



CNPq/UFPA/PIBIC-2009

**OS DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O
CONSELHO ESTADUAL DE TRABALHO E EMPREGO - PA.**

Rodolfo Rodrigo Santos Feitosa¹, Roberto Vêras de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho visa aprofundar as reflexões sobre as políticas públicas de emprego e o papel e atuação das comissões de emprego. O debate público sobre o tema vem sendo intensificado, especialmente, após a realização de dois congressos nacionais, em 2004 e 2005, centrados na proposta de construção no país de um sistema público de emprego, trabalho e renda, envolvendo representantes empresariais, sindicais e das três esferas de governo e de todas as regiões do país. Na verdade, esse novo dimensionamento tomado pela discussão das políticas públicas do universo do trabalho está ligado a mudanças estruturais neste universo, tais como a precarização das condições de trabalho e o aumento do trabalho informal. Dentro deste contexto, algumas questões são norteadoras deste trabalho: Que consequências tudo isso traz para as políticas públicas de emprego e para a atuação das comissões de emprego? Que novos desafios se lhes apresentam? Como tal situação vem sendo percebida pelos próprios conselheiros? No âmbito deste trabalho será estudado, mais especificamente, o caso da Comissão Estadual de Trabalho e Emprego da Paraíba.

Palavras-chave: Políticas públicas, Controle social, Conselho Estadual de Trabalho e Emprego

**THE DILEMMAS OF PARTICIPATION AND SOCIAL CONTROL: A STUDY ON THE STATE
COUNCIL OF LABOR AND EMPLOYMENT - PA**

ABSTRACT

This paper aims to deepen the discussions on public policies for employment and the role and performance of committees to employment. The public debate on the subject has been intensified, especially after the completion of two national conferences in 2004 and 2005, focusing on the proposed construction in the country of a system of public employment, work and income, including business representatives, unions and three spheres of government and all regions of the country. Indeed, this new design made by the discussion of public policies of the universe of work, is linked to structural changes in this universe, such as the precariousness of working conditions and the increase in informal employment. Within this context, some questions are guiding this work: What consequences it brings to the public policies of employment and the work of committees of employment? What new challenges they present? As this is being perceived by the counselors? As part of this work will be studied, particularly in the case of the State Commission of Labor and Employment of Paraíba.

Keywords: Public policy, social control, State Council of Labor and Employment

¹ Aluno do Curso de Ciências Sociais, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, UFPA, Campina Grande, PA, E-mail: rfeitosa@gmail.com

² Economista, Prof. Doutor, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, UFPA, Campina Grande, PA, E-mail: rbveras@uol.com.br

INTRODUÇÃO

A temática do emprego e do trabalho sempre habitou as discussões no campo da sociologia. Na teoria social clássica é possível perceber não apenas a preponderância deste tema para compreensão da sociedade moderna, mas, principalmente, sua importância no conjunto das relações sociais. Como exemplo desta teoria social clássica que se volta ao estudo das dinâmicas de trabalho pode-se citar as produções de Karl Marx, que focavam, sobretudo, a configuração das relações de trabalho no modelo produtivo capitalista, assim como as contribuições de Durkheim no estudo da divisão social do trabalho. No século XX, com o alargamento do capitalismo, as relações de trabalho foram diretamente afetadas, o que acarretou a complexificação do cenário das dinâmicas de trabalho. (LEITE, 1994). A construção de um debate contínuo na teoria social sobre as questões do trabalho e do emprego inicia-se nos países desenvolvidos, onde esfera econômica possuía elevado nível de desenvolvimento e complexidade. Em seguida, tal debate se expande para países com baixo desenvolvimento econômico. (BARBOSA; MORETTO, 1998; DEDECCA et al., 2007).

A construção dos seguros sociais nos países desenvolvidos em fins do século XIX e início do século XX que, posteriormente, desenvolveram-se gerando as previdências sociais são os primeiros exemplos de políticas públicas no campo do trabalho. Em consonância a isto, a situação do desemprego em massa em tais países (neste mesmo período histórico) leva o Estado a assumir uma postura mais ativa, atuando diretamente na regulação do desemprego através da promoção de obras públicas. A criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT no ano de 1919 pode ser lida como uma evidência da centralidade do trabalho nas grandes economias capitalistas. Todavia, a construção de serviços públicos especificamente voltados para a questão do trabalho e do emprego, ocorrerá somente após a Segunda Guerra Mundial. Com a elevação dos índices de crescimento econômico após as guerras mundiais, os sistemas públicos de emprego se inserem na promessa do pleno emprego. A configuração dos sistemas públicos neste período histórico singular tem uma séria implicação: sob a concepção do pleno emprego tais sistemas foram orientados a enfrentar um desemprego friccional e não mais estrutural quando do início do século. Indicador deste período, a Convenção 88 da OIT, de 1948, propôs a adoção de serviços públicos e gratuitos de emprego como sistemas nacionais; compostos de escritórios descentralizados territorial e administrativamente, mas sob a coordenação de um órgão central; dotados de controle social, através da constituição de comissões tripartites (com representações de governos, trabalhadores e empregadores), paritárias, nacionais, regionais e locais e de caráter consultivo; incluindo serviços de emprego e de orientação profissional para os jovens; prevendo condições de funcionamento independentes de governos e a cooperação entre os serviços públicos e os escritórios de agenciamento privados. (POCHMANN, 2001)

A crise econômica dos anos 1970 desencadeou mudanças no contexto das políticas públicas de emprego, em face das modificações técnicas e organizacionais no sistema produtivo. Sob a perspectiva de curta temporalidade da crise, ocorre, inicialmente, um aumento dos gastos sociais, particularmente daqueles ligados ao atendimento dos desempregados (seguro desemprego), sem aumento correspondente das receitas. O número de beneficiários se eleva, bem como os valores e o tempo de manutenção do benefício (AZEREDO, 1998). Todavia, a grande intensidade da crise e, por conseguinte, a intensificação desse cenário, que põe em xeque as próprias bases de sustentação do *Welfare State*, leva a uma reorientação das políticas públicas de emprego. Na verdade, três tipos de respostas a este cenário de crise podem ser identificados: expansão do emprego público combinando com a qualificação, subsídio para a contratação no setor privado e incentivo ao pequeno negócio; flexibilização do mercado; dualização do mercado de trabalho entre trabalhadores possuidores e não possuidores proteção social. Tais respostas ligam-se, respectivamente, aos seguintes grupos de países: países escandinavos; Estados Unidos, Canadá e Grã-Bretanha; Comunidade Européia. É neste contexto de remodelação das políticas públicas que emerge a concepção de integração das políticas públicas de emprego. (DEDECCA et al., 2007).

Não obstante o desenvolvimento tardio da indústria e do mercado de trabalho no Brasil, já no começo do século XX medidas de proteção ao trabalhados são implantadas, tais como a lei de proteção contra o acidentado, em 1919; a criação de caixas de aposentadoria e pensão, em 1923; a criação do seguro contra a doença, em 1927. Contudo, foi com o Estado Novo que o mercado de trabalho se estruturou de modo amplo. Neste sentido, a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; a lei de sindicalização, em 1931; a instituição da carteira profissional e a regulamentação da jornada de trabalho de 8 horas, em 1932; a lei da assistência e previdência social, em 1934; a consolidação das leis trabalhistas na CLT, em 1943; e a criação do Senai e do Senac, na década de 1940, foram algumas das medidas que possibilitaram uma estruturação efetiva do mercado de trabalho no Brasil.

Porém, a existência de um movimento sólido no sentido de construção do sistema público de emprego no Brasil, remete aos anos 1980, quando o surgimento de políticas e órgãos específicos acenou a possibilidade da participação social. Nesta perspectiva, a Constituição de 1988 se configura, notadamente, como um ponto nodal no processo histórico de constituição de um sistema público de emprego e na luta pela melhoria das condições de trabalho, haja vista que consolidou e ampliou o seguro-desemprego (já instituído em 1986) e criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (com recursos oriundos do PIS e do PASEP).

O debate acerca das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil contemporâneo foi redimensionado após o surgimento dos Conselhos/Comissões³ Estaduais e Municipais de Emprego/Trabalho. Estes Conselhos, regulamentados pelas Resoluções nº 63⁴ e nº 80⁵ do CODEFAT, se configuram enquanto esferas de participação e controle social das políticas públicas do Estado. Na verdade, a criação de Conselhos insere-se no contexto histórico dos anos 1990 ainda sob reverberação dos movimentos sociais da década de 1980.⁶ É oportuno enfatizar que a instituição de Comissões/Conselhos voltados à temática do trabalho faz parte de uma conjuntura social mais ampla. Isto é, a movimentação da sociedade civil na década de 80, especialmente por meio dos movimentos sociais, criou uma esfera de discussão sobre as principais temáticas, a saber, educação, saúde, trabalho, etc.. Nesta perspectiva, o surgimento de Conselhos/Comissões com fins de participação e controle social nas políticas públicas deuse, simultaneamente, em diversas esferas da sociedade, não sendo, portanto, um fenômeno isolado à esfera do trabalho. (DAGNINO, 2002)

A construção dos Conselhos/Comissões, é marcada por uma tensão que diz respeito, justamente, à construção de espaços democráticos de participação social em ambientes sociais marcados por práticas historicamente ligadas a condutas autoritárias tais como o coronelismo e o clientelismo. (TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002.) Esta tensão, contudo, não anula a funcionalidade nem modifica a natureza democrática dos Conselhos/Comissões, mas torna complexas as relações dialógicas dentro do mesmo e problematiza, ainda mais, a construção do consenso coletivo.

Nesta perspectiva, o estudo que se propõe no presente trabalho tem como cenário a reflexão sobre as possibilidades da execução do diálogo social em contexto sócio-histórico bastante peculiar. Pensamos o Brasil, nas condições sociais e políticas atuais, e as comissões de emprego enquanto espaços de participação e controle social da gestão pública. Pretende-se, então, discutir o papel das comissões de emprego, suas potencialidades e limitações, enquanto espaços estratégicos na construção, sob uma perspectiva dialógica, dos rumos das políticas públicas de emprego no país, a partir do estudo específico do Conselho Estadual de Emprego e Trabalho – PB.

MATERIAL E MÉTODOS

Este trabalho desenvolve-se, basicamente, a partir da análise dos documentos do Conselho Estadual de Trabalho e Emprego da Paraíba. Procuramos apreender nessa análise: quais as possibilidades do CETE se situar como estratégia no enfrentamento da problemática atual do desemprego e da precarização do trabalho (quanto à sua efetividade); como se processa a participação das bancadas (Governo, Trabalhadores, Empregadores); como se processa o diálogo entre as bancadas; como é construída a agenda de discussão do CETE; e como se processa a dinâmica de funcionamento do CETE. Para tanto, analisamos qualitativamente diversos documentos do CETE, tais como atas de reuniões, ofícios, pareceres, memorandos, lista de frequência, dentre outros.

As Resoluções do CODEFAT também compõem o conjunto de elementos analisados neste trabalho, uma vez que estas regulamentam os Conselhos/Comissões. Neste sentido, buscamos analisar, apenas, as Resoluções cujo conteúdo está relacionado com a normatização e regulamentação dos Conselhos/Comissões, haja vista que a própria constituição destes perpassa pela adequação a tais normas e regulamentos.

Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

O CODEFAT foi criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990⁷, com o intuito de gerir, em termos colegiados, os recursos do FAT, sendo composto por representantes dos Trabalhadores, Empregadores e Governo (caráter tripartite), de modo paritário. As comissões estaduais e municipais, tendo em vista o necessário aprimoramento do Sistema Público de Emprego, foram instituídas, em 1994, pela Resolução nº

³ Inicialmente denominadas como Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, muitas vêm se convertendo em Conselhos. A diferença básica é que uma Comissão pode ser criada por ato administrativo do respectivo poder executivo, enquanto um Conselho só pode ser criado por lei, assumindo caráter mais deliberativo.

⁴ A Resolução nº 63 estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual, do distrito federal e municipal, no âmbito do sistema nacional de emprego.

⁵ A Resolução nº 80 altera a Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994.

⁶ De acordo com Veras de Oliveira e Sochaczewsk (2007, p. 162-163): “As bases dos Conselhos foram lançadas no contexto das lutas sociais, desenvolvidas, sobretudo, ao longo dos anos 1970 e 1980, tendo ganhado expressão institucional através da Constituição de 1988. Mas a constituição das Comissões/Conselhos de Emprego/Trabalho só começou a ocorrer [...] a partir de 1994, quando o país vivia um outro momento político. Ou seja, este processo sofreu as conseqüências de uma inflexão conservadora trazida pelos ventos do neoliberalismo e tem a ver com as possibilidades contemporâneas de construção (problemática) de uma democracia em bases mais ampliadas e participativas”.

⁷ Para essas e as informações que seguem, a respeito da legislação sobre o FAT, o CODEFAT e as Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais, ver *site* do MTE (<http://www.mte.gov.br/legislacao/default.asp>).

63 do CODEFAT, que sofreu algumas alterações através de outras Resoluções do referido órgão, particularmente as de nº 80 (de 1995), 114 (de 1996), 227, (de 1999), 262 (de 2001), 270 (de 2001) e 365 (de 2003). Na verdade, não cabe ao CODEFAT criar Conselhos/Comissões, mas determinar critérios para que sejam, por esse, reconhecidas, uma vez criadas pelos respectivos poderes executivos estaduais e municipais.

De acordo com o Art. 1º da Resolução CODEFAT nº 262⁸ de 31 de março de 2001, compete às comissões estaduais: a) aprovar seu Regimento Interno, observando-se os critérios desta Resolução; b) homologar o Regimento Interno das comissões instituídas no âmbito municipal ou por microrregião; c) subsidiar, quando solicitado, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; d) propor aos órgãos executores das ações do Programa Seguro-Desemprego (Plano Nacional de Formação Profissional - PLANFOR, Intermediação de Mão de Obra - IMO, pagamento do benefício do seguro desemprego), com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho; e) articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, com vistas à obtenção de subsídios para o aperfeiçoamento das ações do Programa Seguro-Desemprego, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego, e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER Urbano e Rural, PRONAF, PROTRABALHO e PROEMPREGO); f) promover o intercâmbio de informações com outras comissões estaduais, do Distrito Federal, bem como com as instituídas no âmbito municipal e por microrregião, objetivando, não apenas a integração do Sistema, mas também a obtenção de dados orientadores de suas ações; g) proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos destinados à execução das ações do Programa Seguro-Desemprego e dos Programas de Geração de Emprego e Renda, no que se refere ao cumprimento dos critérios, de natureza técnica, definidos pelo CODEFAT; h) participar da elaboração do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego, em articulação com as comissões instituídas no âmbito municipal ou por microrregião, bem como proceder a sua aprovação e homologação, podendo propor alocação de recursos, por área de atuação; i) aprovar, mediante parecer, o relatório das atividades descentralizadas, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego; j) indicar, obrigatoriamente, à Secretaria Executiva do CODEFAT e às Instituições Financeiras, as áreas e setores prioritários para alocação de recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda; l) avaliar a focalização das ações do Programa de Geração de Emprego e Renda, acompanhando os seus resultados e o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo CODEFAT, com vistas à constante melhoria do desempenho do Programa; m) articular-se com entidades da rede de educação profissional, conforme definido no parágrafo 1º da Resolução CODEFAT 258/00, visando estabelecer parcerias que maximizem o investimento do FAT em programas de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda e outras ações do sistema público de emprego; n) aprovar e homologar o Plano Estadual de Qualificação, articulando e definindo prioridades a partir das demandas das comissões municipais de emprego ou por microrregião, conforme estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º da Resolução CODEFAT 258/00; o) manifestar-se quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos de qualificação técnica de entidades executoras de programas de qualificação profissional, quando de sua contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, conforme estabelecido no inciso V do artigo 5º e anexo I da Resolução CODEFAT 258/00; p) acompanhar a execução físico-financeira das ações do PEQ, em articulação com as comissões municipais de emprego ou por microrregião, manifestando-se sobre a observância do objeto e o cumprimento de metas e cronograma do respectivo convênio.

As resoluções do CODEFAT durante a década de 1990 ratificaram a construção de Conselhos/Comissões de Emprego/Trabalho a fim de possibilitar a gestão democrática das políticas públicas específicas de emprego, trabalho e renda. Neste mesmo contexto, os recursos do FAT ganharam maior dinâmica e passaram a subsidiar uma quantidade maior de planos e programas nacionais. Entre os anos 1995 e 1996, resoluções do CODEFAT destinaram recursos do FAT para a “intermediação de mão-de-obra para os estados Recursos do FAT foram destinados para a intermediação de mão-de-obra para estados (Resolução–Codefat n.º 45/1993) e centrais sindicais (Resolução–Codefat n.º 197/1998)”. Também está inserida neste mesmo contexto, a criação do Plano Nacional de Formação Profissional – Planfor, “com repasse de recursos para os estados e para centrais sindicais (Resolução–Codefat n.º 126/1996) e criado o Proger Urbano (Resolução–Codefat n.º 54/1994), com investimentos para geração de emprego e renda”. (TODESCHINI, 2007, p. 67)

Estes programas foram formulados e geridos separadamente, constituindo uma evidência palpável do caráter limitado de tais políticas, bem como um indício do tipo de orientação que tinham as políticas públicas de tal período. Em outras palavras, apesar de assinalar um aumento significativo da participação social da sociedade civil na gestão de políticas públicas de emprego, renda e trabalho com medidas que instituíram o FAT, CODEFAT, Planfor, Proger entre outros, a inclinação dada a tais programas, planos e órgãos indicavam uma perspectiva neoliberal, comumente regida pelo discurso da empregabilidade.

⁸ A Resolução nº262 altera a redação da Resolução nº 80 de 19 de abril de 1995 e suas posteriores alterações.

A partir de 2003, outro panorama se forma em relação às orientações das políticas públicas. Este novo contexto está ligado à mudança ocorrida no poder executivo nacional com as eleições de 2002⁹ e, de modo especial à gestão única da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. (TODESCHINI, 2007, p. 68).

O que se percebe, de modo geral, é que as políticas públicas brasileiras no que tange às questões da participação e controle social, foram alçadas a um novo patamar após as mudanças no governo brasileiro, especificamente no poder executivo. Neste sentido, os Conselhos/Comissões ganharão destaque no âmbito desta nova postura política do governo brasileiro. É neste contexto, pois, que os estudos acerca dos Conselhos/Comissões se tornaram de grande importância para compreender as novas dinâmicas de participação e controle social nas políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

Conselho Estadual de Trabalho e Emprego – PB

As Comissões/Conselhos de Emprego são órgãos ou instâncias colegiadas, 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. A Presidência da Comissão é exercida em sistema de rodízio, entre as bancadas do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, tendo o mandato do Presidente a duração de 12 (doze) meses e vedada a recondução para período consecutivo. A Secretaria Executiva da Comissão é exercida pela Coordenação Estadual do SINE e, no caso das Comissões Municipais, pelo órgão da prefeitura responsável pela operacionalização das atividades inerentes ao Sistema Nacional de Emprego, na localidade, cabendo a ela a realização das tarefas técnicas e administrativas.

As competências das Comissões de Emprego podem ser agrupadas em 4 (quatro) grandes funções. A primeira é a do conhecimento do mercado de trabalho local. As políticas do Ministério do Trabalho e Emprego são dotadas de flexibilidade e podem ser frutíferas nos diversos contextos em que são executadas. Mas é crucial que sua execução esteja em sintonia fina com as particularidades do mercado de trabalho local - daí a importância desta função. Compete às Comissões de emprego articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, para obter subsídios para propostas ao Sistema Nacional de Emprego - SINE, e ao Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER; elaborar relatórios técnicos e criar o Grupo de Apoio Permanente, que pode constituir subgrupos temáticos.

Uma segunda função é a de orientar a execução local das políticas. Entre as competências aqui incluídas, estão: a de propor ao SINE medidas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural ou que aperfeiçoem as ações do SINE e do PROGER; de articular-se com os demais atores do PROGER, inclusive no que diz respeito à questão da capacitação gerencial dos empreendedores; indicar áreas e setores prioritários para alocação dos recursos deste Programa; a de participar da elaboração e da alocação de recursos, quando da formulação do Plano de Trabalho local que será conveniado com o Ministério. Esta é uma das principais funções das Comissões de Emprego. Com efeito, estas Comissões parecem possuir, mais do que os demais parceiros dos programas do MTE, a competência e a legitimidade para o exercício de orientar sua execução local, uma vez que contam com variados pontos de vista de atores sociais preocupados e diretamente envolvidos com a questão do desenvolvimento local - governo, empregadores e trabalhadores.

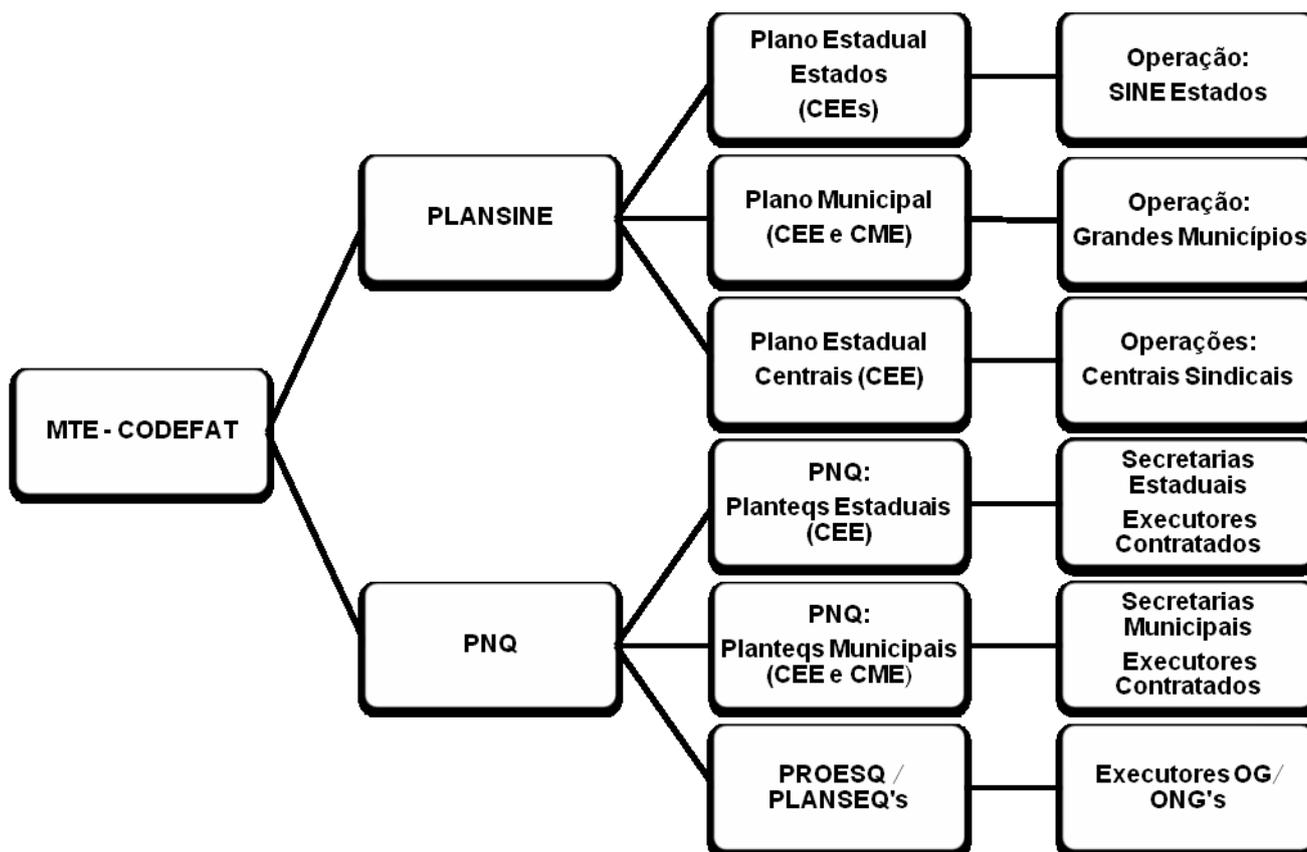
A terceira função pode ser definida com a de controle da execução das ações. Entre as competências aí incluídas estão as de fazer cumprir os critérios técnicos estabelecidos pelo MTE na alocação de recursos do convênio SINE; acompanhar a execução do Plano de Trabalho; examinar em primeira instância o Relatório de Atividades do SINE.

Por fim, há ainda um importante papel, especialmente no que diz respeito às Comissões Estaduais de Emprego, de articulação institucional. Elas devem aprovar o Regimento das Comissões Municipais; subsidiar as deliberações do CODEFAT, quando necessário; promover o intercâmbio de informações com outras Comissões Estaduais e Municipais para orientação de suas ações.

O Conselho Estadual de Trabalho e Emprego do Estado da Paraíba – CETE/PB foi criado pelo Decreto nº 17.306 em 16 de fevereiro de 1995, nos termos da Resolução nº 80 de 19 de abril de 1995 do CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 2º do mencionado Decreto

⁹ É oportuno destacar, neste sentido, as colocações de Veras de Oliveira e Sochaczewsk (2007, p. 165): “O novo contexto que se configura a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, repercute de maneira importante no campo das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda e das Comissões/Conselhos de Emprego/Trabalho. De um lado, retoma-se, sob diversas formas, o debate sobre a *participação social*, mesmo que sob contradições e limitações. São realizadas conferências nacionais, em várias áreas, como saúde, meio ambiente, trabalho e emprego, formação profissional e outras, com destacada participação da sociedade civil; são criados novos espaços de concertação social, tais como: o Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico – CDES, a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, o Fórum Nacional do Trabalho – FNT; o poder executivo cria uma interlocução direta com as organizações sociais e os movimentos sociais, especialmente através da Secretaria Geral da Presidência da República, constituída com status de ministério; entre outras iniciativas.”

Para se ter uma idéia mais clara do papel relevante desempenhado pelos Conselhos Estaduais e compreender um pouco desta hierarquia político-administrativa, o fluxograma abaixo ilustra, despretensiosamente, a participação dos Conselhos na gerência de dois planos fundamentais no contexto das políticas públicas de emprego, trabalho e renda atualmente no Brasil. A aprovação, execução e acompanhamento, tanto do PNQ quanto do PLANSINE, em nível estadual e municipal perpassa pela deliberação do respectivo Conselho Estadual. Neste sentido, é incontestável a importância dos Conselhos/Comissões Estaduais de Emprego/Trabalho na efetiva realização das políticas públicas de emprego. “É o Conselho/Comissão Estadual o receptor das demandas e propostas de convênios únicos a serem encaminhados ao Ministério do Trabalho.” (RIBEIRO; KRAUSE, 2007: pp. 193). Desta forma, a função exercida pelos Conselhos/Comissões Estaduais lhes confere um poder diferenciado em comparação aos Conselhos/Comissões Municipais, bem como o configura como um importante agente no processo de construção das políticas públicas relativas ao trabalho, emprego e renda.



RESULTADOS E DISCUSSÃO

O papel desempenhado pelo CETE, enquanto espaço de participação e controle social é de extrema importância nos rumos tomados pelas políticas públicas de emprego na Paraíba. Todavia, a quase inexistente divulgação na mídia impressa dos trabalhos e das ações desenvolvidas pelo CETE contrasta com a importância do referido Conselho. De modo geral, podemos dizer que as informações sobre o CETE da Paraíba veiculadas na mídia regional quando existentes referem-se, na maioria dos casos, a homologações de políticas públicas de qualificação da mão-de-obra tal como o Plano Territorial de Qualificação – Planteq¹⁰. É notória, pois, a importância do papel desenvolvido pelo CETE da Paraíba na construção e execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, neste sentido, a divulgação dos trabalhos desenvolvidos deveria se configurar enquanto premissa para a própria afirmação do CETE como espaço democrático de participação social.

¹⁰ Cabe destacar, neste contexto, as colocações de Veras de Oliveira e Sochaczewsk (2007, p. 108-109): “A importância dos Conselhos/Comissões para a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda contrasta flagrantemente com a fragilidade das informações oficiais sobre suas condições de existência e funcionamento nos âmbitos estadual e municipal.”

A análise das listas de frequência das reuniões realizadas pelos CETE, entre os anos de 2002 e 2008, nos permite dizer que há uma participação efetiva de todas as bancadas, haja vista que o índice de faltas é muito baixo, não ocorrendo casos em que uma bancada esteja por completo ausente. Isto é, as reuniões do CETE são marcadas pela presença constante das bancadas o que possibilita uma sistemática de trabalho muito relevante. Ainda pensado, as listas de frequência, cabe ressaltar o fato de que nas reuniões cujo intuito é discutir as verbas e os destinos do Plansine e do Pnq, é evidente a presença em massa das bancadas. Um claro indicio de que os principais assuntos discutidos no CETE envolvem a presença completa das bancadas.

É notório, a partir da análise destes mesmos documentos, o avanço e o aprimoramento do diálogo entre o CETE e os Conselhos Municipais, nesta perspectiva, algumas atas, sobretudo dos anos 2002, 2003 e 2004, registram a participação de bancadas municipais em reuniões do CETE além das prerrogativas formais para o estabelecimento de certas políticas. Isto é, há uma movimentação no sentido de tornar consistente a troca de informações e experiências entre os Conselhos Municipais e o Conselho Estadual.

A análise dos documentos do CETE mostrou-nos um cenário muito interessante no que tange ao diálogo entre o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais. Na verdade, o CETE realiza diversas ações no sentido de qualificar os conselheiros municipais. Há um movimento intenso e contínuo por parte do CETE em tornar os Conselhos Municipais instâncias efetivas de participação social. É dentro deste contexto que os seqüenciais cursos de formação promovidos pelo CETE funcionam como suporte para a capacitação dos conselheiros municipais. Nestes cursos, diversas questões são debatidas, tais como, o cenário nacional das políticas públicas de emprego e as mudanças no mundo do trabalho, a origem dos recursos, as parcerias, etc.. A promoção destes cursos pelo CETE demonstra não apenas a criação de um contínuo debate entre estes os Conselhos Municipais, mas, em especial, a adoção de uma conduta orientada pelo diálogo. Ao analisarmos os programas e os materiais pedagógicos destes cursos, fica evidente a atenção do CETE para com os problemas e dificuldades enfrentados pelos Conselhos Municipais. O que se apreende como dificuldades na gestão dos Conselhos Municipais, passa a ser objeto de discussão nos próximos cursos e programas de capacitação. Neste sentido, podemos afirmar que a relação entre o CETE e os Conselhos Municipais contemporaneamente ocorre de modo muito intenso e contínuo, ora pelo intercâmbio de conselheiros (conselheiros estaduais participando de reuniões de conselhos municipais e conselheiros municipais participando de reuniões do conselho estadual), ora pela promoção de cursos e programas de capacitação ou debate de questões e temáticas inerentes aos Conselhos e às políticas públicas de emprego. Todavia, deve-se ter em mente que a existência do diálogo se constitui na exata medida em que os Conselhos Municipais se mostram dispostos a tal diálogo.

A análise do *Plano de trabalho da comissão estadual de emprego – CETE do estado da Paraíba*, do período 1999-2002, nos mostra que o desenvolvimento das atividades do CETE da Paraíba é marcado por uma série de dificuldades tais como: ausência de recursos necessários à consolidação da estrutura de apoio do Conselho, à realização de eventos de capacitação dos Conselhos/Comissões Municipais e à realização de procedimentos de rotina (participação em reuniões, visitas de supervisão e atendimento a solicitações dos Conselhos/Comissões Municipais); ausência de uma sistemática de reuniões previamente definidas com tempo suficiente para discussões aprofundadas; dificuldade quanto ao tempo dos conselheiros pra desempenharem as suas funções junto ao Conselho; dificuldade em manter o diálogo com os Conselhos/Comissões Municipais; dificuldade em manter a mobilização e motivação dos conselheiros; dificuldades no diálogo com órgãos do poder executivo, entre outras.

Com base nos documentos do CETE analisados nesta pesquisa, especialmente aqueles entre os anos de 2002 e 2008, podemos dizer que muitas destas dificuldades existentes no ano de 1999, quando da construção do documento citado acima, permanecem até os dias atuais. A análise das atas de reuniões, bem como dos ofícios dos anos 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 possibilita-nos dizer que existe, ainda, um conjunto de dificuldades que influencia diretamente a realização plena das atividades e atribuições do Conselho, tal como consta na Resolução CODEFAT nº 262/2001. Cabe destacar que parte dos problemas enunciados no parágrafo acima quando não superados por completo foram sanados em parte.

Uma outra questão surgida após o exame dos documentos diz respeito a um problema na veiculação de informação entre os componentes do Conselho e órgãos do poder executivo. Isto é, notamos que informações de procedimentos e tramitações burocráticas muitas vezes são desconhecidas pelos conselheiros. Isto acontece, na maioria dos casos, pelo fato de não acontecer um diálogo efetivo e constante entre o Conselho e órgãos do poder Executivo¹¹.

De fato, a análise das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do CETE da Paraíba permitiu-nos enxergar essa realidade. Em diversas situações verificamos que as ações do CETE sofrem atrasos ou são prejudicadas quanto a sua eficácia devido à ausência de informações que são de controle do poder

¹¹ Sobre esta questão Ribeiro e Krause (2007, p. 192) afirmam o seguinte: “Apesar dos conselhos gestores surgirem como uma forma de participação que procura dividir as responsabilidades com o Estado de forma autônoma, há uma dependência significativa da atuação dos conselhos frente ao poder executivo. Essa dependência se dá muito em função da concentração de informações nos órgãos do Executivo e da dinâmica que impõem aos conselhos.”

executivo. A Ata de Reunião Ordinária ocorrida no dia 11/09/2008 mostra-nos um exemplo deste tipo de situação, quando os membros do CETE solicitam explicações aos representantes da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano - SEDH sobre as discrepâncias quanto ao percentual de turmas cabíveis para as executoras do Planteq e estes não as possuem, sendo solicitada numa próxima reunião a presença da própria Secretária para maiores esclarecimentos.

Isto implica dizer que a dinâmica de funcionamento do Conselho estaria sujeita à “vontade política” do Executivo e à relação que se estabelece entre tal esfera do poder e o próprio Conselho. Nossa análise conseguiu identificar alguns elementos que salientam esta realidade citada por Ribeiro e Krause (2007). Todavia, como não temos as informações completas, acreditamos que este relatório não seja oportuno para sistematizarmos tais impressões devido a imprecisões de tais informações. Possivelmente em um momento seguinte será possível completar nossas conclusões.

CONCLUSÕES

A institucionalização dos espaços de participação social tem sido acompanhada de expectativas no processo de construção da gestão democrática das políticas públicas. Tais espaços são concebidos pelos mais diversos segmentos da sociedade brasileira, supostamente, como *locus* privilegiado do aprimoramento da cidadania por meio da participação e do controle social. No Brasil, os conselhos da gestão participativa das políticas públicas simbolizam uma conquista do processo de democratização vivenciado na história contemporânea do país. Com uma formação que presume a participação de representantes dos vários segmentos sociais, os conselhos são sugeridos como mecanismos de controle, planejamento e implementação das políticas públicas, sendo o controle essencial para que os resultados da gestão dos diversos programas possam concretizar os objetivos propostos para as políticas públicas.

As informações operacionais e da gestão produzidas na execução dessas políticas públicas, por estarem próximas do órgão fiscalizador – o próprio Conselho – devem permitir correções de foco ou mesmo a reformulação dessas políticas em tempo hábil, para garantir os resultados esperados.

Geram-se, pois, em torno dos conselhos, expectativas de respostas positivas às demandas Sociais. Todavia, existem vários fatores que podem influenciar a qualidade dessa participação. Os conselhos enfrentam vários obstáculos para cumprir as suas propostas, sendo evidente no caso específico do CETE da Paraíba, a ausência de uma estrutura e suporte físico adequado e, o mais significativo, a dificuldade de diálogo com o Poder Executivo.

Apesar destes fatores que dificultam as atividades dos Conselhos, de modo geral, podemos dizer que o CETE da Paraíba tem desenvolvido dinâmicas de trabalho baseadas, sobretudo, na construção do diálogo entre trabalhadores, empregadores e governo, no sentido de buscar alternativas ao complexo cenário do mercado de trabalho na contemporaneidade. Nesta perspectiva, a construção deste diálogo é, de certo modo, evidência de uma nova racionalidade na formulação de políticas públicas, cujas bases estão assentadas no debate e na participação social

AGRADECIMENTOS

Ao CNPq pela bolsa de Iniciação Científica.

À secretária do Conselho Estadual de Trabalho Emprego – PB, Glácia pela concessão dos documentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.

BARBOSA, A. e MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.

BRASIL. I **Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: MTE, Codefat e Fonset, 2004.

_____. II **Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda**. São Paulo: MTE, Codefat e Fonset, 2005.

CODEFAT. **Resoluções**. Disponível em: <www.mte.gov.br> (acesso em fevereiro de 2009).

COSTA, C.; PRESTES, Emilia; GOMES, Vera; SOUZA, Washington. “**Controle social da política pública de trabalho, emprego e renda no Brasil: desafios e potencialidades**”. In: Vêras de Oliveira, R. (org.). **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?** São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.

DAGNINO, E. “**Sociedade civil e espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**”. In Dagnino, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DEDECCA, C. et al. **“Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades.”** In: Vêras de Oliveira, R. (org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho, 2007.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa.** Madrid: Taurus, 1988.

HANSEN, H. **Tendências do sistema público de emprego no mundo.** In: MTE (org.). I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda. São Paulo: MTE, Codefat e Fonset, 2004.

LEITE, Márcia de Paula. **O futuro do trabalho.** São Paulo: Scritta, 1994.

LIMA, A. **“A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das Resoluções do Codefat.”** In: Vêras de Oliveira, R. (org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.

LIPIETZ, A. **Fordismo, fordismo periférico e metropolização.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 2, n. 10, p. 303-335, 1989.

MORETTO, A. et al. **Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil.** In: Proni, M. e Henrique, W. (org.). Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.

OIT. **Convenções.** Disponível em: <www.ilo.org>. (acesso em fevereiro de 2009).

POCHMANN, M. **As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes.** In: Oliveira, Marco Antônio de (org.). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

_____. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** Campinas: Boitempo, 2001.

PONTUAL, P. **A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da Unitrabalho.** In: Vêras de Oliveira, R. (org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.

RIBEIRO, N. e KRAUSE, S. **Participação e representação política nas comissões/conselhos de trabalho, emprego e renda: a democracia participativa em construção.** In: Vêras de Oliveira, Roberto (org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie, **“Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias”** In: JACCOUD, Luciana. (Org.), Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In Dagnino, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TODESCHINI, R. **Desafios APRA a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda.** Brasília: SPPE/TEM, 2005.

VERAS DE OLIVEIRA, R. **O PNQ e as Perspectivas e Desafios da Política Pública de Qualificação na Paraíba.** In Vêras de Oliveira, R. (org.). Qualificar para Quê? Qualificação para Quem? São Paulo: Unitrabalho; Campina Grande: Edufcg, 2006.

_____. **A construção do sistema público de emprego no Brasil e a gestão tripartite.** In: Vêras de Oliveira, R. (org.). Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.

_____. (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. São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 2007.