



**Universidade Federal de Campina Grande  
Centro de Humanidades  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

**Josilene Felix Marinho**

**Participação e Controle Sociais no Sistema Público de Emprego:  
Um Olhar a Partir da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande**

Campina Grande – PB  
2009

# **Livros Grátis**

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

Milhares de livros grátis para download.

**Josilene Felix Marinho**

**Participação e Controle Sociais no Sistema Público de Emprego:  
Um Olhar a Partir da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – PPGCS/UFCG como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Sociologia do Trabalho, sob a orientação do Professor Dr. Roberto Vêras de Oliveira

Orientador:  
Professor Doutor Roberto Vêras de Oliveira

Campina Grande – PB  
2009

## FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

M338p  
2009

Marinho, Josilene Felix.

Participação e controle sociais no sistema público de emprego: um olhar a partir da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande /Josilene Felix Marinho. — Campina Grande, 2009.

166f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

Referências.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Vêras de Oliveira.

1. Sociologia do Trabalho. 2. Participação e Controle Sociais. 3. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. 4. Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. 5. Estado. I. Título.

CDU – 316.334.22(043)

**Josilene Felix Marinho**

**Participação e Controle Sociais no Sistema Público de Emprego:  
Um Olhar a Partir da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – PPGCS/UFCG como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Sociologia do Trabalho, sob a orientação do Professor Dr. Roberto Vêras de Oliveira.

Dissertação defendida e aprovada em 17 de julho de 2009, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Professor Doutor Roberto Vêras de Oliveira  
Orientador – Universidade Federal de Campina Grande

---

Professora Doutora Ramonildes Alves Gomes  
Examinadora Interna – Universidade Federal de Campina Grande

---

Professora Doutora Eliana Monteiro Moreira  
Examinadora Externa – Universidade Federal da Paraíba

---

Professor Doutor Gonzalo Adrián Rojas  
Suplente – Universidade Federal de Campina Grande

Dedico este estudo aos meus pais Áurea Felix Marinho (*in memoriam*) e João Ferreira Marinho, por tudo que me deram, colaborando para o que hoje eu sou.

Às minhas irmãs e aos meus irmãos, pelo apoio e incentivo para continuar meus estudos e por nem todos terem tido a oportunidade que tive.

## Agradecimentos

---

Este trabalho é o resultado de uma caminhada que, mesmo nos momentos que se mostrou mais solitária, teve a colaboração de várias pessoas. A todos, cada um a sua maneira, os meus agradecimentos.

Ao Geraldo Júnior, amado, companheiro, pelo incentivo e apoio nos momentos de dúvidas e por saber compreender a ausência, mesmo quando ela se fez sentida.

Ao professor Dr. Roberto Vêras de Oliveira pela dedicação e sempre disponibilidade no trabalho de orientação e pelo estímulo constante à busca pelo conhecimento. Na sua conduta, um exemplo de comprometimento, dedicação e responsabilidade.

À professora Ma. Ângela Metri pela convivência no ambiente universitário, pelo incentivo primeiro para trilhar este caminho e discussões e sugestões.

À professora Dra. Ramonildes Alves Gomes por aceitar participar das bancas de apresentação do projeto, qualificação e defesa da dissertação, assim como pelas ponderações e sugestões.

Ao professor Dr. Gonzalo Adrián Rojas por aceitar participar da banca de qualificação e pelas ponderações e sugestões.

À professora Dra. Eliana Monteiro Moreira por aceitar o convite para integrar a banca examinadora deste trabalho.

Aos colegas e amigos do curso pela convivência e troca de experiência e em especial à Ivana Carla Barros pelas afinidades e apoio.

Aos colegas e amigos do Grupo de Pesquisa Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas pela convivência, troca de experiências e colaborações para este trabalho.

Aos Conselheiros (anteriores e atuais) e Secretária Executiva da CMTER que se dispuseram a colaborar com este trabalho, sem o apoio dos quais não teria sido possível chegar a este resultado.

Aos Diretores, colegas e amigos da Agência Municipal de Desenvolvimento pelo apoio e incentivo, sobretudo àqueles que estavam mais próximos e tiveram que conviver com as

ausências, colaborando para que estas causassem efeitos menores sobre a condução das atividades assumidas naquele ambiente de trabalho e em especial à Patrícia dos Santos Melo pela convivência, apoio nos momentos críticos e incentivo.

À Rosa Emília Araújo Idalino e à Pamella Ferreira Leite pela disponibilidade e elaboração do *abstract*.

Aos funcionários da Biblioteca e da Secretaria do PPGCS/UFCG, Rosicler Maria Vital Arruda, Jussara Silva, José Francisco da Silva, Lindécia Dias de Albuquerque pelo apoio e presteza no atendimento às nossas solicitações e em especial a Rinaldo Rodrigues da Silva pela sempre disponibilidade.

Por fim, a todas as pessoas que acreditaram e acreditam no meu potencial e, de alguma forma, contribuem para o meu desenvolvimento como pessoa, profissional e cidadã.

## Resumo

---

O tema da participação e do controle sociais nas políticas públicas tem ganhado relevância no Brasil nos últimos 20 anos, com a criação de espaços próprios para essas práticas, tomando como referência a Constituição Federal de 1988. Os espaços de participação e controle sociais na área das *políticas públicas de emprego* começaram a surgir nos anos 1990, dentro de um contexto político e econômico de desresponsabilização do Estado para com as questões sociais e de desregulamentação da economia, sob a influência do neoliberalismo. Tais políticas, que, conforme possibilidade trazida com a Constituição Federal de 1988, tendiam à universalização de direitos, tornaram-se focalizadas, voltadas para públicos específicos e restritos. Mas, ao mesmo tempo, como sofreram influência das conquistas sociais e políticas dos anos 1980, esses processos constituíam-se como novidades no cenário político do país, um contraponto à cultura autoritária, patrimonialista e clientelista, ao sugerir elementos para uma nova cultura baseada em valores republicanos e democráticos. Esta dissertação tem como propósito realizar uma reflexão sobre tais processos na área das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR, a partir da análise da experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – CMTER do município de Campina Grande, Paraíba. Toma como hipótese norteadora a proposição de que *a CMTER, enquanto espaço de participação e controle sociais, não tem conseguido influir de maneira decisiva na estruturação e controle das PPETR do município, ao mesmo tempo em que se constitui como uma experiência importante do ponto de vista da construção de uma prática de gestão participativa e democrática, que articula sob outras bases Estado e sociedade civil*. Para proceder a essa análise, foi adotada como metodologia a realização de entrevistas semi-estruturadas e grupos focais com representantes das três bancadas que compõem a CMTER, além da análise documental. A articulação desses instrumentos possibilitou traçar um panorama sobre a participação e controle sociais no âmbito da experiência da CMTER. Por outro lado, buscou-se fazer essa análise tratando-a dentro de um contexto sócio-político-econômico para entender os desafios e limites impostos a esse tipo de experiência, bem como as possibilidades para sua consolidação. A CMTER inicialmente tinha sua atuação focada no PROGER; em seguida foi redirecionada para a qualificação profissional, porém, sem poder de intervenção nessa política, pelo fato dela ser executada pelo Governo do Estado; por fim, com a municipalização das ações do SPETR ela consegue ter uma atuação efetiva na definição e acompanhamento das PPETR executadas pelo CPETR, contudo, não foi capaz de levar adiante um debate mais estratégico sobre essas políticas que, em alguma medida, estava presente no segundo momento. Ainda assim, constitui-se como espaço importante para a democratização na área das PPETR no município.

Palavras-chave: *Sociologia do Trabalho; Participação e Controle Sociais; Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; Estado.*

## Abstract

---

The theme of the participation and of the social control in the public politics has been winning relevance in Brazil in the last 20 years, with the creation of own spaces for those practices, taking as reference the Federal Constitution of 1988. The participation spaces and social control in the area of the public politics of employment began to appear in the years 1990, inside of a political and economical context of to take the State out of the control of social subjects and of deregulation of the economy, under the influence of the neoliberalism. Such politics, that, as possibility brought with the Federal Constitution of 1988, they tended to make the rights universal, they were focalized, gone back to specific and restricted publics. But, at the same time, as they suffered influence of the social and political conquests of the years 1980, those processes were constituted as innovations in the political scenery of the country, a counterpoint to the authoritarian culture, based on the patrimony and on the client, when suggesting elements for a new culture based on republican and democratic values. This dissertation has as purpose to accomplish a reflection on such processes in the area of the Public Politics of Employment, Work and Income - PPETR, starting from the analysis of the experience of the Municipal Commission of Work, Employment and Income – CMTER of the municipal district of Campina Grande, Paraíba. It takes as fundamental hypothesis the proposition that CMTER, while participation space and social control, it has not been getting to influence in a decisive way in the structuring and control of PPETR of the municipal district, at the same time in that is constituted as an important experience of the point of view of the construction of a practice of a shared and democratic administration, that articulates under other bases been and civil society. To proceed to that analysis, it was adopted as methodology the accomplishment of semi-structured interviews and focal groups with representatives of the three supported that they compose CMTER, besides the documental analysis. The articulation of those instruments made possible to trace a panorama on the participation and social control in the ambit of the experience of CMTER. On the other hand, it was looked for to do that analysis treating her inside of a partner-political-economical context to understand the challenges and limits imposed to that type of experience, as well as the possibilities for your consolidation. CMTER initially had your performance directed by the PROGER; soon after it was redirected for the professional qualification, however, without being able to of intervention in that politics, for her fact to be executed by the Government of the State; finally, with the actions of SPETR guided to the cities, it gets to have an effective performance in the definition and accompaniment of PPETR executed by CPETR, however, it was not capable to take a more strategic debate ahead on those politics that, in some measured, it was present in the second moment. Nevertheless, it is constituted as important space for the democratization in the area of PPETR in the municipal district.

*Words-key:* Work Sociology, Participation and Social Control; Public Politics of Employment, Work and Income; Public System of Employment, Work and Income; State.

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

---

AAPIPB – Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Paraíba  
AMDE – Agência Municipal de Desenvolvimento  
AMPECG – Associação das Micro e Pequenas Empresas de Campina Grande  
BASA – Banco da Amazônia S/A  
BB – Banco do Brasil S/A  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil – S/A  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão  
CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas  
CEETR – Conselho Estadual de Emprego, Trabalho e Renda  
CEREST – Centro de Referência Regional em Saúde do Trabalhador  
CGT – Central Geral dos Trabalhadores  
CMTER – Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda  
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CPETR – Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DOEPB – Diário Oficial do Estado da Paraíba  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAPESQ – Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FD – Fundo de Assistência ao Desempregado  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIEP – Federação das Indústrias do Estado da Paraíba  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
GAP – Grupo de Apoio Permanente  
GT – Grupo de Trabalho  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OP – Orçamento Participativo  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEA – População Economicamente Ativa  
PEQ – Programa Estadual de Qualificação  
PIPMO – Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra  
PIS – Programa de Integração Social  
PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação  
PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação  
PMCG – Prefeitura Municipal de Campina Grande  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PNQ – Programa Nacional de Qualificação  
PPETR – Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda  
PRODESAN – Programa para o Desenvolvimento do Semi-árido Nordeste  
PROEMPREGO – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria de Qualidade de Vida do Trabalhador

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
SAB – Sociedade de Amigos de Bairro  
SARH – Secretaria de Agricultura e Recursos Hídricos  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico  
SEDUC – Secretaria de Educação, Esporte e Cultura  
SEFOR – Secretaria de Formação Profissional  
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio  
SENAI – Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SEST – Serviço Social do Transporte  
SETRAS – Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social  
SHRBS – Sindicato dos Hotéis, Restaurante, Bares e Similares  
SICT – Secretaria de Indústria, Ciência e Tecnologia  
SIGAE – Sistema de Gestão do Programa das Ações de Emprego  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda  
SPRCG – Sindicato dos Produtores Rurais de Campina Grande  
STRCG – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campina Grande  
STTP – Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos  
UCES – União Campinense de Equipes Sociais

## Sumário

---

<b>INTRODUÇÃO</b> -----	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 – TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL</b> -----	<b>23</b>
1.1 TRABALHO E INDUSTRIALIZAÇÃO-----	23
1.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL -----	31
1.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DIFÍCIL CONSTRUÇÃO -----	43
<b>CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL</b> -----	<b>54</b>
2.1 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS PPTER-----	54
2.2 CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS REPERCUSSÕES SOBRE AS PPETR -----	65
2.3 CONTROLE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DESCENTRALIZADA DAS PPETR -----	68
<b>CAPÍTULO 3 – CONSELHOS E COMISSÕES DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: SURGIMENTO, AVANÇOS E DESAFIOS</b> -----	<b>76</b>
3.1 A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS E COMISSÕES DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL -----	76
3.2 POSSIBILIDADES E DESAFIOS DESSA NOVA INSTITUCIONALIDADE-----	80
3.3 PARÂMETROS DE ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS/COMISSÕES -----	92
<b>CAPÍTULO 4 – A COMISSÃO MUNICIPAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA DE CAMPINA GRANDE: ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA?</b> -----	<b>96</b>
4.1 CMTER: O CONTEXTO DE SUA CRIAÇÃO-----	96
4.2 ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA CMTER DE CAMPINA GRANDE: UM OLHAR-----	99
4.2.1 <i>Atribuições da Comissão</i> -----	100
4.2.2 <i>Setores representados e instituições representantes</i> -----	115
4.2.3 <i>Processos de escolha dos conselheiros pelas instituições representantes</i> -----	125
4.2.4 <i>Dinâmica de funcionamento e formas de participação</i> -----	129
4.2.5 <i>Agenda de trabalho e atuação da Comissão</i> -----	137
4.2.6 <i>Condições de funcionamento da CMTER</i> -----	146
4.2.7 <i>Visibilidade social e política</i> -----	147
4.2.8 <i>Percepções sobre a importância da CMTER</i> -----	150
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> -----	<b>158</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> -----	<b>164</b>

## Introdução

---

O presente estudo tem como foco central o tema da participação e do controle sociais nas/das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR desenvolvidas no país, observando-as a partir dos anos 1990 e, sobretudo, nos últimos anos, quando se pauta mais explicitamente a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Foi indispensável lançar-se um olhar prioritário sobre os conselhos e comissões municipais, estaduais e federal. Necessário se fez o resgate de traços marcantes da constituição histórica do padrão de relações de trabalho, particularmente com o processo de industrialização e suas transformações recentes em vista de uma adaptação aos processos globais. Por outro lado, também foi preciso recuperar-se a trajetória das políticas sociais no país, sobre como respondem à questão social e aos desafios históricos de construção da cidadania na formação social brasileira. Isso, para que se pudesse ter um quadro de referência do processo e condições de construção das PPETR no Brasil e particularmente das condições que têm propiciado a participação e o controle sociais. Este estudo se propôs a tais tarefas, ao mesmo tempo em que estabeleceu um foco sobre a experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – CMTER de Campina Grande – PB.

O processo de industrialização brasileiro se deu tardiamente, sobretudo após a crise de 1929, levando à passagem de um modelo agroexportador para um modelo urbano-industrial, com a implantação da *política de substituição de importações*. Nesse período, começou a ser incorporado no país os procedimentos *tayloristas* de organização da produção, trazendo mais enfaticamente a referência da racionalização para a produção e para as relações de trabalho. Para viabilizar as condições necessárias à implementação dessa perspectiva de desenvolvimento, o Estado passou a atuar não só no sentido de intervir mais diretamente na organização da economia, mas também no sentido de controlar a força de trabalho e o movimento sindical, regulamentando as legislações trabalhista, sindical e previdenciária (LIPIETZ, 1989; DRUCK, 1999).

A partir dos anos 1950, o país fez um novo movimento para se inserir na economia mundial, reorientando cada vez mais sua economia para uma composição triangular, envolvendo o capital privado nacional (voltado aos segmentos mais populares e tradicionais da indústria e ao comércio local), o capital estatal (centrado na infra-estrutura e produção de bens intermediários) e o capital multinacional (orientado para a produção de bens duráveis, ocupando o lugar mais dinâmico e rentável). Com a crescente incorporação de multinacionais ao parque industrial do país, irradiam-se traços do *padrão fordista* de produção. Contudo, no

caso brasileiro, esse modelo não se efetivou por completo como nos países centrais, sendo caracterizado como um *fordismo periférico*. Para consolidar-se – mesmo que de maneira incompleta – requereu um Estado forte e centralizador, capaz de conter ou minimizar as ações contrárias dos trabalhadores e da sociedade civil (LIPIETZ, 1989; DRUCK, 1999).

Esse padrão conseguiu firmar-se como mecanismo de acumulação, perdurando como modelo hegemônico até o final dos anos 1970. Entretanto, começava a não responder aos anseios de uma parcela crescente de trabalhadores que, apesar de participarem da produção da riqueza, estava excluída do usufruto desta, à medida que o seu padrão de rendimento, além de não possibilitar sua inserção em todas as faixas de consumo, apresentava-se declinante em relação a níveis já obtidos (OLIVEIRA, 1987). Assim, aquela mão-de-obra que, desde o início do processo de formação do mercado de trabalho, constituía-se frágil, via-se, nesse momento, ainda mais debilitada e precarizada. Nesse contexto, segundo Pochmann (2006), o mercado de trabalho brasileiro estava marcado por forte presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos, caracterizando o seu subdesenvolvimento.

Tal configuração leva a uma inserção diferenciada do país no novo contexto mundial trazido com a crise do *fordismo* e a emergência da *produção flexível* e com a globalização e a disseminação do pensamento neoliberal. Assim, a década de 1980 assinala uma inflexão em relação ao mercado de trabalho e às relações entre capital-trabalho, já sob o marco do esgotamento do projeto de industrialização e da emergência da *produção flexível*. As novas estratégias trazidas por esse novo modelo de acumulação buscaram, por um lado, dar respostas à crise enfrentada no plano econômico e, por outro, no plano político, buscaram conquistar os trabalhadores, passando a tratá-los como “parceiros”, envolvendo-os em seu projeto e, ao mesmo tempo, contendo a influência do movimento sindical sobre eles (DRUCK, 1999).

Essa transformação estrutural da economia ocorrida no Brasil é um reflexo do que já vinha se processando no cenário internacional, como alternativa ao modelo de acumulação *fordista*, que havia entrado em declínio (ANTUNES, 2006). Aqui, ela assume características singulares, em função da experiência histórica brasileira, cujo padrão de relações de trabalho esteve marcado por forte teor autoritário e por intensa exploração e precarização da mão-de-obra, mantendo-se baixos os patamares salariais médios. Por outro lado, o período também vivenciou uma forte luta dos movimentos sindicais, com a emergência do “novo sindicalismo”, com a formação de centrais sindicais, com a conquista de novos espaços democráticos. Estes elementos de participação e reivindicação ganham maior relevância com

a Constituição de 1988, que assegura direitos civis, políticos e sociais (ANTUNES, 1988; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

Apesar das conquistas trazidas pela Constituição de 1988, os impactos desse novo modelo nas relações de trabalho, combinado com a Reforma do Estado e com a política neoliberal adotada pelo país a partir dos anos 1990, foram desagregadores para o mercado de trabalho. Nesse período, ocorreu o aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho, ou seja, por um lado, o emprego assalariado formal sofreu significativa redução e, por outro, as vagas assalariadas sem registro e as ocupações não-assalariadas cresceram proporcionalmente (POCHMANN, 2001).

Nesse novo padrão, passou-se a exigir profissionais multifuncionais, polivalentes, os quais não respondiam apenas por uma atividade específica, passando a dar conta de uma quantidade de atividades que antes eram realizadas por um maior número de trabalhadores. Assim, o nível de exploração da força de trabalho ampliou-se e, ao mesmo tempo, os direitos trabalhistas foram afetados, pois a flexibilização atingiu, além do processo produtivo, as próprias relações de trabalho, que sofreram um efeito fragmentário (com a instituição do trabalho em tempo parcial, do trabalho temporário, da terceirização, do trabalho domiciliar, etc.), com importantes perdas de direitos (ANTUNES, 2006; DRUCK, 1999; KREIN, 2001).

Foi sob tal contexto que se estabeleceram, em bases históricas e atuais, as políticas sociais e de emprego no Brasil. Como se articularam e se articulam e se influenciam mutuamente as esferas do trabalho e das políticas sociais e de emprego no país? Quais são os efeitos e as repercussões dessa interação? Para adentrar-se nessa discussão, fez-se necessário uma recuperação, em perspectiva histórica, sobre como se desenvolveu a questão social no país.

Por um longo período, que foi do final do século XIX até o final dos anos 1920 do século XX, no Brasil, a questão social foi compreendida e tratada como problema social e, portanto, como uma situação social que se apresentava fora da normalidade, esta definida segundo critérios éticos e/ou morais. Nesse cenário, não existiam cidadania nem espaço público onde as demandas dos indivíduos pudessem ser apresentadas e tratadas como legítimas demandas sociais públicas. Essa situação modificou-se, em alguma medida, a partir da década de 1930, quando a questão social passou a ser vinculada ao trabalho e ganhou ares de questão de Estado. A partir deste momento, estabeleceu-se uma distinção entre cidadãos e pobres, onde eram considerados cidadãos aqueles que estavam formalmente vinculados ao mundo do trabalho, passando a adquirir certos direitos e garantias. Aqueles que estavam fora do mercado de trabalho continuavam sendo alvo apenas das ações de filantropia e de caridade

privadas. Assim, a questão social dos trabalhadores passou a ser uma questão de cidadania e a questão da pobreza continuou sendo deixada sob a responsabilidade da esfera privada (COHN, 2000, p. 388).

Os direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores, nesse período, foram apresentados como resultantes da ação do Estado, que regulamentou a questão trabalhista através da criação das legislações trabalhista, sindical e previdenciária, tirando os trabalhadores do domínio irrestrito da classe patronal para colocá-los sob a sua proteção e dependência, de modo a não se configurar como uma conquista advinda das lutas dos trabalhadores e que expressasse as suas reivindicações (TELLES, 1999, p. 89). Esses novos parâmetros passaram a informar as políticas desenvolvidas para a área do trabalho e, por outro lado, indicaram o pouco poder da sociedade civil de influir nas decisões políticas da época.

A partir da década de 1950, a questão social sofreu nova inflexão. O Estado passou a prover os direitos sociais em maior escala, sendo que passou a fazê-los a partir da aquisição de serviços produzidos pelo setor privado. Essa articulação entre o público e o privado possibilitou a estruturação de um setor de serviços privado bastante forte, sobretudo, porque não estava submetido aos riscos inerentes ao mercado, tendo em vista que sua demanda era assegurada pelo Estado (COHN, 2000, p. 395).

No caso brasileiro, por razões históricas, a sociedade civil, num movimento de resistência marcado por avanços e recuos, por um longo tempo, foi tolhida de atuar mais efetivamente nos destinos do país, vindo a florescer com maior destaque basicamente a partir do final da década de 1970, com o surgimento dos *novos movimentos sociais*, que contribuíram para o fim do regime militar, caracterizado como a mais longa ditadura vivenciada pelo país. A partir de então, assumiu um papel mais ativo na sociedade e fortaleceu-se com a abertura política, na década de 1980.

Essa atuação mais incisiva fez com que, a partir das duas últimas décadas do século XX até o momento atual, o conceito de sociedade civil ganhasse ênfase nas análises e discursos políticos no Brasil. É tomado em sentidos diversos e a ela é dado papel e poder variados, conforme o objetivo político que se pretende atingir. Às vezes, ela assume o papel de responsável direto por determinadas ações, outras como co-responsável, como parceira prioritária do Estado ou como opositora intransigente, enfim uma infinidade de sentidos lhe é atribuída. Mas é importante destacar que essas mudanças no âmbito social e político ocorreram em um momento em que a economia e o mundo do trabalho também estavam vivenciando alterações significativas sob a influência de transformações na dinâmica mundial do capitalismo.

A redemocratização do país, cujo marco principal foi a promulgação da Constituição Federal, em 1988, implicou na ampliação dos direitos civis, políticos e sociais e estabeleceu parâmetros para a criação de espaços de intervenção da sociedade civil na gestão pública, como esforço para a democratização do Estado. Possibilitou grandes conquistas no sentido da participação direta dos cidadãos nas definições e acompanhamento/controle das políticas públicas em diversas áreas – saúde, educação, assistência social, assistência ao menor, agricultura familiar, gênero, emprego, trabalho e renda, fortalecendo a nova articulação entre Estado e sociedade civil. Possibilitou uma maior intervenção política dos indivíduos e dos movimentos sociais na gestão pública, com vistas à definição de ações que viabilizem a inclusão social de uma população crescente de marginalizados e excluídos.

Dáí resultaram os Conselhos de Gestão de Políticas Setoriais (Conselho de Assistência Social, de Educação, de Saúde, de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, de Defesa do Meio Ambiente). Começaram a ser implantadas também as experiências do Orçamento Participativo – OP, mecanismo que passou a possibilitar à população uma maior intervenção na gestão local para definição das áreas prioritárias para aplicação dos recursos públicos. Repercutiu também na área do trabalho, com a estruturação das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR e, ao mesmo tempo, com a descentralização de sua gestão e controle, tanto em relação aos Estados e municípios, como em relação aos agentes envolvidos na problemática (trabalhadores, empregadores e governos), através da criação das Comissões e Conselhos, estaduais e municipais, de caráter tripartite e paritário. Estes instrumentos passaram a compor a diversidade de espaços de participação cidadã, constituindo passos em direção às práticas de democracia participativa (BAVA, 2004; RIBEIRO E KRAUSE, 2007).

Entretanto, a partir dos anos 1990, começa a se estabelecer uma nova perspectiva de tratamento da questão social, resultante do processo de “reforma do Estado”, sob um intenso movimento de desregulamentação dos mercados e de abertura econômica, sob o argumento da necessidade de a economia nacional tornar-se competitiva frente aos mercados estrangeiros. Essa postura assimilou o processo de descentralização das políticas sociais que estava sendo reivindicado pela sociedade civil, criando condições para a implantação de diversas iniciativas voltadas à produção de bens públicos nas mais variadas áreas, através do que se convencionou denominar como “terceiro setor”<sup>1</sup>, constituído por organizações sem fins lucrativos e não

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista político, essas iniciativas surgem dentro da lógica do social liberalismo, em que é defendido o Estado mínimo, o qual deve passar a atuar apenas como regulador das relações econômicas e garantia do direito de propriedade, serviços de saúde e educação (MONTAÑO, 2007).

governamentais, tendo como objetivo gerar serviços de caráter público, a serem viabilizados em parceria com o Estado (KANITZ, 2006), em complementação e substituição às ações estruturadas no âmbito governamental. Tais iniciativas começaram a ser desenvolvidas dentro do contexto de abertura do mercado nacional à economia globalizada, sob uma perspectiva neoliberal, representando uma mudança no trato da questão social, que se deslocou de uma referência centrada nos direitos de cidadania e de acesso universal aos serviços públicos (conforme vinha sendo construída a partir do marco da Constituição de 1988) para uma referência ancorada em uma atitude de desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais e de priorização de intervenções focalizadas e compensatórias, fundamentando-se na desconcentração das respostas, baseadas na auto-ajuda e na ajuda mútua (solidariedade local), sendo os próprios portadores de necessidades, seus pares e suas localidades responsáveis pela resposta às suas demandas (MONTAÑO, 2007).

Quanto às PPETR, o Brasil, país de industrialização tardia, atrasou-se na constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, pois apesar de desde o início do Século XX instituir algumas medidas de proteção ao trabalhador, somente no ano de 1975 é que foi criado o Sistema Nacional de Emprego – SINE<sup>2</sup>, baseado na Convenção nº. 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Em 1986, foi instituído o seguro-desemprego, sendo ratificado pela Constituição de 1988, e para viabilizá-lo financeiramente foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e regulamentado o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT<sup>3</sup>, que somente a partir de 1994 passou a regular a constituição das comissões estaduais e municipais de emprego, trabalho e renda, tendo suas bases sido lançadas no contexto das lutas sociais desenvolvidas, sobretudo, ao longo dos anos 1970 e 1980 (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

É neste cenário que o poder executivo do município de Campina Grande – PB cria, em 1995, a Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – CMTER, em consonância com as determinações do CODEFAT, definindo as instituições que representariam as bancadas governistas, dos trabalhadores e dos empregadores, responsáveis para discutir sobre as questões referentes ao mercado de trabalho e emprego local, articulando-as com os contextos regional e nacional. Quando de sua constituição, à CMTER é atribuído o propósito maior de prover a adequação do município perante as políticas do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o qual colocava esta como condição para Municípios (e Estados) acessarem os recursos do FAT destinados a tais políticas. Ou seja, a CMTER surge muito mais da necessidade de o

---

<sup>2</sup> O SINE foi instituído através do Decreto nº. 76.403, de 08 de outubro de 1975.

<sup>3</sup> O FAT e o CODEFAT foram criados através da Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990.

município acessar as PPETR financiadas pelo FAT do que de uma mobilização dos próprios trabalhadores e demais agentes envolvidos com a questão do trabalho. Mas, ao longo de aproximadamente 14 anos, mudanças têm ocorrido em relação à CMTER, sejam elas referentes à sua própria dinâmica interna ou a processos externos a ela, mas que repercutem sobre sua atuação. Neste sentido, ressalta-se o processo de municipalização das ações do SPETR, que marcou uma nova fase na trajetória das PPETR, representando mais um passo no sentido da descentralização das políticas nessa área. Ao mesmo tempo, significou maior poder de ação e decisão para o município, que passa a ter a possibilidade de construir sua agenda de ações com maior autonomia sobre a gestão dessas políticas, executadas em parceria com o governo federal. O município passou a ter melhores condições de estabelecer PPETR mais sintonizadas com as demandas e características do mercado de trabalho e realidade locais. Em outros termos, o município adquiriu a possibilidade de estruturar e executar seu próprio projeto, voltado para as necessidades e vocações locais.

A CMTER está inserida neste contexto e, conforme o papel definido pelo MTE, tem a responsabilidade e a função de: conhecer o mercado de trabalho local; orientar e controlar a execução local das PPETR; e realizar articulação institucional. Esses elementos suscitam a necessidade de uma reflexão sobre a CMTER, buscando avaliar o seu papel efetivo e se vem correspondendo ao que preconiza o CODEFAT/MTE, quanto às suas responsabilidades e funções ou se cumpre apenas uma exigência legal para que o município possa acessar recursos federais para investimento nessa área, sem, contudo, ter uma intervenção decisiva sobre a aplicação de tais recursos.

Neste sentido, são levantados alguns questionamentos: qual o papel que a CMTER de Campina Grande – PB tem desempenhado? Em que medida ela está discutindo a problemática do trabalho, emprego e renda em âmbito local e, nesta perspectiva, quais relações estabelece com os cenários regional e nacional, situando o município nessa conjuntura? Em que medida a CMTER pode ser tomada como espaço democrático, ou seja, enquanto espaço efetivo de representação e participação política (qual a influência do poder público, qual o envolvimento das organizações, qual sua capacidade representativa)? Em que medida tem sido capaz de formular um projeto de ação pública referida ao trabalho e ao emprego para a cidade, capaz de influir sobre o desenvolvimento municipal? Estes questionamentos fundamentam-se na compreensão de que a CMTER constitui-se, formalmente, como um espaço de participação – representação e formulação estratégica – e controle sociais. Tais questionamentos estão presentes neste estudo, norteando os objetivos e o processo de investigação empírica.

Nessa perspectiva, a hipótese central do estudo é: *a CMTER, enquanto espaço de participação e controle social, não consegue influir de maneira decisiva na estruturação e controle das PPETR do município, mesmo assim, constitui-se como espaço institucional importante do ponto de vista de construção de uma prática de gestão participativa e democrática, que articula Estado e sociedade civil.* Algumas das limitações enfrentadas pela Comissão consistem em: falta de uma infra-estrutura adequada para seu funcionamento (indisponibilidade de equipamentos e de espaço específico); inexistência de um Grupo de Apoio à Pesquisa – GAP, que realize estudos na área do trabalho para dar suporte às discussões, decisões e ações da Comissão, falta de financiamento próprio, entre outras dificuldades. Diante desse quadro, quais os elementos identificados na prática de atuação da CMETR dão indícios de que há um movimento positivo no sentido de uma gestão democrática participativa?

Num esforço para dar resposta a algumas dessas questões, o estudo se propõe a analisar a atuação da CMTER de Campina Grande – PB, enquanto espaço de representação e participação política da sociedade civil na construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR e de exercício do controle social sobre a execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, bem como sobre aplicação dos recursos públicos voltados para as mesmas. Para realizar esta análise, busca-se:

- Reconstituir a trajetória das PPETR no país, assim como o atual momento de construção de um SPETR;
- Identificar em que contexto político e social foi instituída e instalada a CMTER do município;
- Averiguar como se dá a escolha dos conselheiros para formação das bancadas governista, empresarial e dos trabalhadores;
- Analisar em que medida a CMTER desempenha o seu papel quanto à definição e ao exercício do controle social sobre as políticas públicas de emprego, trabalho e renda locais;
- Averiguar se a CMTER consegue, através de sua atuação, relacionar as concepções da política de emprego com as atuais noções de desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, torná-las políticas de Estado.

O percurso metodológico definido para a realização do estudo foi a pesquisa de caráter qualitativo, em que foram percorridas quatro fases. Na primeira fase foi realizada a análise de materiais bibliográficos sobre as temáticas principal e correlatas, bem como de materiais documentais sobre: as PPETR; os conselhos nacional, estaduais e municipais de emprego, trabalho e renda; e especificamente sobre a CMTER de Campina Grande – PB. Na segunda

etapa, foram realizadas entrevistas estruturadas, de maneira individual, com integrantes das três bancadas – trabalhadores, empregadores e governo –, que compõem a CMTER, para averiguar as suas concepções sobre as PPETR locais, o SPETR e a atuação da própria comissão. Na terceira etapa, para adquirir maiores subsídios sobre a dinâmica coletiva da CMTER, realizaram-se grupos focais<sup>4</sup> estruturados com representantes dos três segmentos que a compõem. Inicialmente, estavam previstas duas rodadas de grupos focais: a primeira seria por bancada e a segunda seria por meio de um grupo interbancada, envolvendo representantes dos três segmentos. Contudo, em função da exigüidade do tempo e das dificuldades encontradas para compatibilizar as agendas dos Conselheiros para cumprimento da primeira rodada, não foi possível realizar o grupo focal interbancada, apenas os por bancada. Por fim, na quarta fase, de posse dos elementos reunidos por meio das diversas técnicas utilizadas, e uma vez formulados alguns parâmetros para a interpretação das informações, passou-se à análise sobre a atuação da CMTER, buscando verificar o seu grau de intervenção na construção, implementação, acompanhamento e controle das PPETR no município de Campina Grande – PB; fase esta que culminou com a elaboração/redação da dissertação.

O estudo está constituído de sete partes, em que a primeira corresponde a esta breve introdução, que busca situar o leitor sobre o que aborda o estudo e como o mesmo está estruturado quanto a suas partes constitutivas. A segunda parte corresponde ao Capítulo 1, que traz uma discussão sobre como têm se desenvolvido o trabalho e as políticas sociais no Brasil, em perspectiva histórica até o momento atual, além da abordagem sobre os desafios para a participação social. A terceira parte consiste no Capítulo 2, que aborda as PPETR no Brasil, recuperando: a sua formação histórica e as transformações por elas sofridas; a Constituição de 1988 e suas repercussões sobre as PPETR; e o controle social e sua importância para a gestão descentralizada dessas políticas. Na quarta parte, que corresponde ao Capítulo 3, abordam-se os Conselhos e as Comissões de Emprego, Trabalho e Renda, fazendo uma análise sobre o contexto em que surgiram, os avanços alcançados e os desafios enfrentados por esses novos espaços de institucionalidade, e trata-se também sobre parâmetros qualitativos para avaliação de tais espaços, definindo aqueles utilizados para análise do caso empírico objeto desse estudo. Na quinta parte, que consiste no Capítulo 4, trata-se sobre a CMTER de Campina Grande, recuperando o contexto em que foi criada e os agentes envolvidos; analisa-se tal

---

<sup>4</sup> O Grupo Focal consiste em uma técnica de Pesquisa na qual o Pesquisador reúne uma determinada quantidade de pessoas integrantes do público-alvo de suas investigações, com o objetivo de coletar, a partir do diálogo e do debate com e entre eles, informações acerca de um tema específico (CRUZ NETO, MOREIRA & SUCENA 2002, p. 5).

experiência, com base nos parâmetros sociais qualitativos estabelecidos; identificam-se os avanços, limites e possibilidades revelados por meio da pesquisa empírica. Na sexta parte, são tecidas as Considerações Finais sobre o tema em estudo, apontando os fatores limitantes e as potencialidades observados em relação ao espaço social que é a CMETR e sua dinâmica de funcionamento, buscando fundamentar essas análises a partir da articulação das abordagens apresentadas nos quatro capítulos. Por fim, a sétima parte corresponde à Bibliografia utilizada para a fundamentação do estudo.

## Capítulo 1 – Trabalho e Políticas Sociais no Brasil

---

Este Capítulo tem por objetivo discutir a questão do trabalho e o processo de industrialização do Brasil, apontando as inflexões vivenciadas, recuperando o processo histórico, a partir dos anos 1930 até o momento atual. Trata, também, sobre o desenvolvimento das políticas sociais no país, fazendo um resgate sobre como tem sido tratada a questão social, passando por sua articulação com o trabalho e com o mercado, apontando os avanços e recuos ocorridos. O capítulo está disposto na seguinte ordem: *Trabalho e Industrialização, Políticas Sociais no Brasil e Democracia e Participação Social: Difícil Construção*.

### 1.1 Trabalho e Industrialização

Até o final dos anos 1920, a economia brasileira caracterizava-se pela predominância da base agroexportadora. Após a crise de 1929, é que o país começou a investir em seu setor industrial, demarcando a passagem de um modelo agroexportador para outro urbano-industrial. Essa passagem não se deu de maneira abrupta, antes, representou uma convivência complementar entre tais modelos em que o urbano-industrial dependia do agroexportador para se desenvolver (OLIVEIRA, 1987, 12).

Nesse momento, o modelo de industrialização adotado pelo país foi o de *substituição de importações*, com vistas a atender ao mercado interno. Lipietz (1989, p. 309) define essa estratégia da seguinte forma:

[...] Tratava-se de proceder à acumulação das receitas das exportações primárias na indústria de bens de consumo, pela aquisição de bens de capital no centro e pela proteção a essas indústrias nascentes mediante fortes barreiras alfandegárias. A expectativa era de poder aplicar, a seguir, a mesma tática à produção de bens duráveis e de capital.

Contudo, a análise trazida por Oliveira (1987, p. 25) considera que interpretar o desenvolvimento industrial ocorrido pós-anos 1930 como *substituição de importações* é muito reduzido, porque ele não se deu de maneira automática. Antes entraram em crise as relações externas, deixando um vazio no cenário interno, que não foi de imediato preenchido por ações voltadas à industrialização. Havia condições propícias para o desenvolvimento de um novo modelo, mas não de maneira suficiente, sendo necessário “encontrar um novo modo de acumulação que substitua o acesso externo da economia primário-exportadora” (OLIVEIRA, 1987, p. 39). Vários elementos externos e internos – alguns já presentes e outros que

precisaram ser instituídos – criaram as condições e contribuíram para que esse processo se desencadeasse, ou seja, precisou haver uma conjugação de fatores para tornar factível o desenvolvimento industrial naquele momento:

[...] a crise cambial encarece os bens até então importados e, no limite, a não-disponibilidade de divisas e a II Guerra Mundial impedem, até do ponto de vista físico, o acesso aos bens importados; isso dá lugar a uma demanda contida ou insatisfeita, que será o horizonte de mercado estável e seguro para os empresários industriais que, sem ameaça de competição, podem produzir e vender produtos de qualidade mais baixa que os importados e a preços mais elevados. Posteriormente, a adoção de uma clara política alfandegária protecionista ampliará as margens de preferência para os produtos de fabricação interna [...] (OLIVEIRA, 1987, p. 25-26).

Foi neste sentido que o setor industrial brasileiro se desenvolveu. No primeiro momento (1930-1940), investiu-se na produção de bens de consumo não-duráveis (tradicionais) para viabilizar a reprodução da força de trabalho; na segunda fase (1940-1950), passou-se a investir na indústria de produção de bens duráveis intermediários e de capitais, tendo o Estado um papel decisivo nessa etapa, embora também tenha favorecido a produção implantada na fase anterior; na terceira etapa (1960-1970), implantaram-se as indústrias de produção de bens duráveis, com investimentos do capital multinacional, embora ainda em uma economia fechada. O processo de industrialização brasileiro iniciou-se com a produção de bens de consumo não-duráveis, mas o seu objetivo primeiro não era o consumo, mas sim a acumulação. Contudo, para se obter esta era necessário produzir internamente os bens que formavam o custo de reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1987, p. 27).

Para Oliveira (1987, p. 28), o processo tornou-se um modelo concentracionista, que na segunda etapa deslocou o eixo produtivo para a fabricação de bens de consumo duráveis, devido “à redefinição das relações de trabalho-capital, à enorme ampliação do ‘exército industrial de reserva’, ao aumento da taxa de exploração, às velocidades diferenciais de crescimento de salários e produtividade que reforçaram a acumulação”. Existia uma conjuntura favorável ao desenvolvimento desta nova fase e Oliveira (1987, p. 28) conclui afirmando que “foram as necessidades de acumulação e não as do consumo que orientaram o processo de industrialização: a ‘substituição de importações’ é apenas a forma dada pela crise cambial, a condição necessária, porém não suficiente”.

Nas primeira e segunda etapas, o *taylorismo* foi introduzido, no Brasil, como um mecanismo para a racionalização do trabalho, sendo defendido como uma forma de conter os movimentos grevistas da época e garantir o desenvolvimento da indústria e do próprio país. Foi primeiro absorvido pela administração pública, conformando as bases para a sua implementação no país, que se efetivou com a consolidação do *modelo de substituição de*

*importações* e também em função da forte intervenção estatal, controlando o movimento sindical e aplicando a legislação trabalhista, que atendia a algumas demandas dos trabalhadores:

Esta política do Estado varguista se completava com a aplicação da nova legislação trabalhista, que visava regulamentar o mercado de trabalho, garantindo a própria reprodução da força de trabalho, ao tempo em que impunha limites a uma certa selvageria existente nas práticas dos empresários brasileiros. Além do mais, esta legislação atendia também a algumas reivindicações operárias (direito a férias, regulamentação da jornada de trabalho, folga no domingo, salário etc.) e, nesta medida, foi utilizada como instrumento de persuasão por Vargas, na tentativa de ganhar adesão dos trabalhadores ao seu projeto (DRUCK, 1999, p. 57).

Segundo Oliveira (1987, p. 16), a legislação trabalhista tinha como objetivo criar as condições necessárias para o desenvolvimento do novo modelo de acumulação, estruturando o *exército de reserva*, que estabelecia um “horizonte médio para o cálculo econômico empresarial”, sem ter que competir pelo uso dos fatores em um mercado de concorrência perfeita; e “igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da força de trabalho”. A nivelção pela base instituída com a adoção do salário mínimo como parâmetro para a definição da remuneração da força de trabalho promovia, por um lado, a redução de trabalhadores qualificados à condição de não-qualificados e, por outro, impedia “a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho”, no qual determinadas categorias com maior nível de especialização poderiam ter salários mais elevados. Essa medida favoreceu o processo de acumulação, promovendo uma maior exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 1987, p. 17).

Por sua vez, a intervenção do Estado na esfera econômica se deu para além da regulamentação do trabalho, passando a intervir na regulamentação dos demais fatores, tendo como propósito a criação das bases para que a acumulação capitalista industrial pudesse se reproduzir ao nível das empresas. Essa intervenção ocorreria até o momento em que o novo modelo adquirisse as condições para se orientar de maneira autônoma, ou seja, quando se colocasse como hegemônico. Esse período demarcou a ampliação das funções do Estado, que atuava no sentido de transferir recursos e ganhos para a empresa industrial, tornando-a o centro do sistema (OLIVEIRA, 1987, p. 18-19).

Nesse novo contexto que se delineava, a agricultura desempenhou papel fundamental suprindo, através do sub-setor dos produtos de exportação, as necessidades de bens de capital e intermediários de produção externa, além de possibilitar o pagamento dos bens de consumo; e atendendo, por meio do sub-setor de produtos destinados ao consumo interno, as necessidades da população urbana, não permitindo a elevação do custo da alimentação,

principalmente, nem do custo das matérias-primas, de maneira que o processo de acumulação urbano-industrial não sofresse maiores empecilhos quanto ao seu desenvolvimento e consolidação (OLIVEIRA, 1987, p. 20). Essa articulação entre o antigo e o novo sistemas de acumulação viabilizou o crescimento dos setores industrial e de serviços, contribuindo de duas maneiras:

Em primeiro lugar, fornecendo os maciços contingentes populacionais que iriam formar o “exército de reserva” das cidades, permitindo uma redefinição das relações capital-trabalho, que ampliou as possibilidades da acumulação industrial [...]. Em segundo lugar fornecendo os excedentes alimentícios cujo preço era determinado pelo custo de reprodução da força de trabalho rural, combinou esse elemento com o próprio volume de oferta de força de trabalho urbana, para rebaixar o preço desta (OLIVEIRA, 1987, p. 23-24).

Afora esses aspectos mencionados, a indústria não precisou do mercado rural como consumidor para viabilizar-se, voltando-se para os mercados urbanos não só pela questão do consumo, mas, sobretudo, porque o modelo industrial perseguido possibilitava adequar o desenvolvimento desses mercados com as necessidades da acumulação e da realização da mais-valia (OLIVEIRA, 1987, p. 25).

Com o Governo JK, no período do *desenvolvimentismo*, o país já possuía uma significativa estrutura para a modernização industrial e procedeu a uma nova inserção no mercado mundial, correspondendo à terceira etapa do processo de industrialização do país. Foi quando, então, instalou-se no país a indústria automobilística com apoio dos capitais estrangeiros das multinacionais, que traziam o *padrão fordista*, o qual não encontrou obstáculos para sua aplicação, tendo em vista que os sindicatos estavam sob o controle do Estado, não havendo resistência ao novo padrão por parte dos trabalhadores (DRUCK, 1999, p. 57).

Sobre essa indústria de bens duráveis, Oliveira (1987, p. 29) afirma que estava voltada para as demandas das classes altas em uma distribuição de renda muito desigual, encontrando mercado e realizando sua função na acumulação, tornando as unidades e os ramos fabris a ela vinculados as unidades-chave do sistema. Mas o processo urbano-industrial não se limitava à unidade fabril, ele abrangia também o setor de serviços, necessário para dar suporte àquela.

O processo de desenvolvimento industrial na experiência de expansão do capitalismo, no Brasil, ocorreu sem que houvesse uma base de acumulação capitalista consolidada. Assim, as cidades não dispunham de uma infra-estrutura adequada para o crescimento do setor industrial, o qual carecia da estruturação de um setor de serviços que lhe desse sustentação e, ao mesmo tempo, possibilitasse a externalização dos custos relacionados a tais serviços

(OLIVEIRA, 1987, p. 31). Em função dessa carência de um setor de serviços, ocorreu, na primeira fase de industrialização, uma tentativa de “autarquização das unidades fabris”, que foi substituída por uma divisão do trabalho para além do espaço da fábrica. A esse respeito Oliveira (1987) acrescenta:

Logo em seguida, com a continuidade da expansão industrial, esta vai compatibilizar-se com a ausência de acumulação capitalista prévia, que financiasse a implantação dos serviços, lançando mão dos recursos de mão-de-obra, reproduzindo nas cidades um tipo de crescimento horizontal, extensivo, de baixíssimos coeficientes de capitalização, em que a função de produção sustenta-se basicamente na abundância da mão-de-obra (OLIVEIRA, 1987, p. 32).

Então, o setor de serviços expandiu-se no Brasil como complemento ao setor industrial e, portanto, estando o seu tamanho estreitamente ligado à acumulação urbano-industrial, pois a aceleração do crescimento, que tinha a indústria como elemento fundamental, exigia dos espaços urbanos infra-estrutura e requerimentos em serviços de que eles não dispunham. Contudo, a intensidade do crescimento industrial não permitiria uma intensa e simultânea capitalização dos serviços sob o risco de concorrerem com a indústria, em função da limitação de recursos disponíveis para a acumulação propriamente capitalista. Priorizou-se, então, o investimento na indústria e para solucionar a demanda pelo setor terciário, este passou a crescer de maneira não-capitalística, basicamente em função da grande quantidade de mão-de-obra disponível, desempenhando um papel fundamental para a acumulação:

[...] os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, “mais-valia” em síntese [...] (OLIVEIRA, 1987, p. 33).

Dessa análise, verifica-se que o padrão de desenvolvimento urbano-industrial centrou-se em um processo produtivo industrial que viabilizou a acumulação e a concentração de renda e, ao mesmo tempo, a estruturação de uma força de trabalho precarizada, que contribuía significativamente para a consolidação do sistema, mas não usufruía dos benefícios gerados. Esta força de trabalho estava inserida no centro do sistema, representado pela indústria propriamente dita, e na periferia do sistema, que correspondia à estrutura de serviços erguida horizontalmente em função daquela, sendo que, neste caso, a exploração e precarização tornavam-se ainda mais acentuadas, com o predomínio de baixa remuneração e falta de proteção trabalhista. A respeito do modelo que se consolidou no país, Oliveira (1987) assinala:

[...] A “especificidade particular” de um tal modelo consistiria em reproduzir e criar uma larga “periferia” onde predominariam padrões não-capitalísticos de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento dos setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema (OLIVEIRA, 1987, p. 44).

Assim, a forma como se estruturou o setor de serviços, de maneira horizontalizada e com baixos investimentos, foi extremamente funcional para o desenvolvimento e consolidação do sistema industrial e para o processo de acumulação de riquezas por ele proporcionado.

Segundo Lipietz (1989, p. 309), o *padrão fordista* de industrialização com a adoção incompleta do modelo de produção e consumo não possibilitou a inserção no “círculo virtuoso” do *fordismo central*, ou seja, o modelo aqui adotado não produziu resultados tão positivos quanto aqueles obtidos nos países centrais, onde grandes contingentes de trabalhadores foram inseridos nos processos produtivos e de consumo e assegurados pela rede de proteção social. Ainda assim, conforme análise de Druck (1999, p. 59), “o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, com a consolidação de um padrão fordista incompleto e precário, não impediu que o país se modernizasse”. Mas para atingir esse patamar, continua ela, foi importante a presença do Estado forte e centralizador, inclusive com a adoção do regime autoritário, viabilizando a consolidação do *fordismo periférico*<sup>5</sup>, na medida em que conteve “as lutas e mobilizações da sociedade civil que se opunham a este projeto”.

Contudo, durante todo o processo de desenvolvimento industrial não houve a elevação da remuneração real dos trabalhadores urbanos (OLIVEIRA, 1987, p. 51), situação esta que se agravou ainda mais durante os anos 1960, levando os próprios trabalhadores urbanos a “denunciarem o pacto populista”, tendo em vista que os mesmos não estavam sendo beneficiados com os ganhos e, por outro lado, estavam assistindo o declínio do “próprio nível de participação na renda nacional que já haviam alcançado” (OLIVEIRA, 1987, p. 60).

Esse conflito eleva-se à condição de contradição política principal e, na análise de Oliveira (1987, p. 62), acelerou a crise de 1964, e as classes trabalhadoras assumiram uma atuação política, iniciando-se um período de agitação social. Sobre essa mobilização dos trabalhadores, afirma ele:

---

<sup>5</sup> É denominado *fordismo periférico* porque, diferentemente do que ocorreu nos países centrais, no Brasil, esse modelo se deu de maneira incompleta, não se estabelecendo determinados benefícios sociais e sendo outros restritos a determinadas categorias de trabalhadores. Também não foi capaz de promover a integração de grandes massas ao mercado de trabalho e de consumo; não se efetivando, portanto, o Estado de Bem-Estar Social (DRUCK, 1999, p. 59; LIPIETZ, 1989, p. 309).

A luta reivindicatória unifica as classes trabalhadoras, ampliando-as: aos operários e outros empregados, somam-se os funcionários públicos e os trabalhadores rurais de áreas agrícolas críticas. Tal situação alinha em pólos opostos, pela primeira vez desde muito tempo, os contendedores até então mesclados num pacto de classe. A luta que se desencadeia e que passa ao primeiro plano político se dá no coração das relações de produção (OLIVEIRA, 1987, p. 62-63).

O citado autor conclui sua análise sobre a crise instalada no período, afirmando que “a inversão cai não porque não pudesse realizar-se economicamente, mas sim porque não poderia realizar-se institucionalmente”, ou seja, as condições institucionais agregadoras que viabilizaram o desenvolvimento desse modelo de acumulação já não estavam mais presentes. Assim, era preciso encontrar novos mecanismos que fossem capazes de novamente estabelecer relações agregadoras entre o capital e o trabalho em torno do sistema produtivo, garantindo a sua reprodução.

Ao final da década de 1970, o país encontrava-se endividado e, no plano internacional, o capitalismo estava vivenciando uma situação de crise e o modelo de regulação dava indícios de esgotamento, estando em desenvolvimento um novo padrão tecnológico-organizacional, o chamado *padrão flexível* ou *modelo japonês*. No Brasil, esse modelo foi implementado por etapas, sendo a primeira fase na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, configurando-se como uma resposta à recessão econômica e também como “estratégia empresarial de resposta à mobilização operária intra e extra-fábrica, por maior participação e democracia”. A segunda fase começou a ocorrer em meados da década de 1980, com a aplicação de práticas como “*just-in-time*, dos Programas de Qualidade Total e do Controle Estatístico de Processo”, concentrando-se sua aplicação no complexo automotivo. A terceira fase se deu a partir do início dos anos 1990, com a difusão da cultura da qualidade para todos os setores produtivos de bens e serviços e também com a adoção da prática da terceirização, que consiste em uma descentralização das empresas através da externalização de atividades (DRUCK, 1999, p. 102-103), a qual pode ocorrer das mais diversas formas:

[...] Essa externalização assume várias formas: contratos de trabalho domiciliar, contratos de empresas fornecedoras de componentes, contratos de serviços de terceiros (empresas ou indivíduos) e contratos de empresas cuja mão-de-obra realiza a atividade produtiva ou serviço na planta da contratante. Além disso, há a formação de “cascatas” de subcontratação, à medida que as empresas contratadas pela “empresa-mãe” subcontratam outras empresas ou trabalhadores para realizar o serviço, as quais, por sua vez, podem também subcontratar outras empresas e outros trabalhadores, e assim por diante (DRUCK, 1999, p. 126).

Portanto, essas mudanças sofridas pelo processo produtivo nas décadas de 1980 e 1990 trouxeram a flexibilização também para as relações de trabalho e ocasionaram um elevado índice de desemprego, fazendo crescer as ocupações informais e outras formas de

trabalho precário. Alves (2000, p. 140) descreve o processo de transformação do mundo do trabalho, neste período, da seguinte maneira:

O processo de recomposição do mundo do trabalho industrial, que se inicia nos anos 80, com o surgimento lento e gradual de uma nova classe operária, prosseguiria, com maior intensidade, velocidade (e amplitude) nos anos 90. Na era neoliberal ocorrerá não apenas uma recomposição do mundo do trabalho, tal como ocorreu nos anos 80, mas a sua dirupção, com o surgimento de um novo (e precário) mundo do trabalho.

Neste mesmo sentido, Pochmann (1999, p. 107) aponta que as mudanças no mundo do trabalho, no Brasil, são resultantes de uma composição de fatores:

As baixas taxas de crescimento econômico e o predomínio de políticas macroeconômicas desvinculadas do pleno emprego e comprometidas com o combate à inflação e à desregulamentação dos mercados aumentaram o desemprego, os novos tipos de ocupação precária e a maior diferenciação entre produtividade e o salário médio real.

Para ele, o problema do emprego no país vem se agravando desde a crise da dívida externa, no início dos anos 1980, e a partir da década de 1990 consolida-se uma tendência de desestruturação do mercado de trabalho: altas taxas de desemprego, desassalariamento e geração de ocupações principalmente nos segmentos não-organizados da economia nacional. Esta desestruturação do mercado de trabalho se dá em função da abertura de mercado às economias mundiais, ampliando consideravelmente as importações, que ocasionaram um reordenamento do setor produtivo nacional, além de todo o processo de privatização e o desemprego em massa decorrente de todos estes elementos. A combinação desses processos provocou, no mercado de trabalho, uma importante e grave mudança: a substituição do emprego formal, ou seja, com registro na carteira de trabalho, por emprego informal, aquele sem registro e sem garantias para o trabalhador; isso numa escala antes não vista e afetando setores considerados estáveis.

Singer (1998, p. 29) afirma que “a precarização do trabalho inclui tanto a exclusão de uma crescente massa de trabalhadores do gozo de seus direitos legais como a consolidação de um ponderável exército de reserva e o agravamento de suas condições”. Ainda segundo ele “a crise do desemprego se manifesta no Brasil por aumento do desemprego ‘aberto’, isto é, da proporção de pessoas que não exercem outra atividade que a de ativamente procurar trabalho” (SINGER, 1998, p. 31).

Mesmo diante de todo esse processo de transformação do mundo do trabalho durante os anos 1980, no plano institucional, o período “é caracterizado pela luta dos trabalhadores, pela explosão do sindicalismo num cenário de transição rumo à democracia política,

contribuindo, em parte, para a preservação dos direitos sociais do trabalhador na Constituição de 1988” (ALVES, 2000, p. 155). Direitos sociais que foram fortemente afetados nos anos 1990, com a adoção de uma política econômica de viés neoliberal, associada a instrumentos de gestão que lhe deram viabilidade, alinhando-se às premissas internacionais para uma economia globalizada, conforme discutido anteriormente.

Em suma, o período é marcado, por um lado, por crescimento do desemprego e maior precarização das relações de trabalho, conseqüências dos processos de privatização, terceirização (tanto no setor privado quanto no público), reforma do Estado, reestruturação produtiva, liberalização abrupta da economia aos capitais internacionais, baixo nível de crescimento econômico e, por outro, é caracterizado por essa mobilização social e por conquistas de direitos sociais dela decorrentes, que, logo em seguida, são atingidas por essas mudanças no plano econômico e político.

É importante destacar que essas clivagens ocorridas no mundo do trabalho têm suas repercussões na estruturação das políticas sociais, conforme a questão social esteja referida ao trabalho ou desarticulada dele.

## ***1.2 Políticas Sociais no Brasil***

A questão social no Brasil tem recebido enfoques e tratamentos diversos, conforme cada momento histórico vivenciado. O Estado brasileiro foi constituído baseado em relações autoritárias que articularam “formas tradicionais e formas ocidentais de relações sociais e concepções sobre o indivíduo, a sociedade e o poder que coexistem de forma complexa e contraditória até os dias de hoje” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 9). As marcas dessas relações autoritárias são muito profundas na sociedade brasileira, estando ainda presentes nas relações sociais.

Por aqui, o pensamento liberal da Europa pós-revolução francesa somente foi acolhido a partir de 1889, com a Primeira República. Ideais estes que se conflitaram com as tradições patrimonialistas, coronelistas e caudilhescas que predominaram por longo tempo. Durante o período de vigência dessa fase da história republicana (1889 a 1930) prevaleceu a *política dos governadores*, em que se revezaram no comando do Estado nacional governadores de São Paulo e Minas Gerais, detentores de maior poder econômico em função da cultura do café e da pecuária (ALBUQUERQUE, 2006; FRANZESE, 2006).

Nesse período, segundo Cohn (2000), a *questão social*, na maioria das vezes, era tomada como sinônimo de *problemas sociais*, portanto, como fenômeno social fora da

normalidade, segundo critérios éticos ou morais que norteavam a vida em sociedade. Sobre a noção de problemas sociais, aponta ela que:

No final do século XIX, quando as aglomerações urbanas assumem maior presença no país e apresentam um ritmo de crescimento mais acelerado, associado às reformulações de nossa economia e à exploração do trabalho livre, os problemas sociais são vinculados a dois elementos básicos: carência de recursos (materiais e intelectuais) que possibilitem a sobrevivência dos indivíduos por sua própria conta e, conseqüentemente, a pobreza sendo um problema individual, o seu combate é também concebido como pertinente à esfera da responsabilidade privada e individual de cada um, sendo valorizado, sobretudo o caráter voluntário das ações então implementadas (COHN, 2000, p.387).

A análise apresentada por Cohn mostra que a questão social, concebida como problema social, estava reduzida à esfera privada e, portanto, em auxílio aos pobres só restavam ações filantrópicas e caritativas. O Estado, esfera pública, preocupava-se apenas com os casos de ameaça à ordem pública, à segurança dos cidadãos. Essa concepção que entendia a questão social como pertencente à esfera privada da filantropia remonta suas origens ao Brasil colonial, sendo redefinida no século XIX e estendendo-se pelas três primeiras décadas do século XX como o espaço da “pobreza desvalida” (TELLES, 1999, p. 97; COHN, 2000, p. 387).

No entanto, nas décadas de 1910 e 1920, o país passou por significativas mudanças nas suas matrizes econômicas e sociais, que intensificaram a modernização da sociedade. Com o início da industrialização e intensificação da urbanização emerge o fenômeno da pobreza urbana, que passou a ser assistida por ações de filantropia de base religiosa e a ser alvo de ações de controle por parte do Estado. Processo esse que veio acompanhado também de um forte movimento das classes assalariadas urbanas. O período também foi marcado por sucessivas políticas e medidas de incentivo à imigração, que tinha como finalidade atrair mão-de-obra qualificada para trabalhar no setor industrial que começava a se estruturar no país. Como resultado, esse setor passou a contar com a força de trabalho européia, informada pela luta operária em seus países de origem. Os movimentos sindicais que se estruturavam por aqui receberam influências do anarco-sindicalismo e do ideário socialista vivenciados na Europa. Essa força de trabalho politizada passou, então, a promover movimentos grevistas em prol de um conjunto mínimo de direitos básicos relacionados ao mundo do trabalho e por uma maior proteção do Estado, que viabilizassem melhores condições de trabalho e vida. Esse movimento trouxe mudanças para a concepção da questão social que estava sob a esfera de responsabilidade pública, passando a ser diretamente vinculada ao trabalho

(ALBUQUERQUE, 2006, p. 10). Estabeleceu-se, a partir desse momento, a distinção entre cidadão e pobre:

Cidadão, portanto, distingue-se agora dos pobres: questão social dos trabalhadores, ou das classes assalariadas urbanas, passa a se constituir, a partir de 1930, como uma questão da cidadania; enquanto a questão da pobreza, dos desvalidos e miseráveis – exatamente por não estarem inseridos no mercado de trabalho – continua sendo uma questão social de responsabilidade da esfera privada, da filantropia (COHN, 2000, p. 388).

Dessa distinção entre cidadãos e pobres, ocorreu também uma diferenciação básica entre problemas e questões sociais, em que os primeiros referiam-se a situações e fenômenos indesejáveis, mas possíveis de com eles se conviver, estando associados aos pobres e sob a responsabilidade privada; as segundas referiam-se a alguns fenômenos dentre esses identificados como legítimos e, portanto, devendo ser tratados pela esfera coletiva, estando associados aos cidadãos, aqueles formalmente vinculados ao mercado de trabalho.

Marcada pelo vínculo do indivíduo ao mercado de trabalho, a questão social não adquiriu o caráter da universalidade da cidadania e, portanto, demarcando certos aspectos que se revelam determinantes nas políticas sociais brasileiras, em que os direitos sociais traduzem-se em políticas e programas sociais destinados a dois públicos distintos, que são, de um lado, os cidadãos e do outro, os pobres:

[...] Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvo de políticas e programas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e “socialmente mais vulneráveis” (COHN, 2000, p. 389-390).

Cohn (2000, p. 390) também aponta que a questão social no país é marcada pelos traços paternalistas e clientelistas do modo de atuação do Estado no setor, nos vários níveis de poder, sendo as políticas sociais conduzidas por ele reprodutoras da subalternidade dos segmentos mais pobres da população, reafirmando seu auto-reconhecimento como sujeitos dependentes dos favores personalizados do Estado ou individuais de membros das elites políticas em todas as esferas de poder, resquícios de uma relação de *cordialidade*<sup>6</sup> que se constituiu como mecanismo de acesso a certos direitos, tratados como favores ou privilégios. Neste sentido, as políticas sociais não conseguem – ou não se propõem a – promover a

---

<sup>6</sup> Segundo Albuquerque (2006, p. 9) este termo foi utilizado por Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil”.

autonomia da população pobre, caracterizando-se como ações paliativas que minoram as condições de carência, mas não de maneira suficiente para a fazerem mudar de situação.

Em decorrência dessas características historicamente assimiladas pela questão social no Brasil é que, ainda nos dias atuais, os direitos são entendidos pelas elites políticas e socialmente aceitos, em grande medida, como privilégios, permitindo que sejam realizadas reformas nesse modelo de proteção social que suprimem determinados direitos diferenciados conquistados por intermédio de lutas de setores diversos de trabalhadores. Essas reformas, que transferem benefícios da esfera do direito social para a do privilégio, têm como fundamento o discurso da equidade, mas se trata de uma equidade que nivela com base nos patamares mínimos de benefícios sociais, e não no sentido de ampliar tais benefícios, promovendo-se, assim, uma maior fragilização do que já se constitui frágil (COHN, 2000, p. 393).

Por outro lado, estabeleceram-se distintas relações entre cidadania e mercado na questão das políticas sociais no Brasil, tendo sua trajetória sido marcada por três grandes padrões, que se sucederam cronologicamente, conforme especifica Cohn (2000, p. 394-396). O primeiro refere-se ao surgimento do sistema de proteção social, que se deu em 1923, tendo como base a previdência social, para os setores assalariados urbanos da iniciativa privada. Somente a partir da Segunda República, que se iniciou com a Revolução de 1930 e a era Vargas, foi que o projeto de Estado nacional delineou-se, ocorrendo uma centralização do Estado, com forte intervenção na economia e nas relações sociais e, do ponto de vista institucional, houve uma burocratização da administração, baseada no autoritarismo.

Nesse período também houve uma intensificação do processo de urbanização e industrialização. Ocorreu a regulamentação do trabalho com a legislação trabalhista, a legislação sindical e a legislação previdenciária, que compõem o eixo fundamental desse padrão e caracteriza-se pela tutela do Estado e não como resultado da luta dos trabalhadores por seus direitos sociais. Desse processo resultou uma organização sindical marcada pela falta de autonomia em relação ao Estado, que se tornou “base de políticas de proteção social corporativas”, originando a “cidadania regulada” (SANTOS, 1987), em que direitos trabalhistas e sociais são reconhecidos para uma parcela restrita dos trabalhadores formais, não estando protegidos por essas garantias os trabalhadores informais urbanos e rurais, que representavam a maioria da população. Nesse período, as políticas sociais eram de caráter “*higienistas, repressoras e policialescas*”, tendo por finalidade o controle das classes perigosas, conforme aponta Albuquerque (2006, p. 10). A esse respeito também, analisa Telles:

[...] Trata-se de um peculiar modelo de cidadania, dissociado dos direitos políticos e também das regras da equivalência jurídica, tendo sido definida estritamente nos termos da proteção do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho [...] (TELLES, 1999, p. 90).

O núcleo central desse padrão consiste na condição do assalariado, força de trabalho livre, com inserção no mercado de trabalho formal. Assim, o indivíduo só consegue o estatuto de cidadão através do trabalho formal; sem este vínculo, ele será denominado como desempregado, desocupado, subempregado, pobre, vagabundo, sendo transformado em *pré-cidadão*, nos termos de Telles (1999, p. 90). Os direitos sociais não foram, portanto, formulados a partir das desigualdades sociais que eles deveriam compensar, nem foram formulados na perspectiva do *indivíduo-cidadão*, que teriam nesses mesmos direitos a condição de reparar as adversidades da vida social que dificultariam a sua autonomia como cidadão. Neste sentido, ao invés de promoverem a igualdade e a universalidade da cidadania, institucionalizaram as desigualdades:

Direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação profissional são também direitos que não se universalizam e sobrepõem às diferenças sociais uma outra clivagem que transforma em não-cidadãos os que escapam às regras do contrato [...] (TELLES, 1999, p. 94).

Para estes *não-cidadãos* restam apenas as ações privadas da filantropia, responsável pelos destituídos dos atributos da cidadania:

[...] Diante de uma figura normativa do trabalhador que dá provas da sua capacidade para a vida em sociedade e, portanto, tem o privilégio da proteção do Estado, a figura do pobre é inteiramente desenhada em negativo sob o signo da incapacidade e impotência, fazendo da ajuda a única forma possível para os assim definidos “carentes” se manterem em sociedade (TELLES, 1999, p. 97).

Esse padrão prevaleceu até o final dos anos 1990, sendo atingindo pelas propostas da reforma do Estado, passando esse sistema de proteção social a ser combatido pelas elites dirigentes do país e por elas interpretado como oneroso em termos de capacidade competitiva da economia na nova ordem global – momento em que o mercado nacional foi aberto à economia mundial. Contudo, mesmo não sendo mais o padrão vigente, ainda deixa transparecer seus efeitos na cultura política e na estruturação institucional dos direitos sociais, os quais são percebidos como uma doação do Estado.

Uma segunda forma de articulação entre cidadania e mercado começou a ocorrer a partir dos anos 1950, momento em que o Estado passou a prover os direitos sociais paulatinamente conquistados, e com isso tornou-se consumidor de serviços do setor privado, garantindo-lhe mercado. Assim, através dos subsídios e da compra de serviços privados pelo

Estado estruturou-se um importante setor privado de produção de serviços, sem ter que enfrentar as inseguranças e os riscos do mercado. Tal processo de privatização da produção dos serviços sociais acentuou-se durante o período pós-1964, quando esse setor assumiu o importante papel no processo de acumulação e reprodução do capital, além de fonte de lucro (COHN, 2000, p. 395).

Mas também por volta do final dos anos 1950 e início dos anos 1960 ocorreu uma forte mobilização sindical, camponesa e social articulada com o movimento pelas *reformas de base*, que antecederam os movimentos pela reforma agrária, reforma urbana, reforma na educação e movimento sanitarista. Com a instituição do Golpe Militar, em 1964, essa mobilização foi interrompida e as propostas reorientadas. Mesmo assim, ocorreram a unificação dos institutos de saúde, aposentadoria e pensão; criação do Sistema de Financiamento da Habitação – SFH, instituindo uma política habitacional forte e centralizada; e uma política voltada para o menor também de caráter centralizador (ALBUQUERQUE, 2006).

A partir da década de 1970 a resistência e a luta se fizeram presentes de maneira mais enfática contra a ditadura, gerando novas formas de organização na sociedade. A perseguição aos partidos de esquerda, movimentos estudantil, sindical e camponês, levou à politização de novos espaços de organização social – bairros, questões de gênero, de etnias, do meio ambiente, das crianças e jovens marginalizados – fundando os *novos movimentos sociais*, cujos objetivos estavam relacionados ao questionamento do autoritarismo e do centralismo da ditadura; exigências de direitos civis, políticos e sociais; e reivindicação do direito de participar na definição das políticas que viessem a garantir esses direitos (ALBUQUERQUE, 2006). Com o processo de abertura política, esses *novos movimentos sociais* passam a ganhar mais força em suas lutas por direitos sociais, trabalhistas, entre outros; e os cidadãos passaram a caracterizar-se como sujeitos políticos.

Essa efervescência social, refreada pela Ditadura Militar – mas não suprimida – associada a outros fatores, levou ao processo de democratização do país, com a instauração da Nova República, em 1985, promovendo um forte movimento de participação popular na Assembléia Constituinte, fazendo emergir uma *nova sociedade civil* – no sentido de incorporar novos agentes sociais –, constituída pelos movimentos populares e associações profissionais, que sistematizaram as reivindicações populares, bases para a estruturação das políticas públicas que visavam garantir a universalização dos direitos. Foram, então, elaboradas emendas populares à Constituinte, com propostas em defesa de bandeiras como: liberdade sindical, reforma agrária, reforma urbana, criação do Sistema Único de Saúde –

SUS, criação de políticas públicas da Assistência Social e atenção à criança e ao adolescente. A natureza participativa e a necessidade de democratização do Estado marcaram essas propostas:

[...] A natureza participativa deste processo de elaboração de políticas públicas, bem como a necessidade de enfrentar a tradicional impermeabilidade, autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro, marcaram as propostas elaboradas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas, nos âmbitos federal, estadual e municipal (ALBUQUERQUE, 2006, p. 11).

Com a promulgação da Constituição de 1988, a questão social foi colocada no centro das discussões sobre a construção de uma sociedade que viesse a conciliar maior liberdade e maior igualdade nas suas relações, avalia Telles (1999) e continua ela:

[...] A partir daí, a questão social ganhou dimensão institucional evidente: enquanto “dívida social” a ser resgatada para que esse país esteja à altura de uma modernidade pretendida como projeto, foi incorporada à agenda política das forças oposicionistas que se articularam na transição democrática; com o fim do regime militar, compôs o elenco dos compromissos assumidos pela Nova República, foi proclamada como prioridade e se transformou em peça obrigatória do discurso oficial; no contexto de uma recessão econômica prolongada e de uma sociedade devastada por uma inflação descontrolada, transformou-se em item obrigatório em reiteradas propostas de pactos sociais, apresentadas como saída política para a crise brasileira; enquanto exigência de direitos, polarizou confrontos e negociações em debates parlamentares, e não sem marchas e contramarchas, avanços e recuos, ambigüidades e indefinições, a nova Constituição, aprovada em 1988, expressou a aspiração por uma sociedade democrática e mais igualitária [...] (TELLES, 1999, p. 81-82).

Para assegurar esses elementos de participação e democratização do Estado, foram instituídas leis federais para a criação do SUS, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e, em 2001, do Estatuto da Cidade, definindo parâmetros para a ocupação e o ordenamento urbano; tais legislações previam formas de intervenção e controle social em suas respectivas áreas, nos níveis federal, estadual e municipal. Posteriormente, foi estruturada a política de Segurança Alimentar, também com base na participação popular (SANTOS, 2006; ALBUQUERQUE, 2006, p. 11-12).

Com a ascensão da questão social à agenda do país e a partir da influência gramsciana, o termo sociedade civil passou a ser utilizado corriqueiramente no Brasil, mas foi assimilado e incorporado nos discursos numa acepção diversa daquela adotada por Gramsci, e no processo de luta contra a ditadura e o autoritarismo foi tomado como sinônimo de tudo que se contrapunha ao Estado, representando um espaço de ação diverso da esfera estatal e dela desvinculada. Assim, aquilo que na teoria de Gramsci constitui a noção de Estado ampliado

(sociedade civil/sociedade política), configurando uma unidade na diversidade, passou a assumir no Brasil contornos de uma dicotomia radical (COUTINHO, 2008).

A aprovação da Constituição de 1988 representou um marco no processo de democratização do Estado brasileiro, sendo “resultado de uma alteração na correlação de forças sociais e políticas” (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2009, p. 02), embora, à época, não tenha contemplado a amplitude das demandas sociais. Contudo, esse processo coincidiu com o movimento neoliberal em escala mundial, atrelado às crises dos Estados nacionais frente à reorganização global da economia e do mundo do trabalho e à crise do *socialismo real*. Os Estados latino-americanos adotaram ajustes fiscais e propostas neoliberais de reforma do Estado. Em termos de Brasil, o cenário econômico era adverso, marcado por altos índices inflacionários – cujas estratégias de combate adotadas foram de caráter coercitivo, causando efeitos negativos para o aprimoramento das instituições democráticas, que começavam a se estruturar no novo cenário político. Esse cenário esteve marcado também pelo processo de desassalariamento e pela adoção de políticas voltadas à abertura do mercado nacional aos capitais internacionais. Essas reformas iniciaram-se, no país, com o Governo Fernando Collor de Melo, em 1990, ocasionando um forte retrocesso na implementação das políticas aprovadas na Constituição Federal (ALBUQUERQUE, 2006, p. 12).

Assim, deu-se um movimento de *contra-reforma neoliberal*, pondo freio na aprovação das leis que viriam a regulamentar as novas políticas constitucionais de direitos. Estabeleceu-se uma disputa entre setores democráticos, que defendiam a manutenção dos direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988, e setores que defendiam as novas reformas. Algumas medidas adotadas foram na direção de ajustes no orçamento para atendimento às exigências dos organismos internacionais, visando equacionar o pagamento da dívida externa. Também foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal, política de ajuste para os municípios, criando limitações para as possibilidades de atender às novas demandas atribuídas pelo processo de descentralização das políticas sociais.

A combinação desses fatores fez com que a concepção de sociedade civil desarticulada do Estado ganhasse contornos mais problemáticos e, no entender de Coutinho (2008), “facilitou a hegemonia das forças liberais no processo de transição”. Passando a ver o Estado como inimigo e dicotomizando a relação com ele, a sociedade civil possibilitou à ideologia neoliberal em ascensão apropriar-se dessa dicotomia para se opor a tudo que provinha do Estado e para fazer apologia de uma sociedade civil despolitizada, ou seja, transformada no chamado *terceiro setor*, falsamente situado para além do Estado e do mercado, ainda conforme Coutinho. Neste jogo de forças antagônicas entre mercado e Estado, o discurso

neoliberal defendia que o Estado assumisse uma parcela de responsabilidade direta apenas em áreas essenciais (saúde, educação, segurança) e interviesse minimamente na esfera econômica, atuando apenas como um guardião das leis garantidoras da propriedade privada, ou seja, exercendo o papel de simples agente de controle, proteção e regulação do mercado, conforme afirma Nogueira (2008), saindo de determinadas áreas lucrativas para o setor privado e, portanto, atrativas para por ele serem exploradas comercialmente.

Sob o discurso de que, para enfrentar a crise, o Estado precisava ser eficiente, ocorreu também a priorização do conhecimento técnico especializado no controle dos governos, em detrimento da política. Além disso, em função da prioridade dada aos programas de estabilização econômica e do acirramento dos conflitos e disputas quanto à distribuição dos recursos, promoveu-se um esvaziamento de importantes itens da agenda pública, contrapondo-se à ampliação da participação e da diversificação das demandas sociais que começavam a ser publicizadas, conforme assinala Diniz:

Um fator adicional agrava esse quadro de dificuldades. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição dos recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, tais como as reformas sociais. Não só as possibilidades de crescimento, como as perspectivas de atenuação das desigualdades tornaram-se metas cada vez mais distantes. [...] O resultado foi a ênfase em uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais (DINIZ, 1997, p. 22).

Dessa análise apresentada por Diniz (1997), fica clara a opção feita pelo país, priorizando-se a esfera econômica em detrimento das esferas política e social, tornando mais distante a possibilidade de efetivação da democracia participativa buscada de maneira enfática por uma população que sempre teve seus direitos desvirtuados e tratados como privilégios ou favores. Também sinaliza para as discontinuidades que ocorrem nos processos sociais, avançando ou recuando conforme as condições que se apresentam a cada momento.

É neste cenário que se dá o terceiro padrão de articulação entre cidadania e mercado, a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse momento, o mercado de trabalho, como definidor das diretrizes do padrão de solidariedade social, deu lugar ao mercado de consumo, que passou a assumir este papel, acompanhando o ajuste estrutural da economia um processo de desinstitucionalização de direitos, sejam eles relativos à esfera do trabalho ou à esfera da garantia do acesso aos bens essenciais de consumo coletivo, independente do nível de renda de cada um e, portanto, de sua posição no mercado. Na perspectiva de promover a adequação da economia nacional ao modelo internacional, foram adotados mecanismos de *reengenharia* nas empresas, *privatizações*, *terceirizações*, *flexibilização das relações de trabalho* e outras

estratégias que tinham como objetivo a redução dos “custos sociais” da produção em busca da competitividade dos produtos brasileiros na economia global. Nesses processos, os trabalhadores tornaram-se ainda mais vulneráveis e o nível do desemprego ampliou-se, atingindo segmentos inimaginados, assumindo características mais heterogêneas (COHN, 2000), passando a pobreza contemporânea a ocupar outros espaços antes não pensados e chegando a patamares ainda não vistos, ampliando o grau de complexidade da questão e mesmo dificultando a identificação dos pobres e não pobres.

[...] De fato, ao lado da persistência da pobreza de raízes seculares, a face moderna da pobreza aparece registrada no empobrecimento dos trabalhadores urbanos integrados nos centros dinâmicos da economia do país (TELLES, 1999, p. 83).

Nesse contexto, ocorre toda uma ressignificação da concepção do modelo de Estado, que consiste na redução do seu tamanho e dos gastos públicos, provocando a desestruturação do pouco que havia de Estado de Bem-Estar Social, uma vez que o mesmo não chegou a se efetivar em sua plenitude no caso brasileiro. Sobre a redução do Estado e dos gastos públicos, Cohn afirma:

Redução do tamanho do Estado: significando privatização, terceirização, parcerias com a iniciativa privada, de caráter lucrativo e não lucrativo, e com a sociedade. Nesse sentido, busca-se racionalizar os custos distinguindo-se o Estado provedor do Estado produtor de bens e serviços. Redução do gasto público: significando a desinstitucionalização dos direitos sociais acompanhada de profundas alterações no pacto de solidariedade social até então vigente. É quando, então, busca-se a “grande transação” de reforma de nosso sistema de proteção social: passa agora a prevalecer não mais a situação do cidadão no mercado de trabalho, mas sua condição de cidadão enquanto capacidade de consumo e de poupança individual [...] (COHN, 2000, p. 396-397).

Por outro lado, esse processo de desmonte dos direitos sociais ocorreu exatamente no momento da democratização do país, sendo nesse cenário conturbado que começaram a se estruturar os conselhos gestores, resultantes das conquistas ratificadas na Constituição de 1988. Ambiente marcado por ambigüidades, onde o Estado estava desresponsabilizando-se de seu papel, tornando-se o Estado Mínimo, e, por outro lado, os vários segmentos sociais estavam buscando seus espaços para intervenção na definição, estruturação e controle das políticas públicas nas diversas áreas. Estava, assim, sendo criado um ambiente perigoso, pois à medida que o Estado sai de determinadas áreas ele está deixando o caminho livre para a atuação do mercado e, assim, os direitos sociais passam a ser tratados como mercadorias pelo setor privado ou como alvos de ações filantrópicas para o voluntariado. Em outros termos, saem da esfera pública para retornar à esfera privada, procedendo-se a uma *refilantropização da pobreza* (TELLES, 1999).

A reforma do sistema previdenciário ocorrida em 1999 reforça essa questão da responsabilidade do indivíduo em acessar os seus direitos individuais (não mais sociais), ao desvincular a contribuição previdenciária da relação de trabalho assalariada, através da substituição do *tempo de serviço* por *tempo de contribuição* para o cálculo de aposentadoria, prevalecendo a capacidade contributiva de cada indivíduo em lugar do vínculo empregatício formal, ou seja, independente de estar ou não empregado e de qualquer inserção formal no mercado de trabalho (COHN, 2000).

Diante desses ajustes, a questão social no Brasil deixou de ser uma questão de inclusão social *via trabalho*, forma clássica de regulação social no capitalismo moderno, para ser *via consumo*, fazendo prevalecer novos padrões de regulação social, que consistem num processo de desregulação dos direitos de “cidadania regulada”, até então vigentes, e de ruptura de contratos sociais preestabelecidos.

Nesse contexto, a pobreza passou a ser entendida como natural resultante da globalização e, portanto, criada por um fator externo à realidade brasileira. Assim, voltou a ser tratada como um *problema social* – uma situação social indesejável, porém possível de com ela se conviver. Somente ganhando presença no cenário político quando compreendida como *questão social*, passando a ser enfrentada com políticas sociais focalizadas nos grupos identificados como “socialmente mais vulneráveis”, buscando-se o setor privado e a sociedade para colaborarem, em parceria com o Estado, com ações que promovam o “alívio da pobreza” e não a sua superação, o que leva a seu processo de naturalização:

Naturaliza-se a pobreza porque a questão social agora passa a ser remetida, no debate político, a esse campo restrito de alívio da pobreza, tomada sempre em termos absolutos, e não em termos da desigualdade social vigente [...] (COHN, 2000, p. 400).

A política vigente na década de 1990 consistia em transpor para a esfera da responsabilidade privada a garantia da satisfação de determinadas necessidades sociais básicas. Sendo que a realidade brasileira, marcada por grandes disparidades sociais, necessita da presença do Estado com sua função redistributiva para corrigir esses hiatos sociais. Assim, o Estado precisa buscar novas formas de articular desenvolvimento e democracia no enfrentamento das desigualdades sociais, o que implica resgatar sua centralidade e, sobretudo, promover sua democratização, ainda não plenamente alcançada, apesar dos passos importantes dados a partir da Constituição de 1988, que garantiu espaços de participação social nos Conselhos Nacionais e em seus equivalentes estaduais e municipais, sobretudo na área social. Para Cohn (2000, p. 402), a grande tarefa consiste em efetivamente se construir e

consolidar uma ordem democrática, o que implica em deslocar a questão social do âmbito da pobreza para o da desigualdade social, transformando-a numa questão redistributiva de riqueza e poder.

Mas Albuquerque (2006) chama a atenção para o fato de que, em muitos casos, o que se verifica na prática é o flagrante contraste entre uma legislação avançada e a extrema limitação dos resultados alcançados em cada área de política pública. Verifica-se, também, a mobilização constante de segmentos democráticos da sociedade civil fortalecendo a participação cidadã e os canais de exercício do controle social, por um lado, e a total incapacidade do Estado em financiar estas políticas, por outro. Existe, ainda, um grande descompasso entre as reivindicações, a participação, o controle social e a execução das diversas políticas.

A partir de 2003, sob o Governo do Presidente Lula, a lógica de mercado, que trata *sujeitos de direitos* como *clientes*, começa a ser revertida, em alguma medida, passando a questão social a ganhar maior evidência na agenda do país e voltando o Estado a fazer investimentos em programas sociais como, por exemplo, o Programa Bolsa Família<sup>7</sup>, que busca promover distribuição de renda para significativos contingentes populacionais, retirando-os da condição de miserabilidade. Há, portanto, uma revigoração das políticas públicas, mas, em geral, continuam sendo formuladas como programas e projetos, caracterizando-se, portanto, como ações de governo e não como políticas de Estado, demonstrando a fragilidade que ainda encerram, estando sujeitas às vontades políticas vigentes em cada momento. Mesmo assim, o debate sobre a participação social reaviva-se, conforme Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007, p. 165), com a realização de conferências nacionais nas áreas de saúde, meio ambiente, trabalho e emprego, etc., criação de espaços de concertação social, maior interlocução do poder executivo com as organizações sociais e movimentos sociais.

Nesse novo contexto, o assalariamento formal começa a voltar, sem, contudo, suspender o processo de flexibilização das relações de trabalho, que ainda permanece na pauta do país. O problema do emprego é *desprivatizado*, passando a ser abordado como uma *questão social*, estando essa reversão atrelada à retomada sustentável do crescimento econômico, o qual depende de mudança na política econômica e da realização das reformas necessárias para o desenvolvimento do país. O cenário que começa a se desenhar “repercute

---

<sup>7</sup> Está sendo desenvolvida uma pesquisa em nível de Mestrado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, sobre o Programa Fome e que discute também esse programa.

de maneira importante no campo das políticas públicas de emprego e das comissões de emprego” (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

Todas essas mudanças – avanços e recuos – no trato da questão social, associadas a elementos políticos e econômicos, têm suas repercussões na estruturação e execução das políticas sociais e das políticas da área do trabalho, sendo estas também impactadas pelas transformações ocorridas no próprio mundo do trabalho. Diante disso, cabe ressaltar a relevância da participação e do controle social no desenvolvimento das políticas sociais e especificamente das PPETR, por um lado, como forma de assegurar que tais políticas contemplem as demandas sociais a que se destinam, por outro, como uma maneira de assegurar a democratização efetiva desses espaços de participação direta da sociedade, conquistados após muitas lutas dos mais variados movimentos sociais, além de outros fatores. No caso das PPETR, a participação e o controle social se fazem mais prementes ainda devido à própria fragilidade do SPETR, que ainda não possui uma solidez dentro da experiência brasileira. Neste sentido, apontam-se como experiências significativas do ponto de vista da participação social a realização dos I e II Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que geraram diretrizes importantes para a implementação de modificações no desenvolvimento das políticas dessa área.

### ***1.3 Democracia e Participação Social: difícil construção***

A participação social constitui-se como um elemento fundamental para a democratização das diversas políticas sociais e da área do trabalho no Brasil, sobretudo, em virtude de o país ter pouca vivência democrática, conforme análise trazida no item anterior. Em busca de uma melhor compreensão sobre sua relevância, é necessário abordá-la dentro da própria questão da democracia, partindo de uma discussão mais teórica, para em seguida enfatizar as peculiaridades relativas ao caso brasileiro, que vem de uma longa experiência de autoritarismo e centralismo no que se refere ao trato da coisa pública e da relação entre Estado e sociedade, conforme já mencionado.

A partir dos últimos anos da década de 1960, o termo *participação* ganhou evidência devido à demanda para a criação de novas áreas de participação e de implementação dos direitos reivindicados e conquistados por grupos diversos. Conforme afirma Pateman (1992, p. 9), essa intensificação dos movimentos por uma participação maior coloca uma questão fundamental para a teoria política: “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?”.

A compreensão sobre a participação e como a mesma deve se efetivar varia conforme as concepções de democracia. Assim, para aqueles que defendem a democracia representativa, ela vai assumir um papel menor, estando limitada às discussões e escolhas dos representantes. Enquanto que para aqueles que defendem a democracia participativa, ela passa a ter um papel de maior relevância, envolvendo a intervenção direta na definição e direcionamento da gestão pública, sendo fundamental para o funcionamento do sistema.

Para abordar a democracia como questão sociológica, Chauí (1997) parte da análise dos modelos de Schumpeter e de McPherson, buscando identificar suas diferenças e seus limites. O modelo democrático formulado por Schumpeter, conforme análise de Chauí (1997), trata sobre a democracia representativa, em que as pessoas escolhem e autorizam seus governantes que tomarão as decisões sobre as prioridades políticas a serem resolvidas e como resolvê-las. O funcionamento do sistema eleitoral, através de líderes cumpre o papel de proteger a sociedade contra os riscos da tirania, sendo o modelo político baseado no mercado econômico que tem como pressuposto a soberania do consumidor e da demanda. Para controlar a natureza instável e consumidora desses sujeitos políticos existe o aparato governamental através do Estado, com o papel de reforçar acordos, resolver os conflitos e minimizar as aspirações.

Segundo Pateman (1992), a teoria da democracia mais aceita entre os teóricos da política e sociólogos políticos consiste naquela em que o conceito de participação assume um papel menor, além da ênfase dada aos perigos inerentes à ampla participação na política, como, por exemplo, de prejudicar a estabilidade do sistema político, assim como as condições ou os pré-requisitos necessários para assegurar tal estabilidade.

Estudiosos da atual teoria da democracia, como Berelson, Dahl, Sartori, Eckstein e outros, tomaram como referência os estudos de Schumpeter sobre democracia. Esses teóricos, assim como Schumpeter, não vêem a participação como algo de maior relevância para a democracia, configurando-se apenas como um mecanismo necessário à democracia representativa, ocorrendo em momentos muito específicos e pontuais. Neste sentido, Pateman afirma que na teoria contemporânea da democracia, esta “vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional”, sendo a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres, o elemento democrático característico; e as eleições são essenciais para a democracia, pois é principalmente através dela que a maioria pode realizar o controle sobre os líderes. A igualdade política, na teoria, refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidade de acesso aos meios de influência sobre os líderes. Por fim, a participação, no que se refere à maioria,

significa a participação na escolha daqueles que tomarão as decisões, sendo sua função apenas de proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados (PATEMAN, 1992).

De acordo com essa concepção, para que o sistema se mantenha estável, são necessárias certas condições: o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático funcionando; o treinamento social ou a socialização, necessários ao método democrático, podem ocorrer dentro das estruturas de autoridade existentes, variadas e não-governamentais, desde que haja alguma congruência entre estas e a estrutura do governo (PATEMAN, 1992).

Segundo Pateman, o equívoco cometido por esses teóricos consiste em incorrer no mesmo “erro” que Schumpeter, na medida em que partiram da sua definição de democracia clássica, que descreveu o método democrático clássico como o “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas, o qual realiza o bem comum, fazendo com que o próprio povo decida questões através da eleição de indivíduos, os quais devem reunir-se em assembleias para executar a vontade desse Povo” (SCHUMPETER *apud* PATEMAN, 1992). Contudo, afirma Pateman que Schumpeter não apenas fez uma falsa representação daquilo que os chamados teóricos clássicos tinham a dizer, como também não se deu conta que podem se encontrar duas teorias bem distintas sobre democracia nos textos deles, referindo-se a Bentham, James Mill, Rousseau e J. S. Mill (PATEMAN, 1992).

Para Bentham, James Mill e o próprio Schumpeter, a participação consiste apenas em um mecanismo de proteção, residindo a natureza “democrática” do sistema, em grande medida, na forma dos “arranjos institucionais” nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, sendo, estes, teóricos do governo representativo. Pateman argumenta que suas contribuições são importantes à teoria e à prática da democracia atual, mas acrescenta ela:

Contudo, deve-se notar que a teoria do governo representativo não representa toda a teoria democrática, como sugerem muitas obras recentes. [...]. Nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que denominei de sociedade participativa [...] (PATEMAN, 1992, p. 33).

Assim, afirma ela, não faz sentido falar de uma teoria “clássica” da democracia, quando são identificadas pelo menos duas: democracia representativa e democracia participativa, além de suas variâncias internas.

Em contraposição ao modelo schumpeteriano, McPherson propõe o modelo da “democracia participativa”, que consiste em um projeto e não em uma descrição empírica e encerra um conjunto de precondições ou as condições sociais da democracia:

a) mudança da consciência popular, que passa a ver-se não mais como consumidora, mas como agente e executor que desfruta de suas próprias decisões. Trata-se do sentimento de comunidade; b) grande diminuição da atual desigualdade social e econômica, na medida em que a desigualdade é o motor da coesão da ordem capitalista, pois impede a participação político-partidária e é sustentáculo da ordem vigente; c) estimular procedimentos pelos quais se viabilizem as propostas de Marx (ditadura do proletariado) e de Stuart Mill (alargamento das franquias e aumento da participação) numa democracia participativa. [...] d) enfatizar o peso do ônus social trazido pelo crescimento do capitalismo, as dúvidas quanto às capacidades do capitalismo financeiro para satisfazer necessidades aumentadas pela desigualdade, a consciência dos prejuízos causados pela apatia política (CHAUÍ, 1997, p. 139-140).

Esse modelo privilegia os movimentos sociais, tendo por base a ampliação do espaço político pela sociedade civil. A democracia participativa combinaria a democracia direta na base e a democracia por delegação nos níveis posteriores culminando com um conselho nacional para assuntos de interesse nacional, e conselhos locais e regionais para os setores desses segmentos territoriais (MCPHERSON *apud* CHAUÍ, 1997).

Contudo, Chauí analisa que esses dois modelos, embora opostos, referem-se à democracia liberal e chama a atenção para o fato de que a peculiaridade liberal consiste em conceber a democracia estritamente como sistema político baseado nos postulados institucionais seguintes tomados como condições sociais da democracia:

- 1) A legitimidade do poder é assegurada pelo fato de os dirigentes serem obtidos pela consulta popular periódica, onde a ênfase recai sobre a vontade majoritária. As condições aqui postuladas são, pois, *a cidadania e a eleição*.
- 2) A eleição pressupõe a competição entre posições diversas, sejam elas de homens, grupos ou partidos. A condição aqui postulada é a *existência de associações* cuja forma privilegiada é o *partido*.
- 3) A competição pressupõe a publicidade das opiniões e liberdade de expressão. A condição aqui postulada é a *existência da opinião pública como fator de criação da vontade geral*.
- 4) A repetição da consulta em intervalos regulares visa proteger a minoria garantindo sua participação em assembleias onde se decidem as questões de interesse público, e visa proteger a maioria contra o risco de perpetuação de um grupo no poder. As condições aqui postuladas são a *existência de divisões sociais (maioria/minoria) e de parlamentos*.
- 5) A potência política é limitada pelo judiciário, que não só garante a integridade do cidadão face aos governantes, como ainda garante a integridade do sistema contra a tirania, submetendo o próprio poder à lei, isto é, à Constituição. As condições aqui postuladas são a *existência do direito público e privado, a lei como defesa contra a tirania e, por conseguinte, a defesa da liberdade dos cidadãos* (CHAUÍ, 1997, p. 141, grifos nossos).

Pondera Chauí (1997) que estes critérios políticos e sociais formulam a democracia como uma forma de vida social que se expressa apenas “no processo eleitoral, na mobilidade

do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo”. E chama a atenção para a sua fragilidade dentro do sistema capitalista:

Se na tradição do pensamento democrático, democracia significa: a) igualdade, b) soberania popular, c) preenchimento das exigências constitucionais, d) reconhecimento da maioria e dos direitos da minoria, e) liberdade, torna-se óbvia a fragilidade democrática no capitalismo (CHAUÍ, 1997, p. 141).

Assim, a democracia precisa ser percebida como forma da própria vida social, de maneira que suas condições sociais “seriam menos precondições para a democracia, seriam menos condições *dadas* para haver democracia, e seriam mais a expressão de uma sociedade democrática através de suas próprias instituições”. Nesta perspectiva, na esfera econômica, essas condições consistem na “transformação das relações de classe pela transformação do sistema de produção e do sistema de propriedade, com o fim da exploração da força de trabalho, da separação entre trabalho braçal e trabalho intelectual, em suma trata-se da igualdade sócio-econômica”. Neste sentido, a democracia passa pela questão da definição da qualidade do ganho e da perda para o conjunto da sociedade, redefinindo o papel da economia, passando ela a ser condição social da democracia (CHAUÍ, 1997, p. 142-3).

Na esfera político-institucional, sob tal perspectiva, “consiste em admitir que se trata de uma forma política não só aberta aos conflitos, mas essencialmente definida pela capacidade de conviver com eles e de acolhê-los, legitimando-os pela institucionalização dos partidos e pelo mecanismo eleitoral” e também pela defesa do pluripartidarismo. Contudo, a ocorrência do pluripartidarismo se representa, por um lado, a aceitação das divergências, por outro, consiste apenas em um signo da possibilidade democrática e não sua efetividade (CHAUÍ, 1997, p. 145). Ou seja, por si só ele não assegura que a democracia ocorra, pois os próprios partidos políticos podem ter práticas antidemocráticas em seu interior.

Chauí aponta que a condição social mais urgente da democracia talvez seja a informação. E continua ela:

Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente, em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produtor do saber (CHAUÍ, 1997, p. 146).

Sobre a questão da informação, Chauí afirma que nas sociedades não-democráticas<sup>8</sup> há regras claras de interdição quanto ao emissor, ao receptor, à mensagem, seu tempo e seu lugar. Por outro lado, as sociedades que desenvolveram amplamente a idéia da cultura de massa criaram as abstrações: “o discurso competente (a fala e o saber do especialista) e a massa (o agregado amorfo e sem fisionomia dos receptores do conhecimento)”, os quais cumprem a mesma função de interdição. Assim, a noção de competência marca a desigualdade entre os detentores do saber e os despossuídos e através dos meios de comunicação é difundida por toda a sociedade. A autora continua: “a competência acrescenta à regra de interdição que pesa sobre o saber, a regra da exclusão às quais se soma uma terceira que é o monopólio da informação e, conseqüentemente, do saber e de sua manipulação” (CHAUÍ, 1997, p. 146-7).

Essa discussão sobre a informação é bastante pertinente, pois é um fator que influi diretamente na qualidade da participação social, nos diversos espaços de participação e controle sociais instituídos.

No que se refere à democracia participativa, algumas experiências surgiram como resultados de uma série de movimentos que ocorreram na Europa, a partir do final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, com a finalidade de apresentar alternativas políticas às formas organizacionais das emergentes democracias representativas, referências das democracias modernas. Experiências “vivenciadas na *Comuna de Paris*, nos *Soviets* russos, nos *Conselhos Operários* de Turim, nos conselhos na Alemanha dos anos 1920” consistiam nos primeiros experimentos baseados em conselhos como instrumentos de gestão da vida pública, partindo da compreensão de que a democracia está intimamente vinculada ao valor da participação na vida pública (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 172-3).

Os limites trazidos pela democracia representativa, pelo processo de burocratização e o distanciamento dos partidos de esquerda, dos sindicatos e das lideranças políticas em relação aos segmentos a que se propunham representar corroboraram o argumento favorável à criação e ao fortalecimento dos conselhos para a gestão da vida pública. Desse modo,

[...] os conselhos surgiram na modernidade ocidental especialmente como alternativa ao modo tradicional de “fazer política”, em contextos de crises políticas e institucionais (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 173).

Essa criação de conselhos é analisada e defendida por vários autores como um espaço de redenção da política, a exemplo de Arendt (*apud* Ribeiro e Krause, 2007, p. 173-4), que

---

<sup>8</sup> Chauí (1997, p. 147) adianta que sob o aspecto da informação “será difícil encontrar alguma sociedade que seja democrática”.

aponta o sistema de conselhos como uma nova forma de governo, vislumbrando, inclusive, a possibilidade de criação de um novo conceito de Estado: um Estado-conselho, sobre o qual ela discorre:

Um estado-conselho deste tipo, para o qual o princípio de soberania fosse totalmente discrepante, seria admiravelmente ajustado às mais diversas espécies de federações, especialmente porque nele o poder seria constituído horizontalmente e não verticalmente (ARENDDT, 1973, p. 201 *apud* RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 174).

Na origem da formação dos conselhos nas democracias ocidentais está presente a necessidade de superar a limitação à participação política que existe no Estado Moderno ocidental. Daí a necessidade de se buscar mecanismos para a ampliação dessa participação, ou seja, ampliação da democracia participativa.

As autoras chamam a atenção para o fato de que “nas primeiras experiências de conselhos estava presente a crítica ao Estado moderno, sob a perspectiva de se buscar construir uma organização política que fosse capaz de superar essa forma de organização”. Contudo, as discussões presentes nessas primeiras experiências “não eram predominantemente reflexo de uma crise do Estado, enquanto uma organização incapaz de responder às demandas básicas de uma sociedade”, mas sim “o fato de que as referidas iniciativas advinham de organizações de esquerda e de setores da classe operária, mobilizados em torno de um projeto de democratização do Estado e da sociedade”, situação que vai ser modificada a partir dos anos 1980, quando o Estado moderno dá sinais de esgotamento na gestão pública e os conselhos deixam de pretender ser alternativas a esse Estado, passando a participar com ele das decisões que antes era de sua exclusiva responsabilidade (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 175).

Essas abordagens sobre a democracia e a participação e a referência a algumas experiências foram trazidas aqui com o propósito de apresentar a complexidade que estas práticas envolvem e, ao mesmo tempo, possibilitar uma melhor compreensão sobre os embates, as dificuldades e os desafios que estas questões enfrentam para se efetivar na experiência brasileira, com todas as suas peculiaridades econômicas, sociais e políticas. No sentido de realçar aspectos historicamente característicos da realidade brasileira, frente às quais a questão democrática não pode deixar de ser referida, recorre-se mais uma vez à Marilena Chauí. Para esta autora, a sociedade brasileira constitui-se como autoritária porque não conseguiu ainda concretizar os princípios do liberalismo e do republicanismo e estruturou-se de maneira hierarquizada, tendo o Estado como o fundador do social e as relações sociais não se efetuam sob a forma de direito, mas de tutela e de favor e a “legalidade se constitui

como círculo fatal do arbítrio (dos dominantes) à transgressão (dos dominados) e, desta, ao arbítrio (dos dominantes) (CHAUÍ, 1986, p. 47-8).

Tomando como referência a interpretação trazida por Roberto Schwarz, Chauí (1986) pondera que esse autoritarismo decorreria menos do processo de colonização de origem ibérica e mais das peculiaridades de uma sociedade na qual o liberalismo político instalou-se sobre uma economia escravista, e que teve seus elementos reforçados com o golpe de Estado de 1964, momento a partir do qual ocorreu uma centralização do poder pelo Executivo e uma ampliação do autoritarismo na condução da vida socioeconômica e política, sob o argumento da responsabilidade, do pragmatismo e do moderno.

Com a autodenominação de Nacionalismo Responsável (isto é, baseado no modelo econômico do endividamento externo e do tripé Estado-multinacionais-indústrias nacionais) e Moderno (isto é, tecnocrático), instala-se no Brasil, desde meados dos anos 60, um poder centralizado pelo Executivo, apoiado em leis de exceção (Atos Institucionais e Atos Complementares) e na militarização da vida cotidiana, inicialmente com o nome de “guerra permanente ao inimigo interno” e, ao término das ações subversivas e de guerrilha, com a transferência do aparato militar-repressivo para o tratamento comum da população, em especial trabalhadores do campo e da cidade (particularmente sindicalistas de oposição), desempregados, negros, menores infratores, presos comuns e delinquentes em geral (aí incluídos travestis e prostitutas) (CHAUÍ, 1986, p. 48).

Mais conhecido como “modernização conservadora”, esse modelo político deu-se após o Governo de João Goulart, que se caracterizou pela presença popular na cena pública. Em função disso construiu-se uma memória histórica segundo a qual, no período compreendido entre 1946, que marca o fim da Ditadura Vargas ou Estado Novo, e 1964, que marca o fim do populismo de João Goulart com o golpe de Estado de 1º de abril, o Brasil caracterizava-se como uma “democracia”. Chauí chama a atenção para o paradoxo que essa memória traz em si:

[...] Essa memória é paradoxal porque tecida de vários esquecimentos significativos, como, por exemplo, o de que a Constituição de 1946 define a greve como ilegal, mantém a legislação trabalhista outorgada pela ditadura Vargas (e que é reprodução literal da Carta Del Lavoro, de Mussolini), proíbe o voto aos analfabetos (isto é, à maioria da população, na época), coloca o Partido Comunista na ilegalidade, conserva a discriminação das mulheres, consagrada pelos códigos Civil e Penal etc. (CHAUÍ, 1986, p. 50).

A partir dessa análise não é possível falar em democracia no período considerado e, por conseguinte, não cabe falar em “re-democratização” do país. Mas, essa memória assim considerava o golpe de 1964 uma ruptura da democracia e em decorrência defendia a re-democratização do país como prioridade para o estabelecimento de novos vínculos entre sociedade civil e Estado, de acordo com os progressistas, ou entre a nação e o Estado, de

acordo com os conservadores. Esse processo iniciou-se a partir de 1975, chegando ao auge com: a suspensão do Ato Institucional nº 5, a anistia aos presos políticos e exilados, o retorno do pluripartidarismo, as eleições diretas para governadores dos Estados (1982) e a eleição de um civil para a Presidência da República, em 1985, mesmo que indireta, dando início à Transição Democrática que, em outros termos, significou “governo civil sujeito a veto militar” (CHAUÍ, 1986).

Chauí (1986) considera que a interpretação da realidade política brasileira a partir dessa memória possui duas características principais, a saber:

[...] por um lado, visualiza as modificações ocorridas no país privilegiando as ações do Estado e dando pouco ou quase nenhum relevo aos movimentos sociais e populares que contribuíram para elas (o que é paradoxal, para quem fala em democratização); por outro lado, define o autoritarismo não só como “ruptura” ou “exceção”, mas, sobretudo apenas como um regime político, ou melhor, como uma forma de governo, deixando na sombra o fundamental, isto é, que a sociedade brasileira, enquanto sociedade, é autoritária (CHAUÍ, 1986, p. 51).

Desta maneira, caracteriza-se como uma memória autoritária ao não valorizar as práticas de contestação e de resistência social e popular e ao privilegiar as ações originadas do alto. Mas, é importante considerar que, desde meados de 1974, setores distintos das diversas classes sociais fizeram oposição ao regime, e essa mobilização foi avolumando-se levando ao processo de abertura política e democratização do país (CHAUÍ, 1986).

As reivindicações, contestações e resistências por parte da sociedade possuíam origens, motivações e conteúdos diversos, embora representassem a luta social pela democracia. Davam-se, por exemplo, em prol de: redução da interferência do Estado na economia; democratização dos serviços públicos, nas áreas de educação e de saúde; ampliação do espaço de discussão e dos centros de decisão nas instituições públicas e privadas; liberdade e autonomia dos sindicatos em relação ao Estado que os controlava por meio do imposto sindical compulsório; direito de greve; distribuição das terras aos sem-terra e garantia do direito à terra para os posseiros; luta pelos direitos humanos; luta contra a Lei de Segurança Nacional e a Lei dos Estrangeiros; reivindicação de uma Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana, eleita por sufrágio universal, entre diversas outras mobilizações (CHAUÍ, 1986, p. 52-3).

Essa diversidade de origens, motivações e conteúdos presente nas lutas sociais indicam a heterogeneidade que envolve a sociedade civil, a qual é tratada por alguns como se fosse um todo coeso, homogêneo. E noutros casos, partindo dessa visão, é tomada como sendo a depositária de todas as virtudes em contraposição ao Estado autoritário e

centralizador, quando na realidade um é reflexo do outro, conforme aponta a própria análise de Chauí (1986), e trazem em si uma multiplicidade de interesses, por vezes divergentes e mesmo antagônicos.

Neste sentido, Chauí (1986) faz uma descrição do que caracteriza a sociedade brasileira como autoritária. Entretanto, com isso, a autora não nega as lutas, as resistências e os movimentos provenientes da sociedade. Ao contrário, ela também destaca os esforços realizados pela população em busca da superação do autoritarismo e afirma que “o insucesso de muitas lutas sociais e políticas não invalida esses esforços, pelo contrário, revela o conjunto de obstáculos à transformação” (1986, p. 61).

Faz um resgate das lutas para a conquista da cidadania, que ocorreram em três níveis simultâneos e diferentes. No primeiro nível, “a cidadania está referida ao direito de representação política, tanto como direito a ser representado como direito a ser representante”, participando os cidadãos da vida política através de partidos políticos, da voz e do voto, reduzindo o raio de ação do Poder Executivo em favor do Poder Legislativo. No segundo nível, o foco consiste “na defesa da independência e liberdade do Poder Judiciário, a cidadania estando referida aos direitos e liberdades civis”, sendo exigido o “estabelecimento de garantias individuais, sociais, econômicas, políticas e culturais cujas linhas gerais definem o estado de direito onde vigorem pactos a serem conservados e respeitados e o direito à oposição”. Por fim, no terceiro nível, “a cidadania surge como emergência sócio-política dos trabalhadores (desde sempre excluídos de todas as práticas decisórias no Brasil) e como questão de justiça social e econômica” em que as mobilizações se dão na perspectiva de estabelecer “um novo modelo econômico destinado à redistribuição mais justa da renda nacional”, de maneira que não só se desfaça a excessiva concentração da riqueza e seja modificada a política social do Estado, mas, sobretudo, no sentido de que “as classes trabalhadoras possam defender seus interesses e direitos”, seja através dos movimentos sociais, sindicais e de opinião pública, seja pela participação direta nas decisões concernentes às condições de vida e de trabalho (CHAUI, 1986, p. 61-2).

Essas lutas em torno do direito à representação, à liberdade e à participação, configuram o centro das reivindicações democráticas que ampliaram a questão da cidadania, fazendo-a passar do plano político institucional ao da sociedade como um todo, estando a novidade dessas lutas localizada em dois registros principais:

Por um lado, no registro político, a luta não é pela tomada do poder identificado com o poder do Estado, mas é luta pelo direito de se organizar politicamente e de participar das decisões, rompendo a verticalidade hierárquica do poder autoritário.

Por outro lado, no registro social, observa-se que as lutas não se concentram apenas na defesa de certos direitos ou na sua conservação, mas são lutas para conquistar o próprio direito à cidadania e constituir-se como sujeito social, o que é particularmente visível nos movimentos populares e dos trabalhadores (CHAUÍ, 1986, p. 62).

A partir dessa referência à análise sobre a experiência brasileira realizada por Chauí (1986), é possível avaliar a dimensão do desafio enfrentado para uma construção democrática e participativa em relação às políticas sociais e às PPETR, pois mesmo certos espaços de participação estando assegurados na própria Constituição Federal e nas diversas legislações específicas de cada área, a efetivação da prática democrática exige a superação das práticas autoritárias, centralistas e paternalistas – que permeiam historicamente as relações sociais e não estão localizadas apenas no Estado, mas espalhadas por toda a sociedade – e sua substituição por novos valores e práticas sociais que assegurem os direitos sociais mais amplos.

## Capítulo 2 – Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil

---

Este Capítulo tem por objetivo discutir a trajetória das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR no Brasil, recuperando o seu desenvolvimento histórico, analisando as transformações sofridas ao longo dos anos; para, em seguida, centrar-se no momento pós-processo de democratização do país, que teve como instrumento legal e marco importante a Constituição Federal, promulgada em 1988, resultante da mobilização e articulação de agentes políticos e da sociedade através dos movimentos sociais e sindicais e dos partidos políticos. Trata também dos meios de controle social instituídos a partir da institucionalização dos espaços para a participação cidadã, ressaltando a sua importância para a estruturação, execução e controle das PPETR, as quais passaram a ser desenvolvidas de maneira descentralizada por meio de parcerias entre a União, os Estados e os municípios, envolvendo ainda instituições privadas denominadas “executoras”. Assim, o presente Capítulo está subdividido nos seguintes itens: *Desenvolvimento Histórico das PPETR*; *Constituição de 1988 e suas Repercussões sobre as PPETR*; e *Controle Social e sua Importância para a Gestão Descentralizada das PPETR*.

### 2.1 Desenvolvimento Histórico das PPETR

As PPETR ganharam uma maior projeção e amplitude, no Brasil, a partir do novo quadro institucional propiciado pela Constituição Federal de 1988, mas já no início do século XX começaram a ser instituídas as primeiras políticas de amparo ao trabalhador. Nesse período, passaram a ganhar ênfase, nos setores produtivos tradicionais – como o têxtil e o de transporte –, movimentos operários grevistas, que inicialmente lutavam por melhores salários, mas aos poucos foram incorporando outras reivindicações, como: a redução da jornada de trabalho; o seguro contra acidentes; a criação de um sistema de aposentadorias; a regulação do trabalho do menor e da mulher, do direito a férias, do pagamento de horas extras, etc. (VIANNA, 1976 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998).

Esse movimento reivindicatório fez surgir na cena política a *questão social*, conforme visto no Capítulo 1, e resultaram daí algumas conquistas, sobretudo, a partir da década de 1920. Ainda em 1919, instituiu-se a Lei nº 3.724, que introduziu a proteção contra acidentes de trabalho. Em 1923, foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAP<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> As CAP foram criadas através da Lei nº 4.682, conhecida como Lei Elói Chaves (BARBOSA e MORETO, 1998, p. 62).

constituindo-se como o primeiro passo para a estruturação de um sistema de previdência social, cuja finalidade era prover pensões, aposentadorias e assistência médica a seus filiados e dependentes, sendo financiadas pela contribuição compulsória dos empregadores e dos trabalhadores. Ainda em 1923, foi instituído o Conselho Nacional do Trabalho. Em 1926, foram regularizadas as leis de proteção contra acidente de trabalho e de férias e o código de menores. Em 1927, criou-se o seguro contra doença, estabelecendo-se as bases para o Direito do Trabalho no país (VIANNA, 1976 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998).

Entretanto, essas iniciativas eram fortemente marcadas pelo caráter restritivo quanto à abrangência, beneficiando apenas alguns segmentos dos trabalhadores vinculados ao mercado de trabalho formal (BARBOSA e MORETO, 1998). Começaram a ser implantadas de maneira muito tardia no Brasil, ao comparar-se aos países desenvolvidos, devido, mesmo, ao atraso no processo de industrialização do país. No início do Século XX eram ainda muito baixos os níveis de trabalho assalariado no país. Acrescente-se o fato de que, como considerado anteriormente, prevalecia uma tradição política por demais autoritária (BARBOSA e MORETO, 1998).

No período do Estado Novo foram adotadas várias medidas voltadas para a área do trabalho. Concomitantemente ao processo de regulamentação do trabalho, houve o declínio do movimento imigratório, começando a ocorrer, a partir da década de 1930, a nacionalização do mercado de trabalho, com a substituição do operariado imigrante pelo operariado nacional, formado por filhos de imigrantes europeus e por nordestinos migrantes da agricultura para a indústria em expansão (CARONE, 1982 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998). Essa nacionalização foi fortalecida com a Revolução de 1930, que fez Getúlio Vargas ascender ao poder, modificando os destinos políticos, econômicos e sociais do país, levando à formação de um Estado mais centralizador e autônomo, cujas linhas de atuação estavam assim definidas:

[...] no âmbito econômico, [o Estado] procurou promover a industrialização da nação; no âmbito social, assegurou proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os; e no âmbito político, reuniu as várias forças em torno do projeto de criação de uma indústria de base, que funcionaria como fator de garantia da ordem interna (FAUSTO, 1995 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998, p. 63-4).

O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado em 1930 e a partir desse ano, até 1937, a legislação social foi ampliada. O Ministério do Trabalho adotou como uma de suas primeiras medidas a Lei dos Dois Terços, como forma de assegurar que pelo menos dois terços do total de empregados das empresas fossem brasileiros natos. Essa estratégia, por um lado, buscava reduzir as pressões dos movimentos populares contra a elevação dos preços dos

produtos e a falta de emprego provocadas pela crise de 1929 e, por outro lado, viabilizava a constituição de um mercado de trabalho nacional (BARBOSA e MORETO, 1998).

Em 1931, foi decretada a Lei de Sindicalização, a qual proibiu movimentos políticos e ideológicos dos sindicatos e exigia que os estatutos das entidades sindicais fossem aprovados pelo Ministério do Trabalho; acabou com a pluralidade sindical, reconhecendo apenas um sindicato por profissão em cada base territorial ou município; e as receitas financeiras dos sindicatos, originárias das contribuições compulsórias dos trabalhadores, passaram a ser controladas pelo Ministério, dando a este amplos poderes para intervir naqueles. Nesse mesmo ano, também foi regulamentado o trabalho da mulher. A Lei do Trabalho do Menor tornou ilícito o trabalho industrial para menores de 14 anos, e os jovens de 14 a 18 anos só poderiam trabalhar quando possuíssem documentos e em tipos específicos de ocupações. O trabalho noturno também foi regulamentado, sendo admitido sob determinadas condições (BARBOSA e MORETO, 1998).

Em 1932, foi instituída a Carteira Profissional como documento para todos os trabalhadores maiores de 16 anos, na qual passava a constar o registro de sua vida profissional; foi aprovada a Lei das Convenções Coletivas, que regulava a forma de negociação das condições de trabalho entre os empregadores e os trabalhadores, diretamente ou através dos sindicatos; e foi regulamentada a jornada de trabalho de 48 horas semanais. Entre 1933 e 1936 outras categorias profissionais, sobretudo do setor de serviços, tiveram o horário de trabalho e o descanso semanal definidos em lei e também foram promulgadas novas leis de concessão de férias, em substituição à antiga, que não estava sendo cumprida pelos empregadores. A Lei de Assistência e Previdência Profissional foi renovada e ampliada em 1934, cobrindo o acidente de trabalho e estipulando os mecanismos correspondentes de assistência, indenização e processo. Em 1935, essa lei foi complementada por um decreto que criou o seguro especial e regulamentou as normas para operações de seguro-desemprego contra acidentes de trabalho (BARBOSA e MORETO, 1998).

Nesse período, as CAP foram transformadas nos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, ampliando a cobertura da Previdência Social, ao passarem a ser organizados por categorias profissionais ou conjunto de profissões correlatas, e não mais por empresas, mas mantendo os mesmos objetivos daquelas (BARBOSA e MORETO, 1998). O salário mínimo foi introduzido na Constituição de 1934, como forma de garantir um rendimento mínimo para o trabalhador, sobretudo para aquele não qualificado e em ocupações de baixa produtividade. Contudo, não se aplicou de imediato, sendo criadas as Comissões do Salário Mínimo, em 1936, através da Lei nº 185, que tiveram sua composição definida apenas em

1938, contando com a participação paritária de trabalhadores, empregadores e governo, cujo papel consistia em definir as necessidades essenciais da população em relação à alimentação, vestuário, habitação e transporte, servindo de parâmetro para a determinação do salário mínimo, que garantisse a sua sobrevivência e reprodução. Passando a vigorar a partir de 1º de maio de 1940, pelo decreto-lei nº 2.162, o salário mínimo tinha a função de, por um lado, assegurar um nível mínimo de subsistência para o trabalhador, e, por outro lado, definir o patamar salarial dos trabalhadores de base, funcionando como mecanismo regulador do mercado de trabalho. Em 1939, foi criada a Justiça do Trabalho e, em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, a qual reunia todas as normas que regulamentavam o trabalho, os sindicatos e a Previdência Social (BARBOSA e MORETO, 1998). Essas iniciativas sinalizavam passos importantes em relação à proteção do trabalhador, mas também expressavam o caráter autoritário do Estado brasileiro, que as instituiu sem assimilar as demandas dos movimentos sindicais da época, promovendo um nivelamento “pela base” dos direitos sociais.

O Estado, ao mesmo tempo em que buscou estruturar o mercado de trabalho, também procurou atender às necessidades para a implantação e consolidação da indústria nacional, sobretudo, em relação à formação da mão-de-obra especializada. Na área da qualificação profissional, em virtude do crescimento urbano e da conseqüente emergência do setor industrial e, para dar sustentação a ele, do setor de serviços, começou a ser constituído o *Sistema S*<sup>10</sup> a partir dos anos de 1940, com a estruturação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI<sup>11</sup> e do Sistema Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC<sup>12</sup>, tendo a finalidade de “qualificar a mão-de-obra para substituir os operários estrangeiros – fonte de efervescência política e de lutas sindicais – por trabalhadores brasileiros”, cujo propósito maior era “educar e disciplinar os homens na sua vida produtiva, no trabalho e fora dele”, promovendo um ajustamento de seu comportamento social às exigências do processo de industrialização com sua racionalidade (DRUCK, 1999, p. 55). Com esse objetivo, o *Sistema S* configurou-se como um dos principais mecanismos de

---

<sup>10</sup> O Sistema S é composto também pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Social do Transporte – SEST, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

<sup>11</sup> Foi criado através do decreto-lei nº. 4.048 em 22 de janeiro de 1942. Disponível em: <[http://www.senai.br/br/Institucional/snai\\_his.aspx](http://www.senai.br/br/Institucional/snai_his.aspx)>, Acesso em: 15 set 2008.

<sup>12</sup> Foi criado através do decreto-lei nº. 8621 de 10 de janeiro de 1946. Nessa mesma data, foi promulgado outro decreto-lei de nº. 8622, que tratava sobre a aprendizagem dos comerciários, objetivo primeiro do SENAC. Disponível em: <<http://www2.mt.senac.br:8080/index.php?e11=KQcNHlgHGgEbSRgUSRcEAw%3D%3D>>, Acesso em: 15 set 2008.

formação profissional, dirigido aos operários especializados. Na mesma perspectiva, existiam as escolas técnicas públicas, que eram vinculadas ao sistema educacional formal e voltadas para a formação dos quadros de nível médio das empresas (BARBOSA e MORETO, 1998).

Do início dos anos 1930 até o início dos anos 1960, ocorreram no Brasil a estruturação e consolidação do mercado de trabalho nacional, como resultados da ampliação das ocupações urbanas e do trabalho assalariado. No plano político e da representação sindical, este período representou o aumento do poder tutelar do Estado, que outorgava aos trabalhadores direitos e benefícios, ao mesmo tempo em que limitava a área de ação dos sindicatos (BARBOSA e MORETO, 1998).

Barbosa e Moreto (1998) ressaltam que, em alguns momentos, como em meados dos anos 1940 e início dos anos 1960, houve resistências a esse sistema corporativo de relação de trabalho, surgindo propostas para a sua democratização, abrindo espaço para a formação de centrais sindicais e comissões de fábricas e para o estabelecimento de contratos coletivos de trabalho. Contudo, o regime militar inviabilizou essas iniciativas e durante sua vigência ampliou-se o controle do Estado sobre os sindicatos, com as reivindicações e manifestações dos trabalhadores passando a ser combatidas com muito mais veemência. Com isso, produziu um significativo salto na produção nacional (conhecido como o “Milagre Brasileiro”), ao mesmo tempo em que esses resultados não foram partilhados com a maioria da população. A concentração de renda ampliou-se significativamente nesse período, conforme mostra a análise a seguir:

Se, de um lado, o nível de emprego aumentou mais rapidamente que o incremento da População Economicamente Ativa (PEA), reduzindo o índice de desemprego e também de pobreza, de outro, houve uma piora na distribuição de renda por causa do arrocho do salário mínimo e da proibição das negociações coletivas. Assim, se os 20% mais pobres recebiam 3,9% da renda nacional em 1960, esta participação decresceu para 2,8% em 1980; enquanto isso, os 10% mais ricos aumentaram a sua participação na renda nacional de 39,6% para 50,9% no mesmo período (SERRA, 1982 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998, p. 72-3).

Essa situação, com o aprofundamento da heterogeneidade social, configura-se inversa a ocorrida nos países centrais após a II Guerra Mundial, em que o ambiente democrático e a participação dos sindicatos através das negociações coletivas tiveram papel fundamental para a construção do Estado de Bem-Estar Social e de uma maior homogeneização social, conforme apontam Barbosa e Moreto (1998) e acrescentam:

O arrocho salarial dos trabalhadores teve como ponto de partida a perda de poder aquisitivo do salário mínimo, que deixou de corresponder aos objetivos para os quais havia sido criado, apesar da Constituição de 1967 ter mantido, neste aspecto, a redação da Carta de 1946. No período posterior a 1964, o valor do salário mínimo,

em vez de ter como referência o custo de sobrevivência do trabalhador (mínimo vital), tornou-se sinônimo das menores remunerações pagas nas empresas de baixa produtividade e da política antiinflacionária do governo militar (BARBOSA e MORETO, 1998, p. 73).

Em relação à previdência social, houve uma expansão no período, sendo criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, em 1966, agrupando em um único organismo todos os IAP existentes. Nesse novo sistema, o Estado assumiu a gestão, deixando de fora as representações de trabalhadores e empregadores, e o sistema de capitalização foi substituído pelo sistema de repartição simples, no qual os atuais contribuintes pagam pelos atuais aposentados, não existindo uma relação direta entre o montante da contribuição e a aposentadoria efetiva de cada trabalhador (BARBOSA e MORETO, 1998).

Na década de 1970, ocorreu a expansão do sistema previdenciário, estendendo-se a categorias do setor urbano até então desatendidas e avançando para a proteção do trabalhador rural. Nesse período, completou-se o sistema de seguridade social iniciado nos anos 1930, abrangendo o conjunto dos trabalhadores, sem, contudo, constituir-se um sistema uniforme, preservando diferenças importantes entre algumas categorias. No período seguinte, o sistema sofreu alterações em função dos crescentes problemas de custeio (BARBOSA e MORETO, 1998).

Na área da formação profissional, além do *Sistema S* e das escolas técnicas, foram desenvolvidas outras ações. No ano de 1963 foi instituído o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra – PIPMO, através do Decreto nº 53.324, voltado para o atendimento à crescente demanda do setor industrial em expansão por mão-de-obra especializada. Esse programa teve sua esfera de atuação ampliada pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, a partir de 1971, passando a qualificar, além dos trabalhadores da indústria, aqueles dos demais setores da economia. Nesse período, era um órgão vinculado ao Departamento de Ensino Médio, integrado ao Sistema Nacional de Ensino Supletivo. Conforme Vêras de Oliveira (2007), a partir de 1974, o programa foi reestruturado e transferido do Ministério da Educação para o Ministério do Trabalho, conforme Decreto nº 75.081, ficando subordinado à Secretaria de Mão-de-obra e passando a desenvolver ações de qualificação, aperfeiçoamento e especialização. Conforme Barbosa e Moreto (1998, p. 76, grifos dos autores), tais ações foram definidas nos seguintes termos:

- *Qualificação*: treinamento para uma atividade, voltado para pessoas que ainda não exercem uma ocupação;
- *Aperfeiçoamento*: oferecido às pessoas que já exerciam uma ocupação, com o objetivo de aprimorar seu desempenho e aprofundar o conhecimento de uma determinada ocupação;

- *Especialização*: destinada a pessoas que já exerciam uma ocupação, com a finalidade de aprimorar o desempenho de determinadas atividades específicas desta ocupação.

Ainda nesse período outras iniciativas de proteção ao trabalhador foram adotadas, embora tenham se mostrado pouco efetivas. Em 1965, foi criado o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados<sup>13</sup> e o Fundo de Assistência ao Desempregado – FAD (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). A Lei nº 4.923, que instituiu o FAD, estipulou a constituição de uma comissão tripartite e paritária para elaborar, no prazo de 120 dias, o anteprojeto da Lei do Seguro-desemprego, mas o mesmo não se concretizou e as alterações feitas na legislação do auxílio-desemprego restringiram excessivamente o acesso ao mesmo (BARBOSA e MORETO, 1998). Em 1966, ele tornou-se ainda mais restrito, em virtude do repasse dos recursos referentes a 1% da folha salarial para o FGTS, criado nesse mesmo ano, através da Lei nº 5.107 (MACHADO, 1994 *apud* BARBOSA e MORETO, 1998).

O FGTS foi instituído com a finalidade de flexibilizar o processo de demissão de trabalhadores sem justa causa, minimizando o impacto dos custos para os empregadores. Era apenas destinado aos trabalhadores desligados em dispensa coletiva – desligados de empresas que tivessem demitido pelo menos 50 trabalhadores em um período de 60 dias. A garantia instituída consistia no pagamento de 1 SM/ano àquele trabalhador que recebeu até 2 SM mensais, em média, no ano anterior à demissão (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). Dessa maneira, funcionou como uma espécie de seguro-desemprego restrito aos trabalhadores formais, especialmente os de maior renda, e possibilitou a ampliação da rotatividade da mão-de-obra nas empresas, uma vez que os empregadores não tinham que pagar indenizações no momento da dispensa, pois o faziam ao longo da duração do contrato, depositando o valor correspondente a 8% do salário em conta vinculada ao contrato de trabalho, que seria acessado pelo trabalhador no momento de sua demissão. Dessa maneira, a legislação trabalhista instituiu a flexibilização no interior do mercado de trabalho.

Somente no ano de 1975, no período de vigência do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-79), que visava incrementar a produção das indústrias de base (siderurgia, energia elétrica, petroquímica, etc.), foi criado o Sistema Nacional de Emprego – SINE, cumprindo as determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT<sup>14</sup>, da qual o Brasil é signatário, tendo como finalidade

---

<sup>13</sup> Criado pela Lei nº. 4923 de 23 de dezembro de 1965.

<sup>14</sup> Denominada Convenção sobre o Serviço de Emprego de 1948, trata sobre a manutenção de um serviço público e gratuito de emprego, que deve ser realizado em cooperação com outros organismos públicos e privados interessados (MTE, 2008).

promover intermediação da mão-de-obra, orientação e qualificação profissional, além de geração de informações sobre o mercado de trabalho (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). Mas, seus resultados foram muito aquém do previsto e bastante diferenciados entre os Estados, tendo se consolidado apenas o eixo da intermediação da mão-de-obra, sendo a experiência brasileira bem diversa da proposta apresentada pela OIT. O seguro-desemprego, por exemplo, um dos eixos do SPETR, só foi criado no ano de 1986, reforçando o atraso que sempre existiu no país quanto à estruturação das PPETR, comparativamente aos países desenvolvidos, além de seu caráter fragmentário.

No período de 1975 até 1982, o SINE teve uma expansão inicial, seguida por um período de incertezas e descontinuidades políticas, que foi de 1983 até 1993, contribuindo para a desarticulação de suas ações, queda considerável do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho e desestruturação de suas equipes técnicas.

Mesmo diante desse quadro, Barbosa e Moreto (1998) ressaltam que, a partir das greves ocorridas na região do ABC em 1978-79, os trabalhadores passaram a se organizar em comissões de fábricas, a negociar contratos coletivos de trabalho e, a partir dos anos de 1980, a formar centrais sindicais, superando o ambiente repressivo estabelecido pelo governo militar. Desse momento em diante, o país passou a ter um sistema de relações de trabalho, corporativo, por um lado, e organizado a partir da negociação entre sindicatos e empresários, sem a intervenção do poder estatal, por outro.

O desemprego não era considerado de grande relevância para os formadores de políticas, até o início dos anos 1980, uma vez que a economia cresceu a taxas elevadas no período de 1945-80. Este cenário começou a modificar-se a partir da recessão de 1981-83, quando o desemprego passou a crescer rapidamente, alcançando níveis até então não vistos (POCHMANN, 2006), sem que a população trabalhadora tivesse acesso às políticas de emprego e proteção social que haviam se consolidado após a II Guerra Mundial nos países desenvolvidos, mas não no Brasil. Diante desse quadro Barbosa e Moreto (1998) afirmam que “A estruturação das políticas de emprego no Brasil, durante os anos 80 e 90 tornaram-se, portanto, uma difícil tarefa, já que o fenômeno a ser combatido crescia mais rápido que os instrumentos existentes”.

Nesse período, as PPETR passaram por transformações significativas, decorrentes do novo momento vivenciado pelo país com a abertura política e a criação de mecanismos para viabilizar a participação social em seu desenvolvimento. Em 1986, foi instituído o seguro-desemprego, tendo como objetivo garantir a assistência financeira temporária ao trabalhador quando demitido sem justa causa, por fechamento total ou parcial das empresas, sendo,

posteriormente, ratificado pela Constituição de 1988. Esta definiu também, no seu artigo 239, o Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP<sup>15</sup>, como lastros para as PPETR, estabelecendo bases mais sólidas para a implementação de iniciativas nesta área, passando a compor a principal fonte de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. O FAT foi criado em 1990, possibilitando uma maior relevância às discussões sobre as diversas PPETR, sua elaboração e implementação, destacando-se, além do seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra, a qualificação profissional e os programas de geração de trabalho e renda (AZEREDO, 1998 *apud* GUILHON e LIMA, 2006).

Na perspectiva de melhor funcionamento e mesmo maior credibilidade quanto à sua atuação, também foi instituído o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, através da mesma lei de criação do FAT, para deliberar sobre a aplicação dos seus recursos. A partir de 1994, os recursos do FAT foram destinados a programas de microcrédito por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, com o objetivo de oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção de trabalhadores desempregados ou subempregados no processo produtivo através de estímulos à capacidade empreendedora e à busca da auto-sustentação do empreendimento. Para viabilizar seus objetivos, esse Programa instituiu linhas de crédito especiais para setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro convencional, como micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção e iniciativas de produção próprias da economia informal, através dos agentes financeiros Banco do Brasil – BB e Banco do Nordeste do Brasil – BNB, inicialmente, Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Caixa Econômica Federal – Caixa e Banco da Amazônia S/A – BASA, estes mais recentemente (TODESCHINE, 2005). Em 1996, também foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF<sup>16</sup>, política pública voltada para o fortalecimento da agricultura familiar e melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores que atuam nesse segmento. Neste mesmo ano, foram criados dois programas também voltados para a geração de emprego, sendo parte de seus recursos financiados pelo FAT. O primeiro consistia no Programa de Expansão do Emprego e

---

<sup>15</sup> O PIS foi criado através da Lei Complementar nº. 7 de setembro de 1970, tendo por objetivo promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. Com objetivo similar, foi criado o PASEP, através da Lei Complementar nº. 8, de setembro de 1970, buscando atender os servidores públicos. Em 1975, esses dois fundos foram unificados, transformando-se no Fundo PIS-PASEP. Esta unificação se instituiu por meio da Lei Complementar nº. 26/1975, com vigência a partir de 1º/07/1976 e regulamentada pelo Decreto nº. 78.276/1976 e gerido pelo Decreto nº. 4.751 de 17 de junho de 2003.

<sup>16</sup> Para maiores informações ver: <http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo26.htm>.

Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO e o segundo, no Programa de Crédito Produtivo Popular, voltado para o segmento da população de baixa renda que dificilmente acessaria o sistema financeiro convencional. Este último disponibilizava crédito a taxas de juros reduzidas (BARBOSA e MORETO, 1998).

Na área da qualificação profissional já existiam as experiências do *Sistema S*, das escolas técnicas e dos programas de incentivo ao treinamento no interior das empresas. Essas iniciativas, contudo, limitavam-se, grosso modo, aos segmentos do mercado de trabalho formal e estavam desarticuladas de outras iniciativas na área das PPETR. Como alternativa para superação dessa realidade, a Secretaria de Formação Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho, passou a oferecer cursos para a formação de mão-de-obra. Mas, tais iniciativas caracterizaram-se também como restritas e desvinculadas das necessidades regionais e/ou setoriais do mercado de trabalho (BARBOSA e MORETO, 1998). A partir de 1995, foi estruturado o Plano Nacional de Qualificação Profissional – PLANFOR, o qual se propunha a ampliar a oferta de educação profissional, estabelecendo como meta atender a, pelo menos, 20% da PEA, até o final da década. Constituiu-se como uma experiência significativa na área das PPETR, de caráter descentralizado. Contudo, revelou problemas relacionados à gestão e ao controle na aplicação dos recursos pelos Estados e, a partir de 2003, foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, o qual representa uma estratégia de qualificação profissional voltada, prioritariamente, aos segmentos mais precarizados dentre os trabalhadores, também desenvolvida de maneira descentralizada, em parceria com o Distrito Federal, Estados, municípios e diversas instituições executoras, além da participação de Conselhos e Comissões nas esferas estaduais e municipais (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2006). No caso dos municípios com mais de 200 mil habitantes, a celebração do convênio se dá diretamente com o MTE, sem a necessidade de passar pelas instâncias estaduais, conforme Resolução nº 560 do CODEFAT<sup>17</sup>.

Considerando todos esses aspectos da democratização dos espaços públicos e a intervenção dos agentes sociais na definição das PPETR, é necessário compreender que estas não podem ser vistas e entendidas como elementos que, de maneira isolada, irão solucionar o problema do trabalho. Para alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade precisam estar vinculadas a outros elementos-chave de estruturação do mercado de trabalho, os quais são classificados por Pochmann (1999) como políticas macroeconômicas, paradigma técnico-

---

<sup>17</sup> Esta resolução, de 28 de novembro de 2007, estabelece as regras para a execução das ações integradas do SPETR, no âmbito do SINE, e normatiza a celebração do convênio entre o MTE e os municípios com mais de 200 mil habitantes, entre outras medidas.

produtivo, políticas de bem-estar social e sistema de relações de trabalho. Ao serem integradas às políticas sociais, adquirem caráter mais amplo. Podem se apresentar de forma independente ou articulada às políticas de regulação das relações de trabalho. Classificam-se como ativas ou passivas: as políticas ativas atuam mais diretamente sobre a oferta e a demanda por emprego, enquanto que as passivas buscam compensar temporariamente a perda do emprego por meio de assistência financeira e programas complementares de assistência (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

Também é necessário destacar que tais PPETR precisam ser percebidas como iniciativas que visam solucionar ou minimizar um problema que não é privado, mas sim público: o desemprego. Embora, dentro do paradigma da *empregabilidade*, venha sendo tratado como um problema do indivíduo, privado, portanto. Nesta lógica, o indivíduo precisa buscar qualificar-se de maneira a atender às demandas do mercado. Ocorre que, mesmo qualificando-se, especializando-se, ele só conseguirá uma colocação no mercado de trabalho se as vagas existirem e, portanto, outros elementos precisam estar postos, conforme avaliação de Pochmann anteriormente mencionada.

Do que foi apresentado aqui, verifica-se que avanços ocorreram na área das PPETR, apesar das discontinuidades verificadas na sua trajetória histórica. Mas também, fica evidente que ainda são necessários passos importantes para a consolidação do SPETR no Brasil. Iniciativas neste sentido têm sido promovidas, a exemplo dos I e II Congressos Nacionais do SPETR<sup>18</sup>, além dos congressos regionais de caráter preparatório para o II Congresso. Estes eventos tiveram como objetivo central a estruturação do SPETR, num esforço para integrar e articular todas as iniciativas na área das PPETR – seguro-desemprego, qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, microcrédito, primeiro emprego e informações sobre o mercado de trabalho – como também as ações relacionadas a estas e desenvolvidas por outros ministérios. Como resultados do segundo congresso saíram as seguintes resoluções: a transformação dos postos do SINE em Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda – CPETR; articulação com o Bolsa Família; interlocução do SPETR com o Ministério da Educação e Cultura – MEC, buscando articular as PPETR com as políticas educacionais, além da regulamentação e operacionalização da certificação profissional, para estruturar um sistema nacional de certificação profissional (II Congresso Nacional do SPETR, 2005).

---

<sup>18</sup> Os I e II Congressos Nacionais do SPETR foram realizados em dezembro de 2004 e 2005 respectivamente, na cidade de Guarulhos - SP.

Esses processos ocorridos em âmbito nacional tiveram o efeito de irradiar suas repercussões para as demais esferas, estabelecendo parâmetros e diretrizes para a estruturação de iniciativas locais, além daquelas que são executadas de forma descentralizada através de parcerias da esfera federal com as esferas estadual e municipal. Isto tem se verificado nas experiências vivenciadas pelo município de Campina Grande – PB, na estruturação de suas PPETR, conforme análise trazida por Carvalho *et al* (2008). Contudo, essas repercussões não evoluíram no sentido de propiciar uma integração entre as políticas geradas a partir do Governo Federal e aquelas definidas localmente, constituindo-se num desafio a ser enfrentado pelos diversos agentes envolvidos com as PPETR no município.

## ***2.2 Constituição de 1988 e suas Repercussões sobre as PPETR***

A Constituição Federal aprovada em 1988 configurou-se como um marco de grande significância para a reforma do Estado brasileiro, este de caráter centralizador e autoritário, aquela instituindo elementos importantes do ponto de vista da garantia de direitos e da democratização do país, evidenciando “as aspirações de um modelo universalista e redistributivo, com políticas sociais majoritariamente providas pelo Estado, aproximando-se do desenho do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)” (FRANZESE, 2006, p. 20) e “visando a garantia da participação política da sociedade civil na elaboração de políticas públicas” (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 171).

A partir dessa nova legislação começou a ocorrer uma redefinição dos papéis a serem exercidos pelo poder público e pela sociedade civil na construção e condução dos destinos da nação. Por um lado, o Estado teve que democratizar seus espaços, introduzindo-se elementos de uma gestão participativa na dinâmica político-institucional do país; por outro, a sociedade civil, através dos novos canais de participação, passou a discutir e definir em conjunto com o Estado o modelo de sociedade pretendido pelos cidadãos, buscando tornar a democracia mais real do que apenas formal, intervindo mais diretamente no planejamento, execução e controle de algumas políticas públicas, participando da gestão pública ao lado do Estado (ARAÚJO, 2000).

Do ponto de vista da implementação das políticas públicas, foi defendida e adotada a descentralização e a participação popular, ganhando ênfase, nesse movimento, a esfera municipal, que a partir de 1988, passou a figurar como ente federativo juntamente com os Estados e a União. Sobre essa nova condição assumida pelos municípios Franzese (2006, p. 20) afirma:

A elevação dos municípios ao *status* de ente federativo deu a eles maior autonomia política, administrativa e financeira, sendo esta última acompanhada de receitas não só em prol dos municípios, mas também dos estados, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação.

Nesse novo modelo de *federação triáde*, os municípios passaram a ter uma atuação mais ampliada em relação à implementação das políticas públicas, sob o contexto da descentralização, tendo em vista que muitos serviços foram municipalizados. Mas esta descentralização não se deu apenas em relação aos municípios, foi também em relação a outros agentes da sociedade civil, que passaram a participar da definição e controle das políticas públicas em parceria com o Estado (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 80). Neste sentido, a descentralização, acompanhada da participação social, ampliou as possibilidades de difusão de políticas públicas mais alinhadas às demandas sociais.

No que se refere às PPETR, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a jornada de trabalho de 44 horas semanais, a remuneração das horas extras em valor 50% superior ao salário base, o bônus de um terço do salário nas férias, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias, a licença-paternidade para 5 dias, a proteção do emprego frente à automação, além de ratificar direitos já conquistados como o seguro-desemprego, instituído em 1986. Também conferiu maior solidez ao financiamento dessas políticas ao estabelecer o PIS e o PASEP como fontes financiadoras do FAT (BARBOSA e MORETO, 1998). Essa iniciativa deu maior estabilidade financeira para o planejamento e execução dessas políticas e, por outro lado, assegurou-lhe um caráter de maior integração, uma vez que as iniciativas até então realizadas nessa área eram muito fragmentadas. A partir desse momento foram criadas condições para se pensar na estruturação do SPETR, cuja importância tornou-se mais evidente em decorrência do “quadro de agravamento do desemprego, da informalidade e da deterioração do mercado de trabalho brasileiro nos anos 1990” (GUILHON e LIMA, 2006, p. 166).

Sob o aspecto da gestão, assim como nas demais áreas, também na área do trabalho adotou-se a descentralização e a participação social em todos os níveis de estruturação e desenvolvimento das PPETR, através da criação de espaços específicos – conselhos e comissões – para atuação da sociedade civil em conjunto com o Estado. Ou seja, a participação cidadã passaria a ocorrer nas etapas de planejamento, execução e controle das ações. Neste sentido, foi constituído o CODEFAT, em âmbito federal, em 1990; e, a partir de 1994, as comissões e conselhos, municipais e estaduais, começaram a ser regulamentados (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

Contudo, nesse momento, o processo democratizante na área do trabalho, iniciado com a Constituição Federal de 1988, sofreu os impactos da inflexão conservadora ocorrida nos anos 1990, passando o país a vivenciar a abertura comercial sob o marco da globalização e da política neoliberal, que trouxe efeitos danosos para o mercado de trabalho nacional, por um lado, e acarretando uma redução do Estado e do seu papel social, por outro (RAICHELIS, 2000 *apud* PONTUAL, 2008, p. 08; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). Nessa conjuntura, as medidas introduzidas no conjunto das PPETR não conseguiram superar o seu caráter fragmentado e o problema do emprego passou a ser tratado como um problema da esfera privada e não mais como problema de ordem social e, portanto, pública. Havendo, assim, um deslocamento da questão do desemprego do âmbito público/coletivo para o âmbito privado/individual (POCHMANN, 2006, p. 32).

Na área da qualificação profissional, por exemplo, assimilou-se a noção de *empregabilidade* associada ao caráter de multifuncionalidade e à idéia de *empreendedorismo*. Sob tais marcos, as ações de qualificação orientaram-se para uma adequação às demandas que o setor produtivo apresentava, conforme o novo modelo de acumulação adotado desde início dos anos 1980 e que ganhava maior ênfase nesse período – o *padrão flexível*. Ao mesmo tempo, estimulava-se a noção de que, em não sendo absorvido pelo mercado de trabalho, o indivíduo/trabalhador poderia tornar-se um empreendedor, trabalhando autonomamente. Em outras palavras, nesse período as PPETR estavam ganhando um caráter mais localista, focalizado e compensatório, contrapondo-se ao que havia sido preceituado pela Constituição de 1988, que compreendia um caráter mais universalista e de ampliação de direitos.

Essa lógica começou, em alguma medida, a ser revertida a partir do Governo Luís Inácio Lula da Silva, mais especificamente a partir do ano de 2004, com a recuperação parcial da economia nacional, fazendo retornar o emprego assalariado formal, e com a retomada do debate sobre a participação social (POCHMANN, 2006, p. 32; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). As políticas na área da qualificação profissional sofreram reformulações, sendo o PLANFOR substituído pelo PNQ, que passou a trabalhar a formação profissional associada à formação social (“qualificação social e profissional”), portanto, dentro de uma lógica mais ampliada, incorporando temas como cidadania, direitos sociais, economia solidária, entre outros. Mas, ainda permanecem na agenda do país os elementos da flexibilização, inclusive com discussão para incrementar mudanças na própria legislação trabalhista<sup>19</sup>, que vem

---

<sup>19</sup> Para maiores informações sobre as discussões em curso sobre a temática consultar: UNGER, Roberto Mangabeira. Diretrizes a respeito da reconstrução das relações entre o trabalho e o capital no Brasil. 2008.

ganhando maior ênfase no atual momento devido à crise econômica em escala mundial, a qual começa a afetar setores da economia nacional, trazendo seus impactos para a área do trabalho.

Na perspectiva de promover uma maior integração das políticas públicas nessa área foram realizados os I e II Congressos Nacionais do Sistema de Emprego, Trabalho e Renda, nos anos de 2004 e 2005. Esses congressos discutiram a necessidade de constituição de um SPETR integrado às políticas de desenvolvimento econômico e social (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007), conforme explicita o objetivo geral do II Congresso:

Constituir e consolidar as bases de reforma do Sistema Público de Emprego, buscando integração e articulação de todas as suas funções e demais ações relacionadas, fortalecendo a gestão tripartite, repactuando competências entre os atores e operadores, visando maior efetividade no atendimento ao trabalhador, objetivando a inclusão social por meio do emprego, trabalho e renda, integrando-se as estratégias de desenvolvimento local, regional e nacional (II Congresso Nacional do SPETR, 2005, p. 357).

A partir de 2006, o novo SPETR passou a ter como objetivo maior a “integração das políticas públicas de trabalho, emprego e renda como estratégia de promoção da inserção social” (COSTA *et al*, 2007, p. 206). Estes autores chamam a atenção para a complexidade que compreende a constituição desse SPETR, considerando a experiência brasileira na área das políticas públicas:

A construção do novo sistema não é tarefa simples, especialmente quando se considera a tradição dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas no Brasil, caracterizada por desarticulações entre ações propostas e entre agentes responsáveis [...] (COSTA *et al*, 2007, p. 206).

Essas discussões mais recentes em torno das PPETR se pautam nas conquistas e deliberações trazidas pela Constituição Federal de 1988, buscando recuperar o que, em alguma medida, foi perdido ou paralisado no decorrer dos anos 1990 – auge da implementação das políticas neoliberais – e, ao mesmo tempo, fazendo avançar no sentido da consolidação do SPETR, com uma atuação mais ampla, compreendendo a articulação com políticas de desenvolvimento econômico e social.

### ***2.3 Controle Social e sua Importância para a Gestão Descentralizada das PPETR***

A experiência de conselhos, no Brasil, começou a partir do final dos anos 1970 e meados dos anos 1980, com os conselhos comunitários. Nesse período, o país ainda estava sob o regime militar e os conselhos eram de dois tipos: a) os Conselhos “liderados por movimentos sociais, assessorados por setores de esquerda preocupados em organizar a

participação popular para promover a abertura política e a democratização do Estado e da sociedade”, denominados Conselhos Populares, cujo objetivo era lutar pela ampliação dos direitos sociais e políticos a partir da criação de canais de diálogo com o Estado; b) os Conselhos “de iniciativa governamental ou, mesmo sendo de iniciativa da sociedade civil, [que] passaram a ser institucionalizados”; foram, predominantemente, constituídos como conselhos comunitários ou como conselhos de representantes. Os conselhos comunitários reuniam moradores vizinhos dos Centros Sociais Urbanos, com a finalidade de zelar pelo bom funcionamento desses equipamentos comuns de lazer. Por sua vez, os conselhos de representantes, também conhecidos como conselhos de notáveis, compostos a partir de indicações feitas pelo Chefe do Executivo, eram consultivos e sua principal atuação voltava-se para a captação de demandas e reivindicações de grupos sociais de segmentos específicos, como mulheres e idosos. Nesses tipos de conselhos anteriores a 1988 o governo não fazia parte da sua composição (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 176-7).

Com a Constituição de 1988, diferentemente das primeiras experiências, os conselhos gestores, espaços institucionais de representação, são criados como parte do aparelho do Estado (PONTUAL, 2008, p. 9), surgindo como mecanismos para garantir a participação política da sociedade civil na estruturação de políticas públicas, cuja intenção era “assegurar que o valor republicano de co-responsabilidade na administração pública fosse implementado na nova democracia”, que começava a se estabelecer no país (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 171). Consiste em uma diferença significativa, uma vez que passaram a ter a possibilidade de intervir sobre o formato das políticas públicas, deixando a sociedade de ser mera receptora para se tornar definidora dessas iniciativas.

Contudo, cabe considerar que esse processo de institucionalização dos conselhos gestores no Brasil, conforme Pontual (2008), estava ocorrendo na contramão do movimento que vinha se processando em âmbito internacional e mesmo no Brasil, que impunha uma inflexão conservadora trazida pela assimilação da lógica neoliberal para a condução da vida sociopolítica e econômica, repercutindo sobre as possibilidades contemporâneas de construção (problemática) de uma democracia participativa (PONTUAL, 2008; VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSK, 2007). É nesse sentido também a análise a seguir:

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista. E deste processo emerge uma crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do estado e do seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de

democratização das políticas sociais (RAICHELIS, 2000 *apud* PONTUAL, 2008, p. 08).

Ocorre, assim, uma mudança no perfil do Estado em relação às experiências anteriores, as quais passam a se desenvolver “em uma conjuntura de esgotamento da ação do Estado moderno na gestão pública, atingindo muitos países que estavam em plena transição e construção de um regime democrático”, como era o caso do Brasil. Essa mudança torna-se importante para a compreensão do papel dos conselhos nas novas democracias contemporâneas e o debate sobre seus desafios e impasses atuais (RIBEIRO e KRAUSE, 2007). Sobre essas mudanças as autoras analisam:

[...] Em primeiro lugar, os conselhos gestores não pretendem ser uma alternativa ao Estado; são ao contrário institucionalizados e reconhecidos como canais institucionais de participação, com competências para compartilhar decisões tradicionalmente exclusivas do Estado. Em segundo lugar, os conselhos são, ao menos potencialmente, espaços para o encontro e diálogo entre diferentes atores sociais, permeados pelos conflitos inerentes à natureza dessa composição e responsáveis pela construção de parâmetros para a ação governamental (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 176).

Nesse momento, o perfil dos conselhos, no caso do Brasil, sofre alterações e seus papéis são ampliados, pois a Constituição estabeleceu que deveria haver a participação da sociedade na definição das políticas públicas, com a descentralização da prestação de diversos serviços públicos, como saúde, educação, assistência social e outros, inclusive implicando, em muitos casos, na sua municipalização. Foram, assim, estabelecidos os princípios constitucionais que permitiram a criação dos espaços institucionais de participação da sociedade civil na gestão das políticas sociais. A partir de então, os conselhos deixaram de ser “apenas ligados às questões de luta por acesso e consumo dos bens públicos”, passando a ter “especialmente o papel de democratizar e fiscalizar a gestão dos negócios públicos”, interferindo diretamente na gestão e controle das políticas públicas (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 177-8). A esse respeito acrescentam as autoras:

A inclusão do princípio da gestão democrática nos capítulos específicos de algumas políticas sociais significou uma conquista das iniciativas de mobilização da sociedade brasileira e foi motivo de enfrentamento entre as diferentes posições políticas e ideológicas presentes no Congresso Constituinte. Cabe ressaltar que essas mesmas diferenças também faziam parte da diversidade de concepções das organizações da sociedade civil (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 178).

Posteriormente, esse princípio da participação foi regulamentado por legislações específicas<sup>20</sup>, que definiram os parâmetros para a gestão democrática em sistemas de canais de participação, que envolvem Conselhos, Fundos e Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais, com a competência de orientar a normatização das políticas públicas e responsabilizar-se pelo controle do repasse de recursos entre as esferas de governo e pela prestação de contas, além de outras iniciativas de participação que foram suscitadas pela Constituição, como “o Orçamento Participativo, o planejamento participativo de projetos para longo prazo (por exemplo, a Agenda 21) e instâncias de articulação entre municípios” (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 179).

Mesmo num cenário conservador de viés neoliberal, a partir da nova legislação em vigor, no decorrer de alguns anos, diversos municípios, “com sua maior ou menor capacidade de prestação de serviços e de promoção da democracia local, criaram conselhos municipais, instituíram fundos e realizaram conferências” (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 179). Entretanto, em muitos casos, essa dinâmica se deu única e exclusivamente para atender às exigências constitucionais, assegurando o recebimento dos recursos federais e estaduais destinados às diversas áreas das políticas sociais. Ainda assim esse processo trouxe em si elementos positivos para uma nova prática na gestão pública, pois:

[...] Sob tal contexto, a criação dos conselhos acenava para a intensificação da presença de diferentes atores sociais nos espaços estatais de tomada de decisões, rompendo com a tradição de apartamento da sociedade civil nos assuntos de governo e com a centralização e o autoritarismo que caracterizou o Estado Brasileiro especialmente durante o Regime Militar (1964/1985). O tema da descentralização e da partilha de poder [...] entrou para a pauta e agenda política locais. As bandeiras de luta e demandas dos movimentos e entidades sociais encontraram um espaço no qual poderiam ser apresentados, não mais como reivindicações, mas orientados para a defesa dos direitos de cidadania (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 180).

Desse modo, diversos espaços e mecanismos para a participação da sociedade civil na definição e controle das políticas públicas foram criados após 1988, estando aquela “vivenciando uma das fases mais ativas na história da participação e do controle social no Brasil, apesar de necessitar percorrer, ainda, um longo caminho para se aprimorar”, com vistas à consolidação da democracia participativa (COSTA *et al.*, 2007, p. 210). Primeiramente, é preciso entender que esses novos espaços de participação, como os Conselhos de Gestão, foram criados como parte de um projeto político onde a ação

---

<sup>20</sup> As legislações específicas consistem em: lei de criação e regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990; Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993; revisão da Lei de Diretrizes de Base da Educação (LDB), em 1996; Estatuto da Cidade, em 2001, dentre outras (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

combinada de governos democráticos e segmentos da sociedade civil buscou promover rupturas com o modelo de gestão tradicional com suas práticas clientelistas. Através dessas novas iniciativas, os governantes começaram a conviver com a participação cidadã, que atua no sentido da priorização da defesa do interesse público. Contudo, cabe ressaltar que essas iniciativas não se estabeleceram de maneira automática após a sua instituição legal, nem ocorrem apenas pela vontade de grupos ou partidos políticos, mas, sobretudo, pelo processo de luta e reivindicação dos grupos sociais.

Ressalta-se, ainda, que, à medida que os espaços de intervenção da sociedade na definição, estruturação e controle das políticas públicas foram criados, a resistência foi trazida para dentro da esfera estatal, aproximando, apesar das limitações, os agentes sociais do poder de intervenção, de modo que passaram a poder agir interferindo nos rumos a serem tomados pelas políticas públicas nas diversas áreas. A viabilidade e a eficácia das políticas públicas em geral dependem de características próprias da sociedade, do seu grau de desenvolvimento, de sua disponibilidade de recursos materiais e da atuação de seus cidadãos como co-participantes juntamente com o poder estatal – o exercício do controle social (COSTA, 2006). Em outros termos, depende da atuação da sociedade civil, da postura dos governos e do nível de articulação entre ambos. A questão é sobre que grau de dialogicidade esses atores se colocam uns frente aos outros, de maneira a se construir soluções mais adequadas ao conjunto da sociedade. Assim, a sociedade civil é desafiada a assumir uma postura política de atuação com o Estado e não contra ou para o Estado, em que sua participação se dê no sentido da construção de novos caminhos, na perspectiva de mudar as atuais estruturas de poder e não apenas de realizar ações que não mudam a essência, mas tão somente a aparência.

Dessa maneira, esses espaços de participação, uma vez instituídos formalmente, tão somente quando se colocam como alvos da luta dos mais legítimos e fecundos movimentos sociais e organizações populares é que podem consolidar-se como efetivos espaços de debate e intervenção da sociedade nas políticas públicas e, sobretudo, de promoção da emancipação política e humana. Ou seja, nos quais “as diferenças possam se expressar e se representar em uma negociação possível” (TELLES, 1999, p. 139). E, ainda,

[...]; nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se construir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, [...], só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução (TELLES, 1999, p. 139-140).

As diferenças e os conflitos constituem-se como elementos legítimos dentro desses espaços, havendo, portanto, uma correlação de forças permanente entre os diversos agentes. Para isso é importante entender a noção que envolve a prática do controle social e o conceito apresentado por Serafim (2008) auxilia neste sentido:

[...] uma relação direta entre atores da sociedade civil e do Estado, que deve incluir desde a troca de informações, debate, deliberação e/ou intervenção sobre ações do Estado, gestão pública e políticas públicas *em todas as suas fases* – desde a sua definição até a fiscalização e avaliação de sua implementação, sempre visando a *partilha de poder* entre Estado e sociedade, defendendo o *interesse público* e respeitando a *autonomia* dos atores da sociedade civil (SERAFIM, 2008, grifo da autora).

Esse conceito permite compreender a dimensão do exercício do controle social, que envolve desde a apresentação de demandas, até a intervenção no processo, na tomada de decisão, no debate e na deliberação sobre tais demandas; a definição de uma política pública até a sua execução e acompanhamento dos resultados; a defesa de interesses de determinados grupos até a defesa de direitos coletivos e a equidade social. Possui, assim, um caráter bastante amplo.

Para Serafim (2008), o controle social envolve três componentes principais: “o acesso à informação, canais de interlocução e partilha de poder com o Estado incluindo todas as fases das políticas públicas e instrumentos de sanção e punição a irregularidades na gestão pública”. Aponta ainda outro elemento que considera necessário ao exercício do controle social, que se refere à “capacidade dos movimentos sociais, organizações, fóruns, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas, que sociedade querem, o que é necessário fazer para transformar a realidade de modo a garantir direitos”. Portanto, o controle social, apesar dos espaços já constituídos, continua a exigir uma atuação propositiva dos movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil.

O controle social, nos termos indicados e possibilitados a partir da Constituição de 1988, deve ser exercido através dos Conselhos de Gestão, mas também dos Orçamentos Participativos e outros espaços similares. Os Conselhos de Gestão, a partir da promulgação da Constituição de 1988, foram tornados obrigatórios em diversos níveis de definição das políticas públicas, passando a ser legalmente indispensáveis quando das transferências de recursos federais para Estados e municípios, sendo elementos-chave para o processo de descentralização e democratização das políticas sociais (TATAGIBA, 2002).

Quanto à sua composição, são obrigados a preservar o princípio da paridade entre Estado e sociedade, de maneira a garantir o equilíbrio nas decisões. Mas essa paridade precisa

se expressar na prática, efetivar-se, e não se configurar apenas como um elemento formal, atendendo unicamente ao que preceitua a legislação.

Conforme definição trazida por Tatagiba (2002, p. 54), “os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. Constituem-se como espaços distintos de outras experiências de conselhos por:

a) serem espaços públicos com composição plural e paritária. [...] b) terem no processo dialógico o instrumento privilegiado de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo. [...] c) funcionarem como instâncias deliberativas com competência legal para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão [...] (TATAGIBA, 2002, p. 54-55).

A constituição desses espaços num esforço de democratização da ação do Estado se dá nas diversas áreas – saúde, educação, assistência social, criança e adolescentes, etc. – e também ocorre na área das políticas voltadas para o trabalho, constituindo-se o controle social como um elemento fundamental na efetivação das PPETR. Considerando-se o caráter descentralizado da execução de tais políticas, os instrumentos de controle social requerem que sejam previstos, além do âmbito federal, nos planos estaduais e municipais. Segundo o MTE, a opção pela descentralização das ações tem, por um lado, o propósito de aproximar os executores dos públicos atendidos e, por outro lado, exigir a criação de canais institucionalizados de participação dos agentes envolvidos, que correspondem aos conselhos/comissões de emprego, trabalho e renda. Esses espaços instituídos para a realização do controle social na área das PPETR estão, portanto, previstos nas três esferas:

No plano federal, através do Conselho Deliberativo do Fundo de Apuro ao Trabalhador (CODEFAT); no plano estadual, através das comissões/conselhos estaduais; e no plano municipal, através das comissões/conselhos municipais (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

O CODEFAT, com uma composição tripartite e paritária, envolvendo instituições representantes dos trabalhadores, empresários e governo<sup>21</sup>, busca garantir uma participação e

---

<sup>21</sup> Desde 2001, as bancadas do CODEFAT passaram a ter quatro representantes e atualmente estão compostas da seguinte maneira: trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, Social Democracia Sindical – SDS; empregadores (Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNIF e Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA); e, governista (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério da Previdência Social – MPS, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Banco Nacional do Desenvolvimento

atuação democrática e é nesta perspectiva também que, a partir de 1994, começou a regulamentar a criação das comissões/conselhos de emprego, trabalho e renda, em âmbitos estaduais e municipais, tendo sido instituídos por meio da Resolução nº. 63, que passou por alterações através de outras resoluções<sup>22</sup> do referido órgão (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007). Estas instâncias, também tripartites e paritárias, têm o papel de discutir, deliberar e estruturar as PPETR nas esferas estaduais e municipais, respectivamente. Portanto, os espaços para o exercício do controle social em relação às PPETR também estão descentralizados e distribuídos nos três entes federativos, ampliando as possibilidades para um acompanhamento mais efetivo dessas políticas em todas as suas fases e esferas de desenvolvimento.

---

Econômico e Social – BNDES) (VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007; MTE, <http://www.mte.gov.br/codefat/composicao.pdf>).

<sup>22</sup> As alterações foram instituídas pelas seguintes resoluções: nº. 80 (1995), 114 (1996), 227 (1999), 262 (2001), 270 (2001) e 365 (2003).

### **Capítulo 3 – Conselhos e Comissões de Emprego, Trabalho e Renda: surgimento, avanços e desafios**

---

Neste Capítulo, tem-se por objetivos discutir especificamente sobre Conselhos e Comissões de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, enfocando o seu surgimento, as possibilidades e desafios que têm enfrentado para se consolidarem como espaços efetivos de participação e controle sociais, rompendo com práticas conservadoras e autoritárias que permeiam os espaços públicos e a sociedade em geral; e estabelecer parâmetros para a análise da experiência da CMTER de Campina Grande, que será abordada no capítulo seguinte. Para cumprir esses objetivos, o presente Capítulo está subdividido nos seguintes itens: *A Emergência dos Conselhos e Comissões de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil; Possibilidades e Desafios dessa Nova Institucionalidade; e Parâmetros para Análise da Experiência dos Conselhos/Comissões.*

#### **3.1 A Emergência dos Conselhos e Comissões de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil**

Na área das PPETR, os conselhos/comissões começaram a ser instituídos a partir de 1994, tendo como referência as resoluções do CODEFAT<sup>23</sup>, o qual tem por objetivo gerir, tripartite e paritariamente, os recursos do FAT. Assim, foram estruturados em todas as esferas, sendo: o CODEFAT<sup>24</sup>, no nível federal; os Conselhos/Comissões Estaduais, no nível estadual; e os Conselhos/Comissões Municipais, no nível municipal. A transferência de recursos do FAT para Estados e municípios passou a ser condicionada à existência dessas instâncias deliberativas, como forma de garantir a participação e controle sociais na gestão descentralizada das políticas da área do trabalho, sendo bastante amplo o seu papel sob o aspecto formal, estando suas competências agrupadas em quatro grandes funções, que consistem em: conhecimento do mercado de trabalho local; orientação da execução local das políticas; controle da execução das ações; e, articulação institucional. Contudo, conforme constatam Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007, p. 108-109), sua importância “para a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda contrasta flagrantemente

---

<sup>23</sup> Inicialmente foi a Resolução nº 63, seguida pela Resolução nº 80 do CODEFAT, que passaram por alterações através das Resoluções 114/96, 138/97, 227/99 e 270/01 baixadas posteriormente pelo referido Conselho (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007, p. 104-105).

<sup>24</sup> O CODEFAT, como já mencionado anteriormente, foi instituído no ano de 1990 e a partir dele foram estabelecidos os parâmetros para a criação dos demais Conselhos/Comissões e seu posterior reconhecimento por parte daquele.

com a fragilidade das informações oficiais sobre suas condições de existência e funcionamento nos âmbitos estadual e municipal”.

Surgiram como novas possibilidades resultantes das conquistas sociais dos anos 1980, que viabilizaram a “ampliação de espaços de participação na gestão das políticas públicas, na forma de conselhos e fóruns públicos”, contudo, enfrentaram forte pressão dentro “de um contexto no qual a nova realidade das relações de trabalho ganhou a dimensão de *drama social*, ao mesmo tempo em que passou a ser sistematicamente negada como *questão social*” (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007, p. 163). Acrescentam ainda os autores:

Essa experiência estabeleceu-se, assim, marcada por uma forte ambigüidade: entre a condição de espaços e de oportunidade de *participação cidadã* e a condição de recurso e de estratégia de cooptação política. Em correspondência, as instituições chamadas a participar de sua constituição conformaram-se sob duas referências contraditórias: uma, de natureza *republicana*, preocupada, sobretudo, em concorrer para tornar esses enquanto espaços efetivamente *públicos* [...], ao mesmo tempo tendo estes espaços como resultados da explicitação dos *interesses privados* e de seu tratamento numa perspectiva *pública e dialógica* (estabelecida sob a referência do reconhecimento do “outro”). A outra referência, de índole mais *corporativa*, voltada a defender os interesses específicos de grupos, sem uma preocupação decisiva com a construção de uma perspectiva comum, coletiva, social, pública (abrindo o flanco para práticas autoritárias e clientelistas) (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007, p. 164-165, grifos dos autores).

Ao mesmo tempo, a política de estabilização iniciada em 1994, tendo por base a abertura do mercado e a estratégia de apreciação cambial, trouxe efeitos negativos para o mercado de trabalho, agravando o problema do desemprego, ampliando a informalidade e ocasionando uma queda substancial da evolução real dos rendimentos. Esse quadro começou a ser revertido, em alguma medida, a partir de 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, retomando o debate sobre a participação social, com a realização de conferências nacionais nas mais variadas áreas das políticas públicas e a criação de novos espaços de concertação social. Neste novo cenário que começou a ser desenhado, o problema do emprego passa a ser visto como uma questão social, ganhando a esfera pública (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007).

A partir da realização do II Congresso Nacional do SPETR, em 2005, os conselhos/comissões ganharam maior relevância dentro da nova concepção do SPETR, que deveria promover a integração e a articulação das várias PPETR, além de buscar a sua convergência com àquelas políticas voltadas para a proteção e a inclusão social. Nesse novo momento de estruturação do SPETR, ficou determinada também a criação dos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda – CPETR, permitindo que, além dos Estados e Distrito Federal, as Capitais e os municípios com mais de 200 mil habitantes

conveniem diretamente com o MTE. Para tanto, o plano de trabalho necessita ser elaborado em parceria com os conselhos/comissões de suas respectivas esferas estatais e por eles aprovados. A própria criação desses CPETR precisa, necessariamente, ser participada pelos conselhos/comissões. Assim, sobre a ampliação do papel desses espaços cabe considerar:

[...] Como organização fundada no instituto da gestão tripartite, o sistema dependerá da atuação dos atores participantes, exigindo-lhes uma presença maior na deliberação, na gestão e no controle do sistema. Essa maior participação será fundamental para garantir a transparência na realização das atividades do sistema, abrindo a possibilidade de adoção de soluções diferenciadas, que respeitem as especificidades de cada região, considerem as especificidades do desenvolvimento local e que expressem a representação mais adequada dos anseios de cada comunidade (II CNSPETR, 2005).

A competência para a criação dos conselhos/comissões cabe aos poderes executivos estaduais, distrital e municipais. O CODEFAT funciona como um órgão regulamentador, estabelecendo, através das Resoluções nº 63 e nº 80, os critérios necessários para o reconhecimento desses espaços. Neste sentido, ele disponibiliza todos os documentos base para orientação sobre o processo de criação e funcionamento desses espaços, que são: Modelo de Decreto de criação das Comissões Municipais de Emprego; Modelo de Decreto de criação das Comissões Intermunicipais de Emprego; e Modelo de Regimento Interno – Comissões Municipais e Intermunicipais de Emprego. Esse posicionamento é apontado pelo MTE (2009) como “um passo adiante na consubstanciação da participação da sociedade organizada na administração do Sistema Público de Emprego, conforme prevê a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT”. De acordo com a definição dada pelo MTE, esses conselhos/comissões consistem em:

Órgãos ou instâncias colegiados, de caráter permanente e constituídas de forma tripartite e paritária, compostas de no mínimo 6 (seis) e no máximo 18 (dezoito) membros, devendo contar com representação da área urbana e rural, em igual número, de trabalhadores, de empregadores e do governo (MTE, 2009).

Sobre o funcionamento dos Conselhos/Comissões de Emprego, Trabalho e Renda, o CODEFAT define que serão presididos em sistema de rodízio entre as três bancadas, tendo o mandato a duração de 12 (doze) meses e sendo vedada a recondução para período consecutivo. A adoção do sistema de rodízio para a condução dos conselhos/comissões é uma maneira de assegurar a igualdade de participação entre as três bancadas, dando circularidade ao poder – pelo menos do ponto de vista formal. Além dos assentos dos Conselheiros, existe ainda a Secretaria Executiva, sendo sua função realizada pela Coordenação Estadual do SINE, no caso dos Estados, e pelo órgão da prefeitura responsável pela operacionalização das

atividades inerentes ao Sistema Nacional de Emprego, na localidade, no caso das comissões municipais, sendo de sua competência a realização das tarefas técnicas e administrativas (MTE, 2009).

Conforme informações disponibilizadas no *site* do MTE, todos os Estados e o Distrito Federal possuem CMETR criadas. Contudo no Acre, das cinco Comissões criadas nenhuma está homologada. O Quadro 1 a seguir apresenta a distribuição das Comissões por Estados e Distrito da federação:

UF	Nº de Municípios	Comissões Criadas	Comissões Homologadas	Comissões Não Homologadas
AC	22	05	0	05
AL	102	64	06	58
AM	62	36	32	04
AP	16	10	07	03
BA	417	404	322	82
CE	184	119	65	54
DF	01	01	01	0
ES	78	66	50	16
GO	246	95	94	01
MA	217	43	38	05
MG	854	549	390	159
MS	77	35	27	08
MT	139	122	80	42
PA	143	84	81	03
PB	223	80	80	0
PE	185	155	151	04
PI	222	13	03	10
PR	399	398	393	05
RJ	92	92	78	14
RN	167	20	02	18
RO	53	30	21	09
RR	15	13	07	06
RS	497	406	406	0
SC	293	237	230	07
SE	75	55	54	01
SP	645	492	468	24
TO	139	27	24	03
<b>Total</b>	<b>5563</b>	<b>3651</b>	<b>3110</b>	<b>541</b>

**Quadro 1: Comissões Municipais de Emprego, Trabalho e Renda, por Unidade da Federação**

Fonte: MTE (2009) – Elaboração própria.

Conforme o Quadro acima, dos 5.562 municípios mais o Distrito Federal, 3.651 possuem Comissões criadas, sendo que destas 3.110 estão homologadas e 541 não homologadas. Constata-se, assim, que um número significativo de municípios ainda não possui esses espaços institucionais de participação e controle sociais, apesar de se constituírem como pré-requisitos essenciais para o recebimento de recursos do FAT para investimentos em políticas da área do trabalho. Esse número corresponde a 1.912 municípios

quando se considera a quantidade de comissões criadas e passa para 2.453, quando se considera apenas a quantidade de comissões homologadas, ou seja, reconhecidas pelo CODEFAT. No caso específico da Paraíba, dos 223 municípios, 80<sup>25</sup> possuem Comissões criadas e homologadas, correspondendo a 35,87% do total. Dentre estes está o município de Campina Grande, cuja CMTER foi constituída ainda em 1995 e consiste no espaço institucional de investigação empírica escolhido para a realização deste estudo. O município também instituiu o seu CPETR, a partir de 2007, tendo a CMTER um papel decisivo para esse novo momento das PPETR no âmbito local, conforme estabelecido pelo CODEFAT a partir das deliberações do II Congresso Nacional do SPETR, mencionado anteriormente.

### ***3.2 Possibilidades e Desafios dessa Nova Institucionalidade***

A partir dos anos 1980, sobretudo, no final da década, começou-se a criar uma nova ambiência para a intervenção direta da sociedade civil, através da instituição dos conselhos gestores das políticas públicas. O desenvolvimento e o fortalecimento da democracia participativa em um contexto de uma sociedade de massa, com demandas ainda não vivenciadas nas sociedades ocidentais, implicam em desafios profundos, conforme análise que segue:

A construção de uma democracia participativa apresenta novos desafios, que não se reduzem ao problema de um Estado organizado em um contexto capitalista. Para além disso, requer o reconhecimento de que sociedades modernas enquanto tais também enfrentam questões de organização política que até então não haviam sido pensadas. A participação por si só não garante a construção democrática, mas deve estar associada a valores que tragam sentidos e significados para o exercício da participação. Dentre eles, os *valores republicanos* (o respeito às leis, o respeito ao bem público, o sentido de responsabilidade social no exercício do poder) e os *valores democráticos* – estritamente ligados ao republicanismo (a virtude do amor à igualdade; o respeito integral aos direitos humanos; o acatamento da vontade da maioria, legitimamente formada, porém com constante respeito pelos direitos das minorias) (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 174-5, grifo das autoras).

As diretrizes para a criação dos conselhos, em geral, prevêm a indicação dos órgãos de governo e a eleição de entidades da sociedade civil para sua composição, de maneira a garantir a representação dos segmentos sociais envolvidos com a política específica, reunindo variados agentes sociais “com diferentes graus de vinculação, conhecimentos, informações e interesses com e sobre a política em questão”. Sobre essas representações do governo e da sociedade civil, Ribeiro e Krause (2007, p. 181) avaliam que do lado do governo, “além de

---

<sup>25</sup> Para conhecimento dos demais municípios da Paraíba que possuem Comissões constituídas e homologadas consultar site do MTE: (<http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT/CME/Conteudo/ResultadoCME.asp>).

dirigentes ou técnicos do órgão responsável pela política, outros têm sido indicados a participar dos conselhos criados, representando o poder público”. Ponderam que, embora essa diversidade possa significar a garantia da presença em todas as áreas da gestão pública necessárias à discussão em pauta, nem sempre a apropriação e o grau de importância do tema específico, em meio às demais responsabilidades de cada gestor, favorecem a sua participação com o envolvimento esperado. Mesmo assim, consideram que, se for bem explorado, esse formato pode, potencialmente, favorecer a intersetorialidade das ações do governo – questão que ainda enfrenta muitos limites para se efetivar em todos os níveis de governo.

Já do lado da sociedade civil, ponderam que “as características locais do processo de eleição das organizações” para compor os conselhos, “o nível de articulação existente entre elas e a qualidade do debate público”, são elementos que “compõem dados significativos para compreender a dinâmica do organismo e a maior ou menor capacidade de intervenção dos atores da sociedade civil no diálogo entre si com os representantes do governo”. Consideram que “as entidades representam interesses específicos, que podem ser articulados na defesa dos direitos a ser garantidos através da política pública, mas também podem reproduzir a prática do acesso privilegiado a informações e fontes de financiamento”. Essa dinâmica é recorrente na maioria dos conselhos, conforme analisam, e ponderam que talvez seja uma das principais fontes dos problemas que atingem as relações entre os conselheiros (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 181).

Os conselhos gestores de políticas públicas representam uma forma de poder horizontalizada, divergindo do modelo tradicional de gestão pública em que o poder é verticalizado. Mas, conforme essa análise trazida pelas autoras, o fato de se adotar uma gestão participativa, por si só, não é garantia de uma gestão efetivamente democrática, tendo em vista os desafios que essa prática impõe aos agentes envolvidos, sejam eles da esfera pública ou da esfera privada. É neste sentido também que Costa *et al* (2007, p. 210), ao analisarem o contexto em que surgiram os conselhos/comissões, ponderam que “a democratização formal brasileira não assegurou à sociedade condições de se opor ao poder do Estado, aos modelos de desenvolvimento propostos e às políticas governamentais”.

Assim, a questão da participação não se resolve apenas com a criação legal desses espaços, cabendo considerar que, embora hoje os espaços de participação estejam instituídos, a intervenção e participação cidadã na gestão pública ainda são vistas com bastantes reservas por parte de diversos gestores. Este posicionamento decorre da concepção de que a política é uma atividade especializada e restrita a um grupo seletivo capacitado para seu exercício, não apresentando o cidadão comum as condições necessárias para intervir na definição de

questões da gestão pública, com sua participação podendo inclusive prejudicar o funcionamento da máquina pública. Além do que, a abertura para a participação cidadã implica em perda de poder daqueles que o concentram, pois outros agentes passam a participar dele e, assim, o gestor público perde parte do controle sobre a gestão, no sentido de que as decisões não dependem exclusivamente de sua deliberação, mas passam a ser negociadas entre os vários agentes. Nessa perspectiva, é preciso ter claro o que a legislação prevê e o que está efetivando-se na prática, e para fazer avançar a democracia participativa talvez seja necessário mais que a pressão da sociedade:

É bastante provável que uma ação casada de sensibilização e qualificação dos gestores públicos (para aceitarem e mesmo estimularem essa participação), junto a uma articulação e igual qualificação dos movimentos sociais, seja uma condição *sine qua non* para tornar realidade o controle social das políticas, desde o nível local até o âmbito nacional (SANTOS, 2006, p. 03).

Essa ponderação feita por Santos vem no sentido de reforçar a complexidade que envolve a participação social na gestão pública, pois ela requer dois movimentos simultâneos: um movimento por parte da sociedade civil, que precisa reconhecer a importância de sua intervenção na gestão pública e passar a ocupar os espaços instituídos, além de buscar os conhecimentos necessários sobre as áreas em que passará a intervir; e outro movimento por parte dos gestores públicos, que precisam entender que não são os únicos com autoridade e conhecimento necessários para definir as ações nas diversas áreas da gestão pública, tendo ainda o papel de incentivar e valorizar essa participação social. Esses movimentos exigem um exercício de aprendizado de ambas as partes. Nesta perspectiva, cabe refletir sobre os chamados governos de mudanças e perceber a amplitude dos desafios a serem enfrentados, os quais se colocam para a sociedade civil em todos os espaços sociopolíticos:

A grande maioria dos ‘governos de mudanças’ governa melhor, mas o faz de forma tradicional, sem socializar seu poder, sem enfrentar a desigualdade. Abandonaram a idéia de promover mudanças substantivas, conformaram-se em melhorar um pouco o que aí está. Limitados pelo próprio horizonte estreito das políticas do Governo Federal, estes governos ficam restritos a iniciativas de políticas compensatórias dirigidas aos bolsões de pobreza (BAVA, 2004, p. 02).

Também discutindo sobre os conselhos gestores, Pontual (2008) afirma que é importante considerar que suas potencialidades e seus limites, além daqueles expressos pela própria realidade na qual estão inseridos e por todo o processo de correlação de forças que envolve sua atuação, estão indicados pelas leis de criação e regimentos internos, os quais estabelecem “as regras para a sua composição e representação, natureza da participação,

dinâmica decisória, ritos procedimentais etc., que influem nos resultados da participação”. Contudo, acrescenta ele:

De qualquer modo pode-se observar que não se consegue entender as contradições entre as práticas de um conselho e o seu desenho institucional se não examinarmos sua trajetória política concreta e as relações e dinâmicas estabelecidas entre os atores envolvidos. Isto pode explicar porque alguns conselhos com poder deliberativo não conseguem exercê-lo efetivamente e ao contrário, outros que não têm tal atribuição conseguem exercê-la na prática em alguns momentos de sua trajetória (PONTUAL, 2008, p. 13).

Ao mesmo tempo em que chama a atenção para a importância do desenho formal e legal dos conselhos gestores, Pontual (2008) pondera que a experiência desses espaços envolve elementos que divergem desse seu desenho, podendo torná-los mais ou menos expressivos em relação a sua atuação, de acordo com sua trajetória política e das relações e dinâmicas estabelecidas entre seus integrantes.

Outro aspecto relevante sobre essa dinâmica dos conselhos gestores apontada por Pontual (2008) refere-se às condições requeridas para que o processo de deliberação proporcione equidade entre os agentes quando da discussão e resolução de conflitos nas tomadas de decisões:

[...] Tanto entre os diversos segmentos da sociedade civil como entre esta e os agentes governamentais existem diversas assimetrias com relação às informações e conhecimentos necessários a uma maior efetividade de sua participação nos processos de deliberação (PONTUAL, 2008, p. 13).

Fica evidente que, apesar das conquistas obtidas em relação à participação social, no caso brasileiro, muitos desafios e limites ainda se colocam ou persistem. Alguns deles dizem respeito a: cultura autoritária de gestão do Estado; paridade de representação que não garante simetria na relação entre Estado e sociedade civil; dificuldades dos atores em lidar com a pluralidade social, política e cultural; tentativas de cooptação; dificuldades para reconhecer a legitimidade; perigo constante de o conselho atuar apenas como órgão de legitimação do Estado; inexistência de acesso ou acesso limitado às informações; descomprometimento do poder público com a participação nos espaços instituídos; atitudes corporativistas dos segmentos representados nos conselhos; influência da lógica e de questões partidárias nestes espaços; linguagem inapropriada ou muito formal/técnica dos documentos e debates; a falta de capacidade técnica e política para a intervenção nos debates (COSTA *et al*, 2006; SERAFIM, 2008). Esses aspectos reforçam a necessidade de uma atuação comprometida por parte dos movimentos sociais, fóruns e outros agentes da sociedade civil, no sentido de

fortalecer e consolidar os espaços existentes e, ao mesmo tempo, criar novos espaços e formas de intervenção, ampliando a participação social e a democracia:

Isto porque são os espaços autônomos de organização da sociedade civil aqueles que podem promover a mobilização social e pressão sobre os conselhos para reforçar o poder de seus representantes nas disputas e conflitos de interesses ali existentes. Também são os fóruns, redes e movimentos os espaços mais adequados para geração de proposições e construção de acordos entre as diversas organizações que constituem o campo heterogêneo de forças da sociedade civil. Por mais boa vontade que possam ter, se os conselheiros não contam com tais espaços da sociedade civil para respaldar sua atuação, eles se tornam representantes de si próprios e presas fáceis de cooptação institucional (PONTUAL, 2008, p. 11).

De qualquer modo, é preciso reconhecer que passos significativos foram dados em relação à democracia participativa, passando determinadas decisões a serem participadas pela sociedade civil, ao invés de restringirem-se apenas aos espaços dos Poderes Executivos e Legislativos (democracia representativa) em seus vários níveis. Sobre o papel dessa representação nos espaços de participação direta cabem algumas considerações, levando em conta a sua importância no contexto que vem sendo construído no Brasil a partir de 1988, onde o caráter desses espaços vai de consultivo a deliberativo.

Sobre o aspecto quantitativo, é indiscutível a relevância dessa nova institucionalidade, pois conforme Dowbor, Houtzager e Serafim (2008, p. 07), “se somarmos todos os conselhos no Brasil, chegaremos ao número de 18 mil, com mais de 100 mil conselheiros, o que supera o número de vereadores em todos os municípios”, revelando a expressividade desses espaços, considerando o significativo número de agentes atuando como representantes nas mais diversas áreas das políticas públicas. Mas esse número expressivo de Conselheiros faz surgir questionamentos sobre o seu real poder de representatividade, pois sua ausência pode deslegitimar esses espaços de participação da sociedade, significando, em outros termos, que eles existem formalmente, mas não exercem maiores influências sobre a qualidade das políticas públicas e seu aprimoramento.

Essa questão da representatividade passa pelo processo de autorização dos representantes e o seu controle pelos representados, ou seja, depende de procedimentos e regras claras compartilhados pela sociedade e isto é algo ainda a ser realizado, conforme apontam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008). Diferentemente da democracia representativa, em que o processo de escolha do representante – Poderes Legislativos e Executivos – ocorre por eleição baseada no voto universal, através da qual o candidato é autorizado para falar em nome da população que o elegeu e o voto funciona como mecanismo de controle desse representante, na democracia participativa o processo de escolha do representante se dá de

diversas maneiras, conforme cada segmento entenda ou considere mais adequado. Contudo, não significa que seja totalmente democrático e em decorrência da falta de clareza dos critérios adotados e o baixo compartilhamento dos mesmos surgem questionamentos sobre a legitimidade<sup>26</sup> desses representantes e, por conseguinte, a própria participação direta fica, assim, fragilizada (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008).

A escolha de representantes é necessária porque a participação direta de todos os cidadãos nem sempre é possível mesmo na democracia participativa, na qual se constitui como um dos seus fundamentos basilares. De acordo com análise de Dowbor, Houtzager e Serafim (2008, p. 14), as razões impeditivas principais para tal participação consistem em “questão de escala e de tempo”. A questão de escala está relacionada ao tamanho da população, que inviabilizaria a reunião de todas as pessoas, e mesmo se fosse viável, “não seria possível ouvir a opinião de cada um e promover um debate”. O tempo para a tomada de decisão é limitado, de modo que também não é viável ouvir todas as pessoas. Daí a necessidade de constituir os representantes para falar em nome dos cidadãos, ou seja, representados.

Mesmo sendo escolhido para representar um determinado segmento da sociedade, o exercício da representação é complexo, pois é difícil ter clareza sobre a opinião do coletivo para tomar a melhor decisão, levando em consideração que também há diferenças dentro do próprio segmento, as quais precisam ser conciliadas ou negociadas, além de existir também a visão do próprio representante, o seu ponto vista particular, o qual não deve se sobrepor ao coletivo. Na tentativa de minimizar essas dificuldades, o representante precisa estabelecer uma relação de via dupla com os representados para poder falar em nome do coletivo:

Para isso, ele precisa desenvolver maneiras de se *informar* sobre as opiniões do coletivo que representa sobre o tema a ser debatido e decidido, e levar ao coletivo as informações sobre as discussões das quais participa, *prestando contas* sobre sua atuação (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 16-17, grifo dos autores).

Com isso, os autores chamam a atenção para a responsabilidade também dos representados de “*subsidiar* o representante com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo, fórum, movimento, etc., e *cobrá-lo* quanto à sua atuação” (2008, p. 17, grifo dos autores). Dessa análise, depreende-se que a responsabilidade do representado não se encerra com a escolha do seu representante, ao contrário, ela o acompanha,

---

<sup>26</sup> Segundo Dowbor, Houtzager e Serafim (2008, p. 38), “a legitimidade da representação se refere ao fato de ser reconhecido como representante de uma organização tanto por parte dos membros desta organização ou beneficiários de sua atuação, quanto por parte dos participantes nos espaços em que se representa – poder público, outras organizações, etc.”.

dependendo a qualidade<sup>27</sup> da representação dessa articulação entre representantes e representados. É importante enfatizar que ao escolher um representante não se está fazendo uma transferência de responsabilidade, mas tão somente encontrando-se um mecanismo para assegurar que as demandas, os interesses e os pensamentos da população estejam presentes e sejam defendidos nos espaços de participação que possibilitam a intervenção direta sobre as políticas públicas. Essa relação entre representados e representantes é o que pode assegurar a representatividade:

Quanto mais *eficientes e abrangentes* forem a *busca de informações* pelo representante junto ao grupo representado e a *prestação de contas* sobre sua atuação, maior a probabilidade de que a representação exercida esteja de acordo com os interesses do coletivo, isto é, seja mais representativa (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 18, grifo dos autores).

Por outro lado, existe uma grande variedade de segmentos que buscam representar-se nos mais diversos espaços. Dessa pluralidade surge outro desafio relativo ao papel da representação, conforme apontam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008, p. 19), que é a exigência de reconhecer “as necessidades e demandas de outros segmentos”. Então, os representantes precisam “agir em benefício dos interesses dos representados”, mas sabendo que por vezes é preciso recuar nessa defesa em prol de um interesse mais amplo, seja de outros segmentos que em determinada situação apresentam demandas mais urgentes, seja da cidade, da região ou país. A esse respeito, acrescentam eles:

Representar uma demanda ou opinião de um grupo nem sempre é uma ação automática, pois as condições reais para concretizar um ideal podem ser bastante diferentes do desejado. Por este motivo, o representante precisa ter autonomia para poder se mover neste universo de possibilidades concretas recortadas pelas negociações e marcadas pelos contextos, que são os espaços de representação [...] (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 19).

Essa nova dinâmica repercutiu de maneiras variadas, produzindo processos locais de diferentes impactos e resultados, conforme as especificidades de cada realidade, e trouxe novos desafios para a estrutura de poder do Estado e também para o modo de agir das diversas entidades da sociedade civil, que agora precisam repensar sua atuação não mais voltada para suas questões específicas, mas na perspectiva da universalização de direitos, conforme segue:

Esse processo de institucionalização dos espaços de participação gerou processos locais de diferentes impactos e resultados. O Estado, com seu formato burocrático e pouco disposto a produzir informações inteligíveis ao público não familiarizado com

---

<sup>27</sup> Refere-se “ao cumprimento do papel de representante levando com eficiência as demandas e posturas políticas de sua organização, sabendo exercer a autonomia sem deixar de cumprir este papel”, conforme conceituam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008, p. 38).

os jargões e termos técnicos, tampouco estava preparado e aberto para o diálogo e a partilha de seu poder na tomada de decisões. Por sua vez, parcela significativa de entidades da sociedade civil, que sempre pautaram suas relações com os órgãos públicos a partir de demandas corporativas de grupos de interesse ou comunidades localizadas, também enfrentaram dificuldades para uma atuação mais propositiva na perspectiva da universalização de direitos (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 180).

Assim, é necessário refletir sobre o que venha a ser a representação e de quais elementos ela depende para se efetivar, considerando que sua importância está vinculada ao fato de haver uma pluralização de espaços de participação social na gestão das políticas públicas, os quais possuem caráter consultivo ou deliberativo, mas sempre visando influir nos serviços públicos, e são compostos por representantes do governo e da sociedade civil:

A representação é, portanto, uma relação de confiança, controle, prestação de contas e autonomia entre representantes e representados e, por se dar no âmbito da política, vai depender de uma correlação de forças e vontades políticas que se colocam em discussão e negociação nos espaços de debate e deliberação como os conselhos, por exemplo (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 20).

Outro desafio para a representação refere-se à questão da desigualdade associativa, ou seja, dentro da sociedade civil alguns grupos têm maior facilidade de participar e de se engajar nas organizações civis do que outros, conseqüentemente, possuem maior possibilidade de ter suas demandas representadas e atendidas, enquanto que os segmentos mais fragilizados não conseguem ter seus interesses e demandas representados na disputa e na negociação pelo acesso e qualidade de serviços públicos:

[...] uma boa parcela de sociedade, a mais pobre, a menos escolarizada e com vínculos precários com o mercado de trabalho, não faz parte da vida associativa, não se engaja em discussões públicas e, por conseguinte, não possui seus representantes (DOWBOR, HOUTZAGER e SERAFIM, 2008, p. 36-7).

Tratando sobre a atuação do governo nos conselhos, Ribeiro e Krause (2007, p. 182) apontam que devido a se constituírem como espaços institucionais de participação, “os conselhos são vinculados a algum órgão da administração pública, o que em geral condiciona sua dinâmica à vontade política do Executivo e à dinâmica da relação que aí se estabelece”. Outro aspecto que precisa ser considerado, segundo Pontual (2008), é o fato de que atualmente muitos movimentos sociais também passaram a ser prestadores de serviços e executores de diversos programas sociais, trazendo novos elementos para essa relação com o Poder Executivo, podendo implicar, em algumas situações, em perda da autonomia. Nessa interface entre Estado e conselhos, ele acrescenta o seguinte:

No tocante à atuação dos governos em relação aos conselhos ainda que se possa constatar que as clivagens políticas e partidárias dos mesmos (maior ou menor

compromisso com a democratização da gestão pública) são relevantes no desenho institucional e na trajetória política dos conselhos não se pode afirmar que tais clivagens sejam as únicas determinantes sobre a dinâmica de funcionamento dos mesmos. Isto porque de um lado os governos não são monolíticos e de outro os agentes que os representam nos conselhos nem sempre tem padrões de comportamento absolutamente coerentes com a orientação política mais geral do governo (PONTUAL, 2008, p. 12).

Para possibilitar um equilíbrio nessa relação entre o Poder Executivo e a sociedade civil, terão papel importante as entidades da sociedade civil, com seu nível de organização e a sua capacidade de intervir e de exercer pressão sobre o governo, para fortalecer o conselho ou para se contrapor à vontade política do gestor público, caso esta seja contrária aos interesses coletivos. Essa importância da participação da sociedade civil soma-se à distinção entre política de Estado e de governo, constituindo-se como elementos fundamentais para a construção de uma política pública que não se reduza ou delimite-se por interferências e necessidades conjunturais de governos (RIBEIRO e KRAUSE, 2007). Para a consolidação das PPETR, assim como das demais políticas sociais, como políticas de Estado, necessita-se que ocorra uma apropriação dessas políticas pelos seus próprios beneficiários enquanto cidadãos de direitos. Desta maneira, as entidades da sociedade civil que se colocam como representantes dos diversos segmentos precisam estabelecer uma relação com suas bases, repassando para elas informações que propiciem a apreensão da importância dessas políticas e sua posterior apropriação como direito social.

Quanto ao aspecto legal, um dos instrumentos que orientam o funcionamento dos conselhos é o Regimento Interno e no caso específico dos Conselhos/Comissões de Emprego, Trabalho e Renda, o próprio CODEFAT disponibiliza um modelo para facilitar a elaboração deste instrumento por parte dos Conselheiros. Contudo, freqüentemente o modelo é utilizado na íntegra, sem que haja a incorporação de conteúdos específicos de cada realidade, constituindo-se, assim, mais como um elemento formal do que a expressão da realidade empírica.

Mesmo assim, Ribeiro e Krause (2007) defendem que um aspecto fundamental para o entendimento da dinâmica organizacional do Conselho/Comissão é o papel definido no Regimento Interno para os Conselheiros, o Presidente e o Secretário Executivo. No caso do Secretário Executivo, mesmo não tendo um mandato que lhe permita votar nas reuniões nem poderes decisórios formais, as especificidades das suas competências lhe conferem um grande potencial de concentração de poder, pois tem “a responsabilidade do controle das informações (correspondências, atas), o tempo disponível para o exercício das funções, a possibilidade de permanência no cargo por longos períodos e os conhecimentos técnicos requeridos e

propiciados pela função”, cabendo ressaltar que as condições para uma participação qualificada por parte dos conselheiros, em certa medida, dependem da postura do Secretário Executivo, se tem a preocupação e o compromisso de repassar as informações e disponibilizar dados e documentos referentes às atividades do Conselho/Comissão. É nesta mesma perspectiva que Costa *et al* (2007, p. 214) também se posicionam quanto à atuação da pessoa responsável pela Secretaria Executiva, afirmando que “não raro, detém poder e concentra informações, mesmo sem exercer a função de conselheiro”.

Quanto ao papel do Presidente, as competências previstas no Regimento Interno sugerido pelo CODEFAT conferem-lhe formalmente vários instrumentos de poder, como o voto de minerva em casos de empate nas votações, convocação de reuniões extraordinárias, elaboração da pauta, representação política externa do Conselho, dentre outros. Por outro lado, tem um mandato de apenas um ano, o que pode fragilizar sua capacidade de ação, conforme apontam Ribeiro e Krause (2007).

Sobre a indicação dos representantes do governo nos conselhos, são verificadas situações diversas. Por vezes a indicação atende basicamente aos critérios burocráticos, tendo como finalidade exercer o controle das votações e o cumprimento das formalidades previstas em lei. Em outras situações verifica-se que os governos não dispõem de quadros em quantidade suficiente para assegurar sua representação qualificada nos vários conselhos, priorizando sua representação em alguns conselhos, em detrimento de outros. Também ocorre de o governo se fazer representar por membros de sua equipe, com a tarefa de defender suas posições no conselho, visando fortalecer a instância de sua gestão. Há situações em que os governos priorizam outros espaços de interlocução com a sociedade civil, seja porque não está aberto ao diálogo, por considerar o processo muito demorado para discussão e tomada de decisão, ou porque têm a intenção de esvaziar o espaço público. Ocorre ainda a freqüente troca de representantes do governo, criando uma descontinuidade no processo de discussão e, conseqüentemente, comprometendo o fortalecimento destes organismos (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

Essas dificuldades quanto à indicação dos representantes também se fazem presentes em relação à sociedade civil. Para esta, uma das principais dificuldades consiste no acúmulo de tarefas por parte de seus representantes, devido ao grande número de conselhos que são criados, fazendo cumprir as exigências legais, e o reduzido número de pessoas disponíveis para ocupar esses espaços (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

Os desafios para os conselhos/comissões também estão relacionados ao seu caráter deliberativo, que é o principal elemento diferenciador dos conselhos gestores em relação aos

que existiam antes da Constituição de 1988 e significa o poder de decidir, após análise e discussão, sobre as diretrizes e a destinação de recursos previstos para aplicação nas políticas públicas. Esse poder de deliberação depende, portanto, do conhecimento e entendimento sobre as questões orçamentárias, para possibilitar uma melhor identificação das prioridades e do poder redistributivo das políticas e programas, dependendo a efetivação desse poder do nível de organização e capacidade de pressão das instituições representadas nesses espaços e/ou da vontade política do governo, dentro de uma correlação de forças. A esse respeito, cabe considerar a seguinte análise:

[...] No entanto, o fato de estar previsto em lei, com referências em resoluções do CODEFAT, *não basta para garantir a efetividade do caráter deliberativo. Essa prerrogativa, na prática, depende do nível de organização e da capacidade de pressão das entidades que compõem o conselho ou, ainda, da vontade política do governo* [...] (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 188-9, grifo nosso).

E ainda nessa perspectiva:

[...] A ausência e/ou precariedade dos mecanismos de transparência em relação às questões orçamentárias somada ao despreparo da maioria dos setores da sociedade civil em relação ao tema faz do orçamento um grande instrumento de manipulação de interesses e de limitação ao efetivo poder de deliberação dos conselhos (PONTUAL, 2008, p. 15).

Essas análises trazidas pelos autores são muito pertinentes, pois não basta que os conselhos sejam todos criados, cumprindo as legislações que os regulamentam, uma vez que o seu poder deliberativo e, por conseguinte, o processo democratizante que ensejam se efetivarão conforme as práticas das entidades que os integram e a vontade política do governo, de modo que as decisões tomadas e votadas pelo colegiado se traduzam em encaminhamentos concretos. Ou seja, depende de uma combinação de fatores que vão muito além das prescrições legais.

Também é importante considerar o perfil da representação na dinâmica da participação nos conselhos, pois conforme a origem da representação, uma vez que é bastante variada, pode ocorrer maior ou menor dificuldade para a intervenção nesses espaços de diálogo. Em relação aos Conselhos/Comissões de Emprego, a “pauta das reuniões é sempre definida pela agenda governamental e pelos prazos para o estabelecimento de convênios e repasses de recursos federais” (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 190). Portanto, o controle estatal se faz presente, mesmo que de maneira subliminar.

Outros fatores desafiantes para a dinâmica dos Conselhos/Comissões estão relacionados à preparação técnica e concentração do poder. A preparação técnica leva à

centralização do processo decisório em conselheiros com maior conhecimento técnico especializado, em decorrência, “esses conselheiros concentram o poder baseado no conhecimento que advém da representação do poder executivo, dificultando, constringendo ou desmotivando a participação de conselheiros novatos ou pouco preparados, seja por falta de formação educacional básica, ou por desconhecimento na área da política pública específica” (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 193-4).

Neste sentido também tem influência a falta de formação do conselheiro, pois “não raramente o nível de conhecimento técnico e político do conselheiro acaba comprometendo a própria qualidade das decisões do Conselho, gerando atitudes delegativas, com decisões de natureza predominantemente homologatórias e/ou reativas”. Resultando daí como desafio, além da superação da natureza homologatória presente em alguns conselhos/comissões, a garantia de que os conselheiros sejam suficientemente preparados com conhecimentos técnicos e políticos que se traduzam em decisões públicas com qualidade (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 195).

A qualidade da representação e a democratização do processo decisório estão diretamente relacionadas ao nível de transparência nas informações e de sua disseminação entre os vários segmentos sociais, tornando mais transparente a cadeia de relações institucionais e políticas na gestão do conselho com os atores sociais diretamente envolvidos com a política pública. Não estando presentes estes aspectos, há um estímulo à tomada de decisões baseada em relação de confiança e/ou favores, não favorecendo um debate qualificado (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

Também tem sido importante o investimento nas conferências nacionais, estaduais e municipais, pois são momentos que possibilitam a reflexão sobre o desenvolvimento da política pública, além de promoverem e fortalecerem a interlocução entre os diversos agentes envolvidos no segmento, a publicização do debate, a qualificação e o reconhecimento da diversidade da política pública (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

De maneira geral, as autoras constatarem que a construção dos espaços de participação assumiu importante presença nas administrações públicas no país, mas sua consolidação depende da superação de desafios, os quais elas agrupam em três blocos, conforme segue:

O primeiro diz respeito ao âmbito da cultura que permeia as relações na sociedade. O segundo se refere às iniciativas de responsabilidade dos gestores públicos, especialmente aqueles que têm uma orientação democrática. E o terceiro são desafios que recaem sobre as organizações da sociedade civil, comprometidas com a democratização do Estado e da gestão das políticas públicas (RIBEIRO e KRAUSE, 2007, p. 196).

O primeiro bloco de desafios está dentro da análise que Chauí (1986) faz sobre a democracia no Brasil, abordada no Capítulo 1 deste estudo. Encerra grande complexidade e sua superação está vinculada à capacidade de socialmente serem criados valores e parâmetros públicos que visem superar as relações clientelistas, ainda presentes na sociedade brasileira. O segundo bloco de desafios é relativo à necessidade de estabelecer uma dinâmica de transversalidade entre os espaços de participação, buscando produzir uma complementariedade nas discussões e nos processos de tomada de decisão, na perspectiva de superar a segmentação das políticas sociais e, ao mesmo tempo, colaborar para a efetividade das deliberações dos conselhos, de modo que as decisões sejam encaminhadas e os resultados monitorados. Por fim, o terceiro bloco de desafios envolve a necessidade de assegurar o retorno, para a sociedade, das informações sobre os debates e as decisões tomadas nos espaços de participação, permitindo que a população que não participa diretamente possa se reconhecer como representada, legitimando assim as ações dos seus representantes e a necessidade de fortalecer as organizações da sociedade civil, sobretudo em relação à sua autonomia, qualificando a intervenção dos seus representantes nos canais de participação (RIBEIRO e KRAUSE, 2007).

Esses desafios todos indicam o caminho ainda a ser percorrido no sentido do fortalecimento e ampliação da democracia no país, sobretudo no que se refere à democracia participativa. Contudo, cabe ponderar que essas experiências de conselhos gestores ainda são muito recentes, pois quando se fala em termos de sociedade, vinte anos é um espaço muito curto de tempo e quando se analisa todo o processo histórico do país a partir das relações socioeconômicas e políticas que se estabeleceram por aqui, percebe-se que se torna bem mais difícil o desenvolvimento e a consolidação dessas experiências democratizantes.

### ***3.3 Parâmetros de Análise da Experiência dos Conselhos/Comissões***

Um estudo de natureza qualitativa, como o que aqui se propõe, não se mostra adequado a uma definição prévia de “variáveis”, conforme exige uma abordagem de tipo quantitativa. Não pode, no entanto, prescindir da definição de parâmetros a partir dos quais o esforço interpretativo possa se desenvolver e concatenar-se entre si e em relação a uma visão mais ampla do objeto em causa. Para buscar identificar elementos que constatem a efetividade dos Conselhos/Comissões de Emprego, Trabalho e Renda, enquanto espaço de participação e controle sociais, far-se-á, na seqüência, um esforço de definição dos *parâmetros de análise*

que balizarão a reflexão, que aqui se propõe, a respeito da experiência da CMETR de Campina Grande.

Conforme estudo realizado por Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007), sobre as Comissões/Conselhos de Emprego estaduais e municipais atuantes no território nacional no ano de 2006, alguns aspectos foram realçados, tais como: perfil dos Conselheiros, envolvendo escolaridade, trabalho e renda; atuação dos Conselheiros, envolvendo condições de representação, experiência de atuação em conselhos, condições subjetivas de atuação; situação dos conselhos/comissões, envolvendo condições de funcionamento, atribuições dos conselhos/comissões, dinâmica de exercício do poder e as dificuldades enfrentadas pelos conselhos/comissões.

O primeiro conjunto de aspectos tratados esteve relacionado ao perfil dos Conselheiros, possibilitando identificar as condições de inserção social e econômica, na perspectiva de considerar suas implicações para a composição do perfil coletivo e de perceber suas prováveis implicações na formulação, como sujeitos sócio-históricos, de seus posicionamentos políticos sobre essas temáticas, assimilados como objetos de sua intervenção política. A escolaridade aborda aspectos relativos à distribuição dos Conselheiros por nível de escolaridade e à distribuição dos Conselheiros por nível de escolaridade e mega-região. A situação de trabalho procura abordar os tipos de situação de trabalho e vínculos empregatícios. Quanto à renda, trata de aspectos como: a renda familiar dos Conselheiros; a renda pessoal dos Conselheiros; a renda familiar dos Conselheiros por região; a renda pessoal por situação de trabalho; e a renda familiar por bancada (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007).

O segundo conjunto de aspectos teve a finalidade de possibilitar o entendimento sobre as condições de participação dos conselheiros nos conselhos/comissões, a partir da análise sobre os aspectos relacionados: às condições de representação em que têm atuado; à experiência que dispõem quanto à atuação; e às condições subjetivas de atuação. As condições de representação estão relacionadas às entidades às quais os Conselheiros são vinculados; e à posição do Conselheiro na entidade que representa, em outros termos, o cargo ou o tipo de vínculo com a entidade. A experiência está relacionada ao tempo de atuação como Conselheiro, às atuações anteriores como Conselheiro e à atuação atual ou anterior em outros conselhos. As condições subjetivas de atuação envolvem aspectos relativos ao recebimento de orientação da entidade que representa para atuação no conselho/comissão, aos meios utilizados pela entidade para orientação dos seus representantes, ao motivo que o levou a tornar-se Conselheiro, à principal diretriz da atuação no conselho/comissão assumida pelo

Conselheiro, à disponibilidade de informações para o desempenho das funções de Conselheiro, à auto-avaliação quanto à preparação individual para atuação no conselho/comissão e à participação em atividade de formação de Conselheiros (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007, p. 139-149).

Por fim, o terceiro conjunto de aspectos destacados referiu-se a dimensões institucionais e funcionais dos conselhos/comissões, ou seja, referiu-se às suas condições de funcionamento, suas atribuições, dinâmica de exercício do poder e suas principais dificuldades enfrentadas. As condições de funcionamento estão relacionadas ao tempo de criação do conselho/comissão, ao número de membros titulares do conselho/comissão, ao funcionamento do conselho/comissão, à disponibilidade de infra-estrutura, aos itens de infra-estrutura que dispõe e à existência de orçamento próprio. Já as atribuições referem-se às atribuições do conselho/comissão reconhecidas pelos Conselheiros (as ações que desenvolvem), às principais medidas para o fortalecimento do conselho/comissão, à atuação do conselho/comissão em outros programas e ações, além dos normatizados pelo MTE/CODEFAT, aos outros setores de políticas públicas em que o conselho/comissão atua e à divulgação das ações do conselho/comissão para a sociedade. Quanto à dinâmica de exercício de poder, trata sobre: a rotatividade entre os representantes de entidades que compõem o conselho/comissão, a rotatividade no exercício da presidência do conselho/comissão e a disponibilidade das informações necessárias ao desempenho das atribuições do conselho/comissão. Finalmente, as dificuldades dos conselhos/comissões referiram-se aos principais fatores limitantes ao desempenho do seu papel (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007).

Outras dimensões da atuação dos conselhos foram trazidas por Pontual (2008), citando Raichelis (1998), que aponta cinco categorias orientadoras para análise desse tipo de experiências sociais:

[...] a) visibilidade social, na qual, as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para aqueles implicados nas decisões políticas; b) controle social que significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política, o qual possibilita a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados; c) representação de interesses coletivos, que implica a constituição de sujeitos sociais ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; d) democratização, que implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas; e) cultura política que implica o

enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sócio-políticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública (RAICHELIS, 1998 *apud* PONTUAL, 2008, p. 9-10).

Partindo dessas abordagens, tomar-se-ão como *parâmetros de análise* neste estudo os seguintes: a efetividade das atribuições da Comissão; o seu grau de representatividade, considerando a representatividade dos segmentos e instituições representados e quanto aos procedimentos de escolha dos conselheiros; a efetividade da dinâmica de funcionamento (geral, por bancadas, por entidades/organizações) e das formas de participação; a atuação efetivamente empreendida ao longo de sua trajetória, quanto à abrangência e pertinência; as condições materiais de funcionamento (infra-estrutura, financiamento); a visibilidade social e política alcançada; o valor e sentido que representa para seus membros. Estes parâmetros serão avaliados com base nos elementos obtidos a partir das entrevistas e dos grupos focais realizados com Conselheiros das três bancadas que compõem a CMTER, bem como a partir das referências documentais e teóricas. A análise segundo esses parâmetros possibilitará traçar um panorama da CMTER, que contempla aspectos formais e aspectos efetivos de sua trajetória política e social.

## **Capítulo 4 – A Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande: espaço de participação e representação política?**

---

Este Capítulo tem por objetivo discutir a experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande, recuperando o processo de sua criação, situando os agentes sociais presentes naquele momento, passando, em seguida, para uma avaliação sobre sua atuação a partir da análise de aspectos como: atribuições, representação, funcionamento, entre outros, apreendidos através das pesquisas empírica e documental, e tomando como parâmetro de análise o referencial teórico aqui adotado. Assim, o capítulo está subdividido nos seguintes itens: *CMTER: o contexto de sua criação*; e *Análise sobre a experiência da CMTER de Campina Grande: um olhar*.

### **4.1 CMTER: o contexto de sua criação**

O município de Campina Grande – PB, no decorrer de sua trajetória, tem ocupado um papel de destaque dentro da economia estadual e regional, tornado-se uma referência na Região Nordeste. Contudo, também apresenta pontos de estrangulamento das condições sociais. Vivenciou o Ciclo do Algodão, momento em que se configurou como um importante entreposto comercial regional e mesmo nacional. Após o declínio desse ciclo, iniciou o seu processo de industrialização, nos anos 1940-50, atraindo grandes contingentes populacionais pela possibilidade de obter melhores condições de trabalho e renda e, conseqüentemente, melhores condições de vida através do trabalho nas indústrias. Ao mesmo tempo, as políticas do governo federal contribuíram para que o município desempenhasse o papel de barreira de contenção dos ciclos migratórios intra-regionais. Em decorrência desses elementos, a população do município sofreu uma grande expansão, sobretudo, durante os anos de 1970 e 1980, conforme dados e análise apresentados por Silva Júnior (2003).

Contudo, a partir do fim dos anos 1960, o processo de industrialização de Campina Grande começou a entrar em crise, a qual aprofundou-se na década seguinte, principalmente, no final dos anos 1970, com o fechamento das maiores indústrias. Somando-se a essa situação, o município, nos anos 1980, foi marcado por um declínio expressivo do Produto Interno Bruto – PIB e já não se caracterizava como importante entreposto comercial, em função do surgimento de outros espaços que passaram a exercer esse mesmo papel (SILVA JÚNIOR, 2003).

A combinação desses elementos – expansão do contingente populacional e desestruturação da economia do município – provocou grande desagregação da vida social urbana e passou a exercer uma forte pressão sobre o mercado de trabalho local, principalmente durante a década de 1990, período em que passa a vigor a política neoliberal no país trazendo sérias implicações para o desenvolvimento regional e nacional. O reflexo desse movimento apareceu através do crescimento da informalidade, com a criação de alternativas de sobrevivência por parte das pessoas não absorvidas pelo mercado de trabalho formal, que se fizeram presentes em vários setores da economia local: comércio (camelôs e ambulantes), produção (fábricas de “fundo de quintal” nos setores de calçados e têxtil), serviços (lavadores de carros e flanelinhas<sup>28</sup>), transporte (mototaxistas<sup>29</sup> e “alternativos”), apenas para mencionar alguns exemplos.

Alves e Silva Júnior (2008) fazem uma análise sobre a dinâmica do mercado de trabalho de Campina Grande no período recente (1985-2005). Nesse estudo, constatam que os setores primário e secundário perderam importância no município. No caso específico da indústria, constatou-se um decréscimo de sua importância relativa no total das ocupações, passando de 16% em 1980 para 14,8% em 2000. Por outro lado, o setor terciário (comércio e serviço) apresentou um crescimento relativo de aproximadamente 20%. Mas esse crescimento não significou, necessariamente, que os trabalhos gerados estavam livres da precariedade. Tanto não é assim que, em 2000, aproximadamente 54% das ocupações existentes no município eram precárias, marcadas pela informalidade e pelos baixos rendimentos.

Esse mesmo estudo aponta que, no que se refere ao mercado formal, no período de 1985 a 2005, sua evolução pode ser analisada em três momentos: de 1985 a 1991, quando apresentou taxas de crescimento médio anual de 3,85%; de 1992 a 1995, em que a taxa de crescimento do emprego caiu a 1,49%; e de 1996 a 2005, quando apresentou uma média anual de 5,35%, mostrando uma tendência de recuperação do setor.

Os dados de 2004 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE indicam essa tendência, mostrando que o município dá sinais de recuperação econômica, sendo avaliado como uma das cinco cidades com maior PIB do interior do Nordeste, atingindo 2,045 bilhões de Reais, ocupando a segunda posição, superada apenas por Feira de Santana – BA (2,600 bilhões). Os outros municípios apontados foram: Ilhéus – BA (1,853 bilhões), Canindé

---

<sup>28</sup> Referente a esse fenômeno social em Campina Grande, está sendo desenvolvida uma pesquisa em nível de Mestrado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

<sup>29</sup> Referente a esse fenômeno social em Campina Grande, está sendo desenvolvida uma pesquisa em nível de Doutorado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

de São Francisco – SE e Petrolina – PE (1,609 bilhões). Ainda nesta perspectiva, também foi considerada como 59ª entre as 100 melhores cidades brasileiras para se fazer carreira e, em termos de Nordeste, está em 9º lugar, conforme pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV para a Revista Você SA<sup>30</sup>.

Essa realidade do mercado de trabalho local, com seus avanços e recuos quanto à ocupação da mão-de-obra repercute na estruturação e oferta das PPETR. Conforme análise trazida por Carvalho *et al* (2008) sobre as PPETR desenvolvidas no município no período de 1997 a 2007, apontam que as políticas ativas estavam centradas, sobretudo, nas ações de qualificação profissional, microcrédito orientado, incentivo à Economia Solidária e apoio ao artesanato, sejam elas desenvolvidas por entes municipais, estaduais e/ou federal. Quando se analisa as iniciativas na área da qualificação profissional, constata-se a forte presença de cursos voltados para a auto-ocupação (informalidade). O microcrédito orientado também se destina, em sua maior parte, ao setor informal, incentivando a criação de micro e pequenos empreendimentos ou potencializando os já existentes. As ações voltadas para o setor de artesanato e da Economia Solidária também têm essas mesmas características.

É neste cenário que a CMTER está inserida. Sua constituição, com base nas resoluções do CODEFAT/MTE, ocorreu em 28 de agosto de 1995, conforme publicação da Portaria nº 0955 no Diário Oficial do Estado da Paraíba, de 01 de novembro do mesmo ano, emitida pelo Poder Executivo, que designou as instituições representantes das bancadas governista, dos trabalhadores e do empresariado, responsáveis para discutir/refletir sobre as questões referentes ao mercado de trabalho e emprego local, articulando-as com as realidades regional e nacional. Sua existência é uma obrigatoriedade para que o município possa desenvolver ações com recursos do FAT, dentro da nova dinâmica de gestão das PPETR no contexto da descentralização, instituída a partir da Constituição Federal de 1988, e obedecendo ao preconizado pela OIT, através da Resolução nº 88, que recomendava a instituição e manutenção de Sistemas Públicos de Emprego gratuitos para os países signatários, dentre os quais o Brasil, e de comissões tripartites e paritárias. Portanto, ela resulta de um processo que já vinha sendo construído há bastante tempo e que no Brasil só ganhou ênfase após a abertura política e a nova Constituição Federal.

Na perspectiva de democratização dos espaços públicos de intervenção e deliberação sobre as PPETR em âmbito local, a CMTER configura-se como um mecanismo importante, potencialmente podendo viabilizar o fortalecimento da atuação da sociedade civil local no

---

<sup>30</sup> Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ) com exclusividade para a Revista Você S/A publicada em julho de 2007.

processo de discussão, definição e controle das PPETR. Contudo, é importante destacar também que espaços como a CMTER, considerando sua conformação de acordo com as determinações estabelecidas pelo MTE/CODEFAT, encerram uma grande complexidade, em virtude de trazer para um mesmo ambiente agentes com interesses díspares e mesmo conflitantes. Mas, essas diferenças e conflitos fazem parte do *jogo democrático*, sendo a partir do seu reconhecimento e da articulação dessa diversidade que se pode construir um padrão social mais justo e igualitário. Cada bancada é constituída por 05 membros titulares e 05 suplentes, totalizando 30 membros. Além destes, há a Secretaria Executiva, cuja função é desempenhada pelo Gerente do SINE/PB, até o momento deste estudo. Sobre o processo de criação da CMTER cabe considerar alguns relatos obtidos através de entrevistas realizadas com atuais e ex-conselheiros:

Na época da criação das Comissões Municipais foi uma exigência do CODEFAT principalmente com relação ao PROGER, o Programa de Geração de Emprego e Renda (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Acho que o movimento veio de cima para baixo mesmo [...] É tanto que quando ela chegou para o nível municipal ela já era com uma obrigação. [...] A Comissão funciona no município como um instrumento de viabilização [...] digamos assim, da liberação do crédito do PROFAT para os beneficiários (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Esses depoimentos indicam a dinâmica de criação da CMTER, principalmente como reflexo de uma política nacional que, por sua vez, também ocorreu influenciado por um processo de âmbito internacional, preconizado pela OIT, conforme mencionado anteriormente. Desse modo, não se constituiu como um resultado, fundamentalmente, de um processo de mobilização dos movimentos sociais e entidades da sociedade civil local, que reivindicou sua instituição, embora contemplem, em alguma medida, os seus anseios.

#### ***4.2 Análise sobre a experiência da CMTER de Campina Grande: um olhar***

Neste item é apresentada a análise sobre a CMTER de Campina Grande a partir dos elementos obtidos através de entrevistas e grupos focais realizados com representantes dos três segmentos que a compõem, bem como a partir dos registros documentais como atas, regimento interno, publicação do Diário Oficial do Estado da Paraíba – DOEPB, enfim. Cabe considerar que foram realizadas oito entrevistas, sendo duas com representantes da bancada dos empregadores, duas com representantes da bancada governista e quatro com representantes da bancada dos trabalhadores. Quanto aos grupos focais, foram realizados três, sendo um com representantes de cada bancada. Na metodologia de trabalho estava previsto

um quarto grupo, que seria interbancada (envolvendo representantes das três bancadas), contudo, não foi possível cumpri-lo devido a atrasos na realização de algumas entrevistas, que repercutiram na consecução dos grupos focais.

Foi adotada a mesma forma de abordagem com todos os entrevistados para agendamento das entrevistas. Inicialmente, foi realizado contato telefônico, explicando em linhas gerais o objetivo do mesmo e quando as pessoas se dispunham a colaborar era agendada uma conversa presencial, na qual se falava sobre o estudo e a metodologia adotada e então era realizada a entrevista. Para os grupos focais foi utilizado basicamente o mesmo procedimento, com o diferencial de que as pessoas que tinham colaborado na entrevista já eram informadas sobre o grupo focal, então o contato se dava no sentido de agendar uma data comum para a realização da atividade.

Para a sistematização dos resultados da pesquisa, os elementos apurados foram categorizados a partir dos *parâmetros de análise* anteriormente referidos, de maneira a compor uma visão geral sobre a experiência da CMTER, particularmente no sentido de discutir sua efetividade enquanto espaço de participação e controle sociais referido às PPETR desenvolvidas no âmbito do município de Campina Grande.

#### **4.2.1 Atribuições da Comissão**

As atribuições formais da CMTER estão descritas nas resoluções do CODEFAT, mais especificamente no art. 5º da Resolução nº 80, e em seu regimento interno. Juntos estes são os instrumentos legais norteadores de sua atuação. Os relatos sobre a forma de apropriação do conteúdo desses instrumentos pelos Conselheiros variam até entre representantes de uma mesma bancada, demonstrando que a CMTER não possui uma sistemática para a socialização desses normativos. A esse respeito, o Entrevistado I (2008), da bancada dos empregadores, afirmou que sempre são feitas discussões sobre o regimento quando ingressam novos membros, sendo discutidas “amiúde, resoluções do CODEFAT e do Ministério do Trabalho, que interferem/influem diretamente nas ações de emprego, trabalho e renda”.

Para um representante da bancada dos trabalhadores, a CMTER, através do seu Presidente, coloca o regimento interno à disposição dos Conselheiros, deixando que cada um, de acordo com seu interesse, aproprie-se do seu conteúdo, conforme relato a seguir:

Normalmente, quando vem um novo membro, [...] quem está conduzindo a reunião, quem está coordenando faz questão de que ele tenha primeiro acesso ao regimento. Confesso a você que nem sempre se pára e diz: “olha, pessoal, hoje nós vamos fazer

um grupo de trabalho aqui de leitura do regimento para nortear a nossa forma de atuação da Comissão”. Nunca pára para fazer isso. Agora, coloca todas as pessoas com acesso ao regimento. Cada um fica com um exemplar e deixa muito a critério para a pessoa se apropriar dele (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Já outro integrante dessa mesma bancada afirma que a disponibilização do regimento interno para os Conselheiros compete à Secretaria Executiva. Ao mesmo tempo, afirma que os Conselheiros discutem bastante esse regulamento, como também as resoluções do CODEFAT. Contudo, logo em seguida, diz que é comum se fazer uma leitura rápida desses instrumentos e depois guardá-los, ocorrendo um aprofundamento das discussões sobre os mesmos nos seminários e eventos do setor.

Para uma representante da bancada governista, o regimento interno é sempre passado para os novos Conselheiros e também sempre se recorre a ele quando das decisões da CMTER, embora aponte que há a necessidade de fazer algumas melhorias para adequá-lo à realidade da CMTER:

Sempre quando chega um novo membro o regimento é passado para ser feita a leitura básica. [...] A gente sempre está trabalhando isso e orientando a leitura do regimento. Mas, independente da leitura ou não, a gente passa aquele perfil geral da Comissão e uma vez feito isso a gente recorre constantemente ao regimento para pautar nossas decisões, em todas elas, porque é indispensável ele estar presente em todos os momentos. Mesmo que a gente reconheça [...] que o regimento é passível de uma averiguação, de uma melhor apreciação. Eu, principalmente, acho que a gente poderia fazer umas melhorias nele [...] porque ele vem satisfazendo porque ele é o trivial no que tange ao regimento de um órgão de controle social, mas eu acho que a gente pode dar uma aprofundada e colocá-lo mais frente à nossa realidade enquanto Comissão de Emprego (Entrevistada VII, Bancada dos Empregadores, 2008).

Este relato aponta para a questão de que o regimento interno da CMTER é basicamente uma reprodução do modelo sugerido pelo CODEFAT, sem a incorporação das peculiaridades locais. Mas, naquilo que se diferencia, traz elementos que prejudicam a paridade preceituada como um pré-requisito básico, como pode ser verificado em seu art. 13:

As reuniões da Comissão Municipal reunir-se-á em primeira convocação com a presença de pelo menos 9 (nove) membros, em segunda convocação 30 (trinta) minutos após a primeira convocação *com a presença de pelo menos 5 (cinco) membros* e em terceira convocação 30 (trinta) minutos após a segunda convocação, *com qualquer número dos membros* (REGIMENTO INTERNO, 1995, grifo nosso).

Dessa maneira, a reunião ocorrendo em segunda ou terceira convocação não estará possibilitado o tripartismo entre as representações das bancadas, conforme preceitua o CODEFAT, no art. 7º, § 2º do modelo de regimento sugerido, ao estabelecer que “As reuniões ordinárias da Comissão serão iniciadas *com a presença de, pelo menos, metade mais um de seus membros*” (CODEFAT, 2009, grifo nosso). Com essa medida, procura-se garantir que

seja assegurada nas reuniões a presença de representantes de, no mínimo, duas bancadas, de maneira que as discussões e decisões não se dêem unilateralmente.

Para Pontual (2008), o regimento interno traz as possibilidades e os limites desse espaço de participação e controle sociais, daí a necessidade e a importância de ser um documento bem elaborado, incorporando as especificidades locais, e de os Conselheiros terem conhecimento sobre o mesmo.

Conforme resoluções do CODEFAT e o regimento interno da CMTER, esta tem o papel de co-gestora das PPETR, devendo todo processo relativo a iniciativas desenvolvidas com recursos do FAT, necessariamente, passar por ela para sua análise e aprovação e/ou acompanhamento. Quando instituída, seu papel consistia em homologar as ações que vinham do Poder Executivo e sua atuação estava voltada para as ações do PROGER. Mas esta política não foi conduzida com eficiência, de acordo com avaliação de um representante da bancada governista apresentada a seguir:

E tinha um outro ponto que a Comissão Tripartite de Emprego e Renda quando alguns membros tentava breca um determinado projeto diziam: “não, a Comissão aqui é de geração de emprego e renda, não é de geração de conflitos ou tal”. Então, também foi aí onde a gente perdeu o caminho. Outra coisa, eu estava falando do volume do crédito aqui em Campina, não tenho, não sei. Mas têm mais ou menos umas duas mil ou três mil pessoas que deixaram de ser pobres só, para ser pobres e inadimplentes [...] com o cadastro sujo (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Após seu insucesso em relação ao PROGER<sup>31</sup>, sob o aspecto da gestão dessa política e da falta de condições para o acompanhamento do crédito disponibilizado, houve um redirecionamento de sua atuação para a área da qualificação profissional, sendo apontada por alguns entrevistados como algo positivo, pois analisam que não adiantava disponibilizar crédito para pessoas que não dispunham de conhecimentos para o gerenciamento dos recursos com vista à geração de trabalho e renda, finalidade central do programa. Desse modo, avaliavam a qualificação como uma ação mais consistente, pois apesar de não assegurar o emprego, cria possibilidades de o trabalhador conseguir por si alguma colocação no mercado ou mesmo empreender em alguma atividade.

[...] Então, mudou-se o discurso para outras coisas e a gente vê que a Comissão também tinha uma outra coisa que não só emprestar dinheiro, mas de prestar informação, prestar até uma consultoria, se fosse o caso. A gente sugeria isso, prestar capacitação. A Comissão de Emprego e Renda podia e o SINE enveredou por esse setor e começou a trazer umas capacitações, através do Governo do Estado e começou a preparar pessoas. Então, foi aí que eu vi que a Comissão tomou um caminho mais lógico. Preparar as pessoas para o emprego e não gerar emprego nas

---

<sup>31</sup> Voltaremos a esse assunto mais a frente.

pessoas que não estavam preparadas. [...] Eu vi que a Comissão enveredou por um caminho melhor, que não deixava de ser geração de emprego e renda, mas não precisava dar dinheiro. [...] O que a gente entendeu é que as pessoas estavam precisando de conhecimento, de capacitação (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Esse relato explicita a lógica da *empregabilidade* que foi assimilada no âmbito das PPETR, a partir dos anos 1990, que passaram a ser influenciadas pela política econômica neoliberal, além da responsabilização do sujeito perante a questão do desemprego, abordada como um *problema social*, portanto, inserido na esfera privada e individual, conforme análises trazidas por Pochmann (2006) e Telles (1999).

Atualmente, conforme relato de representante da bancada governista, a CMTER consegue exercer o papel de participação e controle sociais no que se refere à execução das PPETR através do CPETR, mas não em relação àquelas que são desenvolvidas pelo Governo do Estado, por meio do SINE/CG:

Olha, no que tange à municipalização do Sistema Público de Emprego, sim. Agora, já no aspecto da política desenvolvida pelo Governo do Estado, não, porque isso daí nem passa pela Comissão Municipal. Exige um estudo mais aprofundado. Isso é uma coincidência? Não passa agora porque existe a municipalização ou já não passava antes? Então eu não posso responder, mas hoje não passa. Outras ações de geração de emprego e renda também não passam (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

Em relação ao CPETR, segundo informação de sua gestora, que também é Conselheira pela bancada governista, a orientação passada a sua equipe é para que os Conselheiros tenham livre acesso a toda e qualquer informação relativa às PPETR por ele desenvolvida. Essa posição foi reafirmada no grupo focal dessa bancada. Já no grupo focal da bancada dos empregadores (2009), foi afirmado que é uma “facilidade muito grande” para a CMTER atuar, pois o CPETR foi constituído dentro dela. Mas, essa postura não se verifica em relação ao SINE/CG, conforme relato a seguir:

Aconteceu de a gente solicitar: quantos cursos? [...] Quantas pessoas pediam seguro-desemprego? Quantas pessoas foram encaminhadas para o mercado de trabalho para o primeiro emprego? Quantos estavam desempregados? Quantos foram de uma empresa para outra? [...] Quantos atendimentos? Até hoje nada. A gente não tem noção de cadastro: Quem é que tem? Qual a faixa etária? Isso a gente não tem [...] (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

As dificuldades de atuação da CMTER sobre as políticas que são executadas pelo SINE/CG refletem bem os limites e desafios impostos a esse tipo de espaço, conforme indicaram Costa *et al* (2006) e Serafim (2008). Para um dos entrevistados da bancada dos trabalhadores é grande a distância entre o papel formal e o papel efetivo da CMTER:

Ainda existe uma distância grande da parte teorizada e da parte prática. Eu acho que as resoluções, elas falam muito na questão do acompanhamento, da fiscalização, da questão da empregabilidade e as Comissões ainda não estão podendo fazer esse acompanhamento, podendo fazer essa gerência na questão da empregabilidade, por exemplo, que é o que mais interessa. Ainda há uma distância grande entre o teorizado e o praticado (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Esse posicionamento diverge daquele apresentado por um entrevistado da bancada dos empregadores, conforme relato a seguir:

Em todas as reuniões da Comissão, são discutidas essas questões de trabalho, de emprego, de geração de renda, os diversos programas sociais do Governo que implicam diretamente na geração de emprego e renda, capacitação. Então, há uma discussão constante disso, inclusive há uma idéia de se fazer um fórum para chamar a sociedade para discutir, os demais atores de políticas públicas, para discutir as PPETR no município (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Mas, embora seja considerada ativa por seus representantes, apresenta um flagrante descompasso entre as ações que realiza e as competências preceituadas pelo CODEFAT/MTE, pois sua atuação restringe-se à discussão sobre qualificação profissional e social, seguro desemprego e intermediação de mão-de-obra, que são financiadas com recursos do FAT, como se constatou a partir da análise documental e das entrevistas realizadas com Conselheiros representantes das três bancadas. Mas, nesse sentido, um Conselheiro da bancada dos empregadores faz a seguinte ponderação:

Porque na realidade as principais políticas públicas que essa Comissão juntamente com o Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, discute é qualificação, intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego. São as principais porque algumas outras que vêm do próprio Ministério do Trabalho, como certificação profissional, orientação profissional, isso aí não chegou aqui a Paraíba ainda. [...] Então, na realidade, por exemplo, o seguro-desemprego é uma política que não tem muito haver que a gente esteja discutindo porque é uma política que ocorre de forma automática. [...] A intermediação de mão-de-obra é outra que você pode dizer que não, mas eu acho que poderíamos articular mais porque intermediação de mão-de-obra depende muito de você ter o convencimento do empresário a disponibilizar essas vagas para o SINE (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Mesmo reconhecendo que a SEMAS, a SEDUC e a AMDE têm atuação voltada para a geração de trabalho e renda, como também a Secretaria de Saúde, através do Centro de Referência Regional em Saúde do Trabalhador – CEREST/CG, que desenvolve políticas dirigidas à saúde e segurança do trabalhador, a CMTER não realiza nenhuma intervenção ou acompanhamento dessas iniciativas. Aparecem algumas discussões sobre essas outras ações, mas não de maneira substancial, conforme relato a seguir:

A gente acaba nem se envolvendo tanto [com as outras iniciativas na área das PPETR]. Se há um envolvimento é entre membros da Comissão, mas a Comissão em si mesma, não. Nunca foi despertado isso entre os membros. Deveria ser mais dinâmica, mais participativa. [...] A gente poderia conhecer, criar projetos, tentar também buscar outros recursos porque recurso existe e muito dentro do Governo. [...] Por isso que eu digo deveria atuar mais (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Avalia-se que a CMTER ainda não exerce em sua plenitude a participação e controle sociais sobre as PPETR desenvolvidas no município, restringindo-se apenas àquelas executadas com recursos do FAT, mais especificamente pelo CPETR, não conseguindo, portanto, nem acompanhar aquelas implementadas pelo SINE/CG, por não ter acesso às informações sobre suas iniciativas. Diante disso, alguns Conselheiros avaliam que a CMTER precisa deixar de atuar somente em relação às PPETR financiadas pelo FAT, passando a atuar também sobre àquelas desenvolvidas pelas demais Secretarias municipais, embora reconheçam que há a necessidade de construir canais para que essa atuação se estabeleça. Esse posicionamento aparece no relato apresentado por uma entrevistada da bancada governista:

Eu acho que são coisas que a gente deve avaliar melhor porque a Comissão tem que sair do universo dos recursos do FAT e tem que ir para outros universos. [...] A segurança do trabalho que é desenvolvida pela Secretaria de Saúde, é interessante que a gente tenha conhecimento e outras ações que são desenvolvidas por gestores da Assistência Social, por qualquer que seja o gestor, eu acho que é importante que a Comissão esteja a par até por ter a experiência da utilização do recurso do FAT, então ela pode dar uma contribuição. [...] Então, a gente pensa: esse espaço ainda não existe, mas a gente vai ter que construí-lo. [...] A maioria dos Conselheiros, acredito que já enxerga essa necessidade de integrar políticas públicas de emprego (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Estas competências configuram-se bastante abrangentes, exigindo um esforço significativo dos Conselheiros para efetivar uma atuação junto às demais Secretarias que desenvolvem algum tipo de PPETR. Contudo, essa amplitude de papel aparece como um paradoxo quando se analisa as reais condições da CMTER e a própria forma como é composta sob o aspecto da disponibilidade dos Conselheiros. Assim, embora se reconheça que é necessário a CMTER atuar sobre as outras iniciativas da área, ela não apresenta condições na atualidade de ampliar sua atuação. Por outro lado, ao restringir-se a acompanhar as PPETR implementadas com recursos do FAT, as Secretarias municipais ou não sabem sobre sua atuação ou não dão maior importância e, com isso, pode ocorrer sobreposição de ações. Estas questões já inquietam a CMTER, mas ainda não ganharam a dimensão do debate formal e institucionalizado.

Isso mostra as limitações que a CMTER enfrenta para exercer seu papel e também o quanto ainda falta avançar essa questão da integração das PPETR, a qual precisa se dar não apenas em relação às políticas desenvolvidas com recursos do FAT, mas também em relação àquelas executadas com recursos de outras fontes financiadoras e do próprio município, na perspectiva de sua melhor aplicação e de uma maior potencialização dos resultados obtidos. Nesse sentido, um entrevistado da bancada governista afirma que os resultados alcançados são muito aquém dos esperados:

[...] os resultados alcançados são tão baixos em relação aos resultados esperados que desestimulam inclusive as pessoas a participarem das Comissões e aí eu não sei se as Comissões não andam bem porque as pessoas são desinteressadas ou as pessoas são desinteressadas porque as Comissões não andam bem (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Também há o entendimento de que a atuação da CMTER deve se dar no sentido da articulação e da fiscalização, mas que ainda não ocorre a contento, como indica o entrevistado da bancada dos trabalhadores, embora no momento mais recente isso tenha melhorado:

Articulador e fiscalizador dos recursos e das ações, esse é o papel da Comissão. Fiscalizar, monitorar os cursos e as ações que são realizadas pelo ente que está assumindo o Sistema e o outro é o de articular as organizações dos diversos segmentos, no caso aqui os trabalhadores se articulam com os empregadores [...] e que essa articulação também se daria com o município, com o poder público, por ser o segmento que teoricamente é quem distribui as ações sociais [...] Então, esse elemento articulador, que é um papel da Comissão, eu diria que anda ainda deixando a desejar. Por mais que tenha um esforço de um e de outro, mas na prática em si não está muito a contento. Eu identifico muitas deficiências nisso (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Apesar dessas limitações, a CMTER tem vivenciado um bom nível de responsabilidade por parte dos Conselheiros e do poder público local, mais especificamente da SEMAS, que é responsável pelo CPETR e tem conduzido a gestão desse espaço de maneira muito técnica, sem interferência política, e de maneira muito participativa, conforme relato a seguir:

O pessoal do Ministério do Trabalho quando veio aqui, visitou o Centro Público, as instituições e só foram elogios. Para um município que tinha começado a fazer um trabalho, totalmente sem experiência, então foi muito bom. Então, essa questão da SEMAS como executora dessa política pública está trabalhando muito bem e muito afinada com o Conselho. Eu acho que a gente talvez crie uma cultura em Campina Grande em que realmente a participação ocorra sem ter um órgão que se sobreponha a um outro porque, na realidade, [...] se você acompanhasse a reunião do Conselho, você veria pessoas pensando de forma muito responsável nas políticas públicas. [...] Então, é um exercício de cidadania muito grande o Conselho tripartite (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

O CPETR é resultado de uma mudança significativa em relação às PPETR, que em Campina Grande se deu a partir de 2007, com o processo de municipalização das ações do SPETR, permitindo que o município convenie diretamente com o Governo Federal. Nesse cenário, o município tem a possibilidade de estruturar um plano de trabalho mais articulado com a sua realidade, para atendimento de suas demandas. Isso também traz mudanças para a atuação da CMTER, que passa a ter maior proximidade e poder de intervenção no processo como um todo.

Quando foi baixada, em 2005, a Resolução nº 466 do CODEFAT, que trata sobre esse processo de municipalização, a CMTER estava desativada, permanecendo assim até o início de 2006. A esse respeito, uma entrevistada da bancada governista afirma:

Ela estava sem atividade. Até porque sempre foi muito frustrante o papel da Comissão Municipal nesse processo, porque assim, mesmo tendo poder de deliberação, a Comissão do município fica muito para assinar papel, não tinha uma participação mais ativa. Porque como existe o Conselho do Estado – essa é a observação que eu faço como Conselheira atual e os Conselheiros antigos sempre pontuavam isso –, às vezes eles não tinham acesso à decisão das ações (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

A CMTER foi reativada e, no final de 2006, tomou-se conhecimento sobre essa legislação, a partir da participação no curso<sup>32</sup> de formação para Conselheiros promovido pelo MTE. A esse respeito, um Conselheiro da bancada dos trabalhadores faz a seguinte análise:

Olha, eu diria que a origem para essa proposta de municipalizar se deu quando membros do poder executivo estiveram presentes em curso de formação para Conselheiros de Emprego e Renda, estiveram também presentes em algumas conferências, talvez até nos Congressos e ali já se discutia essas mudanças. Voltando para o município, sabendo que as resoluções do CODEFAT permitiam isso e já com a preocupação que o município tinha em atuar de forma diferente porque estava percebendo a nível de Estado, como era que se dava o processo aqui. Ou seja, o município, através da Comissão, apresentava as demandas e que nem sempre eram realizadas da forma como foi decidida aqui na Comissão. O município volta com a vontade de fazer tudo aquilo que o CODEFAT permitia e traz a discussão para a Comissão (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Ao retornarem, os representantes da bancada governista visualizaram a possibilidade real de municipalização das ações do SPETR. A partir de então, iniciou-se a discussão dentro da CMTER e a elaboração da proposta de plano de transição. Esse processo, conforme relato de um representante da bancada dos trabalhadores, iniciou-se com os técnicos da SEMAS levando para a CMTER as primeiras idéias sobre o projeto, de acordo com as diretrizes do CODEFAT. Elaboraram e apresentaram uma primeira proposta à CMTER. A partir daí

---

<sup>32</sup> Esse curso foi trabalhado em três módulos, compreendendo uma carga horária de 120 horas/aula.

constituiu-se um grupo de trabalho para colaborar com a elaboração do projeto, respeitando a paridade e o tripartismo. Sobre a atuação desse grupo, afirma que:

Esse grupo de trabalho se reuniu algumas vezes, analisou se a proposta que estava sendo elaborada não fugia das diretrizes do CODEFAT e depois de um certo período traz a proposta já elaborada, uma minuta, e defende em uma reunião da Comissão onde essa plenária aprova a proposta, que foi apresentada pelo município e até cumprindo o que recomenda as resoluções, de tantas reuniões na Comissão Municipal, onde ela aprova (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Esse processo durou por volta de dois a três meses, envolvendo o Poder Executivo e a CMTER, conforme relatos dos entrevistados e os registros em atas. É nesse sentido que uma entrevistada da bancada governista se posiciona:

Assim que nós optamos por municipalizar a ação, o primeiro passo efetivo foi contatar a Comissão Municipal de Emprego, Trabalho e Renda com seus membros e explicar para eles que havia um novo tempo que se apresentava, um novo cenário se desenhava e a participação deles era indispensável e imediatamente nós rearticulamos a Comissão, conversamos com todos os membros, bancada por bancada. Foi um contato muito humano, foi muito pessoal, isto é, muito pessoal, não deixando de ser institucional. Mas foi assim uma força conjunta para a gente elaborar o plano de transição e fazer a proposta para o Ministério. Então, uma vez a Comissão reestruturada, os técnicos da Prefeitura começaram a pensar juntamente com a Comissão qual seria a proposta para o Ministério e a partir daí nós passamos cerca de dois ou três meses elaborando esse projeto. A decisão seria do gestor público. Quem realmente tinha que puxar o processo era ele, porque é um investimento altíssimo que o FAT vai fazer no nosso município, mas é um investimento que também implica numa série de obrigações (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Esse relato também aponta que a iniciativa partiu de técnicos da Prefeitura, situação que é confirmada pelo Entrevistado I (2008) da bancada dos empregadores, ao afirmar que “começou com a SEMAS, na elaboração de um projeto para a municipalização, que na realidade, depois, chamou-se de Plano de Transição” e acrescenta que “a Comissão Municipal participou ativamente” desse processo, sendo o primeiro projeto elaborado por ele e pela Conselheira representante da SEMAS.

Tendo a aprovação da CMTER, o Poder Executivo local apresentou o projeto ao CEETR, sendo avaliado também pela equipe do SINE Estadual. Foram feitas algumas sugestões, uma delas foi de que houvesse um representante do CEETR na composição do Conselho Gestor do CPETR, mas essa sugestão não foi aceita por os Conselheiros entenderem que a gestão desse espaço competia ao poder público local e à CMTER. Após essa apreciação, foi aprovado, retornando à CMTER para sua aprovação final e depois remetido ao CODEFAT/MTE, que solicitou alguns ajustes, após os quais foi aprovado, sendo o primeiro convênio único direto firmado em 30 de novembro de 2007.

Conforme esses relatos e os registros documentais, a responsabilidade por esse processo partiu do Executivo Municipal, sendo conduzido numa construção dialogada e participada pela CMTER em todos os estágios e estruturada com base no termo de referência lançado pelo CODEFAT. Contudo, no momento da inauguração do CPETR, a iniciativa foi apresentada como partindo apenas do Poder Executivo local, de certo modo, denotando seu esforço em demarcar sua atuação nessa área, trazendo para si a conquista alcançada. Isso se evidenciou em algumas matérias que circularam pela mídia:

O Centro Público de Emprego Trabalho e Renda está sendo administrado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, e foi mais uma conquista da Prefeitura Municipal de Campina Grande [...] (CLICKPB, 2008).

E também na comunicação oficial da PMCG, através do seu portal. No relato a seguir, há referência à parceria com o Governo Federal, mas não se menciona nada sobre a participação da CMTER:

O Centro Público de Emprego é mais uma iniciativa da atual gestão da Prefeitura de Campina Grande em parceria com o Governo Federal, através do Ministério do Trabalho, em que será oferecida qualificação aos trabalhadores, através de cursos profissionalizantes (PMCG, 2009).

Ainda assim, o impacto desse processo é visto como muito positivo no médio e longo prazos. Com a municipalização das ações do SPETR, o município sendo o principal conhecedor da necessidade local, há a possibilidade de uma maior aproximação entre as ações ofertadas e as demandas dos cidadãos, com iniciativas mais focadas em sua realidade, além de se ter a vantagem de o banco de dados ser específico do município, podendo servir como fonte de informação para outras Secretarias, subsidiando-as na formulação de suas políticas públicas, conforme apontou a Entrevistada VII (2008), da bancada governista.

Assim, quanto às possíveis mudanças a serem promovidas por essa municipalização, a avaliação dos entrevistados das três bancadas e os posicionamentos apresentados nos grupos focais são no sentido de que ocorrerão melhorias para o desenvolvimento das PPETR, bem como para a atuação da CMTER, que passa a ter condições reais de interferir no processo, desde o planejamento até o acompanhamento da execução das ações, conforme relato a seguir:

A gente não mexia, não colocava o dedo lá dentro. E agora a gente está colocando, a gente vai, a gente fiscaliza, a gente visita os cursos, a gente assiste a uma aula, conversa com o pessoal, vê quais são os objetivos deles, planos futuros de quem está lá participando (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2008).

Esse posicionamento é reafirmado por outro representante dessa mesma bancada ao afirmar que:

Acho que é o principal ganho por tudo isso, porque foi feita uma caravana de Conselheiros que visitou todos os cursos. Então, veja só, são diversos olhares para o mesmo objeto. Então, se tiver falha alguém irá identificar. Agora em tempo de corrigir. Porque, atualmente, por exemplo, na política do Estado é feita a supervisão, mas praticamente você só vai ter um retorno quando termina o curso. [...] Então, o pessoal acompanhando o processo desde o início as correções são feitas durante o processo (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Esse acompanhamento *in loco* se dá em relação às ações de qualificação profissional e social. Quanto à intermediação da mão-de-obra e ao seguro-desemprego, ocorre através de relatórios; sendo que a CMTER discute sobre como promover uma maior aproximação do CPETR com o segmento empresarial para melhorar o acesso às vagas e também com os trabalhadores, no sentido de incentivar a sua participação nos cursos de qualificação profissional para que estejam mais aptos ao mercado de trabalho.

Os entrevistados da bancada dos trabalhadores pontuam que sob o aspecto da estrutura física e da equipe que foi qualificada, tende a melhorar o atendimento ao público, contudo ainda não tinham elementos empíricos que confirmassem isso. Por outro lado, também, apontam a necessidade de uma maior participação popular no processo. No que se refere à relação com a CMTER nesse novo contexto também é apontado como um ambiente mais favorável para seu funcionamento, constando na proposta a existência de um espaço com estrutura adequada para seu funcionamento, como também a disponibilização de uma pessoa para secretariar seus trabalhos, ficando responsável pela realização das atividades técnicas e administrativas, de maneira que sua atuação, no que se refere ao funcionamento administrativo e de logística, tende a ser melhorado.

Com a municipalização, a CMTER ganhou importância, sendo sua atuação referente ao CPETR compartilhada e ocorrendo de maneira mais efetiva do que em relação ao SINE/CG, conforme relato a seguir, participando como co-gestora, definindo os cursos a serem executados, bem como planejando o processo de acompanhamento dessas ações:

A Comissão vem se reunindo regularmente e as questões do Centro estão sendo pautadas dentro da própria Comissão. A gente tem sempre que levar relatório regularmente, avaliar resultados, explicar nossas metodologias adotadas e a Comissão tem contribuído no que tange ao que pode dar certo e ao que pode não dar certo. Eu acho interessante. Por hora a gente não teve impasse porque como o plano de transição foi feito de acordo com a Comissão, então a gente está junto enxergando aquela mesma visão. Então, [...] a execução está sendo feita de acordo com o planejamento, por isso que a gente não tem atrito (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Em relação à qualificação profissional e social, os Conselheiros definem os cursos<sup>33</sup> a serem realizados, onde serão realizados, como também participam na definição dos critérios para a seleção e habilitação das entidades executoras. Quanto a esta questão, há uma duplicidade de papéis dentro da CMTER, pois muitas entidades que lá estão representadas também são executoras da política de qualificação. A esse respeito, uma representante da bancada governista fez a seguinte análise no grupo focal:

O interesse existe, ele é inevitável, ele é inerente porque ele [o Conselheiro] está ali representando uma categoria de direito, como, por exemplo, nós temos a FIEP que está lá representando e é importante que ela esteja, mas nós sabemos que dentro da FIEP existem as entidades executoras. Então, há uma coincidência. Nós sabemos que os trabalhadores têm aquelas pessoas que participam de organizações não governamentais, que não estão lá pela organização não governamental, estão lá por outra entidade. No entanto, desfrutam dessa ambigüidade (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada Governista, 2009).

Essa situação assemelha-se, em certa medida, a analisada por Ribeiro e Krause (2007), quando tratam sobre o acesso privilegiado a informações e fontes de financiamento, mostrando a fragilidade que gera para a vida dos conselhos gestores, sob o aspecto do controle social. Entretanto, um representante da bancada governista no grupo focal avaliou que essa situação é muito delicada de ser resolvida porque, por um lado, existem poucas instituições com perfil para compor a CMTER e, por outro lado, as pessoas são muito polivalentes, ocupando vários espaços e funções.

Além das discussões mais gerais sobre o mundo do trabalho, também se buscou saber sobre a articulação do local com o regional. A esse respeito, um dos entrevistados da bancada dos trabalhadores afirma que essa articulação se dá através dos eventos realizados para discutir o SPETR ou das formações para os Conselheiros:

Eu tenho participado ao longo desse tempo de muitos eventos, por exemplo, Pernambuco, com todo o pessoal do Nordeste, em Natal, na Bahia, enfim. Têm sido realizados vários seminários de integração dessas políticas de geração de emprego e renda, da capacitação e da atuação das Comissões. Então, tem se dado de uma forma muito interessante e fechando com os eventos nacionais. Então, a cada ano tem pelo menos um encontro desses, a nível de regiões e um a nível de Brasil (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Contudo, a articulação do local com o regional não se refere apenas a esse tipo de intercâmbio. Esses eventos possibilitam a troca de experiências entre representantes das diversas comissões, bem como a socialização de informações sobre as PPETR e o SPETR. A

---

<sup>33</sup> Foi pontuada no grupo focal da bancada governista (2009) a preocupação da CMTER em definir cursos para a capacitação em áreas que tenham aceitação pelo mercado de trabalho formal, ressaltando que há uma dificuldade em atender a demanda do mercado, porque normalmente se exige, além da capacitação, a experiência na atividade.

articulação do local com o regional consiste, sobretudo, na identificação das vocações econômicas locais e regionais e como pode se pensar em ações que aproveitem essas potencialidades para a geração de emprego, trabalho e renda, ou ainda das situações desagregadoras que ocorrem em âmbito regional e repercutem localmente.

Mas, as dificuldades para articulação das PPETR no âmbito do SPETR se dão até mesmo no espaço micro. Por exemplo, quando se avalia a relação entre o CPETR e o SINE/CG, verifica-se que estes estão atuando paralelamente, não estabelecendo nenhuma convivência ou troca de experiência. Alguns ruídos aconteceram no início da criação e atuação do CPETR. Isso porque o processo mexeu numa realidade já estabelecida, provocando algumas dificuldades e resistências por parte das pessoas vinculadas ao SINE/CG. Algumas situações de dificuldades foram assim relatadas:

Aconteceu de quando ter essa nova Gerência do SINE, que ele vinha complicando a gente. A gente chegou a querer fazer uma auditoria no SINE [...]. A gente começou a ter tantos maus comentários, comentários maldosos dessa pessoa que se a gente quiser a gente pode fazer uma auditoria... (Entrevistado VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Mas, segundo um dos entrevistados da bancada dos trabalhadores, os Conselheiros com mais tempo de vivência na CMTER procuraram minimizar esses atritos:

Essa relação vinha sendo complicada. O pessoal não entendia. Entendia o seguinte: “vão fechar o SINE”. É tanto que isso transformou muita gente do governo e do próprio município a tomar posições. Mas, a gente tem uma Comissão, hoje, bastante experiente. [...] A gente, por exemplo, o [Presidente da Comissão], que é um “cara” que tem uma experiência grande, tem acompanhado todos os Congressos e eventos interestaduais. Então, tem muito subsídio nisso e utiliza esses subsídios. Tem a minha própria presença que tem um bom tempo [de Comissão]. Tem o [representante da CUT], que tem pouca experiência na Comissão, mas tem um conhecimento das políticas públicas estaduais grande e dessa relação. De forma que esses Conselheiros mais experientes têm minimizado essa relação que poderia ter muito mais atritos. Então, a gente tem deixado isso de forma mais suave e tem garantido um trabalho melhor. A própria [representante da SEMAS] tem dado uma contribuição também nisso de compreender, de fazer que não escutou determinados [comentários], que não viu determinados comportamentos de retaliação (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

A atuação superposta desses órgãos deverá se encerrar neste ano, pois de acordo com a Resolução nº 560 do CODEFAT, art. 5º, § 2º, com a municipalização, as unidades de atendimento sob responsabilidade do Estado no município que passou a ter seu CPETR devem ser remanejadas para outros municípios que ainda não disponham dessa estrutura, quando houver capacidade de atendimento das demandas dos trabalhadores e empregadores na localidade (MTE, 2007). Então, subentende-se que quando se encerrar o plano plurianual

do Governo do Estado (2006-2009), o SINE/CG encerrará suas atividades no município. É nesse sentido também que alguns entrevistados avaliam:

Olha, a tendência natural, até porque saiu outra Resolução agora em dezembro de 2007 e, a 560, ela frisa com muita propriedade de que o SINE, necessariamente, vai ter que sair de Campina Grande, aliás, ele necessariamente tem que sair do lugar onde ocorreu a municipalização. [...] Agora como o convênio é plurianual e o do Governo do Estado foi assinado em 2006, ele funciona até 2009. [...] Há uma brecha para ele permanecer até 2009. Sendo que, se for uma orientação do Ministério a saída dele, então, automaticamente, essa brecha é fechada (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Contudo, conforme posicionamento de representante da bancada dos empregadores apresentado no grupo focal, o SINE/CG e o CPETR podem continuar atuando concomitantemente, pois eles acabam atingindo públicos distintos:

Se o SINE Estadual trabalha para um lado e o SINE municipal trabalha para outro, eles se complementam. Eu acho que não são duas coisas que não possam coexistir. Se propusessem que votassem a favor dessa questão que inclusive eu fiz parte da Comissão Nacional de encaminhamento das ações do II Congresso Nacional de Políticas Públicas e a gente bateu muito nessa tecla, mas hoje eu tenho uma visão diferente. Eu tenho uma visão diferente porque mesmo sendo públicos municipais eles são divididos (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

A relação entre a CMTER e o CEETR sempre se deu de maneira pouco articulada, pelo que foi possível analisar a partir dos registros documentais. Em 1999, o então Presidente da CMTER afirmou em reunião que pretendia manter um contato articulado com o CEETR. No ano seguinte, foi tratado sobre a distância existente entre os dois espaços, chegando o Conselheiro da bancada dos trabalhadores, representante da CGT, a afirmar que “A Comissão não tem poderes, é importante, mas não tem poderes em virtude das decisões serem tomadas pela Comissão Estadual” (CMTER, 2000).

Dessa maneira, constata-se que a relação entre a CMTER e o CEETR não era complementar, possibilitando uma atuação articulada. Antes, significava mais uma simulação de participação da CMTER em relação ao CEETR, porque as decisões deste, em várias ocasiões, não eram sequer comunicadas àquela, a qual precisava fazer gestão para ter acesso às informações e tomar conhecimento sobre as ações do SPETR que estavam sendo conduzidas no município, ou mesmo para reivindicar que as ações desenvolvidas no município passassem por ela ou que suas decisões fossem respeitadas.

No período mais recente, conforme a Resolução nº 560 do CODEFAT, de acordo com o seu art. 8º, em 2007, os planos de trabalho encaminhados pelo município teriam que ser aprovados na Comissão Municipal e depois ser submetidos à aprovação do CEETR:

Os Planos de Trabalho encaminhados pelos governos das capitais, dos municípios com mais de 200 mil habitantes e das organizações governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos *deverão ser submetidos à aprovação das respectivas comissões municipais de emprego e, após, às comissões estaduais, para aprovação* (CODEFAT, 2007, grifo nosso).

Desse modo, os planos de trabalho aprovados pela CMTER serviriam de base para os planos de trabalho do CEETR. Contudo, segundo os relatos, não parecia ser uma relação muito presente e mesmo quando necessária ocorria através de articulações entre Conselheiros que estão, ao mesmo tempo, num espaço e noutro. Era, portanto, uma relação não institucionalizada. Mas, esse artigo foi alterado por meio da Resolução nº 583/2008 do CODEFAT, que aboliu a necessidade de os planos de trabalho ser aprovados também pelo CEETR, conforme nova redação dada:

Os Planos de Trabalho encaminhados pelos governos das capitais, dos municípios com mais de 200 mil habitantes e das organizações governamentais e entidades privadas sem fins lucrativos *deverão ser submetidos à aprovação das respectivas comissões municipais de emprego* (CODEFAT, 2008, grifo nosso).

Assim, a partir de então, a relação entre esses espaços pode se dar sob o aspecto da troca de experiência, já que sob o aspecto da gestão das PPETR não existe nenhuma necessidade. As ações do SPETR estando municipalizadas, a CMTER tem total autonomia para planejá-las, intervir em sua execução e acompanhar a sua implementação, independentemente do CEETR.

Em relação ao fato de a atuação/intervenção da CMTER estar alinhada às demandas dos segmentos, a avaliação apresentada por uma entrevistada da bancada governista é de que está em conformidade com as demandas quanto ao tipo de oferta de ações. Contudo, sob o aspecto quantitativo não contempla suficientemente, pois os recursos financeiros são poucos para o volume da demanda:

A gente encontra um déficit muito grande nas ações no que tange o pouco recurso financeiro, no que tange à pouca meta. A meta é insuficiente para as nossas necessidades. Agora, de acordo com o nosso desejo, enquanto bancada de governo, enquanto de empregadores, enquanto bancada de trabalhadores, eu acho que consegue (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Esse posicionamento é compartilhado, em alguma medida, por representante da bancada dos empregadores no grupo focal, pois afirma que os recursos são insuficientes para contemplar os diversos segmentos. Desse modo, avalia-se que se os recursos geridos pelo SINE/CG e pelo CPETR estivessem concentrados em um único órgão, tenderiam a ser

aplicados de maneira mais adequada, evitando possíveis sobreposições de ações e, consequentemente, atendendo um número maior de pessoas.

Por outro lado, o caráter efetivo do papel das Comissões e Conselhos de Emprego, Trabalho e Renda não está dissociado de sua efetiva capacidade de representação.

#### **4.2.2 Setores representados e instituições representantes**

Através de iniciativa do Poder Executivo local, que convidou representantes da sociedade civil, foi constituída a CMTER de Campina Grande, com o propósito de viabilizar a participação e controle sociais sobre as PPETR, sobretudo, aquelas financiadas com recursos do FAT. Quando de sua instituição, a CMTER foi composta pelas seguintes instituições, conforme publicação no Diário Oficial do Estado da Paraíba (1995, p. 8):

- Governista: Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Econômico – SEDE; Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETRAS; Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Recursos Hídricos – SARH; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba – EMATER/PB; e Câmara Municipal de Campina Grande.
- Trabalhadores: Central Geral dos Trabalhadores – CGT; União Campinense das Equipes Sociais – UCES; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campina Grande – STRCG; Central Única dos Trabalhadores – CUT; e Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Paraíba – AAPIPB.
- Empregadores: Federação das Indústrias do Estado da Paraíba – FIEP; Associação das Micro e Pequenas Empresas de Campina Grande – AMPECG; Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Campina Grande – SHRBS; Câmara dos Dirigentes Lojistas de Campina Grande – CDL; e Sindicato dos Produtores Rurais de Campina Grande – SPRCG.

Buscando resgatar elementos desse momento, perguntou-se aos entrevistados se teria havido algum questionamento quanto às instituições convidadas a integrá-la. Mas, nas entrevistas, as repostas em geral não apontaram para essa possibilidade, chegando um respondente da bancada governista a afirmar:

Eu esperava que fossem acontecer bastantes ciumeiras. O representante do Governo do Estado foi a EMATER. Então tinha muitas outras instituições que podiam representar com tamanha sapiência, vamos dizer assim, ou até com mais sapiência. Mas, nunca houve questionamento nesse sentido de dizer: “Por que a instituição tal? Por que o Sindicato tal e não o Sindicato tal? Por que a SEMAS e não outra instituição, uma SAB?” Assim, dava a entender que a sociedade compreendia que a Comissão estava em boas mãos (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Contudo, ao se analisar os registros formais da época, verifica-se que houve questionamentos quanto às entidades componentes da bancada dos trabalhadores, particularmente a UCES e a AAPIPB, por se entender que elas não se configuravam como representantes dos trabalhadores. Esses questionamentos partiram dos representantes da CGT e da CUT, conforme ata da primeira reunião da CMTER<sup>34</sup>, tendo o representante da CGT sugerido a realização de consulta à Comissão Estadual sobre a aprovação da participação dessas entidades na CMTER e pontuado que outras entidades demonstravam interesse em integrar a CMTER. Contudo, nos registros não há informações sobre quais seriam essas entidades. Por sua vez, o representante da CUT ponderou que não via a UCES como representante dos trabalhadores e, portanto, a CUT iria recorrer da sua participação na Comissão (CMTER, 1996).

O debate em torno desses questionamentos foi bastante significativo, adotando a bancada governista um posicionamento claro de defesa dessas entidades que estavam tendo sua participação posta em xeque, conforme registro da fala do representante da SEDE e primeiro Presidente da CMTER, ao afirmar que:

[...] não tinha nada a acrescentar no Regimento e lembrou que a Comissão agora é matéria de Portaria do Sr. Prefeito e se alguém achar que as entidades citadas não têm representatividade tem que recorrer à Comissão Estadual em primeira instância, pois a Comissão Municipal não tem poderes para revogar uma portaria do Sr. Prefeito (CMTER, 1996).

Esse posicionamento se deu claramente no sentido de conter os questionamentos feitos por representantes da bancada dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, de mostrar os limites da atuação da CMTER ao afirmar que ela não tem poderes para revogar uma portaria do Prefeito. Ainda nesse sentido, cabe considerar que os representantes da SETRAS e da SARH passaram a questionar a posição da CUT, perguntando se ela “não considerava como trabalhadores aqueles desempregados que vivem nos bairros e periferias”, bem como levantando dúvidas sobre o nível de representatividade dos sindicatos dos trabalhadores, no município (CMTER, 1996).

Para além do questionamento quanto à representatividade em si das entidades integrantes da CMTER, essa situação evidencia que seu processo de criação se deu por uma ação exclusiva do Poder Executivo, que definiu e convidou as entidades que julgou representativas de cada segmento, buscando dispor, perante o CODEFAT, das condições

---

<sup>34</sup> A primeira reunião da CMTER foi realizada em 04 de janeiro de 1996, e tinha por objetivo aprovar o seu regimento interno, realizar a eleição para a Presidência da Comissão e já analisar e aprovar projetos para financiamento de crédito, conforme registro em ata.

necessárias para acessar os recursos do FAT. Assim, avalia-se que a CMTER deu-se, sobretudo, por uma exigência formal e não por uma mobilização das entidades da sociedade civil em articulação com o Governo. Isso sugere que os movimentos sindicais e sociais locais não apresentavam poder de articulação e mobilização suficiente para levar ao desdobramento desse processo, tendo ido a reboque do Poder Executivo.

Em outros termos, foi uma iniciativa definida pelo Governo Federal dentro do contexto da descentralização e que os governos estaduais, distrital e municipais buscaram se adequar para garantir o acesso a recursos financeiros do FAT para a implementação de PPETR, e os movimentos sindicais e sociais foram “convidados” a ocupar esses espaços resultantes de suas lutas anteriores. A sociedade civil, que lutou para ter direito ao exercício da participação e do controle sociais parece, em alguma medida, não ter percebido o tamanho de sua responsabilidade no que se refere à apropriação desses espaços, ficando na dependência da iniciativa dos governantes.

Contudo, é importante destacar que essas discussões e questionamentos restringiram-se à primeira reunião e as entidades – UCES e AAPIPB – continuaram integrando a bancada dos trabalhadores, ficando em aberto as perguntas: se houve questionamento quanto à participação dessas entidades, por que o Poder Executivo as enxergava como representativas dos trabalhadores? Não haveria outras instituições com maior representatividade no segmento? Ou a escolha dessas se deu por se tratar de entidades aliadas do Poder Executivo e, portanto, sendo conveniente sua participação na CMTER? Verifica-se, portanto, que no ímpeto para o Poder Executivo instituir a CMTER, acabaram sendo descumpridos alguns princípios basilares para a condução do processo, conforme estabelece a Resolução nº 80 do CODEFAT, em seu art. 3º:

§1º - Os representantes, titulares e suplentes, dos trabalhadores e empregadores serão indicados pelas respectivas organizações, *dentre as mais representativas, de comum acordo com o MTb/CODEFAT e com a Comissão Estadual quando se tratar de Comissão municipal.*

§2º - Caberá ao Governo Estadual, do Distrito Federal e Municipal designar *os seus respectivos representantes*, limitando a um por órgão *que atue com a questão do emprego* (CODEFAT, 1995, grifo nosso).

Dessa maneira, embora tenha sido reconhecida pelo CODEFAT, a CMTER, quando de sua criação, não cumpriu seus normativos quanto ao perfil das instituições componentes das bancadas, sendo constituída e homologada tendo a Câmara Municipal, órgão do Poder Legislativo, representando a bancada governista. Também tendo entidades como a AAPIPB e a UCES, as quais diferem do perfil das entidades que normalmente compõem as bancadas dos

trabalhadores nos Conselhos/Comissões de Emprego. A primeira trata-se de uma entidade representante de um segmento que não possui perfil para estabelecer vínculo com o mercado de trabalho. A segunda trata-se de uma entidade ligada aos movimentos comunitários, que coordena as SABs e Associações de Moradores no município, não estando diretamente ligada ao trabalhador ou às questões do mundo do trabalho, pois, embora estabeleça como um de seus objetivos a mobilização de seus representados pela implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento econômico, social e combate à pobreza, visando a elevação do padrão de vida dos moradores das comunidades (UCES, 2009), essa *mobilização* remete à ação de articulação para reivindicar junto aos poderes constituídos e não de participação como representante dos trabalhadores.

A presença dessas entidades é apontada como uma ingerência do Poder Executivo à época da constituição da CMTER, como também é atribuída ao fato de ter sido criada às pressas para que o município pudesse implantar o PROGER. A participação da Câmara Legislativa é analisada da seguinte maneira por um representante da bancada dos empregadores:

Eu acredito que tenha sido um erro de análise de quem homologou, de quem fez isso, porque tem que ser homologado pelo Conselho Estadual. Então, na época, alguém não leu direito o regimento, as resoluções do CODEFAT, que aceitou, até porque foram feitas de forma muito rápida. Tiveram que fazer para implantar o PROGER (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Já segundo um representante da bancada dos trabalhadores, a presença dessa entidade se deu, sobretudo, pela necessidade que o município tinha de se adequar às exigências do CODEFAT:

Olha, aconteceu exatamente por conta daquela preocupação do Executivo legitimar essa Comissão, de forma rápida [...] e sem perceber exatamente qual era o papel da Comissão. Era apenas legitimá-la para garantir a vinda dos recursos. Então, “Quem representa hoje a sociedade?” Aí olhou assim, jogou para cima e disse: “fulano, fulano e fulano; chama para cá, vamos fazer um Decreto de Lei determinando que são essas as instituições que respondem pelas bancadas tanto dos trabalhadores, como do executivo e dos empresários”. Então foi isso, uma coisa assim feita “a toque de caixa” e a gente foi analisando as resoluções, fazendo os cursos e as palestras para reciclagem do pessoal e foi vendo e colocando cada um no seu devido lugar (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Por sua vez, a participação da UCES é analisada tendo posicionamentos contrários e favoráveis à sua presença. Na avaliação do Entrevistado I (2008), representante da bancada dos empregadores, é uma entidade de classe que legalmente pode integrar a CMTER e seus representantes têm uma boa participação. Contudo, esse posicionamento não é compartilhado por todos os representantes da CMTER. Por exemplo, um representante da bancada dos

trabalhadores considera que é uma representação que não está de acordo com as diretrizes do CODEFAT, podendo sua presença ser questionada mais adiante:

A UCES veio por gravidade no processo. Compreende-se que os trabalhadores são dos bairros e são, na maioria das vezes, muito desassistidos. E dentro daquela visão que te coloquei antes: “vamos organizar de qualquer jeito”, então a UCES entrou. Eu, particularmente, acho que a UCES, apesar de os trabalhadores morarem nos bairros, ter uma relação direta com o dia-a-dia relacionada a emprego e renda, é uma representação que não está corretamente. [...] É uma representação que mais na frente eu acho que vai ter que ser ajustada [...]. Ela teria que ter um papel de reivindicação, não do seu assento, mas das condições de trabalho, emprego e renda desta própria Comissão para os seus filiados, que são os moradores dos bairros. Então, acho que está invertido, ao invés de ela estar com assento nessa Comissão, ela tem que estar cobrando dessa Comissão. Acho que era muito mais representativo ela cobrar da Comissão, das bancadas, aquilo que na visão dela interessa aos trabalhadores e aos moradores dos bairros (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Já na avaliação de uma representante da bancada governista, a presença da UCES se deu pela própria falta de entidades representativas e aglutinadoras dos trabalhadores, conforme relato a seguir:

É, a presença da UCES tende a ser por conta do próprio estágio. Eu imagino que na hora de formação da Comissão tinha que se buscar entidades e os fóruns representativos dos trabalhadores e dos empregadores muitas vezes são falhos para concentrar demanda e numa análise mais precisa ela é passível de avaliação. Ela só não passa por essa avaliação momentaneamente porque os membros sempre foram muito atuantes e como faz parte de uma Associação Comunitária e que essa associação é com os trabalhadores, então a gente enxerga que ela contempla bem no que tange às questões dos trabalhadores, da bancada (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

Esses relatos mostram que a participação da UCES e da AAPIPB continua dividindo as opiniões dos Conselheiros dentro da CMTER, podendo haver modificações futuras relativas a essa composição.

Desse modo, os segmentos representados na CMTER, até início de 2008, compreendiam: os trabalhadores em idade ativa para o mercado de trabalho, os trabalhadores que já saíram do mercado de trabalho urbano e rural, as pessoas ligadas às Associações de Moradores e Sociedades de Amigos de Bairro (bancada dos trabalhadores); as secretarias que desenvolvem ações voltadas para a área do trabalho e a Câmara Municipal, órgão legislador (bancada governista); e os empregadores através de entidades e sindicatos representantes das indústrias, comércio, serviços, setor rural, micro e pequenas empresas (bancada dos empregadores).

Ao longo de sua existência, a CMTER tem vivenciado algumas mudanças quanto à sua composição, as quais ocorreram na bancada governista. Em 2003, as Secretarias da

Indústria, Comércio e Tecnologia e da Agricultura e Recursos Hídricos foram extintas, sendo suas atribuições incorporadas pela SEDE, através das Coordenadorias de Desenvolvimento Local e de Desenvolvimento Rural, respectivamente. Devido a essa mudança na estrutura administrativa municipal, a SEDE ficou com dupla representação na CMTER. Para corrigir essa situação foi sugerida a inclusão da Agência Municipal de Desenvolvimento – AMDE, a qual se efetivou em 2004.

Mais recentemente essa bancada passou por outra reestruturação, visando adequar-se ao que preceitua o CODEFAT ao definir que sua representação cabe a entidades do Poder Executivo. Quando de sua composição, esta bancada tinha como uma de suas entidades representantes a Câmara Municipal, conforme já analisado. Sua permanência na CMTER se prolongou até 2008, quando foi substituída pela Secretaria de Planejamento – SEPLAN<sup>35</sup>, ficando a bancada governista composta pelas seguintes entidades: Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, Agência Municipal de Desenvolvimento – AMDE, Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEDE, Secretaria de Planejamento – SEPLAN e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba – EMATER/PB.

Foi apontado que mais recentemente houve entidades que demonstraram interesse em ter assento na Comissão, sendo esse posicionamento analisado como uma forma de viabilizar o acesso a recursos na condição de *entidade executora* do que propriamente uma preocupação em discutir PPETR para o município, no curto, médio e longo prazos:

Até recentemente o pessoal da Confederação Nacional dos Transportes quis fazer parte, mas, com essa finalidade de acompanhar de perto a sua participação no bolo dos recursos. Não é de garantir uma boa representatividade, a discussão a curto, médio e longo prazos, não (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Essa situação apontada pelo Entrevistado III (2008) foi analisada por Ribeiro e Krause (2008) quando trataram sobre as representações da sociedade civil, indicando que “podem reproduzir a prática de acesso privilegiado a informações e fontes de financiamento” (p. 181). Mas, na avaliação de um representante da bancada dos empregadores a participação de outras entidades dinamizaria mais a atuação da CMTER, conforme relato a seguir:

Se tivesse mais gente, com certeza a nossa reunião teria uma dinâmica bem maior porque iria se buscar outros segmentos para reivindicar e talvez aqueles que não estão lá presentes estão deixando de receber algum recurso de capacitação por parte

---

<sup>35</sup> A SEPLAN só passou a compor a Bancada Governista a partir do primeiro trimestre do ano de 2008, substituindo a Câmara dos Vereadores, que, desde a constituição da CMETR, em 1995, integrava a bancada, contradizendo a legislação do CODEFAT/MTE, que estabelece que a mesma deve ser composta por representantes do poder executivo.

do Conselho (Grupo Focal com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Quanto ao fato das entidades serem representantes legítimas de seus segmentos, os posicionamentos dos entrevistados são variados, embora ainda não tenham feito internamente uma avaliação sobre essas representações. A esse respeito, os relatos dos respondentes da bancada dos empregadores divergem entre si. Para o Entrevistado I (2008), as entidades dos três segmentos “são realmente representativas” e pontua que a SEMAS tem um papel fundamental na CMTER, por se tratar de uma Secretaria que centraliza a maioria dos programas do Governo Federal, e que a presença da SEPLAN é um fator interessante para a integração das políticas públicas. Já a Entrevistada VIII (2009) afirma: “eu acho que deveriam participar mais”, ao tratar sobre as entidades que estão representando cada segmento dentro da CMTER, inclusive citando que algumas delas, embora se façam presentes nas reuniões, dificilmente tomam posição nas discussões e decisões, normalmente acompanhando o posicionamento de alguma outra entidade. Essa situação pode estar relacionada à assimetria existente quanto ao acesso às informações e ao conhecimento que os Conselheiros necessitam ter para exercer com efetividade a participação nas deliberações, questão que foi analisada por Pontual (2008).

Os entrevistados da bancada dos trabalhadores têm uma visão mais questionadora sobre a representatividade das instituições e sobre sua legitimidade para compor a CMTER. O Entrevistado V (2008), por exemplo, avalia que a representação desse segmento deveria ser feita por sindicatos, por considerar que são “mais legítimos para estar numa Comissão desse nível”. O Entrevistado III (2008) aponta que “a representatividade de todas as instituições presentes ainda é muito limitada, por vários aspectos”.

Por sua vez, a bancada governista analisa essa representatividade de maneira mais positiva. A Entrevistada VII (2008) avalia positivamente, apesar de não ter sido feito um debate interno mais aprofundado a respeito de que instituições deveriam participar da CMTER. Outro entrevistado aponta diversas qualidades que considera presentes nos representantes das três bancadas, resultando em uma boa representatividade da CMTER:

Eram pessoas dotadas de certo conhecimento e muito experientes, de boa capilaridade, de boa fluência em alguns órgãos, e eram, na realidade, bons negociadores. Todos eles participam, tanto os dos Sindicatos dos Trabalhadores, como dos Sindicatos Patronais e técnicos do Governo (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Quando questionados especificamente sobre as entidades que compõem suas respectivas bancadas, para os entrevistados da bancada dos trabalhadores, parte das entidades

representantes dessa bancada é considerada legítima para compor a CMTER, por sua história de luta ligada aos trabalhadores. Mas, a AAPIPB tem sua participação claramente questionada por alguns Conselheiros, por entenderem que ela representa um público muito específico e que certamente existem entidades mais legítimas para representar os trabalhadores. Por sua vez, a UCES é vista como uma entidade que possui uma boa representação; seus representantes são bastante atuantes e propositivos, conseguindo contribuir para um debate qualificado; possui uma boa capilaridade, alcançando públicos que certamente os sindicatos não conseguem atingir; sua representação traz a visão, sobretudo, do trabalhador que está fora do mercado de trabalho, contemplando as demandas do setor informal. Contudo, reconhece-se que foge ao perfil das entidades representantes dos trabalhadores, podendo sua participação vir a ser questionada em outro momento.

Em relação às entidades que integram a bancada dos empregadores não há questionamentos quanto ao seu perfil, mas sim quanto à falta de atuação de algumas entidades, como, por exemplo, a CDL, que normalmente não comparece às reuniões, sendo inclusive advertida sobre sua possível exclusão da CMTER em função das recorrentes ausências. Situação vivenciada também pelo SHRBS, mas que foi ajustada a partir de 2006. Essa maneira de proceder mostra que, embora indicada como representante de seu segmento, a instituição não está exercendo o seu papel, trazendo prejuízos para o próprio espaço de participação e controle sociais, uma vez que restringe a participação, compromete a paridade e, por conseguinte, o debate.

Alguns aspectos são apontados como limitadores do poder de representação das entidades dentro da CMTER. Um deles refere-se ao fato de os Conselheiros atuarem de forma voluntária, situação que dificulta, por exemplo, a participação em processos de formação, pois nem todos são financiados por suas instituições – devido às suas próprias limitações – ou dispõem de condições para auto-financiar sua participação. Por isso, uma entrevistada da bancada governista avalia que sua bancada tem a obrigação de ter uma atuação mais presente e argumenta:

Por exemplo, o Conselheiro do trabalhador ou do empresário pode botar dificuldade no horário, mas a gente não pode, porque como eles são gratuito, 100% gratuitos, e nós não, nós somos pagos para trabalhar pelo Governo, pela gestão. Então, assim, nós estamos representando no Conselho, automaticamente nós estamos sendo também remunerados pela função. Então, essa é uma visão muito clara que todos os Conselheiros têm, por isso a assiduidade é constante e a gente hoje, se for para definir em poucas palavras, é um grande estimulador [...] (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Mas, os Conselheiros da bancada governista, assim como os das demais bancadas, estão igualmente voluntários no exercício da representação de suas entidades. A remuneração que recebem é para desempenhar a função assumida na estrutura administrativa e não para o exercício como Conselheiro. Ao exercício de participação, representação e controle sociais não está associada uma remuneração. Ele ocorre como conquista resultante das lutas dos movimentos sociais para ter direito a intervir na definição, execução e controle das diversas políticas públicas.

Quando é apontado que os Conselheiros atuam de forma voluntária fica implicitamente sugerido que deveria haver uma remuneração para essa atuação. Contudo, a literatura sobre o tema aborda que deve haver financiamento para a atuação dos Conselhos/Comissões de Emprego, garantindo que eles tenham uma estrutura de funcionamento que lhe possibilite autonomia para exercer o seu papel (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007). A existência de remuneração para os Conselheiros poderia criar uma distorção para o funcionamento desses espaços, comprometendo o seu papel de participação e controle sociais e potencializando o interesse em integrá-los apenas pela remuneração. Assim, necessita-se ter clareza quanto ao foco da discussão.

Sob o aspecto da qualidade da representação, é apontado que para melhorar a atuação dos Conselheiros é necessário haver mais qualificação. Na mesma linha de análise apresentada por Ribeiro e Krause (2007) um entrevistado da bancada dos empregadores afirma que os encontros de formação, bem como os congressos regionais e nacionais do SPETR são momentos importantes para a preparação dos Conselheiros e acrescenta:

Na realidade, anualmente o Conselho Estadual de Emprego, Trabalho e Renda promove, juntamente com o SINE e o Ministério do Trabalho, capacitação para os membros das comissões municipais e sempre nós temos uma boa representatividade da Comissão Municipal de Campina Grande nessas capacitações. E agora que o Convênio Único de Campina Grande foi firmado diretamente com a Prefeitura Municipal com o Ministério do Trabalho, então essa preocupação passou também para essa Comissão e foram alocados recursos para capacitação específica dos membros da Comissão. [...] Mas, só para você ter uma idéia, a maioria dos membros já participou de um curso de formação de conselheiros, que foi oferecido pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Foi um curso de 120 horas. Quer dizer uma capacitação de 120 horas é uma coisa extremamente significativa. Então, poucos membros da Comissão Municipal de Campina Grande, hoje, não têm isso, certo (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

A importância da qualificação/formação para os Conselheiros é destacada por Ribeiro e Krause (2007), considerando que a falta de preparação técnica e política compromete a qualidade da representação nos conselhos gestores.

Além das entidades representantes, a CMTER é composta também por uma Secretaria Executiva, que, de acordo com a Resolução nº 80 do CODEFAT, no seu art. 6º, deve ser exercida por órgão responsável pela operacionalização das atividades inerentes ao SINE na localidade, sendo de competência da Gerência do SINE/CG. Contudo, a partir de maio deste ano o seu convênio direto plurianual estará se encerrando e poderá a CMTER vivenciar um novo cenário, passando a Secretaria Executiva a ser exercida por uma pessoa ligada ao CPETR. Mas, isso ainda não está claro para a CMTER, uma vez que o próprio CODEFAT não é muito explícito ao tratar sobre o encerramento das atividades do SINE/CG no município.

A Secretaria Executiva integra a estrutura organizacional da CMTER, sendo responsável pela sistematização das informações que permitem àquela estabelecer normas, diretrizes e programas de trabalho. Assim, sua atuação é fundamental para o funcionamento da Comissão e, portanto, encerra grande poder, mesmo não possuindo mandato e direito a voto, conforme analisam Ribeiro e Krause (2007) e Costa *et al* (2007). No regimento interno suas atribuições estão assim descritas:

- I – Elaborar e encaminhar aos membros da Comissão Municipal relatório bimestral de acompanhamento das atividades da unidade local do SINE/PB.
- II – Agendar as reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão Municipal, encaminhando a seus membros os documentos, preparar as pautas e secretariá-las.
- III – Expedir ato de convocação de conformidade com o que estabelece o artigo 10º, incisos I e II<sup>36</sup>.
- IV – Executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pela Comissão Municipal.
- V – Preparar e controlar a publicação, no Diário Oficial, de todas as decisões emanadas da Comissão e dos respectivos pareceres (REGIMENTO INTERNO, 1995).

Desse modo, verifica-se que a atuação da Secretaria Executiva tem influência direta sobre o funcionamento da CMTER, embora seja um órgão subordinado a ela, pois é quem disponibiliza informações sobre as atividades desenvolvidas pelo SINE/CG para que os Conselheiros realizem o acompanhamento; realiza o agendamento das reuniões, a preparação da pauta, bem como secretaria as reuniões; a própria realização das reuniões fica na dependência de que essa envie a convocatória para os Conselheiros, conforme prazo previsto pelas resoluções do CODEFAT e pelo regimento interno. Contudo, foi mencionado nas entrevistas que ela não cumpre o seu papel a contento, comprometendo o desempenho da CMTER. Por exemplo, a pauta das reuniões não é disponibilizada com antecedência para os Conselheiros, de maneira a possibilitar que discutam com suas bases, levando para as reuniões

---

<sup>36</sup> O art. 10 e seus incisos I e II tratam sobre as frequências das reuniões ordinárias e extraordinárias da CMTER (REGIMENTO INTERNO, 1995).

o posicionamento da instituição. Esse aspecto revela o poder da Secretaria Executiva sobre a CMTER, conforme análise apresentada por Ribeiro e Krause (2007); também compromete a representatividade das entidades, pois, conforme apontam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), o representante precisa buscar se informar sobre as opiniões do grupo representado a respeito do tema a ser debatido e decidido, respaldando sua atuação. Não havendo essa interação, sua representatividade é fragilizada.

As dificuldades no relacionamento da CMTER com a Secretaria Executiva, no período recente, passaram a ocorrer em decorrência da mudança do Gerente do SINE/CG, tornando-a mais dependente e havendo uma espécie de inversão dos papéis onde a Secretaria Executiva passou a definir o *como* e o *quando* da atuação da CMTER, passando a ter mais influência sobre sua dinâmica, necessitando o Presidente da CMTER, em algumas ocasiões, assumir a função de Secretário Executivo.

A capacidade de representação da Comissão refere-se, não só aos segmentos e instituições nela representados, mas também a quem efetivamente assumirá, para cada um desses, a condição de representantes.

#### **4.2.3 Processos de escolha dos conselheiros pelas instituições representantes**

O Poder Executivo, a partir de sua articulação, definiu as entidades representantes dos trabalhadores, empregadores e governo que teriam direito a assento na CMTER, quando de sua constituição. Após definidas, as instituições foram solicitadas a indicar seus representantes, sendo um titular e um suplente, para um mandato de três anos. Completado esse período, as entidades são notificadas pela CMTER para apresentarem seus novos representantes ou reconduzirem os atuais para igual período consecutivo, caso seja seu primeiro mandato.

O processo de indicação dos Conselheiros, no entanto, é muito próprio de cada instituição. Na bancada dos trabalhadores, os Conselheiros são escolhidos em reunião, podendo ser indicadas pessoas da direção da entidade ou a ela filiadas, de acordo com o relato apresentado a seguir:

Sempre um titular e suplente. Então, recebida essa notificação, a CUT, através da sua Executiva em reunião, escolhe quem entre os seus [...] Diretores, ou até mesmo uma pessoa que seja de um sindicato cutista, que possa representar na Comissão a Central e faz, através de ofício encaminhado à Secretaria da Comissão, aquela indicação. Então, foi esse o processo que me fez Conselheiro, através de uma indicação vinda da escolha dos diretores da CUT em reunião não específica para

isso, mas uma reunião que pontua, que pauta essa demanda (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Esse relato é similar à fala de outro entrevistado da bancada dos trabalhadores:

Isso se dá da seguinte forma: chega a solicitação da Comissão de Emprego para apresentar os seus representantes. Então é colocada essa questão em discussão; vê se consegue aliar a questão do conhecimento da matéria, do papel da Comissão com todas suas resoluções e é indicado. E se faz uma discussão com os filiados. Reúnem-se os filiados e diz: “olha, temos uma vaga a ser preenchida no Conselho de Geração de Emprego e Renda do município de Campina Grande ou de João Pessoa [...] (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Para o Entrevistado I, representante da bancada dos empregadores, a escolha está vinculada ao conhecimento e à vivência que a pessoa tem dentro da instituição sobre a questão das PPETR. Contudo, é importante destacar que, em alguns casos, não há nenhum processo de discussão com o segmento ao qual está ligado o representante indicado para compor a CMTER, conforme foi explicitado na fala da Entrevistada VIII, em que o Presidente da instituição, numa decisão unilateral, fez a indicação dos representantes para a CMTER sem realizar nenhuma discussão com a diretoria ou com os associados da entidade:

Quando vim para cá, [...] houve uma comunicação da Comissão dizendo que caso ele não se posicionasse, se continuaria ou não, ele estaria automaticamente desligado. Então, a gente enviou um ofício dizendo que ele seria o Titular e eu seria a Suplente. Então, desde sempre sou eu que vou (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Na bancada governista, em geral, o titular é o representante da pasta e o suplente é alguém com conhecimento na área, de modo a contribuir com o debate. Normalmente é este que fica representando a instituição nas reuniões. Esses representantes, via de regra, são ocupantes de cargos comissionados na estrutura governamental e são vistos como aquelas pessoas que têm poder de decisão, sendo, portanto, as mais indicadas para assumir a representação na CMTER. Por outro lado, trazem a possibilidade de gerar grande rotatividade nessa representação, uma vez que sua permanência no cargo pode ser muito passageira. Contudo, isso não é visto como um fator limitante para a atuação da CMTER, ou pelo menos não foi apontado como tal. Agora, caso o representante não tenha poder de decisão, sua representação é dificultada e compromete a atuação daquela. Em algumas situações, ocorre também certo descaso dos superiores com a pessoa delegada para representar a instituição:

[...] geralmente é o seguinte: você é o diretor da empresa ou o diretor de recursos humanos da empresa, diretor técnico da empresa e eu sou o técnico da empresa, então foi convocado a mim e a você para eu ser o Suplente e você o Titular. Então, o diretor técnico nunca vai, quem vai é o técnico. Só que têm coisas que na Comissão Tripartite os membros têm que ter poder de decisão. Técnico subordinado

hierarquicamente vai tomar uma decisão dentro da Comissão para depois comunicar ao chefe que é o Titular. Então, eu achava uma falha muito grande. [...] Porque muitas coisas têm que ter tomada de decisão. [...] Falta-se compromisso com as pessoas que eram delegadas por eles (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Esse relato aponta a falta de interlocução entre a entidade e o seu representante, situação que fragiliza sua representação porque, não havendo esse *feedback*, muitas vezes o posicionamento do representante acaba refletindo o seu pensamento individual. Essa situação assemelha-se a analisada por Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), quando tratam sobre a necessidade de o representante informar-se sobre as opiniões dos representados e, ao mesmo tempo, prestar contas sobre sua atuação. Por outro lado, mostra também que a instituição não está suficientemente interessada no papel a ser exercido dentro do espaço de participação e controle sociais, enfraquecendo a sua atuação.

A partir desses relatos, verifica-se que o processo de escolha e indicação das pessoas para compor cada bancada na qualidade de representantes das entidades é muito variado de um segmento para outro e mesmo intrabancada, podendo haver alguns pontos de similaridade. Não existem critérios claramente definidos e socializados entre as entidades e a indicação pode não ocorrer de forma democrática, trazendo implicações para o grau de representatividade das instituições e para a legitimidade dos representantes, conforme analisam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008).

Por não haver critérios comuns às bancadas para a indicação de seus representantes, as percepções dos entrevistados sobre o processo são variadas. Um dos representantes da bancada dos trabalhadores faz a seguinte análise sobre como se dá essa indicação de maneira geral:

Não vou aqui cometer injustiças e dizer que são todas. Mas, a grande maioria é da cabeça do Presidente. [...] É muito falho isso ainda, muito antidemocrático (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Para um dos entrevistados integrante da bancada dos empregadores, as motivações e critérios adotados para a indicação dos representantes das diversas instituições estão relacionados ao próprio interesse que as pessoas demonstram em relação aos conselhos gestores, ou por estarem ligadas à área do trabalho:

É uma questão até de interesse de cada entidade. Então, às vezes, são aquelas pessoas mais participativas em Conselhos, inclusive nos diversos Conselhos. Ou são pessoas que estão mais ligadas àquela área específica de qualificação, de intermediação, ligadas mais a área do trabalho (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Segundo a Entrevistada VIII (2009), dessa mesma bancada, essa indicação está relacionada à função que a pessoa ocupa na instituição “seja ou Gerente, no caso dos Sindicatos, ou o Presidente ou o Vice, geralmente é isso ou então alguém de confiança que acaba sendo indicado”.

Por fim, para uma entrevistada da bancada governista, os critérios variam de bancada para bancada, conforme relato a seguir:

Olha, notoriamente, os da bancada dos governantes é mais por relacionar-se com a temática. Agora na bancada dos [...] empresários eu sei que são aqueles que são mais astutos, sabe. Porque, no fundo, todas as instituições têm interesse em estar presentes. [...] São bons representantes e que realmente vão para guerra por sua entidade. No que tange a questão dos trabalhadores me parece que são [...] aquelas lideranças que têm maior representatividade [e] representação, digamos assim, que são as mesmas que estão presentes em outros momentos [outros espaços] (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Verifica-se, portanto, que as percepções sobre essa dinâmica de escolha e indicação dos representantes são diversas, devido à inexistência de critérios comuns socializados e adotados pelas três bancadas. Outro aspecto que dificulta o processo de escolha e indicação dos representantes é a falta de pessoas interessadas ou preparadas para integrar a CMTER, conforme foi indicado no grupo focal realizado com a bancada dos empregadores. No primeiro caso, foi apontada a falta de remuneração para o exercício da função de Conselheiro, que levaria ao desinteresse. No segundo caso, foi analisado que os próprios dirigentes das entidades não estão preparando seus quadros, seja para ocupar assentos nos diversos Conselhos, seja para conduzir a própria instituição que integra.

Quanto aos debates sobre temas mais gerais relacionados ao mundo do trabalho, o tempo é muito limitado, tendo em vista que todos os Conselheiros têm outras atribuições para além da Comissão, ficando o tempo a ela dispensado restrito basicamente às reuniões, de acordo com os relatos nas entrevistas e nos grupos focais. Cabe considerar que os níveis de conhecimento geral dos Conselheiros sobre questões do mundo do trabalho são variados, possuindo alguns um conhecimento relativamente amplo, outros nem tanto. Quando os debates acontecem, os Conselheiros com menor nível de informação e/ou formação acabam não tendo uma posição própria, acompanhando o posicionamento daqueles com maior acúmulo de conhecimento, seja teórico e/ou prático. Além disso, essas discussões ocorrem de maneira informal, não constando em pauta ou nos registros das atas, conforme relato:

Todo início e fim da reunião ele é pautado por essa análise da conjuntura. A gente analisa a conjuntura nacional, a gente analisa a conjuntura local, faz algumas ponderações e algumas observações sobre o setor que mais cresceu, sobre aquele que está notando que está em retração. [Mas] a gente não consegue fazer com que

essas discussões [sejam] parte integrante das reuniões, porque até então se tem muito a cultura do PNQ, de está voltada só para os recursos do FAT [...] (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

A partir desse relato, pode-se dizer que essas discussões ocorrem à margem, refletindo os limites da atuação da CMTER nessa área. Entretanto, conforme entrevistado da bancada governista, que é um ex-Conselheiro, em outros momentos a CMTER conseguia fazer discussões variadas, que iam de questões locais para questões mais globais.

Esses elementos todos repercutem na qualidade da representação das entidades e, conseqüentemente, na própria atuação da CMTER sobre as PPETR. Assim, embora a CMTER seja um espaço próprio para a participação e o controle sociais, não existe clareza quanto aos critérios de sua composição.

#### **4.2.4 Dinâmica de funcionamento e formas de participação**

A metodologia do tripartismo é apontada como uma experiência muito exitosa na dinâmica de funcionamento da CMTER, gerando decisões colegiadas, que, embora possam demorar mais a ser tomadas, revelam-se mais consistentes porque resultam de negociações, que incorporam elementos dos vários pontos de vista. A esse respeito é apresentada a seguir a visão de um Conselheiro da bancada dos empregadores, quando da realização do grupo focal:

É um exercício de democracia extremamente salutar. Cada discussão que a gente tem é um novo exercício de cidadania, de democracia. Cada um coloca suas convicções e, de uma forma ou de outra, tenta convencer, mas também é convencido. [...] Quer dizer, praticamente a gente não tem tido necessidade de votação. Acaba saindo no consenso (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Os entrevistados apontam que tem sido positivo o relacionamento inter e intrabancadas, pois apesar de haver as diferenças de posições e de visões, as decisões são tomadas de maneira consensuada. Esse posicionamento aparece tanto nas entrevistas como nos grupos focais. A seguir é apresentada análise de uma Conselheira da bancada dos empregadores:

Eu acho bem participativa e nunca aconteceu de acabar em uma discussão mais séria. Sempre acaba um concordando com o outro. [...] Há [visões diferentes], mas a gente acaba entrando num acordo (Entrevistado VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

É apontado que esse bom relacionamento é favorecido pela maturidade de alguns Conselheiros, alguns dos quais participaram do II Congresso Nacional do SPETR, de acordo com o relato abaixo:

Durante o tempo em que o funcionamento da Comissão foi, digamos assim, efetivo, eu até me surpreendi com a convivência pacífica mesmo. Havia, claro, posições diferentes. É óbvio. Na hora, os trabalhadores pensavam diferente do que desejavam os empregadores, é óbvio. Mas sempre se conseguia, em nome de uma proposta de desenvolvimento, de geração de emprego e renda, de uma melhor prestação de serviços aos trabalhadores, nós acabávamos chegando a um consenso, a um entendimento e nunca me lembro de nenhum momento nós sairmos de uma discussão, de uma reunião com atritos ao ponto de colocar em xeque, em risco o funcionamento da proposta central que era o atendimento e o desenvolvimento das ações. Portanto, eu acho que pela maturidade de alguns membros que não só se encontravam – tem outro elemento que é importante frisar – não só se encontravam nas reuniões da Comissão, mas já se encontravam em outros espaços de discussão política e social como outros Conselhos, como outras discussões. Tiveram alguns que participaram do processo da discussão que ajudou o CODEFAT a definir essas ações passando pelo Congresso, que definiu essa nova forma de atuação do Governo no que se refere à política de geração de trabalho e renda. Então, membros que estiveram na Comissão, estiveram nesses Congressos. Isso ajudou muito (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Para uma entrevistada da bancada governista, as relações internas na CMTER são positivas, apesar das diferenças ideológicas. Destaca também a experiência que muitos Conselheiros possuem, possibilitando um diálogo de qualidade:

Bom, a dinâmica interna ela é muito positiva [...]. Nós sabemos que é inevitável que haja aquele atrito de opiniões, de ideologias. Constantemente as ideologias, os ideais da bancada dos empresários, da bancada dos trabalhadores e do governo não se batem. O governo sai unindo as forças, abrindo o seu espaço para evitar o atrito e muitas vezes o empresário e o trabalhador também sempre ficam naquela questão de sempre estar abrindo a discussão, de estar avaliando, porque a maioria dos Conselheiros é veterana então já iniciou esse processo de discussão e já evoluiu em algumas questões. Então, assim, a gente consegue dialogar bem, contribuir bem, mudar opiniões sem necessariamente ser num ambiente de confronto. Nesse aspecto, cada um tem suas posturas muito claras, temos um conteúdo qualitativo bom nas nossas discussões. Essa é a minha opinião e que a gente avalia que a gente consegue se comunicar sem se ofender. Acho que isso é o primordial (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Esse bom relacionamento dentro da CMTER é destacado também pelo Entrevistado VI (2008) dessa mesma bancada. Mas pondera que por haver fluências diferentes de diálogo entre os Conselheiros, umas entidades acabam se sobrepondo às outras. Essa diferença no diálogo decorre do nível de conhecimento e do volume de informação que cada Conselheiro possui, gerando uma atuação diferenciada entre os integrantes de cada instituição.

Na opinião de um representante da bancada dos trabalhadores, a legislação que regulamenta o funcionamento da CMTER já restringe muitos fatores potencializadores de atritos, conforme relado a seguir:

Primeiro, a própria legislação que determina a formação das Comissões trata da Presidência ser em rodízio. O que facilita bastante porque não há aquela briga pela permanência no poder. Todo mundo vai assumir o comando dos trabalhos. Então, a relação, do ponto de vista administrativo, do ponto de vista legal, já está definida. Agora, a convivência é muito boa, é saudável (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Mas o Entrevistado I (2008), da bancada dos empregadores, aponta que é necessário um maior cuidado em relação à bancada governista porque “se você deixar eles fazem tudo sós”. Embora destaque a necessidade de cuidados com essa bancada, noutro trecho da entrevista, ele aponta que a Secretaria responsável pelas ações do SPETR no município está atuando de maneira muito afinada com a CMTER, não ocorrendo interferência política no processo. Também aponta que, nas reuniões, as pessoas são muito responsáveis ao pensar as PPETR e, no geral, a relação entre as bancadas ocorre sem haver sobreposição e de maneira muito consensuada. Pondera que esse bom relacionamento talvez seja pelo fato de até 2007, antes da municipalização das ações do SPETR, a CMTER não ter nenhuma gestão sobre os recursos aplicados na execução das PPETR. Tal aspecto poderá ser observado e analisado no decorrer dessa experiência para verificar se está provocando mudanças na dinâmica interna. De fato é um elemento novo que poderá ocasionar mudanças nas atitudes e posicionamentos dos Conselheiros em geral.

Em relação a alguns atritos mais recentes que ocorreram na CMTER, avalia-se que se deram por questões político partidárias envolvendo representantes da bancada governista e da Secretaria Executiva, desempenhada pela Gerência do SINE/CG, conforme análise apresentada no grupo focal da bancada dos trabalhadores e no relato a seguir:

Então, eu considero que, vez ou outra, o que poderia trazer assim um elemento de dificuldade que a gente tentava intervir para ajudar era entre os representantes do poder público municipal com o representante do [...] SINE mesmo, em algum momento, agora mais recente. Porque antes nós tínhamos, como Gerente do SINE, o Secretário Executivo da Comissão, um “cara” que tinha uma capacidade muito grande de dialogar em todos os níveis políticos. Ele dialogava bem com o Partido dos Trabalhadores, dialogava bem com o próprio partido do Governo Estadual e com o municipal, participava de todos esses eventos de conferência e etc. e havia uma capacidade de manter um diálogo sem trazer para o campo de disputa política [...] (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Assim, a mudança do Gerente do SINE/CG – pessoa que ocupa cargo comissionado, portanto, a decisão sobre sua permanência ou saída possui um viés político partidário –, trouxe novas influências políticas para o funcionamento da CMTER, uma vez que responde por sua Secretaria Executiva.

Questionados sobre se alguma bancada se coloca com intenção de dar o direcionamento da CMTER foi apontado por um entrevistado da bancada dos trabalhadores

que as entidades CUT, CGT e FIEP têm um maior poder de influência dentro da Comissão, conforme relato a seguir, revelando que a relação entre as instituições não ocorre de maneira tão igualitária, como indicado por entrevistado da bancada dos empregadores:

As três instituições mais fortes dentro dessa Comissão: a CGT, a CUT e a FIEP. São os dois segmentos que atuam com mais firmeza dentro dessa questão. Então, dá o tom. Dá toda a dinâmica da Comissão. São essas três entidades. As demais compõem ali dentro mais do que é apresentado por essas três. Até pela experiência. Dez anos de Comissão Estadual, tanto a CUT como a CGT como a FIEP têm essa experiência de formação de todas as Comissões (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Quando este questionamento foi feito especificamente em relação à bancada governista, foi considerada pelo Entrevistado V, representante da bancada dos trabalhadores, que, em determinados momentos, ela traz seus interesses políticos e busca apresentar-se como a impulsionadora única do desenvolvimento do município. Esse interesse político aparece, por exemplo, quando se trata da qualificação profissional e social, “porque se você tem a capacidade de estar qualificando as pessoas, lidando com elas, e ao mesmo tempo você se articula com outras entidades, você não deixa de estar criando ali um ambiente propício para fazer a sua apresentação política estratégica”, além de algumas pessoas tenderem a se projetar profissional e politicamente, dependendo da sua posição hierárquica dentro da entidade ou da Secretaria que representam. Mas, ele pondera que a bancada governista também se preocupa “com o desenvolvimento do município, no que se refere à geração de trabalho e renda e traz a preocupação que é inerente a um município que pensa para um todo”.

O contraponto a esse relato do representante da bancada dos trabalhadores é apresentado na fala de um representante da bancada governista, ao afirmar que às vezes acontece de um plano de governo ter uma proposta interessante que é trazida para a discussão na CMTER e o assunto se sobressair:

Elas [bancadas] não se colocam umas sobre as outras, não. Mas o que acontece ainda é o seguinte: é que às vezes um plano de governo tem alguma coisa interessante que traz para a Comissão e o assunto é que se sobressai. Mas não que eu tenha observado assim que a pessoa tenha levado já como um carro chefe para uma conquista futura. Nesse sentido, não. [...] Acho que diziam que Campina Grande estava muito a frente das demais [comissões] dado esse espírito democrático, o respeito mútuo às pessoas, a inter-relação entre as pessoas é muito boa. O pessoal respeitava muito o espaço um do outro (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Esses relatos apenas reforçam que a dinâmica interna da CMTER representa uma correlação de forças entre diversos agentes sociais, cada qual buscando afirmar suas posições político-ideológicas.

Para a Entrevistada VII (2008), da bancada governista, o Poder Executivo atua como articulador da CMTER e, à medida que ele mostra mais compromisso, ganha visibilidade perante a sociedade e os Conselheiros das outras bancadas se sentem mais prestigiados e mais compromissados em se fazerem presentes nas discussões, embora considere que, no curto e médio prazos, a Comissão tem uma vida orgânica própria, independente do Governo. Essa posição foi, em certa medida, corroborada no grupo focal da bancada dos empregadores, quando um representante afirmou que “tem gestor que é mais dedicado, que realmente dá uma contribuição maior, movimenta os Conselheiros”.

Já para outro entrevistado da bancada governista, o Poder Executivo não exerce influência sobre a Comissão e, caso haja alguma tentativa nesse sentido, ela tem condições de barrar essa iniciativa. Agora, quando há alguma ação do município que precisa ser realizada e que o representante percebe que pode ser viabilizada com recursos do FAT, então busca encaminhar através da CMTER, de acordo com relato a seguir:

Ela não é influenciada, não. Agora, têm membros que quando representando em âmbito local e que têm alguma ação no município que precisa ser feita e que essa pessoa, de repente, percebe que os recursos do FAT podem viabilizar aquela ação, então, às vezes eles procuram encaminhar por aí, direcionar. Só que a Comissão, nesse ponto, ela dá uma esbarrada (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Sobre as diferenças de interesses e tomada de decisão, a Entrevistada VII da bancada governista avalia que, em relação à sua bancada, normalmente é amadurecida uma posição e essa é assumida pelos representantes governistas, ocorrendo o que foi chamado de *centralismo*. No geral, aponta que as três bancadas sempre discutem, questionam, ponderam e depois chegam a uma posição negociada, a uma decisão unânime. Quando o assunto exige uma maior discussão, solicita-se um tempo para aprofundar o debate, inclusive formando-se subcomissões, caso seja necessário, e acrescenta:

naturalmente, aqui acolá, dependendo das discussões, tem um ou dois representantes que saem da responsabilidade, que se negam a participar, que não concordam, que não conseguem se convencer com aquela temática, mas na maioria das vezes, é em bloco. Todas as decisões que a gente tem na Comissão, no final, na hora da votação, todas elas são unânimes (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Na relação entre a bancada dos trabalhadores e a bancada dos empregadores, entende-se que são diferentes suas visões políticas e essas diferenças aparecem em determinados momentos, mas não chegam a inviabilizar o funcionamento da CMTER referente às questões específicas que exigem decisões, sendo estas tomadas de maneira consensuada. Inclusive, foi apontada a participação de representantes dessas bancadas no II Congresso Nacional do

SPETR, onde os representantes da FIEP, pela bancada dos empregadores, e da CUT, pela bancada dos trabalhadores, estiveram em parceria liderando as discussões naquela ocasião:

Não tem tido esse problema. Essa questão não é problema ou pelo menos não tem sido nos Conselhos que eu acompanho. Para você ter uma idéia, a bancada da Paraíba, no II Congresso Nacional de Políticas Públicas de Emprego e Renda, que houve em São Paulo, em Guarulhos, [...] nós lideramos mudanças significativas. A gente foi lá para frente junto da mesa de discussão e liderou de forma bem parceira. Estavam lá todos os grandes líderes do sindicalismo no Brasil e nós fizemos, ele enquanto representante da bancada dos trabalhadores, fizemos uma boa parceria (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Essa boa relação entre as bancadas dos trabalhadores e dos empregadores também é apontada por um dos entrevistados da bancada dos trabalhadores, embora reconheça que existam as divergências de visões políticas:

Olha, essa questão das demandas, geralmente consegue afinar direitinho. Evidentemente, que a visão dos trabalhadores é diferente da visão dos empresários, apesar de a gente trabalhar muito com essa questão da integração. [...] Claro que a bancada dos trabalhadores tem sua visão política e os empresários também têm a sua visão política. A visão administrativa a gente trata bem, que é essa questão das demandas, dos interesses mais imediatos. Na visão política, a gente tem algumas divergências e, na Comissão, a gente nunca chegou a ter esse tipo de problema. A gente sabe que ele existe. Quando há uma visão, por exemplo, vai fazer uma qualificação da Comissão – isso é um detalhe bem específico mesmo –, mas, em algum momento, vai se fazer um seminário para a qualificação dos representantes, e os empresários querem colocar alguém que fale a sua linguagem, e os trabalhadores querem colocar alguém que fale a nossa linguagem. [...] Já começa a aparecer [a diferença], mas não ao ponto de interferir no resultado final do trabalho (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Avalia-se a partir desses relatos que, embora as três bancadas possuam visões diferentes, não é inviabilizada a construção de um objetivo comum, indicando que a CMTER constitui-se como espaço dialógico.

Mas noutra relato, é apontado que a relação entre as bancadas dos trabalhadores e dos empregadores é um debate artificial, em que não aparecem posicionamentos ideológicos diferentes. Por um lado, isso pode ser porque estão tendo suas demandas contempladas; por outro lado, pode ser porque não se consegue abrir uma discussão efetiva sobre as PPETR em sua amplitude:

Enquanto a gente tiver enxergando a Comissão de Emprego só voltada para definir público prioritário para a qualificação profissional, que curso deve ser oferecido, aonde o curso vai ser oferecido e quem vai executar, a gente não consegue ter um debate amplo e construtivo, porque é uma mistura de interesses muito simplórios. O que eu enxergo no debate entre empregadores e trabalhadores é uma coisa muito artificial. Não entra nas vias de fato de discussões ideológicas de diferentes posições. Ou seja, lá eles trabalham tão amigavelmente que não parece ter objetivos opostos. Sabe aquele acordo de classes que tanto Marx fala? Você enxerga isso muito bem, e eu não sei se isso é porque está tudo bem, bom para ambas as partes,

ou se simplesmente é porque a gente não consegue abrir uma discussão (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Parte disso pode ocorrer porque, atualmente, o debate centra-se apenas na qualificação e então os objetivos de empregadores e trabalhadores convergem, pois o empregador quer um trabalhador qualificado e melhor ainda se isso não implicar em custo adicional para ele; por seu turno, o trabalhador quer qualificar-se para ter maior chance de ser absorvido pelo mercado de trabalho. Contudo, quando se discutem direitos trabalhistas mais específicos, as diferenças de posicionamentos aparecem, conforme relato a seguir:

Em alguns momentos quando a gente entra em uma análise: licença maternidade de 6 meses, você consegue confrontar. Só que por hora a gente consegue fazer esses debates muito informalmente e esses debates, a meu ver, peça principal, eles têm que estar em ata. [...] Essa é uma discussão que, a meu ver, ela tem que estar presente para ir fomentando e ir institucionalizando posições, evoluções de posições. Porque é uma coisa que você concorda hoje, necessariamente você não vai concordar daqui há 6 meses, daqui há 10 anos, certo (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Mas essas diferenças estão presentes mesmo dentro de cada bancada, pois cada instituição possui suas especificidades, sejam de concepção política, sejam de princípios, enfim. Mesmo assim, a CMTER, segundo relatos, busca trabalhar na perspectiva de posições consensuadas, construídas com base no argumento, ou seja, o representante que tiver melhor poder de argumentação e convencimento vai, pois, criar condições para que o consenso se dê em favor de sua causa. Esse argumento é fundado em informações e também em elementos concretos, que lhe dão sustentação, não se constituindo apenas como retórica. Daí a análise apresentada por Chauí (1997) sobre a informação, que talvez seja o elemento mais urgente para a democracia, ser relevante para o entendimento sobre a dinâmica de funcionamento dos conselhos gestores, como é o caso da CMTER, porque é com base nela que os representantes vão construir e defender seus posicionamentos.

É importante destacar que o ambiente de convivência sem grandes enfrentamentos político-ideológicos também é influenciado pela conjuntura política nacional, através do atual representante do Governo Federal, que agrupa ou representa os anseios de várias entidades presentes na CMTER, reduzindo os pontos de atrito e favorecendo o bom relacionamento dentro da Comissão. Por outro lado, quando se considera a política estadual e sua interface com a política local, até bem recentemente, a sua influência era potencializadora de atritos, porque as políticas partidárias dos gestores eram divergentes, por vezes provocando acirramentos nas relações entre Secretaria Executiva, desempenhada pelo Gerente do SINE/CG, e bancada governista, sobretudo, repercutindo na CMTER como um todo.

Outro aspecto a considerar consiste na participação/assiduidade dos representantes das entidades nas reuniões da CMTER. Em diversas passagens nos registros documentais são apontadas as ausências de representantes das três bancadas, tendo que a CMTER discutir e definir os procedimentos a serem adotados em relação a essas entidades faltosas. Entidades como o SHRBS, CDL, Câmara de Vereadores e CUT chegaram a ser notificadas várias vezes devido às recorrentes ausências. No caso da Câmara de Vereadores, a partir de 2006, quando se tratou sobre suas ausências, aproveitou-se para suprimir sua participação na CMTER, por não se tratar de um órgão adequado para representar a bancada governista, cuja representação deve ser realizada por órgãos do Poder Executivo. Outras entidades foram apontadas como faltosas, mas não foi identificado nenhum procedimento mais incisivo para que regularizassem sua participação na CMTER, apesar do que consta no art. 15 do Regimento Interno:

O Presidente da Comissão solicitará da entidade a mudança do seu representante que faltar a duas reuniões consecutivas da comissão, ou submeterá à plenária para votação e aprovação por maioria simples de votos, o desligamento da entidade que faltar a três reuniões consecutivas, e conseqüentemente a sua substituição por outra entidade da mesma bancada (REGIMENTO INTERNO, 1995).

No grupo focal da bancada dos empregadores, um dos integrantes avaliou a participação da bancada governista, ressaltando que têm secretarias que são presentes e atuantes, mas outras raramente participam. Ponderou que pode ser porque não consideram útil o trabalho da CMTER ou mesmo por falta de visão, conforme relato:

Agora, outras secretarias não mandam, então, pode ser porque eles não vêem utilidade naquilo, está certo. [...] Às vezes eu acho que falta visão porque principalmente uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico jamais poderia deixar de participar porque [...] tudo que a gente fala lá são coisas que mexem diretamente com o desenvolvimento, que é questão de emprego, da capacitação (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Verifica-se, portanto, que as ausências ocorrem por parte de representantes de todas as bancadas, ficando o questionamento se realmente as entidades que lá estão conseguem perceber a importância do papel da CMTER enquanto espaço de participação e controle sociais. Caso percebam, como justificar as ausências? E se não percebem, porque continuam integrando-a, quando poderiam retirar sua representação deixando o assento livre para outras entidades? Talvez parte desse comportamento seja explicada a partir da agenda de trabalho e das condições disponibilizadas para o funcionamento da CMTER.

#### 4.2.5 Agenda de trabalho e atuação da Comissão

A constituição e o funcionamento da CMTER é uma condição basilar para que o município de Campina Grande possa implementar PPETR com recursos do FAT. Sua agenda de trabalho é muito pautada pelo que emana do CODEFAT/MTE. A partir dos registros documentais sobre sua atuação, verifica-se que, nos anos de 1996 e 1997, preponderam as discussões sobre o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, que se trata de linhas de crédito para o setor informal. Em relação a essa política, o papel da CMTER consistia em analisar e aprovar os projetos na área de microcrédito para financiamento através dos agentes financeiros e, após o financiamento, realizar o acompanhamento. Mas, sua atuação restringia-se basicamente à análise e aprovação dos projetos. Devido a suas limitações estruturais, tinha dificuldades para realizar o acompanhamento, o qual só passou a ocorrer quando a inadimplência atingiu níveis acima do patamar aceito pelos agentes financeiros. Os relatos a seguir retratam um pouco desse início da atuação da CMTER, como também algumas fragilidades que ela encontrava naquele momento:

Na época da criação das Comissões Municipais foi uma exigência do CODEFAT principalmente com relação ao PROGER, o Programa de Geração de Emprego e Renda, que era financiamento com recursos do FAT para o setor informal. Então, era obrigatória. As pessoas que queriam financiamento tinham que fazer um pré-projeto e esse pré-projeto era analisado nas Comissões Municipais de Emprego, então foi uma exigência do CODEFAT e do Ministério do Trabalho para as cidades que quisessem funcionar o projeto teriam que ter em funcionamento a Comissão Municipal (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Nesta perspectiva, um entrevistado da bancada dos trabalhadores afirma que a CMTER foi constituída somente para homologar os projetos de financiamento, sem exercer nenhum controle efetivo sobre essa ação:

Uma Comissão que apenas pegava os representantes da sociedade para formar a bancada tripartite e paritária, mas só para homologar os projetos sem consistência nenhuma, sem compromisso nenhum (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Em 1998, ainda permaneciam as discussões sobre o PROGER na CMTER, mas sua atuação relativa a essa política começou a decair, por um lado, por causa dos altos índices de inadimplência, inviabilizando as operações para as instituições financeiras, levando à suspensão dos financiamentos para o setor informal a partir de agosto deste ano e, por outro lado, porque passaram a ocorrer, no país, ingerências na gestão dessa política pública através dos Conselhos/Comissões de Emprego, o que lavou o CODEFAT a desobrigar a aprovação

dos projetos nesses espaços. Posteriormente, foi desenvolvido um *software* para realizar a avaliação dos questionários sobre os clientes interessados em obter financiamentos junto aos bancos, tirando o caráter subjetivo da avaliação e, ao mesmo tempo, buscando evitar práticas clientelistas na condução dessa política. A partir desse momento o papel da CMTER restringiu-se ao acompanhamento dessa ação, mas ela tinha sérias dificuldades em obter as informações junto aos agentes financeiros, conforme explicitado nos registros documentais. Um representante da bancada dos empregadores faz a seguinte análise sobre esse momento:

Porque caíram tanto as Comissões Municipais? Porque começaram a haver desvios de conduta dentro das próprias Comissões Municipais, então se começou a beneficiar o projeto não por ele ter qualidade, mas por que ele era de alguém conhecido de alguém da Comissão. Então, o CODEFAT suspendeu essa obrigatoriedade e as Comissões deram uma caída porque qualquer instrumento só funciona se tiver utilidade. Então, esse instrumento chamado Comissão, como deixou de ter utilidade, deixou de funcionar (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Essa situação mostra que, apesar de os espaços de participação e controle sociais estarem instituídos, ainda há resquícios fortes das culturas patrimonialistas e clientelistas no trato da coisa pública, reforçando a análise de Chauí (1986) ao apontar que, na sociedade brasileira, as relações sociais se efetuam sobre a tutela e o favor e não como direito. Tal realidade vai sendo modificada a medida que valores republicanos e democráticos vão sendo produzidos e assimilados, passando a nortear as práticas sociais, conforme apontam Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007) e Ribeiro e Krause (2007). Por outro lado, revela o baixo poder de intervenção da CMTER sobre as PPETR. Por exemplo, ao se analisar os registros documentais relativos ao PROGER, verifica-se que a CMTER não adotou nenhum posicionamento para reverter a suspensão da linha de crédito para o setor informal.

Com as mudanças promovidas em relação à execução dessa política, a CMTER foi redirecionando sua atuação, passando a realizar outras discussões, conforme relato a seguir, mantendo-se ativa:

A Comissão de Campina Grande passou incólume por isso e, apesar de eu não ser membro da Comissão Municipal, acompanhava o desempenho. [...] Campina Grande, acho que foi a que permaneceu ativa mais tempo. E começaram a fazer debates com empresários, com representantes de trabalhadores, promover encontros. Então, isso deu uma diferenciação muito grande à Comissão Municipal de Campina Grande, que a única vez que ela decaiu, passou dois ou três anos sem funcionar foi de forma bem recente (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Nesta perspectiva, chegou a discutir a problemática da escassez de água no município, sendo criado um Grupo de Trabalho – GT, composto por CDL, SETRAS, FIEP, AAPIPB, SRPB, SARH e SINE, para elaborar um documento a ser enviado à Assembléia Legislativa e

à Câmara dos Deputados. Também realizou um *workshop* sobre “Perspectivas Climáticas e Análises Pluviométricas na Paraíba para 1999 e Distribuição Pluviométrica nas Bacias do Açude Epitácio Pessoa” e “Alternativas Agropecuárias para o Município de Campina Grande”; promoveu palestras sobre: a cultura do algodão na Paraíba, com enfoque no algodão colorido; a cadeia produtiva da mamona; e a implantação do pólo cerâmico em Campina Grande.

Essas iniciativas mostram que a CMTER tinha uma preocupação em trazer outras discussões, que repercutiam na questão do trabalho, mas que não se restringiam especificamente a essa área. Dessa maneira, avalia-se que conseguia ter uma atuação mais ampla, do ponto de vista do debate, do que acontece atualmente.

Como uma iniciativa na perspectiva de acompanhamento das outras PPETR desenvolvidas no município, a CMTER solicitou informações sobre o programa de microcrédito da AMDE, as quais foram apresentadas pelo seu então Diretor de Incentivos. A partir do conhecimento e análise dessa experiência, foi ponderado que seria interessante o repasse de um resumo dos projetos para conhecimento da CMTER, como também que as agências financeiras poderiam ter a mesma autonomia para executar essa política, enviando para esta apenas o resumo. Neste sentido, sua atuação seria apenas de acompanhamento indireto das ações, restringindo-se basicamente ao conhecimento sobre as realizações, não tendo propriamente poder de intervenção.

O processo de regulamentação do sistema mototaxista também foi pauta das discussões da CMTER, chegando ela a desaprovar a proposta de envio de correspondência ao Prefeito apresentada pela CUT, “solicitando que o projeto de Lei da Câmara Municipal, que regulamenta o sistema mototaxista, que beneficia apenas quatrocentos e cinquenta pessoas não seja sancionada, pois a demanda é de dois mil pais de família que dependem desse trabalho” (CMTER, 1999). A respeito dessa questão social, foi sugerido que os mototaxistas cadastrados na Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos – STTP recebessem financiamento através dos agentes financeiros.

Nas entrevistas, os Conselheiros relataram sobre essas discussões relativas à questão dos mototaxistas, quando de sua regulamentação pelo poder público, como também sobre os ambulantes que ocupavam as ruas do centro da cidade e que foram alocados em espaços físicos adaptados e/ou criados para o exercício de suas atividades comerciais. Ficando assim caracterizado que a CMTER estava discutindo as questões sociais que afetavam os segmentos mais precarizados dos trabalhadores.

Quanto à iniciativa de realização de estudos sobre o mercado de trabalho, conforme registros e relatos dos entrevistados, verifica-se que é algo bastante deficitário na CMTER. Nos registros documentais, apareceu apenas uma realização nesse sentido, que constou de um levantamento estatístico referente ao desemprego em Campina Grande desde 1996 e aos empregos criados, avaliados a partir da RAIS declarada em 1997, além do levantamento estatístico produzido pelo SINE. Foi apontado nas entrevistas que, em momentos atuais, a CMTER não dispõe de estudos técnicos nesses termos, como, por exemplo, uma avaliação sobre como a conjuntura econômica do país repercute no plano local. O próprio SINE/CG não disponibiliza relatórios a partir de seu banco de dados, fornecendo números e indicadores que subsidiem as discussões da CMTER. Então, as análises são feitas com base nas vivências e informações trazidas pelos Conselheiros, conforme relato a seguir:

[A discussão sobre as questões relativas ao mundo do trabalho e ao mercado de trabalho ocorrem] a partir de questões, digamos assim, da avaliação do momento. Então, quando acontece alguma coisa, sempre a gente direciona. [...] Então, realmente, às vezes são discussões mais voltadas para o local, às vezes para o nacional e na última reunião, quando a gente teve oportunidade, foram discussões sobre a crise mundial que está havendo, que vai afetar muitos empregos (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

É nesse sentido também que se posiciona uma entrevistada da bancada governista:

Na experiência tida anteriormente, [...] e a gente tem algumas pesquisas da gente. Por exemplo, no plano de qualificação nós levamos a demanda que já tínhamos enquanto poder público, juntamente o representante da FIEP também levou uma demanda que ele tinha do setor industrial, o pessoal do sindicato apresentou uma demanda de acordo com os trabalhadores ligados ao sindicato. A gente bota isso tudo junto e acaba tirando dali as diretrizes. Basicamente pauta nessa questão. É um pouco na experiência do que já foi feito e também pautado em alguns aspectos técnicos, não há como se negar (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Outras questões também foram pautadas na CMTER, como, por exemplo, a necessidade de implantação do gasoduto; discussão sobre a aquisição da Fazenda Quixaba pelo INCRA para assentar 200 famílias e sobre cadastro que a SEMAS realizou junto aos artesãos e engraxates para conhecer a demanda existente no município nesses segmentos; estabelecimento de convênio com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – FAPESQ para auditoria através do Sistema de Gestão do Programa das Ações de Emprego – SIGAE para verificar a aplicação dos recursos do FAT; apresentação do Programa para Desenvolvimento do Semi-árido – PRODESAN; discussão sobre o Primeiro Emprego, projeto apresentado pelo SINE/PB que se encontrava na Assembléia Legislativa; discussão sobre capacitação para os Conselheiros e sua importância; realização de estudo de parceria entre o SINE e o SENAI para definir proposta para que os empresários fizessem a colocação

de trabalhadores via SINE, mas não se identificou desdobramento dessa questão nos registros das atas; realização de exposição sobre ações implementadas pelo município nas áreas têxtil, calçadista e do artesanato, voltadas para o desenvolvimento local; além da realização de visita ao Centro de Tecnologia do Couro e do Calçado Albano Franco e à COTEMINAS para conhecimento de suas estruturas.

Após declínio de sua atuação referente ao PROGER, a CMTER, aos poucos foi direcionando sua atuação para as ações de qualificação profissional, chegando a realizar um encontro com os sindicatos dos segmentos patronal e dos trabalhadores e com o Governo, buscando elementos para elaborar o Plano de Capacitação para 2001, com recursos do FAT. Também discutiu a intenção de realizar, junto ao Sindicato dos Ambulantes, curso de qualificação para os vendedores ambulantes, devido às mudanças previstas por ocasião da revitalização da área central da cidade, bem como capacitar os mototaxistas em virtude do projeto da PMCG para regulamentar e cadastrar 800 mototaxistas.

Mas a sua atuação nessa área até antes da municipalização das ações do SPETR foi bastante limitada, uma vez que o processo era coordenado pela SETRAS Estadual, sob o crivo do CEETR. Então, a CMTER apresentava as demandas do município ao CEETR e este remetia para a SETRAS, que, a partir de sua gestão, definia os cursos que iriam para cada município, sem necessariamente respeitar as demandas apresentadas.

Devido ao seu pouco poder de intervenção nessa política pública, em 2001, a CMTER fez gestão junto à Coordenação Estadual do PEQ para obtenção de informações sobre os cursos voltados para Campina Grande. Neste sentido, foi formada uma comissão, composta por seis conselheiros das três bancadas, para manter contato com o então representante da SETRAS Estadual para cobrar posicionamento sobre atendimento da demanda do SINE e sobre as demandas enviadas pela CMTER, tendo em vista que esta não recebeu nenhuma comunicação sobre as iniciativas desenvolvidas no município. Como resultado dessa incursão, ficou acertado que a Coordenação do PEQ encaminharia os relatórios e planilhas para conhecimento dos Conselheiros. Contudo, esse repasse de informação não ocorreu, reforçando as limitações e dificuldades que a CMTER enfrentava para desempenhar seu papel e, por outro lado, mostrando a baixa articulação entre sua atuação e a do CEETR.

Em diversas ocasiões foi pontuado o esforço da CMTER para ter alguma atuação sobre a política de qualificação profissional. Mas essa situação não era enfrentada apenas por ela, antes era uma questão que afetava todas as demais Comissões existentes no Estado, tanto que, numa tentativa de assegurar que as várias Comissões tivessem uma atuação nessa área da qualificação profissional, o CEETR fez, em 2003, uma solicitação para que as demandas dos

municípios por cursos do PNQ fossem encaminhadas através de suas Comissões e que estas realizassem o acompanhamento do desenvolvimento dessas ações (CMTER, 2003). Mas, mesmo diante dessa iniciativa do CEETR, a participação da CMTER em relação à qualificação profissional continuava bastante dificultada, tendo ela que fazer gestão junto à Coordenação do Plano Estadual de Qualificação – PEQ e ao representante da SETRAS Estadual para ter alguma atuação sobre essa política (CMTER, 2004).

Devido a essas dificuldades, foi apontado pelos Conselheiros, conforme registro documental, que os recursos do FAT, na Paraíba, sofriam influência política e eram disponibilizados para os SINEs de última hora. Diante dessa situação, a CMTER encaminhou correspondência ao representante da SETRAS Estadual, ao Presidente do CEETR e à Coordenadora do PEQ, com o objetivo de conhecer as propostas a serem desenvolvidas em 2005 e saber como foram aplicados os recursos em 2004 e quais as entidades executoras que estiveram envolvidas no processo (CMTER, 2004).

Essa situação demonstra a baixa capacidade de intervenção política da CMTER, que pode decorrer, por um lado, das dificuldades e limites à participação social causados pelo autoritarismo do aparelho estatal e da inexistência ou acesso limitado às informações, conforme apontam os estudos de Costa *et al* (2006) e Serafim (2008) e, por outro, da desmobilização do movimento sindical e popular e, conseqüentemente, do seu baixo poder de representatividade. Neste caso, caberiam estudos empíricos específicos sobre a temática.

Por outro lado, a atuação da CMTER sempre se deu de maneira irregular, sendo marcada por momentos mais ativos e momentos menos ativos. Em 1999, realizou apenas seis reuniões e desde 2002 vinha sofrendo um declínio em sua atuação, ocorrendo apenas cinco reuniões. Essa situação agravou-se em 2004, ocorrendo apenas três reuniões durante o ano e de 2005 até início de 2006 a CMTER ficou desativada. Em 2005, deveria assumir a Presidência um representante da bancada dos trabalhadores, tendo em vista que, em 2004, a gestão foi da bancada governista. Contudo, no ano anterior, a CMTER teve uma atuação bastante irregular, provocando a desarticulação dos Conselheiros. Por outro lado, a própria bancada dos trabalhadores parece não ter feito nenhuma mobilização na perspectiva de reagrupar os Conselheiros, como também o SINE/CG, na condição de responsável pela Secretaria Executiva, não tomou nenhuma providência. Em 2006, foi eleito presidente um membro da bancada dos trabalhadores, sendo seu mandato estendido até 2007.

Tanto em entrevista realizada com uma representante da bancada governista, como no grupo focal dessa mesma bancada, foi pontuada a influência do processo de transição, como

também a própria dinâmica de atuação da CMTER, que enfrentava dificuldades de efetivar suas decisões, conforme relato a seguir:

Eu acho que a transição do Executivo teria alguma influência, já que houve essa transição de 2004 para 2005, mas na prática pela história da Comissão, a gente observa que os conselheiros se sentiam muito desprestigiados. [...] Pelo que a gente conversa com os Conselheiros, ocorre o seguinte: a Comissão Municipal existia, mas não tinha uma função, porque o Conselho do Estado chegava e negociava e dividia os recursos do FAT e a Comissão praticamente se contemplava pela visão do Conselho Estadual. Ela não tinha o poder de vetar, ela não tinha o poder de questionar, porque quando vinha para a Comissão Municipal já vinha feito (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

A tomada de conhecimento por parte da bancada governamental sobre a existência da CMTER só veio se dar em maio de 2006, quando da realização da sua segunda reunião no ano, tendo como pauta a eleição para a Presidência, que deveria ser ocupada por um representante da bancada dos trabalhadores, e atendimento à solicitação do CEETR para a indicação dos cursos e ações de qualificação profissional demandados pela CMTER para compor encaminhamento de proposta ao Plano Territorial de Qualificação – PLANTEQ. Nessa reunião compareceram três representantes da bancada governista, sendo os representantes da AMDE, da SEDE e da EMATER (CMTER, 2006). A partir de então a CMTER estava reativada. Foi informada sobre o curso de capacitação para os Conselheiros das Comissões Municipais, tendo alguns participado dessa formação, ocasião em que tomaram conhecimento de que o município poderia requerer a municipalização das ações do SPETR.

Em 2007, a CMTER teve um novo redirecionamento em sua atuação devido ao processo de municipalização das ações do SPETR. Todas as suas discussões centraram-se nesse tema e na gestão necessária para sua condução, sendo criado um GT composto por representantes da CUT, da SEMAS e da FIEP, com a finalidade de elaborar o projeto básico do plano de transição. Esse projeto foi proposto pela PMCG através da SEMAS, tendo o “pleno acompanhamento e validação da CME” e, após “amplo debate”, a proposta foi “consensualmente” aprovada. Em seguida, foi apresentada ao CEETR por uma comissão representativa da CMTER, integrada pelos representantes da CUT, da SEMAS e do SPRCG. Após todo o processo de avaliação realizado pelo CEETR e pela CMTER, o mesmo foi remetido ao CODEFAT/MTE para sua análise. Enquanto aguardava a resposta do CODEFAT/MTE, a CMTER discutiu e aprovou o plano de trabalho, inicialmente apresentado pela SEMAS, para execução já dentro do novo sistema.

Com base em regulamentação do CODEFAT<sup>37</sup>, o Poder Executivo local instituiu o Sistema Municipal de Geração de Emprego, Trabalho e Renda e o Centro Público de Trabalho, Emprego e Renda – CPTER<sup>38</sup>, unidade subordinada à SEMAS, devendo suas ações, conforme lei de criação, ser planejadas em cooperação com a CMTER para uma condução programática participativa, exercendo o papel antes desempenhado pelo SINE/PB – intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego – além de incorporar outras ações, a exemplo da qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho. Nesse primeiro momento, as duas instituições estão desenvolvendo as ações dessa área dentro do que ficou caracterizado nas entrevistas como “processo de transição”, até que o CPTER assuma todas as funções em definitivo. Em se efetivando isso, existe a possibilidade de as funções da Secretaria Executiva passarem a ser desempenhadas por representante do CPETR. Nesse processo de instituição do CPETR, a CMTER teve participação efetiva e está atuando mais efetivamente no que diz respeito às PPETR desenvolvidas com recursos do FAT em âmbito local.

A partir desse resgate quanto à composição da agenda de trabalho da CMTER com base nos registros em ata e nos relatos obtidos nas entrevistas e grupos focais, verifica-se que ela já teve momentos bastante ricos em discussão sobre outras temáticas para além das PPETR desenvolvidas com recursos do FAT, com a realização de palestras, *workshop*, entre outros. Desse modo, pode-se afirmar que ela sofreu uma redução em sua forma de atuar relativa ao debate.

Por outro lado, ao atuar apenas naquelas políticas que já são estabelecidas pelo SPETR e CODEFAT/MTE<sup>39</sup>, mais especificamente na intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação profissional e social, a CMTER não promoveu nenhuma ação inovadora no campo das PPETR. Em relação à intermediação de mão-de-obra, tem discutido com os representantes do segmento empresarial para que facilitem o acesso da equipe do CPETR a esse segmento, de maneira que possa divulgar seu trabalho e também conscientizar o público envolvido com a questão das PPETR. Também não há nenhuma discussão na

---

<sup>37</sup> A Resolução nº. 466 foi instituída em 21 de dezembro de 2005, estabelecendo regras para execução das ações integradas do SPETR, no âmbito do SINE, e para a celebração de Convênio Único com Estados, Distrito Federal, Capitais e Municípios com mais de 300 mil habitantes. Foi revogada pela Resolução nº. 560/2007.

<sup>38</sup> Lei nº. 4562 de 13 de setembro de 2007.

<sup>39</sup> Conforme Resolução nº 560 do CODEFAT, as ações que integram o SPETR são: habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades e autônomas e empreendedoras, e outras funções definidas pelo CODEFAT que visem à inserção de trabalhadores no mercado de trabalho (CODEFAT, 2007).

Comissão sobre processo de certificação profissional, outra novidade resultante dos Congressos Nacionais do SPETR que parece ainda não ter ganhado maiores repercussões e no que diz respeito à CMTER de Campina Grande, não aparece em suas discussões nem de maneira pontual.

Sobre os temas discutidos na CMTER relativas ao mundo do trabalho e ao mercado de trabalho, segundo relato do Entrevistado III, representante da bancada dos trabalhadores, são discutidas questões relacionadas às atividades autônomas, à necessidade do mercado de prestação de serviços e à empregabilidade. Também existe uma preocupação em conhecer qual segmento do mercado está mais desenvolvido ou que tende a se desenvolver, de modo que a qualificação seja trabalhada nessa perspectiva, priorizando o mercado de trabalho formal, mas pondera que, como “o mercado formal não vai ser capaz de absorver toda a oferta de mão-de-obra”, as atividades autônomas ou mesmo iniciativas na área da Economia Solidária são visualizadas como alternativas para a geração de trabalho e renda.

Por outro lado, essas discussões parecem ocorrer de maneira não institucionalizada no período mais recente, pois não constam nos registros das atas. Essa questão foi analisada no grupo focal da mesma bancada da seguinte maneira:

Apesar de serem macro e importantíssimas, às vezes, a gente não tem tempo nem de discutir. Às vezes a gente discute mais informalmente, fora da reunião do que na própria reunião, porque as reuniões têm sido de muito trabalho, de coisas muito específicas (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Como tentativa de superar essa limitação, foi lançada a proposta para que os Conselheiros, nas reuniões da CMTER, apresentem suas outras iniciativas na área das PPETR, conforme indica relato a seguir:

E [foi] uma proposta minha na última reunião que a gente apresentasse mensalmente à Comissão as nossas outras ações no que tange à ocupação, intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, até para a gente ir criando uma seqüência cronológica e a partir dela ir pautando nossas demandas e nossas visões, nossas observações. [...] E a gente já vinha discutindo que geralmente a gente faz uma análise de conjuntura, meio que informal. A gente está sempre comentando quais são as áreas que estão em expansão, as que não estão, a visão do empresário, a do trabalhador, as dificuldades de operacionalizar as nossas ações. A gente está sempre pautando isso. Mas, eu acho que [...] agora é que está evoluindo no que tange sair do PNQ (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Quando da definição dos cursos a serem realizados, segundo representante da bancada dos empregadores no grupo focal, sempre existe a preocupação em atender os trabalhadores que estão atuando na informalidade, até porque, na sua avaliação, atualmente é muito difícil criar um posto de trabalho formal devido aos custos trabalhistas. Mas essa preocupação por

ele relatada, na realidade, consta como uma diretriz do CODEFAT, ao definir os públicos prioritários para a qualificação. Elemento que busca contemplar os segmentos menos favorecidos da população, mas que revela o caráter focalista das PPETR no país (BUONFIGLIO, 2004).

Ficam explicitadas nesses relatos aqui apresentados as limitações que a CMTER ainda enfrenta quanto à sua própria forma de atuação em relação às questões do mundo do trabalho: por um lado, aponta que está muito presa às discussões referentes ao PNQ; por outro lado, não dispõe de estudos técnicos para pautar suas análises e embasar suas decisões e ações, revelando uma fragilidade em seu modo de agir, que limita seu poder de participação e controle sociais sobre as PPETR. Situação que certamente não é exclusiva sua, pelo contrário, estende-se por tantos outros conselhos gestores. Apesar disso, a sua importância não é diminuída, considerando o contexto no qual foi instituída e a própria trajetória sócio-político-econômico-cultural da sociedade brasileira, conforme análise trazida no Capítulo 1 deste estudo.

#### **4.2.6 Condições de funcionamento da CMTER**

Quanto às condições de funcionamento, os problemas existentes na experiência da CMTER remetem aos casos relatados nos estudos de Costa *et al* (2006) e Serafim (2008) sobre os Conselhos/Comissões de Emprego, Trabalho e Renda e demais Conselhos Gestores. O funcionamento dessa instância, sob o aspecto da infra-estrutura e sob o aspecto financeiro, é sempre muito precário, influenciando em sua autonomia. Esse fato aparece na análise de um Conselheiro da bancada dos trabalhadores, conforme relato a seguir:

O grande desafio hoje da Comissão é auto-sustentar-se, porque não tem como a Comissão atuar dentro de determinados órgãos com isenção. Por exemplo, você vai estar atuando – não é esse o caso – no Centro Público de Emprego, todas as atividades [da CMTER] estão registradas num computador. Que privacidade essa Comissão tem com relação a seus trabalhos, a seus projetos, a suas posições? Então, acho que tem que caminhar na vida própria, ter a estrutura de Conselho (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Sobre essa falta de condições estruturais para o funcionamento da CMTER um representante da bancada governista fez a seguinte análise:

Lançam uma Comissão e dizem, dentro da estrutura documental, que ela vai contar com uma Secretaria, que tem um computador, que tem material de expediente, [...], que tem um telefone à disposição, toda uma estrutura, e que vai fiscalizar, vai ter um carro com combustível. Já está tudo lá, até os valores, tem tudo lá no Secretário. Começa a funcionar e um ano depois faz-se uma avaliação e diz: “bom, esse ano não

aconteceu, não, mas para o ano vai ter que acontecer tudo isso aqui”, tudo bem. Quando chega o final do ano, faz avaliação e diz: “não funcionou, mas vai funcionar” e assim se vai. Então vai se desestimulando (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Também aparece na análise do grupo focal da bancada dos empregadores, que os trabalhos da CMTER fluiriam muito melhor se ela dispusesse de uma estrutura com equipamentos, espaço para armazenar/arquivar seus documentos, transporte para os Conselheiros realizarem o acompanhamento dos cursos ou para fazerem visitas às empresas, enfim, para viabilizar suas ações.

As dificuldades e limitações decorrentes da falta de estrutura para o funcionamento da CMTER vêm desde o início de suas atividades, conforme aparece na análise do Entrevistado VI (2008), da bancada governista, sobre a atuação da CMTER relativa ao PROGER ao afirmar que “o gargalo maior da Comissão, e eu acho que aí foi onde gerou o insucesso tanto dos empreendedores como da Comissão, foi exatamente a falta da estrutura para o acompanhamento da implantação dos projetos”.

A CMTER é atrelada ao Poder Executivo local e depende da estrutura por ele disponibilizada, situação que traz implicações para a sua dinâmica, conforme analisam Ribeiro e Krause (2007). Como exercer o controle social sobre as ações executadas pelo Poder Executivo, se depende da estrutura física do Governo, de seu pessoal, enfim? A resposta a essa questão passa pela reflexão sobre o modelo que foi concebido para esses espaços de participação e controle sociais, que são instâncias vinculadas ao Poder Executivo, atuando como co-partícipes, mas não tendo uma estrutura e financiamento próprios para suas condições de funcionamento. Essa situação exige dos Conselheiros um alto nível de articulação e entrosamento com suas entidades e destas com suas bases, conforme apontam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), de modo a garantir sua representatividade e seu poder de enfrentamento político, evitando que ocorram processos de cooptação quando dos embates para assegurar uma dinâmica efetivamente democrática em que os direitos dos cidadãos sejam preservados.

#### **4.2.7 Visibilidade social e política**

A interação da CMTER com a sociedade ou, em outros termos, a sua comunicação “para fora”, basicamente, não existe. A preocupação em dar visibilidade a seus trabalhos aparece de maneira recorrente nos registros documentais, tendo sido sugeridas e/ou adotadas estratégias variadas com esse propósito. Por exemplo, em 1997, foi constituído um GT,

integrado por representantes da UCES, da CDL, da CUT e da EMATER, sendo um dos objetivos divulgar a CMTER; em 1998, foram apresentadas propostas para criação de identidade visual para a CMTER; em 2001, um dos objetivos da Presidência era intensificar a visibilidade pública da CMTER. Contudo, essas estratégias parecem não ter ocorrido de maneira sistemática nem promovido os efeitos pretendidos.

Atualmente, a CMTER não tem um mecanismo ou estratégia para comunicar e dar conhecimento à sociedade sobre sua existência e suas realizações, seja através de seminários, palestras, conferências, participação nos espaços de comunicação, enfim, conforme afirma uma entrevistada da bancada dos empregadores:

Pelo que eu vejo, a gente dificilmente torna públicas as ações. Até porque quando houve reportagem do que foi chamado em Campina Grande a instalação do Centro Público, até isso também não mexeu com a iniciativa. Leva mais o nome da Prefeitura do que o nome da Comissão (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Essa divulgação da CMTER, segundo o Entrevistado III (2008), da bancada dos trabalhadores, deveria se dar através da UCES, que, ao invés de estar compondo-a, deveria ter uma atuação de fora para dentro, ou seja, a partir das demandas do seu segmento, convocar a CMTER para expor suas atribuições relacionadas às atividades implementadas com recursos dos trabalhadores, dando-lhe visibilidade e tornando-a conhecida da população, e, ao mesmo tempo, cobrar uma atuação da Comissão. Acrescenta ele: “Bom, eu acho que a Comissão tem um problema de credibilidade. Eu acho que em algum momento, não chega nem a ser credibilidade exatamente. Na verdade, pouca gente sabe que existe em Campina Grande uma Comissão”.

Pondera-se que essa falta de visibilidade decorre, em parte, por ela estar focada apenas nas ações trabalhadas com recursos do FAT e também por, até antes da municipalização das ações do SPETR, estar muito submissa ao CEETR. Mais recente houve a participação de Conselheiros na mídia local para falar sobre o processo de municipalização e sobre a atuação da CMTER para sua efetivação:

Isso também já foi tema da gente. A ponto de pensar: não, ela praticamente não existe, só quando é do nosso interesse, por exemplo, quando houve a questão da municipalização que os vereadores não queriam de jeito nenhum votar, esvaziaram a sessão [...] por duas vezes, eu mesma tomei o posicionamento de ir à mídia e dizer “olha, existe uma Comissão; a Comissão participou”. A Comissão é um órgão co-gestor e a gente fez esse debate com a sociedade. Infelizmente, a Comissão ainda não ganhou esse *status* de publicidade de a gente estar divulgando “a Comissão de Emprego se reuniu hoje, vai se reunir amanhã, parou de se reunir”. Esse grau a gente não tem porque eu acho que é uma discussão do controle que os Conselhos, sejam eles de direito, sejam os Conselhos, em geral, eles não conseguem alcançar esse

*status* na mídia. [...] Mas o fato é que, por exemplo, a gente tem inúmeras dificuldades de procurar a mídia, entendeu. Então, não tem havido uma valorização do que os Conselheiros teriam a dizer, entendeu. [...] A nossa fala – e aí tem a minha e de outros companheiros também –, foi vetada em algumas emissoras e eu acho isso negativo (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

O conhecimento sobre a existência e a atuação da CMTER fica restrito aos próprios Conselheiros (anteriores e atuais) e a algumas pessoas que têm interesse na temática. Em outros momentos havia algumas iniciativas, como discussão sobre temas mais gerais, que eram atrativos para o público, que, em alguma medida, dava visibilidade à CMTER. Segundo um dos entrevistados da bancada governista:

Então, a gente discutia, por exemplo, os casos locais: as águas do açude de Bodocongó [que] inundaram, derrubaram um bocado de casas na Vila dos Teimosos. [...] Em nível estadual também se discutia [...] o que tem a ver a Comissão Tripartite com o surto de febre aftosa? Tem a ver porque com o surto da febre aftosa quem tem seus rebanhos vai perder. Então, vai perder os empregos, [gerando] desemprego rural. [...] No nível regional, discutia-se também [...] a questão [...] dos assentamentos e do desmatamento nos assentamentos, não só de Campina Grande, mas da Paraíba e da Região Nordeste. [...] Num cenário maior, a transposição do Rio São Francisco. [...] Então, muitas vezes, a Comissão se tornava um fórum de discussões da preocupação local, regional, nacional e do mundo [...] (Entrevistado VI, Bancada Governista, 2008).

Mas atualmente não existe uma atuação nesse sentido. Com base nesse relato e noutros apresentados ao longo desse capítulo, verifica-se que a atuação da CMTER relativa ao debate de temas gerais sofreu um declínio, estando atualmente focada apenas nas discussões específicas relacionadas às PPETR, sendo os demais temas discutidos na informalidade, conforme já mencionado. Contudo, por outro lado, ganhou importância efetiva com o processo de municipalização das ações do SPETR, sendo sua participação fundamental para a condução do mesmo e das PPETR desenvolvidas com recursos do FAT através do CPTER.

Ainda sobre a relação da CMTER com a sociedade, para o Entrevistado I, da bancada dos empregadores, esta relação se contempla pelo fato de a Comissão ser composta por entidades representativas dos segmentos dos trabalhadores, empregadores e governo, dentro da composição tripartite e paritária, que garantem uma participação popular significativa.

Essa avaliação é compartilhada, em certa medida, por representante da bancada governista, conforme relato:

Tanto é que qualquer pessoa pode participar da reunião mediante o seu interesse. Então, assim, um cidadão [...] que é filiado a alguma entidade, a sua entidade não está lá, mas ele quer se fazer presente e quer fazer essa articulação com membros da Comissão. Por exemplo, eu acho essa proposta interessante de interagir e ele chega lá e diz “olha, você é da minha bancada, nós somos da mesma bancada e eu acho sua proposta interessante” e aí cabe ao bom-senso do Conselheiro avaliar e acatar e levar essa discussão para a gente. Eu acho que, mesmo que a gente não tenha visibilidade

no que tange a publicidade, mas o acesso ao que a sociedade pensa eu acho que a gente contempla (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

Mas cabe considerar que, embora essas entidades representem determinados segmentos sociais, não representam a sociedade como um todo e mesmo dentro de cada segmento há posicionamentos divergentes. Assim, a CMTER não estabelecendo essa relação com a sociedade pode estar restringindo suas possibilidades de fortalecimento e ampliação da participação e do controle sociais, conseqüentemente, da própria da democracia.

Por outro lado, por ser limitado o conhecimento sobre a existência da CMTER e sobre o que desenvolve, não existe por parte da sociedade nenhum tipo de controle sobre sua atuação. Conforme relato anterior, qualquer pessoa pode participar das reuniões e discutir com as bancadas conforme seu interesse, contudo, sem direito a voto. Mas como participar, se não se sabe da sua existência e de sua finalidade? E quando pessoas ou grupos tomam conhecimento sobre sua existência e papel, nem sempre percebem sua importância quanto à participação e ao controle sociais, até mesmo por esse tipo de espaço ainda não estar fortemente consolidado na experiência brasileira.

Mesmo apresentando essas fragilidades, a CMTER é considerada relevante, tendo influência na consolidação das PPETR como políticas de Estado.

#### **4.2.8 Percepções sobre a importância da CMTER**

Perguntado sobre se, na sua opinião, a CMTER, apesar das limitações apresentadas, tem importância real, uma entrevistada da bancada dos empregadores fez a seguinte análise:

Tem e eu acredito que a gente poderia [ter mais], se todos tivessem mais comprometimento, se reunissem com os Secretários responsáveis por cada setor. A gente veria o que a gente poderia mexer porque a gente tem algo em nossas mãos muito poderoso: mexe com o povo e tudo que mexe com o povo tem um pouco de poder. Então, se a gente sentasse com cada um, visse as demandas, não só com a Secretaria de Assistência Social, mas com outras, eu acho que daria. A gente fortaleceria essas políticas (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

É nesse sentido também o posicionamento de outro Conselheiro apresentado no grupo focal da bancada dos empregadores, conforme relato a seguir:

É um processo que depende muito das instituições, mas também depende muito das pessoas. Eu acho que só a responsabilidade social de cada uma, a consciência social, a consciência do papel perante a sociedade é o que vai fazer a diferença ao longo do tempo, com idas e vindas, avanços e recuos. Mas eu acho que só a responsabilidade de cada um dos participantes, independente de instituições, é que pode fazer a diferença ao longo do tempo. Não é uma coisa fácil (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores, 2009).

Contudo, na avaliação apresentada por um dos entrevistados da bancada dos trabalhadores, o poder da CMTER nesse sentido é bastante limitado e questiona a própria atuação do CODEFAT/MTE em relação a essas políticas:

Ela [a CMTER] existe mais na cabeça dos representantes. Já há um problema que o próprio CODEFAT não visualiza isso a curto, médio e longo prazos. Se visualizasse não tinha a preocupação de soltar os recursos em três, quatro meses para você fazer tudo [...]. Então, eu acho que o próprio CODEFAT precisa melhorar essa compreensão [sobre] a condução dessas políticas. [...] Não tem cabimento você elaborar um projeto de qualificação nacionalmente para 2008, outro para 2009. E você precisa ter um projeto [...] para geração de emprego e renda para 10 anos (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Não existe, portanto, plano de qualificação planejado para o médio e longo prazos. São ações trabalhadas no curto prazo, apesar de ser uma política que já vem desde 1995, quando foi instituído o PLANFOR, no Governo Fernando Henrique Cardoso, passando por reestruturação que resultou no PNQ, ainda no primeiro mandato do Governo Luís Inácio Lula da Silva. Essa reestruturação trouxe algumas melhorias, como ampliação de carga horária, a qualificação social atrelada à qualificação profissional. Mas, debilidades presentes no modelo anterior ainda permanecem, como, por exemplo, a execução em prazo muito reduzido e a característica de ser uma qualificação<sup>40</sup> muito pontual.

Mesmo com essas debilidades, a atuação do Governo Federal em relação a essas PPETR é considerada muito importante, conforme análise apresentada no relato a seguir:

Se hoje a gente dissesse assim saiu o Governo Federal como indutor dessa política ela praticamente deixaria de existir com o nível que tem hoje. Poderia ficar lá uma coisinha pontual, ter um cursozinho oferecido aqui, uma qualificação que é dada nesses Telecentros, nessa Casa Brasil. Mas isso não é uma política afirmativa, não dava sustentabilidade para o desejado daquilo que o município do porte de Campina Grande necessita (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Essa situação revela que a CMTER tem poderes limitados para interferir e contribuir com a consolidação das PPETR como políticas de Estado. Ainda assim, tem sua importância para o processo e o seu esforço somado ao de outros Conselhos/Comissões de Emprego gera efeitos positivos para o aperfeiçoamento dessas políticas.

Para um entrevistado da bancada dos empregadores, a CMTER não precisa atuar no sentido de tornar as PPETR em políticas de Estado, pois estas já têm este caráter. Pontua, contudo, que têm períodos que avançam e períodos que recuam:

---

<sup>40</sup> Para maiores informações sobre a política de qualificação profissional e social ver Buonfiglio (org.) (2004) e Vêras de Oliveira (org.) (2006).

Na realidade, já são políticas de Estado há bastante tempo, porque, por exemplo, o PLANFOR, que deu origem a tudo isso, foi do início do Governo Fernando Henrique. O Governo Lula só mudou para PNQ e corrigiu uma série de falhas que estavam havendo, porque no final do Governo Fernando Henrique só se queria saber de número. Eu acho que corrigiu bastantes distorções e com um detalhe: eu vi tentativas de voltar ao estado anterior, de diminuir a carga horária, o que não foi aceito pelo Ministério do Trabalho e pelo CODEFAT. [...] Já é uma política de Estado, hoje. Claro, sempre têm períodos de avanços e períodos de recuo (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Na avaliação de uma entrevistada da bancada governista, a atuação da CMTER no sentido de tornar as PPETR em políticas de Estado, dar-se-ia apenas pelo fato delas serem estruturadas em bases participativas e afirma que isso é um processo de articulação e que exige a atuação efetiva dos Conselheiros das três bancadas:

Eu creio que quando você forma a política participativa você está dando a ela o *status* de política de Estado ou pelo menos iniciado um processo de construção. Porque para a política ganhar esse *status* de Estado ela realmente tem que ter uma série de fatores e eu acho que a Comissão contribui no sentido que ela participa do processo e não deixa aquela dinâmica se neutralizar. Neste sentido, é indispensável que haja um esforço da bancada, sobretudo, das bancadas dos empregadores e dos trabalhadores, no sentido de dar vida a seu posicionamento. [...] É um processo de articulação. É difícil, é, mas é um debate ao qual nós não podemos nos furtar e é importante que os membros da Comissão tenham essa leitura e que se façam sempre presentes para não dar oportunidade de serem escanteados, digamos assim (Entrevistada VI, Bancada Governista, 2008).

Contudo, uma política pública ganha caráter de política de Estado quando sua existência não está condicionada a governos, sendo desenvolvida como projeto ou programa com prazo previsto para seu encerramento. A política de Estado tem caráter permanente ou, ao menos, de longo prazo e é resultado de uma construção coletiva, envolvendo várias forças sociais.

As fragilidades da CMTER também se refletem quando se pensa a sua contribuição para a consolidação do SPETR. Nesse sentido, o Entrevistado V da bancada dos trabalhadores apontou a limitação de tempo dos Conselheiros para fazer uma discussão mais aprofundada sobre o tema, como também a inexistência do Grupo de Apoio Permanente – GAP, previsto nas legislações específicas, que seria responsável por estar pesquisando informações ligadas à temática e subsidiando as discussões dos Conselheiros. Ver relato:

Eu acho que ainda não. [...] E para isso você precisa estar com tempo para fazer essa discussão. Primeiro pensar, você só contribui com uma questão dessas se você estiver pensando, ter tempo disponível para pensar aquilo: Onde buscar? Quais os caminhos? Com quem contar? Como se articular? E quando você não tem entre seus membros tempo para isso nem tem corpo técnico – que é mais uma falha infelizmente ainda da Comissão –, que possa está para isso, pensando e depois trazer para a discussão. Então, não tem avançado, não tem contribuído mesmo para essa questão [da consolidação do SPETR] (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Segundo uma entrevistada da bancada governista, é fundamental o papel da CMTER para a consolidação do SPETR, conforme relato a seguir:

A participação da Comissão é importantíssima porque ela vem fomentar essa discussão. A medida em que você tem em mente várias visões, vários aspectos de análise você acaba embasando melhor aquele projeto final, aquela conclusão final. Então, eu acho indispensável e inclusive os mais experientes falam que [...] essa descentralização do Sistema já era uma reivindicação antiga dos Conselhos Estaduais, Municipais e apenas hoje veio se concretizar. [...] Ou seja, a gente já pode dizer que a própria Comissão, não a de Campina Grande, mas as Comissões no geral, elas conquistaram e avançaram. Então, realmente eu acredito como indispensável ao processo, sobretudo, para o [êxito] de conclusão desse processo. A gente não municipalizou 100% ainda, a gente não descentralizou e muito menos integrou. Então, tem um longo caminho para ser percorrido (Entrevistado VII, Bancada Governista, 2008).

Diante dessas colocações, parece que o formato dado às Comissões não contempla as necessidades e responsabilidades a elas imputadas, porque como se atribuir papel tão importante quando uma condição básica, dentre outras, não está presente, que é o fator tempo para se dedicar a uma atuação qualificada? É como se a atuação na CMTER se desse no intervalo entre uma ação prioritária e outra de cada Conselheiro, não que eles não tenham o compromisso e a responsabilidade em relação à CMTER, mas a sua dedicação a ela ocorre basicamente no momento das reuniões. Além disso, é ressaltada a questão da formação como fator que influi na participação dentro da CMTER:

Então, nós já temos uma certa qualificação e estamos priorizando ainda mais porque entendemos que a disputa nesse campo requer cada dia pessoas com mais qualificação para chegar lá e ser propositivas, ser questionadoras e não simplesmente ir a reboque de alguém que tenha acúmulo. Então, eu diria para você que na Comissão ainda falta muito disso. Têm pessoas que infelizmente não têm acúmulo mesmo, não têm esse conhecimento e vão a reboque. E outras até têm, mas não sei se *lhe falta tempo, que também é outro problema*. Os membros da Comissão, como não são remunerados e todos têm atribuições nos seus segmentos, sejam empregados de alguma empresa qualquer que seja, ou sejam proprietários de um empreendimento, de uma empresa, ou gerentes [...], então, *eles têm pouco tempo para a Comissão*. Por isso eu não sei se eles não trazem o seu conhecimento para oferecer ali para o funcionamento de fato da Comissão em função disso ou porque não é prioridade (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008, grifo nosso).

No grupo focal da bancada dos trabalhadores foi feita essa mesma reflexão. Ainda assim, é pontuado que a CMTER tem papel relevante para a consolidação do SPETR por fomentar a discussão, trazendo as várias visões (trabalhadores, empregadores e governo) sobre a temática das PPETR. Como exemplo, tem-se o processo de integração das PPETR, através dos CPETR, que era uma antiga reivindicação dos Conselhos/Comissões. Essas discussões foram sendo fomentadas e se somaram até chegar aos Congressos Nacionais do SPETR, resultando em resoluções que deram novos direcionamentos ao funcionamento do

SPETR. Dessa maneira, a medida que a atuação da CMTER soma-se a atuação de outros Conselhos/Comissões de Emprego acaba por repercutir e promover modificações no processo.

A atuação da CMTER é considerada ainda muito restrita, estando relacionada à limitação que os próprios Conselheiros enfrentam, como a pouca disponibilidade de tempo para dedicar-se a ela, fragilizando seu desempenho, embora seja considerada como tendo um papel muito importante. O desafio que se apresenta a ela é ter uma atuação não só voltada para as PPETR desenvolvidas com recursos do FAT, sobretudo, as de qualificação profissional e social, mas também para as políticas do setor em geral. O CPETR é apontado como prova de que ela pode ser mais propositiva.

Segundo um entrevistado da bancada dos empregadores, a CMTER existe por uma necessidade legal, e, conforme relato, essa necessidade vai continuar existindo:

A necessidade obriga. Então, a necessidade obrigou e vai continuar obrigando que essa parceria seja feita e que ela se aperfeiçoe. Não tenho nenhuma dúvida que nós estamos em processo de aperfeiçoamento dessas revoluções institucionais: Centro Público de Emprego, Comissão Municipal, as entidades que compõem essa Comissão Municipal e ter mais instituições da sociedade civil organizada. Tudo é uma questão de tempo, porque estamos avançando e eu acho que estamos avançando a passos largos para isso (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Complementando esse pensamento, um participante do grupo focal da bancada dos trabalhadores avalia que os Conselhos/Comissões de Emprego são espaços de participação da sociedade civil que dependem da vontade dos gestores, mas também da mobilização da própria sociedade civil para se consolidarem. A municipalização é apontada como exemplo disso e é vista como uma possibilidade de trazer maior transparência para o desenvolvimento das PPETR, além de promover uma maior aproximação com o público atendido e também possibilitar um aperfeiçoamento da democracia. Neste contexto da municipalização, uma entrevistada da bancada governista faz a seguinte avaliação:

Essa municipalização ela vai ter um efeito formidável a médio e longo prazos porque a gente vai poder dá um jeito municipal à política, a gente vai estar otimizando os recursos. [...] Foi uma oportunidade de mostrar à Administração Municipal que ela tem que se comprometer com outras opções de geração de emprego e renda, [...] que até então ficava muito a reboque do Estado e do Governo Federal. Eu acho que chamou o município para essa responsabilidade de que existe uma política macroeconômica, existe, mas [ele] tem que contribuir de alguma maneira. [...] A médio longo prazo vamos ver se a gente consegue essa integração da política da Assistência Social, da política da Educação, da Saúde e da política do Emprego específica [...]. Só será exitoso se a gente conseguir vencer essas limitações administrativas de integrar políticas e avançar nesse sentido (Entrevistada VII, Bancada Governista, 2008).

Existe uma necessidade de promover a integração das PPETR que estão distribuídas por várias Secretarias municipais, como SEDUC, SEMAS, AMDE e Saúde, sendo que essa integração precisa ser pensada a partir de uma maior participação popular e então a CMTER teria papel fundamental nesse sentido, já que se caracteriza como um espaço de representação da sociedade através das instituições que a compõem. A esse respeito afirma um entrevistado:

Eu acho que existe essa possibilidade [de integração das PPETR]. Além de existir a possibilidade, existe uma grande necessidade de termos as políticas públicas integradas e com respaldo popular, porque se você olhar hoje nós temos recursos na Secretaria de Educação e na Secretaria de Saúde. Os outros órgãos ficam ali sem condição de investimento, sem condição de produzir políticas [...] (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

A CMTER tem um papel significativo dentro desse novo contexto da municipalização, conforme relato, devendo as instituições ter a preocupação em respaldar a atuação dos seus representantes para que defendam o posicionamento da sua instituição, como também que esses Conselheiros estejam qualificados para cobrar dos governos e, ao mesmo tempo, colaborar com eles para a melhoria das PPETR e sua consolidação, contribuindo para o desenvolvimento do município:

O Conselho tem que ter o entendimento de se qualificar mesmo para cobrar desse Governo Federal que as políticas melhorem e que tenha o cuidado inclusive de quando ela chega lá na ponta, não seja desviada do seu processo normal, o processo de transparência, de cumprimento das suas atribuições. Então, eu tenho a perspectiva de que, assim, o Centro trará a possibilidade de bem desenvolver essas ações que assume e que a Comissão terá um papel significativo, repito: desde que as entidades que a compõem tenham o cuidado de colocar lá pessoas primeiro trazendo de sua entidade o seu papel definido para não ser somente seguidores daquilo que venha de outro segmento (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Segundo relatos, a CMTER já teve uma melhoria na sua atuação, embora ainda necessite tornar-se mais conhecida perante a sociedade, adquirindo condições de propor PPETR mais democráticas. Isso seria a obtenção de maior representatividade, ganhando legitimidade perante a sociedade e respaldo para sua atuação, de modo que os segmentos, mesmo não tendo assento na CMTER, sintam-se contemplados com sua atuação, como analisam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008).

Assim, o futuro da CMTER depende do fortalecimento de sua atuação, o qual passa por um maior envolvimento das entidades que a compõem, como também de uma melhor definição política do projeto que se quer para o país, pois esse modelo, dependendo da visão política de quem estiver à frente do Governo Federal, poderá avançar ou recuar. Em não sendo favorável, a CMTER seria fortemente impactada, devido às limitações que ainda enfrenta. Apesar disso, é vista como muito importante para as PPETR:

Eu diria que se de fato acontecesse uma mudança de projeto político, dificilmente essa política se manteria conforme está e na perspectiva de melhorar. [...] Então, falta ainda maior envolvimento das entidades nesse processo, uma melhor definição política do projeto que se quer para o conjunto do país, olhando para essa política. Então, dessa forma eu penso que não se sustentaria se da parte do Governo Federal viesse uma nova visão e um novo modelo para o que se tem hoje. A sociedade, para mim, olhando aqui para Campina Grande, não teria condições de se apresentar como defensora da manutenção dessa política e de sua ampliação e de seu melhoramento, pelas fragilidades que a gente percebe. Então, não vejo que manteria o mesmo nível e na perspectiva de melhorar. Para mim, ela desandava, não se sustentava. Então, fica claro que é muito frágil ainda essa história do controle social pleno por parte da sociedade (Entrevistado V, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

No grupo focal da bancada dos empregadores, um participante avaliou que a relação dos governos com os espaços de participação e controle sociais ocorre por uma obrigação legal e que a maioria dos governos não quer prestar satisfação à sociedade, conforme trecho apresentado a seguir:

Então, eu acho que os governos por si tendem a usar o Conselho como um adendo, como uma coisa que eles são obrigados a passar algumas coisas por força de uma norma e de um convênio assinado pelo Prefeito, pelo Governador. [...] Se não tiver a obrigatoriedade, não mandam. Então, eu acho que é por isso que eles fazem. A gente sabe que alguns governos têm uma extrema boa vontade de fazer, de participar, mas a maioria não. [...] Então, eu acho que a maioria dos governos nesse ponto são extremamente prejudiciais porque são prepotentes, são arrogantes e não querem dar nenhuma satisfação à sociedade, como é o caso dos Conselhos. Eu acho os Conselhos uma metodologia extremamente eficaz ao controle social, ao acompanhamento das políticas públicas e para a proposição de políticas públicas ou ações de diversos membros nessas políticas públicas. Mas muitas vezes fazem porque são obrigados, porque se não fossem não existiria Conselho (Grupo Focal Realizado com Representantes da Bancada dos Empregadores).

Essas avaliações refletem, em certa medida, o fato de que a participação e o controle sociais ainda são muito embrionários em termos de Brasil, até pelas características de seu desenvolvimento político e socioeconômico, analisadas por Chauí (1987, 1998) e apresentados, em alguma medida, neste estudo.

Já para outro entrevistado da bancada dos trabalhadores, as perspectivas da CMTER são bem positivas:

Eu acho que essa Comissão tem [...] grandes possibilidades de ser o referencial para as políticas de emprego, que são tão importantes, e servir também de exemplo para outros segmentos da sociedade civil organizada. Há três anos eu diria para você o contrário: essa Comissão morreu, não mais tem condição. Mas, hoje não, ela tem condição de ir à frente. Depende muito da democratização dos representantes com seus representados. Mas, o futuro dela é garantido (Entrevistado III, Bancada dos Trabalhadores, 2008).

Para entrevistada da bancada dos empregadores, conforme relato a seguir, seria necessário que a CMTER tivesse uma atuação mais forte em relação às PPETR, não se limitando a atuar sobre as políticas desenvolvidas a partir do MTE com recursos do FAT:

[...] eu acho que a gente deveria trabalhar mais políticas públicas, não só [com] recursos do FAT, mas em geral. Deveria fortalecer mais a atuação da Comissão, bem mais, principalmente porque com o Centro Público a gente mostrou que é capaz de uma ação de mudança. [...] As perspectivas de futuro seria mais trabalhar as outras políticas públicas de emprego que a gente tem, não só a qualificação de mão-de-obra (Entrevistada VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Quanto à atuação dos Conselheiros, é analisada como positiva, tendendo a melhorar, com a experiência, avançando no sentido de exigir dos Governos e também de contribuir para a questão enquanto política de Estado. Mas, para um dos entrevistados, a participação da bancada dos trabalhadores deixa a desejar:

Quem teria que ter mais participação é quem menos tem, que é a bancada dos trabalhadores. Faltam muito. Bem, você podia dizer que os empregadores são mais ocupados, tivesse menos participação. Não é o caso. [Não é a falta de formação para a participação], porque eu acho que a nossa Comissão Municipal aqui de Campina Grande é bem qualificada nesse sentido. Tivemos a oportunidade de participar de várias qualificações. Pode ser falta de interesse ou falta de prioridade. Talvez não de interesse, mas de prioridade. Porque a gente sabe que os representantes dos trabalhadores normalmente são presidentes de sindicatos. Vivem só disso, não têm um emprego formal para fazer. É mais a atuação, por isso que me estranha muito e eu acho que deveria ser muito maior a participação dos trabalhadores do que é. Isso em nível municipal e em nível estadual é a mesma coisa (Entrevistado I, Bancada dos Empregadores, 2008).

Quanto à qualificação/formação dos Conselheiros, a fala da Entrevistada VIII da bancada dos empregados contrapõe-se a esse relato, pois diz acreditar que muita gente na CMTER desconhece o seu papel e avalia que as pessoas que vão participar das formações deveriam, ao retornarem, marcar um momento específico com os demais Conselheiros para lhes repassar o que foi discutido e acrescenta:

Até porque é uma formação para Conselheiro, então você aprende como atuar, o que deve fazer, o que [é] a Comissão, qual o seu papel lá dentro da Comissão e eu acredito que tem muita gente ali que não sabe ao certo, porque nunca participou de um curso de formação (Entrevista VIII, Bancada dos Empregadores, 2009).

Desses relatos, verifica-se que há vários posicionamentos, mesmo quando se trata de uma mesma bancada. Isso reflete a pluralidade que esse espaço de participação e controle sociais encerra, conforme Tatagiba (2002) indica quando analisa os conselhos gestores e busca diferenciá-los de outras experiências de conselhos. Ao mesmo tempo, as divergências que aparecem na CMTER são próprias dos espaços de participação e controle sociais. Neles, segundo analisa Telles (1999), as diferenças devem se expressar, de modo que os argumentos se articulem, formando opiniões e gerando decisões a partir de um processo dialógico.

## Considerações Finais

---

O processo de industrialização brasileiro se deu de maneira muito tardia, comparativamente aos países centrais do capitalismo, intensificando-se após 1929. As fases aqui verificadas a partir desse momento procuraram reproduzir os modelos de acumulação adotados naqueles países. A primeira fase consistiu na *política de substituição de importações*, quando foram introduzidos os *procedimentos tayloristas* de organização da produção; contudo, os equipamentos aqui utilizados já eram de tecnologia ultrapassada descartada pelos países centrais (OLIVEIRA, 1987; LIPIETZ, 1989). A segunda fase se deu a partir dos anos 1950, com uma reorientação da economia para uma composição triangular, integrada por capital privado nacional, capital estatal e capital multinacional, e a adoção do *padrão fordista* de produção, que aqui não se deu de maneira completa como nos países centrais e foi denominado de *fordismo periférico* (OLIVEIRA, 1987; LIPIETZ, 1989, DRUCK, 1989). Esse modelo de acumulação entra em crise, pois já não respondia aos anseios da classe trabalhadora, sendo substituído nos anos 1980 pela *produção flexível*, que, com a disseminação do *neoliberalismo*, busca assegurar a acumulação em bases cada vez mais flexíveis, procurando dar respostas à crise enfrentada no plano econômico e no plano político, atraindo os trabalhadores para o seu projeto e contendo a influência do movimento sindical (OLIVEIRA, 1987; ALVES, 2000).

Verifica-se, portanto, que todas as fases de desenvolvimento da indústria brasileira buscaram-se assimilar os modelos de acumulação adotados nos países do capitalismo central. Contudo, aqui esses modelos ocorreram parcialmente, de certa maneira, e sob níveis de precarização da mão-de-obra muito mais elevados, favorecendo uma maior concentração de renda e contribuindo para a manutenção de uma sociedade amplamente desigual (SINGER, 1998; PROCHMANN, 1999). Cabe considerar também que essas fases não se deram de maneira estanque, com passagens claras de um momento para outro. Antes, mostraram-se imbricadas, de modo que o novo sempre trazia elementos do velho, mas em dado momento preponderava em relação a ele.

Esse processo de desenvolvimento da indústria também trouxe repercussões para a questão social, a qual, antes da estruturação do mercado de trabalho urbano, era tratada como problema social, dependente da filantropia religiosa e privada. A partir da década de 1930, passa a ser associada ao trabalho e estabelece-se uma distinção entre *cidadãos* e *pobres*, em que os primeiros eram aqueles que estavam ligados ao mercado de trabalho, detendo alguns direitos e garantias – “cidadania regulada”, e os segundos eram aqueles que estavam fora do

mercado de trabalho, destituídos de qualquer direito e garantia, continuando a ser alvos da filantropia privada e religiosa. Um novo momento da questão social é vivenciado a partir dos anos 1950, quando o Estado passou a prover os direitos sociais mais amplamente, através da aquisição de serviços produzidos pelo setor privado, que se desenvolveu de maneira bastante forte. Os movimentos de resistência e luta por direitos sociais e políticos dos anos 1970 contribuíram para a abertura política do país nos anos 1980, a qual foi fortalecida com a promulgação da Constituição Federal, trazendo avanços para a questão social, com a universalização de direitos e a criação de espaços de intervenção da sociedade civil na gestão pública (SANTOS, 1987; TELLES, 1999; COHN, 2000; ALBUQUERQUE, 2006; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2009). Contudo, a partir dos anos 1990, a questão social sofreu uma nova inflexão ocasionada pelo processo de *contra-reforma* do Estado, no contexto da desregulamentação dos mercados e da abertura econômica, priorizando-se a esfera econômica em detrimento das esferas política e social (DINIZ, 1997). Nesse novo cenário, a questão social deixou de se basear no direito de cidadania e na universalidade dos serviços promovidos através do Estado para se fundamentar na focalização e desconcentração das respostas, baseadas na auto-ajuda e na ajuda mútua (TELLES, 1999; COHN, 2000).

Esse quadro adverso começa a ser revertido, em alguma medida, a partir de 2003 quando a questão social volta a ganhar maior relevância e o debate sobre participação e controle sociais é potencializado, através da realização de conferências nas diversas áreas – saúde, assistência social, meio ambiente, etc. –, da criação de espaços de concertação social, dentre outras iniciativas (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007).

Em relação às PPETR verifica-se que seu desenvolvimento também se deu tardiamente, sendo a primeira iniciativa de SPETR instituída somente em 1975 com a criação do SINE. Mas algumas iniciativas de proteção ao trabalhador começaram a ser implantadas nos anos 1920 e nas décadas seguintes foram regulamentadas as legislações trabalhista, previdenciária e sindical. Contudo, foram marcadas pelo caráter autoritário, clientelista e de tutela do Estado (BARBOSA e MORETO, 1998). Por outro lado, esse caráter autoritário do Estado foi funcional para o desenvolvimento da indústria brasileira, mas as relações sociais tornaram-se insustentáveis durante a Ditadura Militar e as lutas dos diversos movimentos sindicais, populares e sociais levaram à abertura política do país, que ganhou um forte reforço com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu parâmetros para a participação e controle sociais da sociedade civil, passando a atuar como co-gestora ao lado do governo nas diversas políticas sociais (TELLES, 2000; ALBUQUERQUE, 2006; SANTOS, 2006).

A partir desse momento, as PPETR também começaram a ganhar maior destaque, tendo sido ratificado o seguro-desemprego como direito do trabalhador e estabelecidos parâmetros para a estruturação de espaços de participação e controle sociais. Em 1990, foram criados o FAT e o CODEFAT, este tendo o papel de gerir, tripartite e paritariamente, os recursos daquele e também regulamentar a constituição dos conselhos/comissões de emprego, trabalho e renda, nos níveis estaduais e municipais, garantido os espaços de intervenção direta da sociedade civil nas PPETR nas três esferas (GUILHON e LIMA, 2006; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

Mas as PPETR também são influenciadas pelo movimento maior da economia e do mundo do trabalho. Nesse momento, estes estavam vivenciando as mudanças trazidas pela abertura do país à economia internacional de viés neoliberal (POCHMANN, 1999). Processo esse que causou alto nível de desemprego, o qual passou a ser visto como um problema de ordem privada em que o indivíduo era o responsável pela sua condição de empregabilidade (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007). Por outro lado, a flexibilização tornou-se a marca preponderante nas relações de trabalho nesse novo contexto. Sob a influência dessa nova ambiência, a lógica da *empregabilidade* e do *empreendedorismo* é assimilada, por exemplo, pela política de qualificação profissional, passando o trabalhador a ser qualificado para assumir uma postura multifuncional, ampliando suas possibilidades de adentrar no mercado de trabalho – agora não mais para desenvolver uma única tarefa, mas um conjunto de tarefas que antes eram realizadas por vários trabalhadores –, e caso não consiga, uma vez que o mercado estava mais reduzido, pois várias funções foram fundidas em uma, poderá tornar-se um empreendedor e montar seu próprio empreendimento (SINGER, 1998; POCHMANN, 1999).

Este cenário coincide com o momento em que os Conselhos/Comissões de Emprego estavam sendo constituídos, como foi o caso da CMTER de Campina Grande, instituída em 1995. Embora esses espaços de participação e controle sociais tenham surgido como resultados das lutas sociais pela democratização do país, no momento de sua instituição, representaram mais a necessidade de adequação às legislações do CODEFAT para que Estados e municípios estivessem aptos a acessar os recursos do FAT para execução das PPETR definidas pelo Governo Federal, como se verificou na experiência da CMTER de Campina Grande. Assim, constituem-se como espaços que, mesmo sendo reconhecida a sua importância, existem basicamente por força da lei, ou seja, há uma legislação que exige sua existência e funcionamento de modo que os entes federativos possam conveniar com o

Governo Federal para executar PPETR com recursos do FAT. Caso deixe de existir essa obrigatoriedade, seria pouco provável a sua permanência.

Essa situação foi relatada por alguns dos entrevistados em relação à CMTER. Por outro lado, esses espaços têm suas agendas muito pautadas pelas deliberações do Governo Federal, relativas às PPETR, conforme analisam Ribeiro e Krause (2007), tanto é assim que, no início de sua atuação, a CMTER estava focada nas ações do PROGER, que consistia na liberação de recursos para pessoas de baixa renda que tinham ou queriam iniciar algum empreendimento, cujos projetos necessariamente precisavam passar pela CMTER. A partir de 2001 sua atuação começou a se centrar nas ações de qualificação profissional e atualmente continua sendo o seu eixo principal. No ano de 2007, a CMTER ganhou relevância com sua participação efetiva no processo de municipalização das ações do SPETR, através da implantação do CPETR, órgão responsável pela execução das PPETR implementadas com recursos do FAT.

A CMTER passou de dois a três anos sem atuação regular, levando a crer que não existe um movimento forte por parte da sociedade civil para garantir a permanência e a efetividade social desse espaço. Assim, reforça-se a necessidade de se ter uma sociedade civil forte e atuante, de maneira a ocupar estes espaços instituídos para sua participação, na perspectiva de consolidá-los e ampliá-los, conforme analisa Pontual (2008). É neste sentido que se coloca o desafio à CMTER, além de cumprir seu papel legalmente definido, constituindo-se como ambiente efetivo de representação e participação social, validando a paridade formal.

A CMTER tem seu funcionamento pautado pelas diretrizes e políticas definidas pelo CODEFAT e pelo MTE. Entretanto, não consegue atuar em todas as frentes por eles apontadas, como, por exemplo, pesquisa sobre o mercado de trabalho para nortear sua atuação quanto à definição de ações. E mesmo a participação e controle sociais sobre as ações de qualificação profissional e social, do PROGER, da intermediação de mão-de-obra e do seguro-desemprego não consegue ter uma atuação efetiva junto a todos os órgãos executores dessas políticas no município. Sua atuação restringe-se, atualmente, às iniciativas que são desenvolvidas pelo CPTER. Desse modo, pode-se afirmar que a CMTER não tem uma atuação plena sobre as PPETR advindas do Governo Federal e desenvolvidas de maneira descentralizada com o Estado, o município e entidades executoras. Quando se analisa sua atuação em relação às PPETR que são desenvolvidas com recursos de outras fontes que não o FAT, verifica-se que ela não tem nenhuma intervenção. Pode-se dizer que até mesmo o conhecimento sobre essas iniciativas ocorre de maneira informal, não institucionalizada.

Quanto às discussões mais gerais sobre o mundo do trabalho acontecem à margem da discussão formal, ficando restritas aos momentos iniciais e finais das reuniões, não constando como pontos de pauta. Assim, verifica-se que a atuação da CMTER limita-se às PPETR que dependem de sua intervenção para haver a liberação de recursos. Seu papel, apesar de amplo conforme as resoluções do CODEFAT, na prática, torna-se muito restrito e pontual, sendo sua pauta de trabalho praticamente definida em função da agenda governamental e pelos prazos estabelecidos para a pactuação de convênios e repasses de recursos da esfera federal, conforme analisam Ribeiro e Krause (2007). Tanto é assim que as discussões constantes em ata são relativas às PPETR executadas pelo Governo Federal de maneira descentralizada com o município e entidades executoras, não havendo “espaço” para a discussão de outras iniciativas.

Dessa maneira, existe um descompasso entre as ações que a CMTER realiza e as competências que são preceituadas pelo CODEFAT, pois sua atuação, atualmente, restringe-se às políticas públicas de qualificação profissional e social, seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra, que são financiadas com recursos do FAT e executada através do CPETER. Assim, não atua sequer sobre todas as PPETR integrantes do SPETER, e essa atuação inexistente em relação àquelas que são executadas com recursos originários de outras fontes de financiamento. Portanto, a CMTER não consegue desenvolver plenamente o exercício da participação e do controle sociais sobre as PPETR executadas no município.

Alguns fatores foram indicados como limitantes da atuação da CMTER. Um deles refere-se ao fato de seus Conselheiros não disporem de tempo para uma maior dedicação às atividades inerentes à CMTER, restringindo-se sua participação nas reuniões, as quais são focadas basicamente nas questões específicas da qualificação profissional e social e em algum acompanhamento das ações de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego atinentes ao CPETER, conforme já mencionado. Um segundo fator indicado foi a falta de infra-estrutura adequada (espaço próprio, equipamento, equipe de apoio) para o seu funcionamento – até o momento ela ainda permanece utilizando a estrutura do SINE/CG, que exerce a função de Secretaria Executiva. Outro aspecto citado foi a falta de orçamento próprio, que repercute na sua autonomia para o exercício do controle social. Essas limitações também apareceram na análise de Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007) quando do estudo sobre Conselhos/Comissões de Emprego atuantes no Brasil.

Nesse novo momento do SPETER, onde é preceituada a integração e a articulação das diversas PPETR, além da necessidade de buscar sua convergência com as políticas voltadas para a proteção e inclusão social, exige-se ainda mais da CMTER, que deve assumir uma

maior presença na deliberação, na gestão e no controle do Sistema, conforme foi discutido no II Congresso Nacional do SPETR. Dessa maneira, as instituições que possuem representação dentro da CMTER são chamadas a assumir uma maior responsabilidade e importância para a consolidação das PPETR e do SPETR, precisando fortalecer e respaldar sua atuação junto a suas bases, adquirindo, assim, uma maior efetividade na sua representação, conforme avaliam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008), conseqüentemente, legitimando esse espaço de participação e contribuindo para o fortalecimento da democracia participativa.

Ainda assim, mesmo diante de todas essas adversidades vivenciadas, a CMTER constitui-se como um espaço com potencial dinamizador da democracia na área das PPETR no município, composto por diferentes agentes sociais que, em alguma medida, estão intervindo em decisões que antes eram tomadas exclusivamente pelo Poder Executivo. Cabe considerar que a experiência de conselhos gestor é muito recente no país, constando sua existência de aproximadamente vinte anos e quando se analisa o processo histórico brasileiro com base nas relações socioeconômicas e políticas que se estabeleceram no país, é possível entender a dificuldade para o desenvolvimento e a consolidação dessa experiência de democratização das PPETR, especificamente, e das políticas sociais em geral.

## Bibliografia

---

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ALVES, Giovanni. **O Novo (e Precário) Mundo do Trabalho**: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial: 2000.

ALVES, Jorge Souza; SILVA JÚNIOR, Geraldo Francisco da. **A Dinâmica Recente do Mercado de Trabalho Campinense**: mudanças e permanências. 2008. Digitado.

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBECK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís – MA: FAPEMA, 2006, p. 41-51.

BARBOSA, Alexandre; MORETO, Amilton. **Políticas de Emprego e Proteção Social**. Organização de Cláudio Salvadori Dedecca. São Paulo: ABET, 1998.

BAVA, Sílvio Caccia. **Participação para quê?** 2004. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=54](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=54)>, Acesso em: 07 jul. 2007.

BUONFIGLIO, Maria Carmela (org.). **Políticas Públicas em Questão**: o plano de qualificação do trabalhador. Núcleo UNITRABALHO/PRAC/UFCG. João Pessoa: Manufatura, 2004.

BUONFIGLIO, Maria Carmela. Avaliação Externa do PlanTeq/PB/2003: pontos para discussão (síntese do relatório de avaliação externa). In: BUONFIGLIO, Maria Carmela. (org.) **Políticas Públicas em Questão**: o plano de qualificação do trabalhador. Núcleo UNITRABALHO/PRAC/UFCG. João Pessoa: Manufatura, 2004.

CAMPINA GRANDE. Regimento Interno da Comissão Tripartite e Paritária de Emprego do Município de Campina Grande, 1995.

\_\_\_\_\_. Estatuto da União Campinense de Equipes Sociais – UCES. Aprovados em 19 de Novembro de 1996 e Reformados em Reunião de Assembléia Geral Extraordinária realizada em 29 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.ucescg.com.br/estatutos.html>>, Acesso em: 04 abr. 2009.

CARVALHO, Alberto Jorge Santos Lima *et al.* **Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda**: as experiências desenvolvidas em Campina Grande – PB. 2008.

**Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Disponível em: <<http://www.portal.pmcg.pb.gov.br>> Acesso em: 26 mai. 2008.

**Centro [de] Emprego Trabalho e Renda será inaugurado nesta 6ª em CG**. Disponível em: <<http://www.clickpb.com.br/imprimir.php?id=20080403015125>> Acesso em: 21 abr. 2009.

CHAUÍ, Marilena de Sousa. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Conformismo e Resistência: aspectos da cultura popular no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1986.

COHN, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, Carlos G. (org.). **Viagem Incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: Senac: 2000.

COSTA, Cândida. Do PLANFOR ao PNQ: mundo do trabalho, qualificação profissional e políticas públicas. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de. **Qualificar para quê? Qualificação para quem?: do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje**. São Paulo: Fundação Unitrabalho; Campina Grande: EDUFCEG: 2006, cap.3, p.131-150.

COSTA, Cândida *et al.* Controle Social da Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: desafios e potencialidades. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de (org.). **Novo Momento para as Comissões de Emprego no Brasil?: sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção**. Volume 2. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

COUTINHO, C. N. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: \_\_\_\_\_. **Gramsci e a América Latina**. 2.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 103-127.

\_\_\_\_\_. **Gramsci e a Sociedade Civil**. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>>, Acesso em: 28 jan. 2008.

CRUZ, José Luis Vianna da. **Trabalho, Renda e Desenvolvimento Local: algumas questões**. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo/BTS/271/boltec271b.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2006.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. **Grupos Focais e Pesquisa Social Qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação**. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com\\_JUV\\_PO27\\_Neto\\_texto.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/Com_JUV_PO27_Neto_texto.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2007.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp; São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP, IDS, 2008.

DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica**. São Paulo: Boitempo; Salvador: Edufba, 1999.

DUARTE, Emeide Nóbrega; NEVES, Dulce Amélia de B; SANTOS, Bernadete de L. O. dos. **Manual Técnico para Elaboração de Trabalhos Monográfico, Dissertações e Teses**. 4. ed., atualizada. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB: 2001.

FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. A Política de Trabalho e Renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBECK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís – MA: FAPEMA, 2006, p. 161-186.

**Implantação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda**. Disponível em: <<http://www.pmcg.pb.gov.br/transparencia/eixos/cidadania/64.php>>. Acesso em: 21 abr.2009.

II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.

KANITZ, Stephen. **O que é o Terceiro Setor?** Disponível em <<http://www.filantropia.org/OqueeTerceiroSetor.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2006.

KREIN, José Dari. **As Mudanças Institucionais e as Relações de Trabalho no Brasil após o Plano Real**. Campinas: 2001. Disponível em: <[http://www.emplo.sp.gov.br/downloads/observatorio/mudancas\\_institucionais.doc](http://www.emplo.sp.gov.br/downloads/observatorio/mudancas_institucionais.doc)>. Acesso em: 26 mai. 2009.

LIGUORI, Guido. Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 173-188.

LIPIETZ, Alain. Fordismo, Fordismo Periférico e Metropolização. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, nº 10, vol. 2, 1989, p. 303-335.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MTE. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/codefat/comissoes\\_criacao.asp](http://www.mte.gov.br/codefat/comissoes_criacao.asp)>. Acesso em 07 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Quadro Quantitativo das Comissões Municipais de Emprego, por Unidade da Federação**. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT/ComissoesEst/Quadro\\_LST.asp](http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT/ComissoesEst/Quadro_LST.asp)>. Acesso em: 31 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 80, de 1995. Altera a Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível Estadual, do Distrito Federal e Municipal, no âmbito do sistema público de emprego.

Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1995/r\\_19950419\\_0080.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1995/r_19950419_0080.pdf)>, Acesso em: 26 ago 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 466, de 2005. Institui, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o PLANO PLURIANUAL NACIONAL E ESTADUAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA e o CONVÊNIO ÚNICO, visando a integração das funções e ações do Sistema no território. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/r\\_20051221\\_466b.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/r_20051221_466b.pdf)>, Acesso em: 26 ago 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 560, de 2007. Estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/r\\_20071128\\_560.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/r_20071128_560.pdf)>, Acesso em: 26 ago 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 583, de 2008. Altera a Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, que estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20081106\\_583.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20081106_583.pdf)>, Acesso em: 26 jan 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 215-233.

\_\_\_\_\_. O outro lado da reforma do Estado. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv99.htm>>, Acesso em: 28 jan. 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia Brasileira: crítica à razão dualista**. 5ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1987.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POCHMANN, Márcio. **O Trabalho sob Fogo Cruzado**. São Paulo: Contexto: 1999.

\_\_\_\_\_. **O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo Editorial: 2001.

\_\_\_\_\_. **A Década dos Mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2001.

\_\_\_\_\_. Rumos da Política do Trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBECK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís – MA: FAPEMA, 2006, p. 23-40.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Cadernos da CIDADE**, Nº. 14, volume 12, novembro 2008.

RIBEIRO, Natália; KRAUSE, Silvana. Participação e Representação Política nas Comissões/Conselhos de Emprego, Trabalho e Renda: a democracia participativa em construção. In: OLIVEIRA, Roberto Vêras de (org.). **Novo Momento para as Comissões de Emprego no Brasil?:** sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção. Volume 2. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (organizadores). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra: 1995.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da Pobreza:** economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda: 1999.

SANTOS, Agnaldo dos. **A (difícil) relação entre Estado e Sociedade Civil.** 2005. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=106](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=106)>. Acesso em: 07 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Os Desafios do Controle Social nas Políticas Públicas.** 2006. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=134](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=134)>. Acesso em: 07 jul. 2007.

SERAFIM. **Controle social: que caminhos?** Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã. Instituto Pólis. 2008.

SINGER, Paul. **Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas.** São Paulo: Contexto: 1998.

SILVA JÚNIOR, Geraldo Francisco da. **A Dinâmica do Mercado de Trabalho Formal em Campina Grande – PB nos anos 90.** Campina Grande, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia Rural). Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Campina Grande.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TODESCHINI, Remígio. **Desafios para a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda.** Brasília: MTE/SPPE/DEQ (Coleção Construindo Institucionalidades), 2005.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. **Qualificar para quê? Qualificação para quem?:** do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje. São Paulo: Fundação Unitrabalho; Campina Grande: EDUFCEG: 2006.

\_\_\_\_\_. Parceria em Políticas Públicas. In: \_\_\_\_\_. **Verbetes.** 2007.

\_\_\_\_\_. Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. In: \_\_\_\_\_. **Verbetes.** 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda no Brasil e os Dilemas da Participação e Controle Sociais.** Palestra proferida na UFPE, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Constituição de 1988, a questão da participação e o sindicalismo: problematizações.** Campina Grande, 2009. Digitado.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; SOCHACZEWSKI, Suzanna. Comissões/Conselhos de Emprego Atuentes no Brasil: traços do perfil e problematizações. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto (org.). **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção.** Volume 2. São Paulo: A+ Comunicação: 2007.

VERGARA, Sylvia Constant & CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. **Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva.** Rio de Janeiro: Editora FGV: 2003.

# 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](#)