

A Experiência da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande como Espaço de Participação e Controle Sociais¹

Josilene Felix Marinho²

Roberto Vêras de Oliveira³

Resumo

Os espaços de participação e controle social nas Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda começaram a ser estabelecidos a partir da década de 1990, tendo como referência a Constituição Federal de 1988. Sob essa referência, procuramos analisar em que medida a experiência das comissões de trabalho, focando na Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande, têm avançado como espaços de participação e controle social. A análise observa que a Comissão enfrenta sérias limitações, mas é um espaço com potencial para promover a participação democrática da sociedade civil nas políticas locais.

Palavras-chave: Participação e Controle Sociais; Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Comissões de Emprego.

Introdução

A participação e o controle sociais nas/das políticas públicas têm ganhado relevância no Brasil nos últimos 20 anos, com a criação de espaços próprios para essas práticas, a partir da Constituição Federal de 1988. Quando esses espaços, na área das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – PPETR, começaram a ser constituídos, na forma do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador – CODEFAT, em âmbito nacional, e de Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, nos âmbitos das esferas subnacionais, no início dos anos 1990, o país já se encontrava em um contexto político e econômico marcado pela desresponsabilização do Estado para com as questões sociais e pela desregulamentação da economia, sob a influência do neoliberalismo. Tais

¹Este artigo baseia-se nas conclusões da dissertação de Mestrado intitulada “Participação e Controle Sociais no Sistema Público de Emprego: Um Olhar a Partir da Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande”, defendida por Josilene Felix Marinho, no âmbito do PPGCS/UFCG, sob orientação de Roberto Vêras de Oliveira.

² Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande; j_fmario@hotmai.com; fone: 87.88656386.

³ Professor Adjunto da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande; área de interesse: Sociologia do Trabalho e Sociologia Política; e-mail – rbveras@uol.com.br; fones: 83.32451659 e 99847622.

políticas, não obstante as possibilidades trazidas pela Nova Constituição na perspectiva da universalização de direitos, orientaram-se, nesse novo contexto, para públicos específicos e restritos, em uma perspectiva de focalização.

Aqui interessa discutir em que medida, sob as referências e condições acima indicadas, a Comissão Municipal de Emprego de Campina Grande – CMTER/CG, enquanto espaço de participação e controle sociais, tem conseguido influir na estruturação e condução das PPETR do município. 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, diversas daquelas historicamente sedimentadas, Estado e sociedade civil? Em que medida a experiência das Comissões de Emprego, por meio de um estudo particularmente centrado no caso da CMTER/CG, indica avanços na perspectiva de construção de uma nova cultura baseada em valores republicanos e democráticos?

Com vistas a uma contextualização do ambiente social e político para permitir minimamente situar a experiência em questão, requer que se retome aqui os elementos característicos do padrão de relações de trabalho que se estabeleceu no país com o seu processo de industrialização. Associado a isso, reconstituímos, em linhas gerais, a trajetória histórica de desenvolvimento das políticas públicas sociais e de construção da cidadania no país. Na seqüência, recuperamos sucintamente o processo de construção das políticas públicas de emprego, trabalho e renda e das comissões de emprego. Armado o cenário, opera-se uma análise da experiência da CMTER/CG, nos termos aqui propostos, seguindo-se algumas considerações finais.

Quanto ao padrão histórico de relações de trabalho e de políticas sociais no Brasil

O processo de industrialização brasileiro se deu tardiamente, comparativamente aos países centrais do capitalismo. Conforme Oliveira (1987), esse processo intensificou-se, sobretudo, após a crise de 1929, quando o país foi levando a operar a passagem de um modelo agroexportador para um modelo urbano-industrial. Um primeiro impulso consistiu na implementação de uma *política de substituição de importações*⁴. Nesse período, começou a ser incorporado no país os procedimentos *tayloristas* de organização da

⁴ Ver análise trazida por Oliveira (1987, p. 39) sobre essa fase do processo de industrialização brasileiro. Segundo ele, as relações externas entraram em crise, criando condições propícias para o desenvolvimento de um novo modelo de acumulação, mas não de maneira suficiente, sendo necessário “encontrar um novo modo de acumulação que substitua o acesso externo da economia primário-exportadora”.

produção, já em pleno desenvolvimento sobretudo nos EUA, trazendo mais enfaticamente a referência da racionalização para a produção e para as relações de trabalho. Ao mesmo tempo, os equipamentos aqui utilizados eram de tecnologia ultrapassada, descartada pelos países centrais (OLIVEIRA, 1987; LIPIETZ, 1989). Para viabilizar as condições necessárias à implementação dessa perspectiva de desenvolvimento, o Estado trouxe para si a responsabilidade de orientar, normatizar e intervir diretamente na organização econômica, o que incluiu uma decidida atuação no sentido de controlar a força de trabalho e a organização sindical. Nesse particular, em meio a um articulado e complexo arsenal de medidas político-institucionais, destacaram-se a constituição de aparatos legais nos campos trabalhista, sindical e previdenciário (OLIVEIRA, 1987).

A partir dos anos 1950, o país fez um novo movimento para se inserir na economia mundial, quando a sua economia se encontrava cada vez mais orientada à industrialização: agora se tratava de baseá-la em 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 de consumo duráveis, ocupando o lugar mais dinâmico e rentável). Com a crescente incorporação de multinacionais ao parque industrial do país, irradiaram-se traços do *padrão fordista* de produção. Contudo, no caso brasileiro, esse modelo não se efetivou em caráter mais completo, como havia ocorrido nos países centrais, adquirindo características de um *fordismo periférico*⁵. Para consolidar-se – mesmo que de maneira incompleta – requereu um Estado forte e centralizador, capaz de conter ou minimizar as práticas de resistência dos trabalhadores e da sociedade civil e, ao mesmo tempo, operar certas concessões de benefícios sociais a segmentos limitados das populações trabalhadoras (OLIVEIRA, 1987; LIPIETZ, 1989; DRUCK, 1999).

Esse modelo firmou-se como padrão de acumulação até a passagem dos anos 1970 aos 1980, quando o país, sob um alto custo social, atingiu o auge do seu “milagre econômico”. Com isso, aprofundou-se ainda mais sua incapacidade de atender a anseios

⁵ O modelo de acumulação aqui adotado é denominado de *fordismo periférico* porque, diferentemente do que ocorreu nos países centrais, no Brasil, esse modelo se deu de maneira incompleta, não se incorporando, sob a configuração de uma sociedade salarial, benefícios sociais em caráter mais amplo e universal e processos de negociação social envolvendo representações sindicais de trabalhadores, empregadores e Estado. Ao contrário, no país, o modelo não foi capaz de promover a integração ao mercado de trabalho e ao consumo senão de parcela restrita das massas de trabalhadores, assim como os benefícios sociais incorporados o foram sempre em caráter restrito e sob forte tutela do Estado. Assim, não se efetivou aqui um Estado de Bem-Estar Social (LIPIETZ, 1989; DRUCK, 1999).

básicos de amplas parcelas dos trabalhadores, as quais se viam impedidas de usufruir da riqueza que ajudavam a produzir, à medida que o seu nível de rendimento, além de não possibilitar sua inserção em um padrão de consumo minimamente próximo daquele dos países do capitalismo central, apresentava-se declinante em relação a níveis já obtidos em anos anteriores (OLIVEIRA, 1987).

As relações de trabalho no país estiveram marcadas, nesse percurso histórico, por forte segmentação e desigualdade, sendo que às maiorias impuseram-se condições de extrema precariedade: baixos salários, baixa qualificação, vínculos precários, informalidade, expressiva presença de trabalhadores autônomos. Entretanto, até esse momento prevalecia uma tendência a um assalariamento crescente e à formalização dos vínculos de emprego (POCHMANN, 1999, 2001a, 2001b, 2006).

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*, como também com a globalização e a disseminação do pensamento neoliberal. Ou seja, as transformações que passam a ocorrer aqui sofrem importante influência de tendências mundiais, relacionadas com a crise do *modelo de acumulação fordista* (ANTUNES, 2006). Assim, a passagem da década de 1980 para a década de 1990 assinala uma inflexão relativa às relações de trabalho, já sob o marco do esgotamento do modelo desenvolvimentista e da emergência da *produção flexível*. Tais mudanças assumem características singulares no caso brasileiro, frente ao que ocorria nos países centrais do capitalismo, em função do perfil de relações de trabalho constituído no país, acima sinalizado. A flexibilização das relações de trabalho desencadeada, sobretudo nos anos 1990, aprofundou um quadro de desigualdades, de flexibilidade e de precariedade historicamente presente, invertendo as tendências anteriores de crescentes assalariamento e formalização dos vínculos de trabalho (SINGER, 1998; PROCHMANN, 1999).

Considere-se, ainda, que entre o final dos anos 1970 e o final dos anos 1980, o país vivenciou um processo político marcado por intensas lutas sociais e políticas, quando, parafraseando Eder Sader (1988), “novos personagens entraram em cena”, na forma de *novos movimentos sociais* e de um *novo sindicalismo*. Os principais resultados políticos dessas lutas expressaram-se nas conquistas sociais e políticas inscritas na Constituição de 1988, que assegurou direitos civis, políticos e sociais com uma abrangência e alcance inéditos no país.

Apesar das conquistas trazidas pela Nova Constituição, a implementação de uma nova orientação macroeconômica de teor neoliberal, de uma ação governamental desregulamentadora dos mercados de produtos, financeiro e de trabalho, de uma ação de Reforma do Estado no sentido de sua adequação às exigências do mercado, associadas à introdução de novos métodos de gestão da produção e do trabalho, por parte das empresas, tudo combinado e articulado em uma fina sintonia de discursos nos planos empresarial, governamental e midiático, trouxe impactos desagregadores à estrutura e dinâmica das relações de trabalho no país, ao longo dos anos 1990 e se estendendo pelo menos até o começo da década seguinte. Nesse período, ocorreu significativo aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho, ou seja, por um lado, o emprego assalariado formal sofreu clara redução e, por outro, as vagas assalariadas sem registro e as ocupações não-assalariadas cresceram proporcionalmente (POCHMANN, 2001).

Nesse novo padrão, o mercado de trabalho passou a exigir, dos cada vez mais restritos trabalhadores que permaneceram sob vínculos formais de emprego, maiores níveis de qualificação profissional e de escolarização e maior versatilidade no exercício de suas funções (multifuncionalidade, polivalência), de modo a não responderem apenas por uma atividade específica, mas por um conjunto de atividades antes realizadas por um maior número de trabalhadores. Aos demais, segmentos cada vez mais numerosos, relegaram-se condições e vínculos de trabalho ainda mais precários (na forma de trabalho informal, terceirização, trabalho doméstico etc.).

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 trabalhistas, 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 nessa discussão, faz-se aqui 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, a questão social no país foi compreendida e tratada como *problema social*, portanto, como uma situação social que se apresentava fora da normalidade – esta definida segundo critérios éticos e/ou morais –, e dependente da filantropia religiosa e privada. Nesse cenário, não existia um padrão mínimo de cidadania e de espaço público a partir do qual 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 assalariado e ganhou ares de questão de Estado. A partir deste momento, estabeleceu-se uma distinção entre *cidadãos* e *pobres* (COHN, 2000). Eram considerados cidadãos aqueles que estavam formalmente vinculados ao mundo do trabalho, passando a adquirir certos direitos e garantias – na forma de uma *cidadania regulada* (SANTOS, 1987). Aqueles que estavam fora do mercado de trabalho, destituídos de qualquer direito e garantia, continuavam sendo alvo apenas das ações de filantropia e de caridade privadas e religiosas. Assim, a questão social dos trabalhadores assalariados passou a ser uma questão de cidadania (tutelada) e a questão da pobreza continuou sob a responsabilidade da esfera privada.

Os direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores (em sentido restrito, assalariados com carteira assinada), nesse período, foram imputados à ação do Estado, que instituiu uma forte regulamentação das relações de trabalho por meio das legislações trabalhista, sindical e previdenciária. Esses segmentos de trabalhadores foram retirados do domínio irrestrito da classe patronal e colocados sob a proteção e dependência do Estado. Sob esses novos parâmetros é que se balizaram as políticas desenvolvidas para a área do trabalho

A partir da década de 1950, a questão social sofreu nova inflexão. O Estado passou a prover os direitos sociais mais amplamente, fornecendo-os a partir do suporte 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, sendo sua demanda assegurada pelo Estado (COHN, 2000).

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. Com o Regime Militar, que se estabeleceu a partir de 1964, os espaços de organização social e política das classes populares tornaram-se ainda mais restritos e reprimidos. Tal situação sofre importante mudança, a partir do final da

década de 1970, com o surgimento dos *novos movimentos sociais*, os quais muito contribuíram para o fim do regime militar. A partir de então, segmentos historicamente marginalizados do processo político brasileiro passaram a assumir um papel mais ativo na sociedade, ganhando força com a abertura política e o processo de redemocratização do país, ao longo da década de 1980, e com a promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988. Esta se tornou um marco quanto à incorporação de direitos políticos, sociais e trabalhistas no país (TELLES, 1999; COHN, 2000; DAGNINO, 2002).

A Constituição de 1988 representou a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais e a instituição de parâmetros para a criação de espaços de intervenção da sociedade civil na gestão pública, como esforço para a democratização do Estado. Possibilitou novas 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.

Daí resultaram os Conselhos de Gestão de Políticas Setoriais⁶ e as experiências de Orçamento Participativo, mecanismo que passou a possibilitar à população uma maior intervenção na gestão local, com vistas à definição das áreas prioritárias para aplicação dos recursos públicos. Repercutiu também na área do trabalho, com a estruturação das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda e, ao mesmo tempo, com a descentralização de sua gestão e controle, tanto em relação aos Estados e municípios, como em relação aos agentes nelas envolvidos (trabalhadores, empregadores e governos), assim como por meio da criação das Comissões e Conselhos, estaduais e municipais, de caráter triparte e paritário (RIBEIRO e KRAUSE, 2007; VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007).

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. Nos anos 1990, o país vivenciou uma nova inflexão no modo de lidar com a questão social, ocasionada pelo processo de *contra-reforma* do Estado, em um contexto de 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

⁶ Conselhos de Assistência Social, de Educação, de Saúde, de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, de Defesa do Meio Ambiente, entre outros (TATAGIBA, 2002, BAVA, 2004).

estrangeiros, sendo priorizada a esfera econômica em detrimento das esferas política e social (DINIZ, 1997). Nesse novo cenário, perde centralidade a referência dos direitos de cidadania e o princípio da universalização dos serviços públicos e em seu lugar se estabelece a referência das políticas compensatórias e focalizadas e a desresponsabilização do Estado quanto à questão social (TELLES, 1999; COHN, 2000).

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 no âmbito do que se convencionou denominar por *terceiro setor*⁷, constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, tendo como objetivo gerar serviços de caráter público, a serem viabilizados em parceria com o Estado, em complementação e/ou substituição às ações estruturadas no âmbito governamental (KANITZ, 2006; MONTAÑO, 2007).

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 ganha novo fôlego, a partir 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).

As Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e seus Espaços de Participação e Controle Sociais

Quanto às PPETR, o processo de sua construção no país sobretudo tem ganhado maior relevância mais recentemente. Algumas medidas de proteção ao trabalhador começaram a ser instituídas desde os anos 1920 e nas décadas seguintes foram regulamentadas as legislações trabalhista, previdenciária e sindical. Contudo, tais iniciativas, além de marcadas por um caráter autoritário, clientelista e de tutela do Estado, não passaram de medidas pontuais e restritas (BARBOSA e MORETO, 1998). Em 1975, sob pressão internacional, foi criado o Sistema Nacional de Emprego – SINE⁸, o qual

⁷ Do ponto de vista político, essas iniciativas surgem dentro da lógica neoliberal do “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).

⁸ O SINE foi instituído através do Decreto n°. 76.403, de 08 de outubro de 1975, baseado na Convenção n°. 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

passou a atuar apenas, e ao mesmo tempo sob grande limitação, na função de intermediação de mão de obra.

Foi principalmente com a ascensão das lutas sindicais, ao longo da década de 1980, e com a promulgação da Constituição de 1988, que se colocaram novas condições ao processo de construção das PPTER no país. O seguro-desemprego foi instituído em 1986 e, na sequência, incorporado ao texto constitucional. A partir da Nova Carta se estabeleceram parâmetros para a estruturação de espaços de participação e controle sociais quanto às políticas públicas em geral e às políticas públicas referidas ao trabalho, em particular. Para viabilizá-las financeiramente foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e regulamentado o Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT⁹, este tendo o papel de gerir, em regime tripartite e paritário, os recursos daquele e também regulamentar a constituição dos conselhos/comissões de emprego, trabalho e renda, nos níveis estaduais e municipais, as quais começaram a ser instituídas em 1994 (BARBOSA e MORETO, 1998; VÉRAS DE OLIVEIRA, 2007).

A partir de 1994, os recursos do FAT passaram a financiar políticas de micro-crédito, por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER e, a partir de 1996, do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF. Em 1995, também contando com recursos do FAT, foi instituído o Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR, com a meta de atingir no final da década cerca de 20% da População Economicamente Ativa – PEA. Em 2003, foi criado o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, em substituição ao PLANFOR. Em 2004, foi criado o Programa do Primeiro Emprego. Em 2004 e 2005, ocorreram, respectivamente, o I e o II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, envolvendo gestores de políticas de trabalho, membros de comissões de emprego, intelectuais e organizações representativas da sociedade.

Diante de uma trajetória tardia e fragmentada de construção das políticas públicas de emprego no Brasil, tais congressos colocaram-se o desafio prioritário de criar as condições da integração sistêmica das funções de seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, formação profissional, orientação profissional, certificação profissional, políticas específicas para a juventude, programas de geração de emprego, trabalho e renda, sistema de informação sobre o mercado de trabalho. Definiram, ainda, como prioridade, o fortalecimento das comissões de emprego, a atualização da legislação sobre o sistema

⁹ O FAT e o CODEFAT foram criados através da Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990.

público de emprego, trabalho e renda, a articulação com as políticas públicas de desenvolvimento, de educação e de saúde e previdência. Em 2005, o CODEFAT, por meio da Resolução nº 466 (Codefat, 2006), deu um passo adiante e instituiu o plano plurianual nacional e estadual do sistema público de emprego, trabalho e renda.

A experiência histórica dos conselhos de gestão, em geral, e das comissões de emprego, em particular, desenvolveu-se, assim, perpassada por duas referências principais. De um lado, encontra-se marcada pelas conquistas sociais dos anos 1980, particularmente quanto à ampliação de espaços de participação na gestão das políticas públicas, na forma de conselhos e fóruns públicos. Encerra um imenso desafio, haja vista a tradição autoritária presente no processo de formação social e política do país¹⁰. De outro lado, tem sofrido uma forte pressão por parte de um contexto no qual os assuntos relacionados ao trabalho e às políticas públicas sociais foram deslocados da referência dos *direitos sociais* para a referência da *parceria* (com o Terceiro Setor) e de uma *nova filantropia social* (TELLES, 1999). A experiência dos conselhos de gestão pública 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*.

Trata-se, portanto, de uma experiência marcada por limitações e potencialidades. Para um balanço preliminar sobre a experiência das Comissões de Trabalho e Emprego, em particular, Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007) apontaram os seguintes aspectos principais: até o momento as referidas comissões não incorporaram um papel deliberativo mais relevante na condução das PPTER, restringindo-se quase sempre a um papel homologador; em geral, contam com importantes limitações enquanto espaços de representação dos interesses e demandas da sociedade no campo das relações de trabalho (seja quanto aos segmentos representados nas comissões frente ao conjunto dos que atuam nesse campo, seja quanto às entidades designadas como representantes desses segmentos, seja ainda com relação aos membros escolhidos como representantes dessas entidades); quase sempre as comissões não contam com condições de financiamento e infra-estrutura adequados ao desempenho de suas atribuições, contribuindo para limitar seu campo de

¹⁰ Para Dagnino (2002: 09), apoiando-se em Avritzer (1994), “a sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência autoritária do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. Esse ressurgimento, que tem como eixo a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado”.

ação; em muitos casos, o poder executivo tem exercido um papel desproporcional à sua representação, comprometendo na prática seu caráter tripartite e paritário.

É sob tais referenciais que passamos a analisar a experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande.

A Experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande em Questão

O município de Campina Grande, Paraíba, tem sido, historicamente, uma referência na Região Nordeste. Vivenciou o Ciclo do Algodão, da primeira para a segunda metade do Século XX, momento em que se configurou como um importante entreposto comercial regional. A partir dos anos 1950, e sob o impacto dos incentivos fiscais da SUDENE incorporou a industrialização em sua dinâmica econômica e social. A população do município sofreu, nesse período, uma grande expansão, sobretudo, durante os anos de 1970 e 1980, conforme Silva Júnior (2003).

Entretanto, sobretudo a partir do final dos anos 1970, o modelo de industrialização patrocinado pela SUDENE deu sinais de crise, com o fechamento de suas maiores indústrias. Os anos 1980 foram marcados por um declínio expressivo do Produto Interno Bruto local e a cidade perdeu importância regional (SILVA JÚNIOR, 2003).

A combinação desses elementos passou a exercer uma forte pressão sobre o mercado de trabalho local, principalmente durante a década de 1990, período em que passou 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, como 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.

Alves e Silva Júnior (2008), em estudo sobre a dinâmica do mercado de trabalho de Campina Grande no período recente (1985-2005), constatam que os setores primário e secundário perderam importância no município. No caso específico da indústria, constatou-se um decréscimo de sua importância relativa ao total das ocupações, passando de 16% em 1980 para 14,8% em 2000. Por outro lado, o setor terciário (comércio e serviços) apresentou um crescimento relativo de aproximadamente 20%. Mas isso não significou melhora na qualidade dos postos de trabalho gerados no setor, tanto que, em 2000,

aproximadamente 54% das ocupações existentes no município foram consideradas no referido estudo como precárias, marcadas pela informalidade e pelos baixos rendimentos.

Mas o processo de desconcentração industrial verificado no país, nas últimas décadas, que beneficiou o Nordeste, em geral, trouxe algum ganho para a Paraíba e Campina Grande, em particular. Conforme Alves e Silva Júnior (2008), a participação de Campina Grande no emprego formal da Paraíba passou de 12,3%, em 1985, para 13,3%, em 2005.

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, as políticas ativas estiveram 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, o que em geral ocorre em bases informais. O microcrédito orientado destina-se, 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. Tratam-se de iniciativas, em geral, ainda muito frágeis e descontínuas. Quase sempre, quando muito, acompanham o período de vigência de um mandato, quando são reinventadas a cada vez.

É neste cenário histórico e atual que se situa a experiência da Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de Campina Grande. Tendo sido criada pelo poder executivo municipal, em 28 de agosto de 1995¹¹, em consonância com as determinações do CODEFAT, quando foram definidas as instituições representantes das bancadas governistas, dos trabalhadores e dos empregadores, à CMTER foi 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.

¹¹ Conforme publicação da Portaria nº 0955 no Diário Oficial do Estado da Paraíba, de 01 de novembro do mesmo ano, emitida pelo Poder Executivo.

Para cada bancada foram designadas 05 representações titulares e 05 suplentes, totalizando 30 membros. Além destes, foi prevista a participação da Secretaria Executiva, exercida desde então pelo Gerente do SINE/PB.

A CMTER, 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. Diante de tais atribuições, coloca-se a questão: em que medida tem correspondido ao que preconiza o CODEFAT/MTE, quanto às suas responsabilidades e funções? Ou tão somente tem cumprido uma exigência legal para que o município possa acessar recursos federais para investimento nessa área, sem, contudo, ter uma intervenção decisiva sobre sua aplicação? Em outras palavras: qual o papel que a CMTER de Campina Grande 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.

Embora esses espaços de participação e controle sociais tenham surgido como resultados das lutas pela democratização do país, quando da sua instituição, em muitos casos representaram mais a necessidade de adequação às legislações do CODEFAT para que Estados e municípios estivessem aptos a acessar os recursos do FAT para executar PPETR definidas pelo Governo Federal. É o que se verificou na experiência da CMTER de Campina Grande. Caso deixe de existir essa obrigatoriedade, vários entrevistados não apostam na sua permanência.

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 voltou-se para as ações de qualificação profissional, mantendo-se até o momento esse como seu eixo principal. No ano de 2007, a CMTER ganhou maior relevância com sua participação efetiva no processo de municipalização das ações do SPETR, através da implantação do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda – CPETR, órgão responsável pela execução das PPETR implementadas com recursos do FAT. A criação da CPETR 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, adquiriu melhores condições de estruturar e executar seu próprio projeto, voltado para as necessidades e vocações locais.

Antes, porém, a CMTER passou de dois a três anos sem atuação regular, levando a crer que não existe um movimento forte da sociedade civil capaz de 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, de se constituir como ambiente efetivo de representação e participação social, validando a paridade formal.

A CMTER, além de ter seu funcionamento pautado pelas diretrizes e políticas definidas pelo CODEFAT e MTE, 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, de modo a estabelecer com maior pertinência as necessidades que prioritariamente precisam ser atacadas. Mesmo em relação às 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 CPETER. Pode-se afirmar, portanto, 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 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.

Por sua vez, as discussões mais gerais sobre o mundo do trabalho acontecem à margem da discussão formal, 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 especificamente do FAT. Seu papel, apesar de formalmente amplo, conforme resoluções do CODEFAT, na prática, torna-se muito restrito e pontual, sendo sua pauta de trabalho praticamente definida em função da agenda governamental e segundo os prazos estabelecidos para a pactuação de convênios e repasses de recursos da esfera federal. 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 qualquer referência à discussão de outras iniciativas.

Dessa maneira, observa-se um descompasso entre as ações que a CMTER realiza e as competências que são preceituadas pelo CODEFAT/MTE, 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 executadas através do CPTER. Assim, não atua sequer sobre todas as PPETR integrantes do SPETR, 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 suficiente para uma maior dedicação às atividades da Comissão, restringindo sua participação praticamente às 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 CPETR, conforme já mencionado. Um segundo fator indicado foi a falta de infraestrutura adequada (espaço próprio, equipamento, equipe de apoio)¹² para o seu funcionamento. Outro aspecto citado foi a falta de orçamento próprio, que repercute na falta de uma maior autonomia para o exercício do seu papel de controle social. Essas limitações também apareceram na análise de Vêras de Oliveira e

¹² A CMTER se utiliza da estrutura do SINE/CG para a realização de suas reuniões. O SINE/CG ainda permanecia desempenhando a função de Secretaria Executiva da CMTER.

Sochaczewski (2007), quando do estudo sobre Conselhos/Comissões de Emprego atuantes no Brasil.

Nesse novo momento do SPETR, onde é preceituada a integração e a articulação das diversas PPETR e a necessidade de buscar sua convergência com as políticas voltadas para a proteção e a inclusão social, o desafio da CMTER amplia-se, devendo assumir presença mais efetiva na deliberação, na gestão e no controle do Sistema, conforme se discutiu no II Congresso Nacional do SPETR. Dessa maneira, as instituições que possuem representação na CMTER têm sido chamadas a assumir uma maior responsabilidade para a consolidação das PPETR e do SPETR, no sentido de buscar fortalecer e respaldar sua atuação junto às suas bases, adquirindo, assim, maior efetividade na sua representação, o que conforme avaliam Dowbor, Houtzager e Serafim (2008) poderia concorrer mais efetivamente para legitimar esse espaço de participação e contribuir para o fortalecimento da democracia participativa.

Considerações Finais

Os espaços próprios para a participação e controle sociais na área das PPETR começaram a ser instituídos a partir dos anos 1990 e foi nesse período que a CMTER de Campina Grande foi constituída. Sua atuação pode ser dividida em três momentos, a saber: a) no início de suas atividades esteve focada no Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; b) em seguida, redirecionou sua atuação para a qualificação profissional, porém, sem poder de intervenção nessa política, por ser executada sob convênio do Governo Federal com o Governo Estadual; c) no momento atual, com a municipalização das ações do SPETR, a Comissão passa a ter uma atuação mais efetiva na definição e controle das PPETR executadas pelo Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda, contudo, não foi capaz de manter um debate mais estratégico sobre essas políticas, no sentido de formular um projeto articulando as ações conveniadas com o MTE com outras que se realizam e possam ser desenvolvidas sob outras fontes de recursos, inclusive do orçamento municipal.

Foram apontadas algumas das limitações enfrentadas pela Comissão, as quais consistem em: falta de uma infraestrutura adequada para seu funcionamento (indisponibilidade de equipamentos e de espaço específico); inexistência de um Grupo de Apoio à Pesquisa – GAP, que seja capaz de articular contribuições técnicas de instituições

de pesquisa de modo a dar suporte às discussões, decisões e ações da Comissão; ingerência do poder executivo, de tal modo que retira autonomia da Comissão no que se refere às suas atribuições formais; falta de financiamento próprio, entre outras dificuldades.

Ainda assim, mesmo diante dessas limitações vivenciadas, a CMTER constitui-se como um espaço com potencial dinamizador da participação democrática na área das PPETR no município, sendo integrada por diferentes segmentos sociais que, em alguma medida, estão intervindo em decisões que antes eram tomadas exclusivamente pelo Poder Executivo. Os entrevistados foram unânimes em considerar essa como uma experiência válida, sobretudo pelo potencial que o referido espaço indica com vistas a um exercício (e aprendizagem) de participação e controle sociais de políticas públicas.

Cabe considerar que a experiência de conselhos gestores é muito recente no país. Sua existência consta de aproximadamente 20 anos e quando se analisa o processo histórico brasileiro com base nas relações socioeconômicas e políticas que se estabeleceram no país, é possível se entender as dificuldades para o desenvolvimento e a consolidação de experiências desse tipo.

Diante disso, entendem-se as dificuldades vivenciadas pela CMTER. Mas, sua consolidação enquanto espaço de participação e controle sociais vai depender de como seus representantes se posicionem frente a essas dificuldades para enfrentá-las, bem como intervenham na elaboração, gestão e controle das PPETR, buscando ampliar sua atuação para além daquelas iniciativas implementadas através do CPETR e, ao mesmo tempo, articulando essas políticas com as demais políticas sociais desenvolvidas no município, propiciando condições para uma gestão mais democrática e participativa.

Bibliografia

ALVES, Jorge Souza; SILVA JÚNIOR, Geraldo Francisco da. A dinâmica recente do mercado de trabalho campinense: mudanças e permanências. 2008. *In* Vêras de Oliveira, R. (Org.). **Campina Grande em debate: a condição urbana da periferia pela lente do trabalho e das políticas públicas**. Campina Grande: EDUEPB/EDUFCG, 2009.

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: FAPEMA, 2006, p. 41-51.

BARBOSA, Alexandre; MORETO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, 1998.

BAVA, Sílvio Caccia. **Participação para quê?** 2004. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=54>, Acesso em: 07 jul. 2007.

CAMPINA GRANDE. Regimento Interno da Comissão Tripartite e Paritária de Emprego do Município de Campina Grande, 1995.

BRASIL. II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.

CARVALHO, Alberto Jorge Santos Lima *et al.* Políticas públicas de emprego, trabalho e renda: as experiências desenvolvidas em Campina Grande. 2008. *In* Vêras de Oliveira, R. (Org.). **Campina Grande em debate: a condição urbana da periferia pela lente do trabalho e das políticas públicas**. Campina Grande: EDUEPB/EDUFCG, 2009.

Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda. Disponível em: <<http://www.portal.pmcg.pb.gov.br>> Acesso em: 26 maio de 2008.

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.

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.

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.emprego.sp.gov.br/downloads/observatorio/mudancas_institucionais.doc>. Acesso em: 26 maio de 2009.

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.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 5ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1987.

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: 2001a.

_____. **A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. São Paulo: Contexto: 2001b.

_____. 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: 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: Vêras de Oliveira, R. (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, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

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 nos anos 90**. Campina Grande, 2003. Dissertação (Mestrado em Economia Rural - 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.

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. Mimeo.

VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; SOCHACZEWSKI, Suzanna. Comissões/Conselhos de Emprego Atuantes no Brasil: traços do perfil e problematizações. In: Vêras de Oliveira, R. (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.