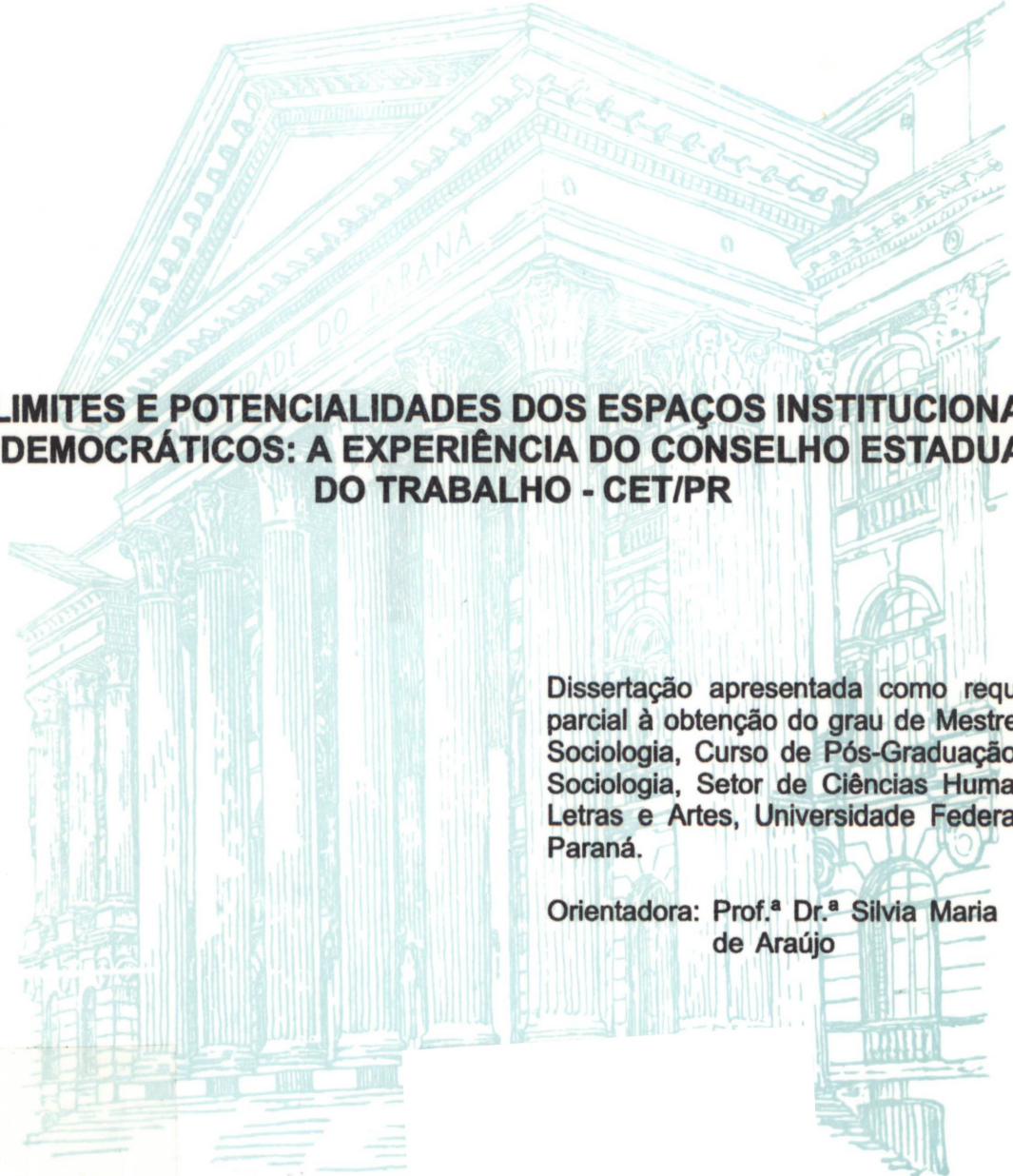


ELIANA MARIA DOS SANTOS



**LIMITES E POTENCIALIDADES DOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS
DEMOCRÁTICOS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL
DO TRABALHO - CET/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Maria de Araújo

CURITIBA

2002

ELIANA MARIA DOS SANTOS

**LIMITES E POTENCIALIDADES DOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS
DEMOCRÁTICOS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL
DO TRABALHO - CET/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Silvia Maria
de Araújo

CURITIBA

2002



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Ata referente à sessão pública de defesa de dissertação para obtenção de título de Mestre, a que se submeteu a aluna **ELIANA MARIA DOS SANTOS**. Aos treze dias do mês de dezembro do ano dois mil e dois, no Ed. D.Pedro I, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, às 14 horas, na sala de reuniões - 9º andar, foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora constituída pelos seguintes Professores Doutores: Silvia Maria Pereira de Araújo - Orientadora (UFPR), Dimas Floriani (UFPR) e Renato Monseff Perissinotto (UFPR), designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, para a sessão pública de defesa de dissertação intitulada "LIMITES E POTENCIALIDADES DOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS DEMOCRÁTICOS: A experiência do conselho estadual do trabalho – CET/PR", apresentada por Eliana Maria dos Santos. A sessão teve início com a apresentação oral da aluna sobre o assunto desenvolvido, tendo a Professora Doutora Silvia Maria Pereira de Araújo, na presidência dos trabalhos, concedido a palavra a cada um dos examinadores, para sua arguição. Em seguida, a aluna apresentou sua defesa. Na seqüência, Professora Doutora Silvia Maria Pereira de Araújo, retomou a palavra para fazer suas considerações. Na continuação, a Banca Examinadora reunida, decidiu pela *aprovação*..... da candidata, atribuindo-lhe os seguintes conceitos: Profª Drª Silvia Maria Pereira de Araújo – Orientadora (UFPR), conceito *A*.....; Prof. Dr. Dimas Floriani (UFPR), conceito *A*..... e o Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto (UFPR), conceito *A*..... . Em seguida a Senhora Presidente declarou *aprovada*....., conceito final *A*....., a aluna Eliana Maria dos Santos, que recebeu o **Título de Mestre em Sociologia**, área de concentração **Sociologia das Organizações**. Encerrada a sessão, eu, Sueli Helena Andolfato de Sales, secretária, lavrei a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela Candidata.

Profª Drª Silvia Mª Pereira de Araújo (Orientadora)

Prof. Dr. Dimas Floriani

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Eliana Maria dos Santos

Aos companheir@s de luta,
que acreditam em um outro mundo
possível e que batalham insistentemente
para transformar o sonho em realidade,
especialmente àqueles que tombaram em
nome deste ideal.

AGRADECIMENTOS

Várias pessoas contribuíram para a realização e viabilização desta pesquisa, algumas de forma significativa, as quais externamos nosso reconhecimento.

Agradecemos especialmente à Professora Dra. Silvia Maria Pereira de Araújo, que ao acompanhar as dificuldades enfrentadas durante a realização deste trabalho, acreditou na viabilidade de conclusão do mesmo, incentivando a vencer os muitos desafios encontrados, com firmeza e dedicação

Aos Professores Dr. Dimas Floriani e Dr. Renato Monseff Perissinoto pela seriedade e dedicação com que assumem o magistério e a busca do conhecimento e principalmente pelas significativas contribuições de ambos na avaliação deste estudo.

A todo corpo docente da Universidade Federal do Paraná e funcionários, em especial aos do setor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, cuja dedicação tem permitido não só a existência do referido programa, mas a continuidade da Universidade Pública de qualidade

Aos conselheiros do CET/PR, aos técnicos da SERT e chefes dos ER's de Londrina, Ponta Grossa, Maringá e Curitiba que contribuíram com informações e levantamento de material empírico fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos companheiros do movimento sindical, principalmente os ligados à CUT, na qual a oportunidade de convivência constituiu um aprendizado e um repensar sobre a práxis social e sindical da qual fazemos parte.

Aos companheiros de luta e colegas de trabalho da Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Paraná – FETEC/PR, pela compreensão e apoio para realização deste estudo.

Às amigas queridas Lu, Zinara, Solange, Marilu, Detinha e Durce, que dividiram conosco angústias e ansiedades, dando-nos apoio em momentos decisivos.

Aos amigos José Carlos Simioni, Paulo Cipolla, Paulo M. Ribeiro e Valcionir Correa que contribuíram com sugestões significativas

Aos meus pais e irmãs, pelo incentivo na busca do conhecimento e qualificação, especialmente à Flávia cuja presença contribuiu para amenizar um pouco o isolamento familiar pelo qual passamos nos últimos meses de conclusão deste trabalho.

Luto

(..)

Para que o sangue, que corre no asfalto
e na terra

Semeie o solo desta nação

(Que apesar dos arrogantes, cegos de
alma, que acham normal
miséria e morte, tristeza e dor,
desigualdade e
horror!)

Quer a vida, em todos os sentidos

E significados

E essa luta, e essa vida, e esse amor

Não morrerá

Nem com mil tiros, nem com canhões!

Queremos vida, queremos justiça, não
violência

Para os antônios e os celsos e todos o
josés e joões e margaridas e chicos e as
marias

Queremos luta, cada vez mais luta

Para não termos luto

Por isso luto

Lutamos nós

Ricardo Berzoini, "Para Celso e
Antônio"

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	VII
LISTA DE TABELAS	VII
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	VIII
LISTA DE ABREVIATURAS E LISTA DE SIGLAS	IX
RESUMO	XIII
ABSTRACT	XIV
1 – INTRODUÇÃO	01
2 - DA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO	
COMO OBJETO DE ESTUDO	04
2.1 - DEMOCRACIA, ESTRATÉGIAS E RACIONALIDADE NO ESTUDO	
DO CET	09
2.1.1 - Democracia	14
2.2.2 - Estratégias de Poder	16
2.2.3 – Racionalidade	19
3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E O CONSELHO ESTADUAL	
DO TRABALHO DO PARANÁ	23
3.1 – A TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO E DO MERCADO DE	
TRABALHO	24
3.1.1 – Mercado de Trabalho e Desemprego no Brasil	26
3.2 – POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO	30
3.2.1 – Sistema Público de Emprego no Brasil	36
3.2.1.1.- Antecedentes	36
3.2.1.2 - O marco institucional do Sistema Público de Emprego no Brasil	40
3.3 – OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO	
ESTADO DO PARANÁ	50
3.3.1 – Criação da Secretaria do Trabalho	51
3.3.2 - Papel do Fórum de Parceria	55
3.3.3 – O papel da SERT na consolidação do Sistema Público de Emprego	57
3.3.4 - Financiamento do Sistema Público de Emprego no Paraná	63
3.3.5 – O debate sobre a fusão da Secretaria	68
3.3.6.- Participação e influência dos Secretários Executivos no CET	71
3.3.7 – Papel do CET/PR na consolidação das Políticas Públicas de Emprego	74
3.4 – O CET/PR E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO	76
3.4.1 – Programas e papel das comissões de trabalho	79
3.4.1.1 - PROGER	79
3.4.1.2 - PLANFOR/PEQ	85
3.4.2 – A polêmica sobre as taxas de desemprego	90
3.4.3 – Acompanhamento ao Sistema Público de Emprego do Paraná	92
3.4.3.1 - Seguro Desemprego	93
3.4.3.2 - Intermediação da Mão de Obra	96
3.4.4 – Posição dos atores em relação às Políticas Públicas de Emprego	98
4 – O CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO ENQUANTO	
ESPAÇO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO	112
4.1 – A CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL	113
4.1.1 – Reflexos do Corporativismo no Brasil	117

4.1 1.1 – Corporativismo estatal	118
4 1 2 – Conselhos Gestores nova institucionalidade?	121
4.1 3 – Conselhos Gestores X Papel do Estado	126
4.2 – A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO	128
4.2.1 – Contexto político do CET	128
4.2.2 – Representação x Representatividade	129
4 2.3 – Racionalidade e estratégias dos atores no CET	136
4.2.4 – Questões polêmicas	141
4.2.4.1 – Cooperativas de Trabalho	141
4.2.4.2 – Rompimento do contrato da Pesquisa de Emprego e Desemprego -PED	145
4.2.5 – Democracia participativa & representação democrática	157
5 – CONSIDERAÇÕES SOBRE OS LIMITES E POTENCIALIDADES	
DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO DO PARANÁ	164
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICES	175
ANEXOS	189

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – QUANTITATIVO DAS COMISSÕES MUNICIPAIS DE EMPREGO POSIÇÃO DE 29.04.97	78
QUADRO 2 – APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FAT NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: PROGER URBANO, PROGER RURAL E PRONAF - BRASIL E ESTADO DO PARANÁ, JANEIRO DE 1995 À DEZEMBRO DE 1999	83
QUADRO 3 – APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FAT PELOS AGENTES FINANCEIROS BANCO DO BRASIL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PROGER URBANO DO ESTADO DO PARANÁ, JANEIRO DE 1995 À DEZEMBRO DE 1999	84
QUADRO 4 – IMPORTÂNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DO PARANÁ NA FORMULAÇÃO DE PPE.....	101
QUADRO 5 – AVALIAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO PARANÁ PARA RESOLUÇÃO DO DESEMPREGO	103
QUADRO 6- MUDANÇAS NO TRATO DE PPE E AÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS ENTIDADES PARTICIPANTES	105
QUADRO 7 – PROJETOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL – POSIÇÃO DOS ATORES	107
QUADRO 8 – REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS ATORES	130
QUADRO 9 – REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CET.....	133
QUADRO 10 – RACIONALIDADE E ESTRATÉGIAS NA PARTICIPAÇÃO.....	137
QUADRO 11 - POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS FRENTE AO IMPASSE CRIADO SOBRE A PED.....	151
QUADRO 12 – PROPOSTAS DOS CONSELHEIROS PARA RESOLVER IMPASSE DA PED.....	152
QUADRO 13 – INTERFERÊNCIA NO PROCESSO DE DECISÃO.....	160

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FAT 1995 – 1999.....	47
TABELA 2 – DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FAT EM 2001 EM PROGRAMAS SELECIONADOS E PROJEÇÕES PARA 2002	49
TABELA 3 - ORÇAMENTO PROGRAMADO POR FONTE DE RECURSO DE 1995 À 2001.....	65

TABELA 4 – BALANÇO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES – DE 1994 À 1999	67
TABELA 5 – DEMONSTRATIVO DE DESPESAS POR FUNÇÕES – ANO 2000 E 2001	68
TABELA 6 – RESULTADO DO PLANFOR – PR DE 1995 À 2001	89
TABELA 7 – RECURSOS DO FAT TRANSFERIDOS AO PARANÁ PARA AÇÕES DO SINE.....	93
TABELA 8 - NÚMERO DE REQUERENTES “FORMAIS” DO SEGURO DESEMPREGO	96
TABELA 9 – INTERMEDIÇÃO DE EMPREGO EM ANOS SELECIONADOS....	97

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - GRÁFICO 1 – RECURSOS LIBERADOS DO PLANFOR AOS PEQ's, EM MILHÕES	48
FIGURA 2 – GRÁFICO 2 – RECURSOS LIBERADOS PARA CENTRAIS SINDICAIS EM 2002.....	49
FIGURA 3 – ORGANOGRAMA. 1 – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DO EMPREGO E RELAÇÕES DO TRABALHO	60

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIA	- Associação Brasileira da Infância e Adolescência
ACP	- Associação Comercial do Paraná
AFLR-CIO	- American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations
BANESTADO	- Banco do Estado do Paraná
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BB	- Banco do Brasil
CAS	- Coordenadoria de Ação Social
CAT	- Coordenadoria da Área do Trabalho
CAT	- Central Autônoma dos Trabalhadores
CDT	- Coordenadoria de Desenvolvimento do Trabalho
CEFET	- Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná
CGE	- Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda
CGT	- Confederação Geral dos Trabalhadores
CET	- Conselho Estadual do Trabalho
CESINE	- Coordenadoria Estadual do Sistema Nacional de Emprego
CFP	- Coordenadoria de Formação Profissional
CGROS	- Comissão de Gênero, Raça e Orientação Sexual
CIM	- Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra
CIETEP	- Centro Integrado dos Empresários e Trabalhadores do Estado do Paraná
CLT	- Consolidação das Leis de Trabalho
CMT	- Conselho Municipal do Trabalho
CMP	- Central de Movimento Popular
CNA	- Confederação Nacional da Agricultura
CNB	- Confederação Nacional dos Bancários
CNC	- Confederação Nacional do Comércio
CNF	- Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CNTI	- Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONSEMO	- Conselho Estadual de Emprego e Mão-de-Obra
COPEL	- Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CSD	- Coordenadoria de Seguro Desemprego

CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DETEPAR	- Departamento do Trabalho do Paraná
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos
DNMO	- Departamento Nacional de Mão-de-Obra
DRT	- Delegacia Regional do Trabalho
DRU	- Desvinculação da Receita da União
EP	- Educação Profissional
ER	- Escritório Regional
FACIAP	- Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Paraná
FAE	- Federação da Agricultura do Paraná
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	- Federação do Comércio do Paraná
FEF	- Fundo de Estabilização Fiscal
FETAEP	- Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Paraná
FETRANSPAR	- Federação das Empresas de Transportes de Cargas do Paraná
FIEP	- Federação Estadual da Indústria do Paraná
FONSET	- Fórum Nacional de Secretárias de Trabalho
FS	- Força Sindical
FSM	- Fórum Social Mundial
GT	- Grupo Temático
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	- Instituições de Ensino Superior
IM	- Intermediação de Mão-de-Obra
INSPIR	- Instituto Sindical Interamericano Pela Igualdade Racial
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MP	- Ministério Público
MTB	- Ministério do Trabalho
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
ONU	- Organização das Nações Unidas
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PAAM	- Programa de Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento
PGE	- Procuradoria Geral do Estado
PEA	- População Economicamente Ativa

PED	- Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	- Plano Estadual de Qualificação
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	- Programa de Integração Social
PME	- Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PLANFOR	- Plano Nacional de Formação
PPE	- Política Pública de Emprego
PPTR	- Política Pública de Trabalho e Renda
PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	- Programa Nacional de Agricultura Familiar
PROPAE	- Programa Paranaense de Emprego
PT	- Partido dos Trabalhadores
PUC	- Pontifícia Universidade Católica
QP	- Qualificação Profissional
RAIS	- Relação Anual de Informação Social
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SD	- Seguro Desemprego
SDS	- Social Democracia Sindical
SEAB	- Secretaria do Estado da Agricultura e Abastecimento
SEBRAE	- Serviço de Apoio à Pequena Empresa
SEAD	- Sistema Estadual de Análise de Dados
SECR	- Secretaria da Criança e Assuntos da Família
SEIC	- Secretaria de Estado da Indústria e Comércio
SEID Econômico	- Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento
SEJA	- Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Ação Social
SEJU	- Secretaria de Estado da Justiça
SEMPRE	- Sistema Público de Emprego
SENAC	- Sistema Nacional de Aprendizado Comercial
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizado Industrial
SENAR	- Serviço Nacional de Aprendizado Rural
SENAR (MTB)	- Serviço Nacional de Formação Profissional Rural
SENAT	- Serviço Nacional de Aprendizado do Transporte

SEPL	- Secretaria Estadual de Planejamento
SERT	- Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho
SESA	- Secretaria Estadual de Saúde
SESC	- Serviço Social do Comércio
SETA	- Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social
SETC	- Secretaria de Estado do Trabalho e de Assuntos Comunitários
SIGAE	- Sistema de Gestão das Ações de Emprego
SINE	- Sistema Nacional de Emprego
SISTEMA S	- SENAI, SESC, SENAC, SENAR e SENAT
SPE	- Sistema Público de Emprego
SPES	- Sistema Público de Emprego e Seguro Desemprego
SPPE	- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STAS	- Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Assistência Social
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
ULT	- Universidade Livre do Trabalho
UPT	- Universidade Popular do Trabalho
USI	- União Sindical Independente

RESUMO

No presente trabalho encontra-se uma reflexão sobre os espaços institucionais democráticos, no caso específico o Conselho Estadual do Trabalho do Paraná – CET/PR. Procurou-se analisar os limites e as potencialidades do CET/PR enquanto espaço de atuação democrática e de produção de políticas públicas de emprego e renda. A análise concentrou-se sobre o papel e as estratégias dos diferentes atores sociais neste processo, ou seja, trabalhadores, empregadores e governo; levando em conta que a forma de representação tripartite é um espaço rico para o estudo das estratégias e formas de relação entre os atores envolvidos. O presente estudo é uma oportunidade para renovar a reflexão sobre o Estado e sobre a ação pública, através da análise e da compreensão empírica das relações reais tanto no interior do aparelho de Estado, onde o Conselho Estadual do Trabalho - CET/PR está inserido, como entre os diversos segmentos representativos, entre estes e os respectivos setores de intervenção, proporcionando um aprofundamento da questão do poder e controle social e os espaços do exercício da cidadania.

Palavras-chave

Políticas Públicas, Democracia, Estado, Conselhos.

ABSTRACT

This dissertation analyses the extent to which the Conselho Estadual do Trabalho – CET/PR, has served as an arena for democratic practices and for the generation of public policies related to employment and income. For this purpose attention was paid to the role played by the agents involved in the CET-PR, namely, workers, employers and government. The presence of these three sectors of society within the CET has provided a rich environment for the study of power relations between classes. It has also provided opportunity to study the extent to which state institutions can serve as democratic spaces for the exercise of citizenship.

Key words: Public policies, Democracy, State, Counsels.

1- INTRODUÇÃO

Estamos vivendo um período significativo de nossa civilização. O III milênio iniciou com movimentos crescentes de questionamento da ordem econômica e da globalização. O Fórum Social Mundial (FSM), este ano em segunda edição, é um exemplo claro disto, desencadeando vários debates e uma pauta em nível mundial. Os eventos em torno do FSM produziram um forte eco: “um outro mundo é possível”, por uma outra globalização. O movimento contra hegemônico fez eclodir várias manifestações como as de Seattle, Praga, Buenos Aires,¹ Gênova, entre outras, revelando não só a discordância com a ordem vigente, mas também a necessidade de fortalecer a soberania dos povos, propondo novas formas de participação social e política.

Se o século XX ficou conhecido como século da construção e consolidação da democracia, o novo milênio pode revisar e questionar o tipo de democracia em vigor, seus limites, contradições e prejuízos. As formas de governo e a formação do Estado têm relação direta com o capital e o trabalho e acabaram impondo, de uma maneira ou de outra, as estruturas jurídicas que deram base, segundo MARX, à superestrutura, ao Estado. Neste sentido, as transformações giraram sempre em torno de quem detém o capital.

O mundo do trabalho passou por várias transformações no século XX, mas foi na década de 1990 que elas se fizeram mais evidentes, levando muitos a questionar o *status* da “modernidade”, principalmente pelas promessas não cumpridas. Promessas que, segundo SANTOS (2002, p.14), legitimaram o privilégio epistemológico do conhecimento científico a partir do séc. XIX: promessas de paz e de racionalidade, de liberdade e de igualdade, do progresso e da partilha do progresso. Essas promessas, lembra o autor, não se concretizaram se quer nos países do centro do sistema mundial, como transformaram os países da periferia e semiperiferia no que se convencionou chamar Terceiro Mundo, na ideologia legitimadora da subordinação ao imperialismo ocidental. SANTOS lembra ainda que, em nome da ciência

¹ Protesto contra Alca em março 2001

moderna, cometeu-se muito “epistemicídio”, destruíram-se muitos conhecimentos e ciências alternativas, desacreditaram-se os grupos sociais que neles se apoiavam para prosseguir as suas vias próprias e autônomas de desenvolvimento. Esta frustração generalizada fez vir à tona a diversidade epistemológica do mundo, dando voz a teorias contra hegemônicas, trazendo o reconhecimento de que há conhecimentos rivais alternativos à ciência moderna e de que, mesmo no interior desta, há alternativas aos paradigmas dominantes.

O Estado brasileiro, nesse contexto, não se diferencia dos demais. As contradições inerentes ao Estado-Nacional manifestam-se em várias ações empreendidas pelo governo brasileiro que optando pender sempre para o lado dos mais fortes estabelece e ao mesmo tempo defende as políticas de favorecimento do capital.

· Este trabalho é uma tentativa de aprofundar a reflexão sobre o Estado e as contradições dos regimes democráticos. Pretendemos aprofundar os limites e potencialidades dos espaços institucionais democráticos, através da análise da experiência do Conselho Estadual do Trabalho do Paraná – CET/PR.

O CET/PR foi criado em 1994 e é um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, de composição tripartite e paritária, com representação de entidades de trabalhadores, empregadores e governo. Está ligado à Secretaria Estadual de Relações do Trabalho do Paraná – SERT e, também, ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, onde estão representados de forma paritária, representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores. O CET é o fórum onde são discutidas e aprovadas diretrizes e prioridades para a implantação de políticas públicas de emprego e renda para o estado, financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Para melhor entendimento e apresentação dividimos o trabalho em quatro partes. Na primeira, discorremos sobre a construção do objeto de análise. A segunda e terceira partes, organizadas em dois capítulos, dedicamos análise sobre a pesquisa empírica. No primeiro capítulo, procurou-se mostrar o contexto em que o CET/PR está inserido, seu papel e funções no que diz respeito às Políticas Públicas de Emprego, demonstrando como elas se estruturam no Brasil e como o CET se insere nesta problemática. O entendimento desta questão foi

fundamental para o desenvolvimento e compreensão do segundo capítulo, ou seja, o CET enquanto espaço institucional democrático. Nosso objetivo é debater os limites e contradições dos espaços públicos bem como da participação da sociedade no controle social e na gestão das políticas públicas, relegada ao espaço da democracia representativa. A última parte do trabalho é dedicada às nossas considerações finais.

2- DA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO COMO OBJETO DE ESTUDO

Nosso objeto de análise é o comportamento e posição dos atores sociais no CET/PR. Centralizamos nosso estudo na intervenção e capacidade de elaborar e gerir políticas de emprego e renda por parte dos diferentes atores, através do espaço tripartite, o que nos remeteu à tarefa de perceber o exercício da democracia naquele fórum, ou seja, a forma como estão sendo ocupados, pelos diversos setores organizados, os espaços institucionalmente democráticos e a forma como é exercido o poder social. Levamos em conta, também, os objetivos sociais, políticos e econômicos que são expressos por cada ator social, conjugados com a forma de relacionamento e busca de consenso que permeia os diferentes interesses representados.

Na sociedade organizada, na qual interesses conflitantes e corporativos estão em jogo, o respeito às regras do “jogo democrático” torna-se difícil. É preciso repensar as contradições dos regimes democráticos, pois a democracia é um método de governo fundamental para pensar as decisões coletivas, no qual deve estar prevista e facilitada a ampla participação da sociedade organizada (BOBBIO, 1987).

Segundo MARX,² para avaliar corretamente a realidade social de um Estado, não basta observar a constituição escrita ou tradicional vigente, é preciso observar como realmente funcionam as instituições, como se relacionam entre si as diferentes classes e quem, verdadeiramente, detém o poder do Estado em um momento dado. Partindo desta lição de Marx, procuramos neste trabalho analisar as relações, as inter-relações, as formas e os espaços de poder dos diferentes atores sociais no CET/PR, relacionando tudo isto com o contexto social e político. As relações de poder são consideradas como espaço onde as possibilidades de mudanças são esperadas e justificadas. Na busca do consenso, não há uma possibilidade única de saída, mas várias, cada ator vai tentar, no jogo de relações de poder, colocar a sua

2 MARX faz esta análise no O 18 Brumário, leitura sempre atual quando se quer analisar o poder e suas contradições.

“verdade”. Essa “verdade” está ligada à racionalidade de cada ator social, construída através da sua história de vida e participação na sociedade. Neste sentido, é fundamental compreender o comportamento, a ação, as convicções de cada ator, ou seja, compreender as razões válidas do mesmo, no contexto que pretendemos analisar.

O objeto de estudo proposto proporciona diversas análises e, dependendo do recorte a ser feito, várias contradições poderão ser percebidas. O ponto fundamental que nos interessa, ou seja, o nosso problema, são as limitações e potencialidades do CET/PR como fórum democrático institucional, na atual conjuntura política, desde o início da vigência do FAT.

É pertinente registrar que o interesse pelo tema resultou da nossa experiência como conselheira suplente do CET/PR, representando a Central Única dos Trabalhadores - CUT, no período de 1998 a 2000. O primeiro impulso foi a necessidade de contextualizar e aprofundar o conhecimento sobre a dinâmica daquele espaço de participação democrática, buscando qualificar a nossa intervenção. À medida em que foi se dando a interação desse processo, veio a necessidade de aprofundarmos o conceito de democracia, as formas de seu exercício e entender o espaço de participação da sociedade. Neste sentido, o CET/PR como espaço institucional democrático pareceu-nos um campo fértil para análise dessa problemática.

O CET/PR pode ser considerado, também, um ator social que atua, debate e delibera sobre diversos temas ligados às políticas públicas de emprego e renda, estando vinculado a uma organização maior, que é o Estado. Entender o funcionamento e os limites desta organização e, como se dão as interações dos atores individuais, analisar a capacidade de elaboração e debate desses atores no que se refere à política pública de emprego e renda é, para nós, parâmetro para reflexão da ação social e sindical da qual fazemos parte. Este envolvimento se, por um lado, favoreceu o conhecimento do objeto e atores envolvidos, por outro lado significou um esforço racional na depuração do empirismo.

Partindo do pressuposto que a participação dos conselheiros não se dá de forma individual, pois representam categorias sociais, que estão organizadas em instituições de classes com diferentes concepções ideológicas e estratégias de atuação, este estudo pretende compreender como se estabelecem as relações entre atores tão antagônicos - trabalhadores,

empregadores e governo. Ou seja, entender como se dão “os jogos de interesses”, as negociações e a busca de consenso. Esta perspectiva nos reporta a um estudo mais aprofundado das relações de poder, à ocupação de espaços pelos atores sociais e às formas de controle social sobre a definição de políticas e a utilização dos recursos públicos.

A representação tripartite é um espaço rico para o estudo das estratégias e formas de relação entre os atores envolvidos, os mecanismos de interlocução, o debate político e a capacidade dos atores na formulação de políticas de geração de emprego e renda.

Além do que foi exposto, a contribuição ao conhecimento sociológico é significativa na medida em que permite o aprofundamento dos processos em estruturas sociais distintas, imbutidas nas diferentes representações que se inter-relacionam no CET/PR. Uma outra contribuição está na análise das influências e dos comportamentos individuais dos atores, uns em relação aos outros, procurando conhecer como são resolvidos os conflitos e a busca de alternativas para estabelecer o consenso. É interessante perceber a forma como os atores sociais (conselheiros) concebem a organização (CET/PR), que fins e interesses estão ligados à sua participação e até que ponto existe o consenso.

A perspectiva de estudar as limitações e potencialidades do CET/PR, como espaço de controle social, pode permitir uma reflexão sobre o Estado e a ação pública, através da compreensão empírica das relações reais, tanto no interior do aparelho de Estado, onde o CET/PR está inserido, quanto entre os diversos segmentos representativos e entre esses e os respectivos setores de intervenção.

Ao analisar os limites e as potencialidades do CET/PR como espaço institucional democrático, a partir das estratégias de participação e produção dos participantes; perseguimos a forma como é exercida a democracia naquele fórum e como a questão do emprego é tratada nas diferentes perspectivas. Procuramos entender as relações entre e intra-atores sociais, como é exercido o controle social e, a capacidade de elaboração e aplicabilidade das políticas públicas em relação à geração de emprego e renda nos limites desse espaço. Ou seja, indagamos até que ponto o CET/PR se constitui como espaço público, de ação coletiva, de exercício da cidadania e democracia, formulador de políticas públicas.

O trabalho apresentado é um estudo de caso: as relações e dinâmica de funcionamento do CET/PR. Utilizamos como metodologia de análise o Individualismo Metodológico - IM que está ligado a sociologia da ação,³ por entender que esta metodologia dá conta do entendimento das ações individuais e coletivas presentes no CET/PR. Para ELSTER (1989), um dos teóricos do IM, o sujeito é simultaneamente individual e coletivo, argumento que reforça o marxismo, proporcionando sólidas microfundações para estudos da estrutura e mudança sociais, evitando assim, o marxismo funcionalista. Nesse sentido, partimos da criação do CET/PR, enfocando a conjuntura política, contextualizando-o em sua organização maior, o Estado. Para isso, reportamo-nos ao processo de construção das políticas públicas de emprego no país e à estrutura institucional montada. Também, o período de democratização ou “transição” foi alvo de análise, ao enfatizarmos os mecanismos de descentralização e, principalmente, da construção do marco institucional.

O estudo baseou-se, num primeiro momento, em levantamentos bibliográfico e de informações tornadas públicas e fornecidas pelo CET e pela SERT, como resoluções, atas, projetos, relatórios, estatutos, regimentos, planilhas e outros documentos. Para análise da ação dos atores, a partir deste conjunto de documentos, trabalhamos com as formações discursivas que inspiram as diversas falas, apreendendo os conceitos formulados sobre os assuntos em questão e percebendo a racionalidade que se faz presente, principalmente, na perspectiva trabalhada por FOUCAULT (1971) o qual busca as contradições entre o *discurso manifesto* sobre um “já-dito” e “um jamais-dito”.⁴ Utilizamos entrevistas com os representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, dirigidas por meio de questionário (Anexo 1).

3 A Sociologia da Ação tem dois princípios fundamentais: primeiro, considerar que todo fenômeno social é sempre resultado de ações, atitudes, convicções e de comportamentos individuais; o segundo, que completa o primeiro, é o da racionalidade, cabendo ao sociólogo procurar o sentido dos comportamentos individuais que estão em sua origem (BOUDON, 1995)

4 Segundo FOUCAULT, a análise do campo discursivo pressupõe: a compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de seu acontecimento; determinar as condições de sua existência; fixar seus limites e estabelecer correlações com outros enunciados; mostrar que outras formas de enunciação exclui. Buscando não só o que está manifesto, mas a conversa semi-silenciosa de um outro discurso, deve-se mostrar porque não poderia ser outro, em que exclui qualquer outro. (FOUCAULT, 1971, 39)

O resultado desse trabalho proporcionou dados qualitativos e quantitativos. Outra forma de consulta em relação aos atores, suas entidades e representação de classe valeu-se de documentos públicos, como boletins, *sites*, jornais e anais de congressos, para analisar a posição das entidades representadas no CET a respeito de questões relacionadas a emprego, qualificação, trabalho e renda.

A intenção era entrevistar todos os conselheiros do CET no período de 1994 a 2001, os atuais 15 conselheiros e os de mandatos anteriores. Frente às dificuldades, principalmente de localização e agendamento, selecionamos os conselheiros atuais e seus suplentes. Destacamos as entrevistas realizadas com o ex-conselheiro da Força Sindical, por sua participação inicial no CET e no Fórum da Parceria; a entrevista do ex-conselheiro da CUT, que coordenou a Comissão do Plano de Qualificação Profissional – PEQ, num período de consolidação da Comissão; a entrevista com a ex-conselheira do poder público, por ter participado em um período significativo do CET, onde foram explicitadas as polêmicas em relação à Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED. Nem todos os atuais conselheiros foram entrevistados, mas garantiu-se a representação de todos os segmentos. Sobre o período de consolidação do CET, 54% dos conselheiros entrevistados estão no CET/PR há mais de 05 anos e, desses, 36% acompanharam a criação do Conselho (Apêndice 3).

Além dos Conselheiros Estaduais do Trabalho, foram entrevistados o Secretário Executivo atual do CET e dois técnicos da SERT, que ocuparam assento no CET. Entrevistamos ainda, os técnicos responsáveis pela Coordenadoria de Formação Profissional - CFP, Coordenadoria de Intermediação o de Mão-de-Obra - CIM e Coordenadoria Geração de Emprego – CGE, além do Presidente do CMT de Londrina, um representante do CODEFAT e o Presidente do CET/MA. As entrevistas com quatro chefes de Escritórios Regionais de Curitiba, Londrina, Maringá e Ponta Grossa justificam-se na medida em que os programas e a estrutura da Política Pública de Emprego - PPE são assimiladas pelos responsáveis diretos e pela influência dos mesmos na construção das PPE, a sua indicação política, forma de atuação e visão sobre políticas públicas.

No total foram realizadas 39 entrevistas, caracterizando 7 categorias de atores: Conselheiros do CET(26), Secretários Executivos do CET (03), Coordenadores de Programa da SERT (03), Chefes de Escritórios Regionais – SINE/PR (04), Presidente do Conselho Municipal de Londrina (01), Presidente do Conselho Estadual do Trabalho do Maranhão (01) e Representante do CODEFAT (01). As questões foram elaboradas com roteiros diferenciados, conforme a especificidade dos atores (Anexo 1)

Outra fonte de pesquisa foi nossa participação nas reuniões do CET no período de 1998 a 2000, como conselheira suplente da CUT/PR, além de participação em várias reuniões no período de 2000 e 2001.

2 1- DEMOCRACIA, ESTRATÉGIAS E RACIONALIDADE NO ESTUDO DO CET

Para entendermos o CET/PR como organização e ator social, baseamo-nos em STINCHCOMBE (1965), que trabalha o conceito de estrutura social como conjunto de relações sociais que formam o ambiente da organização. Ressaltamos, também, o peso que o autor dá ao interesse das ciências sociais em estudar as organizações, com o intuito de responder “sob que condições grupos de interesses e partidos políticos são formados”. Aqui parte o nosso interesse em observar sob que condições os fóruns tripartites foram formados.

A primeira hipótese norteadora partiu da afirmação genérica: “*O CET/PR é limitado enquanto espaço institucional democrático*” e esta perspectiva remete-nos à história da criação dos conselhos institucionais e à lógica do discurso descentralizante das políticas públicas, tão em voga nos anos 1980. Num primeiro momento, inferimos que os conselhos foram criados por pressão dos movimentos sociais em defesa do processo de “democratização” do país, os quais estabeleceram uma forma mais incisiva de participação da sociedade, cobrando os direitos à cidadania e exigindo participação nos espaços de decisão e mesmo, como forma de controle por parte do Estado, das ações e manifestações promovidas pelos movimentos populares. Através de estudos, elaborados por POCHMANN (1995),

DINIZ (1997), AZEREDO (1998), entre outros, entendemos como e de que forma se processaram a descentralização e eficácia dos processos de decisão e a criação das Políticas Públicas no Brasil.

Após esta contextualização, retornamos ao CET e analisamos a sua origem e estrutura. Percebemos que os limites da democracia estão presentes desde a sua fundação, em função da ausência de um debate ampliado com a sociedade, tanto do ponto de vista dos objetivos e papel do CET, quanto da composição da comissão. Os espaços institucionais democráticos foram concebidos, em tese, com o objetivo de constituir instâncias privilegiadas de participação da sociedade. No caso, as Comissões de Emprego foram criadas com o objetivo de estabelecer diretrizes e prioridades para implementação das políticas de emprego financiadas com recursos do FAT. Percebe-se dessa forma, os limites da democracia representativa, limitada à “sociedade organizada”, alijando os principais demandantes, desse processo de participação, os desempregados. Sendo a questão do emprego um dos grandes problemas nacionais, consideramos o processo de discussão e funcionamento das comissões de emprego, reduzido e limitado. Diríamos até excludente, no qual o desempregado está excluído do mercado de trabalho e da discussão das políticas públicas.

O CET/PR, que deveria ser um órgão consultivo e deliberativo, não funciona como tal, pois na prática, muitas de suas deliberações não são acatadas e o governo exerce veto sobre as decisões, sem contar que a estrutura e máquina executora estão nas mãos do Estado, que pode controlar e limitar o avanço desse fórum. Essa constatação nos leva a uma análise dos limites do processo de representação e participação corporativas no Brasil. Enquanto em países politicamente desenvolvidos os mecanismos neocorporativos de representação estão centrados no modelo de garantias do Estado de Direito, considerado corporativismo societal (OFFE, 1984), na América Latina e, principalmente no Brasil, o corporativismo é mais estatal que societal (BOITO JR, 1991), ou seja, as organizações dependem do Estado, que outorga o reconhecimento da representação, regulando e controlando, através de mecanismos burocráticos, as entidades de classe. As corporações estão subordinadas à centralização

autoritária do jogo institucional, tornando-se processos de controle e regulamentação do conflito político através do Estado e suas instâncias.

Concordamos com STINCHCOMBE (1965), que as condições sociais afetam o grau de motivação da sociedade organizada,⁵ ou seja, os trabalhadores e empresários organizados em seus sindicatos representados no espaço CET/PR, através de suas entidades de classe e o governo. Essas condições sociais resultarão, ou não, em uma estrutura social em funcionamento voltada a algum propósito. Parece-nos apropriado perceber quais são essas condições sociais e de que forma elas se manifestam. Quanto à questão do emprego, diríamos que esta condição está dada: há uma demanda e, a princípio, há consenso na tentativa de buscar soluções coletivas para resolver este problema por parte dos três segmentos - trabalhadores, empregadores e governo. Essas condições não bastam para que o CET/PR funcione de fato como uma organização empenhada com esse objetivo. Várias nuances estão em interação e a própria competição na arena política, levantada por STINCHCOMBE (1965), deve ser objeto de análise. Assim os meios de competição entre forças políticas podem ser dispostos ao longo de um contínuo de coercitividade, uma vez que a limitação dos conflitos políticos depende das instituições que moderam o conflito. O autor destaca três variáveis capazes de modificar e limitar as relações de conflitos: controle militar; liberdade e socialização da elite. Nesta lógica, observamos no caso do CET a presença do controle governamental – detém o poder de veto, determinando quem ganha a competição; o sistema legal – exigência da publicização e transparência, limitando os meios de competição para técnicas mais passivas; a cultura política – determina formas de socialização e direção.

Este debate leva-nos a questionar o grau de influência e os efeitos das políticas do CET/PR na estrutura social, principalmente nas organizações representadas naquele espaço, considerando-se, a priori, que os participantes denominados “conselheiros” têm os mesmos direitos e deveres, onde o “patrão” escuta ali as propostas e as argumentações dos “trabalhadores” e vice-versa. Será que fora desse ambiente, os representantes “conselheiro-

5 O autor fala em população, usaremos aqui o termo sociedade organizada por achar mais adequado.

patrão” e “conselheiro-trabalhador” encontram algum espaço dentro das suas organizações para resolver, de forma conjunta, problemas como a crise de emprego e “empregabilidade”, encontrando soluções coletivas? Qual o grau de responsabilidade que esses conselheiros têm fora do espaço do CET?

Sobre o fator motivação, STINCHCOMBE (1965) levanta alguns elementos que levam os indivíduos a participar de uma organização e no caso dos atores sociais do CET, devem ser consideradas as suas participações enquanto representantes de diferentes segmentos sociais que, de forma distinta, registram graus de interesses diversos entre trabalhadores, empresários e governo. Consideramos, também, que cada categoria pode ser identificada de forma diferenciada, exemplo: trabalhadores são representados pela CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT e, Social Democracia Sindical – SDS. Os empregadores também, são representados de forma diversificada (indústria, comércio, agricultura e agropecuária) e o governo contempla as diferentes secretarias afins (Sec. do Trabalho, Sec. Indústria, Sec. Agricultura, Sec. Saúde) e representação do Ministério do Trabalho através da Delegacia Regional do Trabalho – DRT. Alertamo-nos pela dimensão e complexidade dessas representações e dos diversos interesses e motivações que levam as entidades a participar deste fórum. Por outro lado, temos em conta, o interesse individual de cada conselheiro, ou seja, os elementos subjetivos que levaram cada um a participar do Conselho, a sua visão e concepção do papel do Conselho e a forma como essas características influenciam a relação e a posição tomadas pelos atores dentro daquele espaço. Estes elementos vão determinar de alguma forma a distribuição do poder e a dinâmica do trabalho no CET/PR.

Percebemos que dentro do CET/PR, a motivação individual dos participantes não se dá apenas pelo título “conselheiro”, considerado um “*status*”, mas também pelo fato de ser um fórum de excelência na gestão e aplicação dos recursos públicos provenientes do FAT. Isso nos levou à formulação de uma segunda hipótese: “*A motivação maior da participação está centrada na disputa pelos recursos do FAT*”.

Em princípio, parece sustentada esta hipótese, já que um dos papéis das comissões de trabalho são justamente gerir os recursos do FAT, aprovando as políticas e prioridades a serem

desenvolvidas com estes. Se não houvesse recursos, haveria interesse na participação? Neste sentido, analisamos como se processou a aprovação dos diversos projetos e programas, o destino dos recursos no período de 1995 a 2001, bem como se deu o debate corporativo e o funcionamento das estratégias e disputas pelo poder, principalmente, o resultado dessa dinâmica frente às demandas e seus reflexos para os verdadeiros demandantes, os desempregados. Esses podem, inclusive, serem negligenciados, algumas vezes, em nome de disputas próprias das representações corporativas.

Um outro ponto a ser considerado neste debate é o da racionalidade, isto é, compreender as ações individuais este postulado, entre outros, próprios da sociedade capitalista. Segundo BOUDON (1995), o comportamento de um ator, em princípio, é sempre compreensível, o que não significa que o observador tenha acesso imediato às razões do ator. Na maior parte dos casos, essas razões devem ser reconstituídas através do entrecruzamento de informações que contemple o contexto social e os aspectos culturais do observado.

Partimos do pressuposto que o CET é uma estrutura de poder, onde cada um dos participantes tem o mesmo poder de voto e todos dispõem de certa capacidade de negociação. Alguns, ao serem capazes de controlar incertezas mais cruciais para o conjunto são, de igual modo, capazes de estruturar as negociações a seu favor.⁶ Todo esse processo determina o papel e o espaço que cada ator conquista por sua capacidade de intervenção, articulação, liderança, de compromisso, determinando principalmente o grau de confiabilidade entre o ator e o grupo. Nesse processo vai se clareando os interlocutores de cada segmento, atores assediados para o estabelecimento de negociações, articulações e alianças.

O trabalho de investigação traz elementos complexos e o aprofundamento das categorias de análise proporciona entendimento dos fenômenos. Seleccionadas algumas são fundamentais para o recorte do objeto, ou seja, os limites e as potencialidades do CET/PR, como fórum democrático institucional, privilegiando a análise do próprio Estado Democrático,

⁶ Os conselheiros patrões, por exemplo, terão que aprender a ouvir as propostas dos trabalhadores, respeitando suas posições e as diferenças ideológicas. Novas táticas poderão ser exercitadas, alianças poderão ser feitas de diferentes formas e com diferentes atores, dependendo da estratégia.

espaço de representação e construção de políticas públicas. Outro ponto fundamental foi a análise das estratégias de poder dos atores, com base em CROZIER, para quem “os fenômenos de poder acompanham necessariamente todos os processos de integração social,(...) não há integração ou sociedade possível sem poder” (CROZIER, 1981, p.18). O entendimento das formas de comportamento dos diferentes atores, bem como sua influência, ou seja, os jogos de interesse, remetem-nos à compreensão da racionalidade presente em cada ator na organização.

2.1.1- Democracia

A questão democrática, como demonstrou Marilena Chauí, em *Cultura e Democracia*, é um tema enigmático e, sempre retomado, na medida em que coloca a todos como sujeitos, sem que possam reivindicar o lugar imaginário do saber separado.⁷ Através do estudo das perspectivas liberal, marxista, estruturalista, hegeliana, CHAÚÍ (1997) traz à tona elementos que consideramos importantes. Na perspectiva liberal, por exemplo, há duas diferentes concepções. Uma concepção do modelo democrático, formulada por Schumpeter, que considera a democracia como mecanismo de escolha dos governos; noção da elite dirigente; sistema eleitoral que preserva a sociedade contra a tirania; modelo político está relacionado à idéia de mercado de consumo; aparato estatal moderador de conflitos. A outra concepção, de Macpherson, critica o modelo schumpeteriano, baseado no modelo elitista e do cidadão consumidor. Propõe a “democracia participativa”, apontando algumas condições de realização: a) mudança da consciência popular, não mais como consumidora, mas como agente e executor; b) diminuição da desigualdade social; c) proporcionar maiores espaços de participação; d) conscientizar a população sobre o ônus social do capitalismo e da apatia política.

⁷ Remete-se à polêmica entre filósofos (detentores das idéias) e sociólogos (conhecedores dos fatos), na disputa entre a verdade, que acaba por limitar a atuação de ambos, privando o filósofo de contato com o mundo e o sociólogo, da interpretação do sentido de sua investigação. (CHAÚÍ, 1997, p 137) A autora reforça a idéia que na construção da práxis social estão imbutidas as diferenças entre saber e fazer, ou seja, os limites entre a teoria e a prática.

As duas análises, diferentes em sua ordem prática, partem da mesma concepção, pois tomam a democracia como um sistema político que repousa sobre postulados institucionais tidos como condições sociais da democracia, assim: a) legitimidade do poder é assegurada pelo processo eleitoral, b) eleição pressupõe a existência de partidos; c) competição pressupõe liberdade de expressão, opinião pública; d) a periodicidade regular protege do risco da perpetuação de um grupo no poder; e) o aparato judiciário através da Constituição garante a integridade do sistema. Esse conjunto de critérios, segundo CHAUI, configura a democracia como uma forma de vida social, que se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo.⁸ Assim a democracia modelada sobre o mercado e sobre a desigualdade sócio-econômica é uma farsa bem sucedida, visto que os mecanismos por ela acionados destinam-se apenas a conservar a sua impossibilidade efetiva. É esse ponto que nos interessa aprofundar ao estudar os limites do CET/PR como espaço democrático institucional, justamente, os limites do modelo de democracia representativa.

Para SANTOS (1999), é preciso “reinventar a democracia”; a partir de três princípios básicos: não basta pensar em alternativas, é preciso um pensamento alternativo de alternativas; centralizar na distinção entre ação conformista e ação rebelde, ação com clinamen;⁹ reinvenção de espaços-tempo que promovam a deliberação democrática. O autor coloca como exigência a construção de um novo contrato social mais inclusivo, que deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza; mais conflitual, porque a inclusão dar-se-á tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença; deve incluir os espaços tempo local, regional e global; e, por último, a deliberação democrática deve ser uma exigência cosmopolita, não ter sede própria, nem materialidade institucional específica, portanto, não

8 Essa perspectiva democrática também é trabalhada por BOBBIO (1996) em *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo* e TOURAINE (1994) *O que é democracia*

9 O autor trabalha o conceito de clinamen em Epicuro e Lucrécio: “Clinamen é a capacidade de desvio atribuída por Epicuro aos átomos de Demócrito, em quantum inexplicável que perturba as relações de causa e efeito. O clinamen investe os átomos de criatividade e de movimento espontâneo. O conhecimento como emancipação é um conhecimento que se traduz em ações com clinamen” (SANTOS, 1999, p. 110).

deve assentar-se sobre distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre público e privado. (SANTOS, 1999, p. 111-112)

Estudos feitos por SANTOS (2002) apontaram para práticas que aprofundam a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de as tornar mais inclusivas, buscando ainda formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa. Percebemos, dessa forma, que as instituições democráticas, como os conselhos tripartites, exigem novos papéis, a serem aprendidos para sua eficácia, para não correr o risco de apenas reproduzir o sistema. Nosso interesse é perceber se existe a ação efetiva de fazer do CET/PR um espaço democrático, o que exige um processo de inventar novos papéis e determinar novas relações. Tentamos perceber como isso está se dando concretamente.

A construção de espaços públicos, como esforço de controle social do Estado, pode garantir maior transparência, publicização e decisão com participação da sociedade organizada. De acordo com a composição e atribuição do CET como espaço público; a composição tripartite e paritária, são elementos que respondem pela sua natureza pública e democrática. O desafio está na construção de mecanismos que garantam aos atores envolvidos participar em igualdade de condições dos processos deliberativos. O avanço do processo de construção democrática contribui para explicitar os diferentes projetos políticos. E revelam a heterogeneidade da sociedade civil. A construção da democracia é complexa e dinâmica, permeada de disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e limites desses processos.

2.1.2- Estratégias de Poder

O espaço da organização é de troca e poder e faz com que a sua estrutura torne-se ameaçada pelas estratégias de poder dos participantes e demais atores envolvidos. Neste

sentido, podemos comprovar no CET/PR, formas explicitadas de poder, através da imposição e intervenção do executivo e/ou posições tomadas pelos atores, de entraves nas discussões e encaminhamentos. Por exemplo, pedidos de vistas nos processos, ameaças de esvaziamento do quorum nas reuniões, denúncias e recursos às instâncias superiores e, mesmo, pressão externa, como no caso da PED,¹⁰ são estratégias marcadas pela ambigüidade dos vínculos causais, dos acontecimentos, das seqüências meios/fins e suas significações para os atores e segmentos envolvidos. Dessa forma, o processo de definição da agenda pública, da qual o CET é responsável, orienta-se pelo jogo de forças políticas internas e externas; as pressões influenciam na formulação das políticas públicas e na deliberação das demandas.

O estudo das estratégias dos atores que compõem o CET/PR torna-se fundamental, na medida que permite entender os sistemas complexos dos atores individuais e coletivos, que dão vida aos processos de elaboração e de execução das políticas públicas. Consideramos que os fenômenos do poder, enquanto relações entre atores e grupos (corporações) e, enquanto processos, atingem, com seus objetivos e regras de jogo, o sistema organizado, do qual participam os diversos protagonistas.

Para CROZIER (1977),¹¹ é preciso uma análise mais aprofundada sobre as estratégias dos jogadores para entender a chave do seu comportamento, pois na confrontação entre os atores, é preciso perceber as trocas de possibilidades de ação. A relação de forças é a confrontação das capacidades respectivas de manter a imprevisibilidade de seu comportamento futuro em maior grau que o adversário. Força, riqueza, prestígio, autoridade legítima só têm influência na medida em que dão aos que os possuem uma liberdade maior de ação. A canalização e a regularização dessas negociações não advêm de uma estrutura extrínseca, mas têm origem na própria dinâmica das relações de poder em que cada um se encontra envolvido.

10 Os conselheiros do CET/PR, não aceitando o rompimento do convênio da PED pelo governo do estado, articularam a participação de entidades sindicais e dos pesquisadores responsáveis pela pesquisa em reuniões do CET/PR como forma de pressão ao executivo e a outros conselheiros reticentes

11 O autor rejeita o determinismo estrutural ou social e faz uma crítica ao funcionalismo e ao modelo burocrático - hierárquico (Weber), para ele, os atores dentro da organização movimentam-se num jogo de cooperação e conflito, as relações de poder são estabelecidas através de negociações permanentes.

Os limites são objetivos formais e informais fixados pela organização e aceitos pelos participantes

O estudo das relações de poder e dos seus limites leva-nos a recorrer a outro conceito a fim de explicar a vida nas organizações, que é o de jogo como mecanismo fundamental de estruturação das relações de poder e da cooperação no seio das organizações. Assim, o CET/PR será analisado como resultado de um conjunto de jogos de que participam diferentes membros da organização, cujas regras formais e informais delimitam um leque de comportamentos “racionais” de ganho possível, que se expressam nas escolhas.

Na noção de jogos de cooperação e conflito, a idéia de contexto é fundamental. Através do contexto são percebidas e analisadas as oportunidades e comportamentos do jogo. O contexto não é dado objetivamente, não é estável, está relacionado com as condições de ação dos membros da organização através da qual ele é constituído. Estratégias dependem do contexto e da contingência, regras universais não existem, dependem de cada situação (CROZIER, 1977). Nesta teoria, relacionam-se as características ambientais com os atributos organizativos e conectam-se variáveis com as predisposições diversas dos membros da organização. Os membros do CET/PR não interagem em um contexto abstrato, mas com interlocutores históricos e concretos, com os quais estabelecem relações de troca e de poder e personificam segmentos de contexto, dos quais constituem “intermediários” da organização.

Para compreensão das estratégias de poder e construção de políticas públicas, consideramos também a contribuição de SEIBEL (2000), que nos alerta sobre a necessidade de analisar a concepção de seletividade proposta por OFFE,¹² e a racionalidade social, na avaliação e propostas de políticas públicas. SEIBEL (2000) lembra que a forma da democracia seja ela representativa, delegativa ou participativa também constitui elemento selecionador e excludente de grupos, interesses ou demandas. Dessa forma, percebe-se procedimentos institucionalizados que marcam a previsibilidade da formulação e implementação das políticas

12 OFFE, C. Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 O autor utiliza a expressão “sistemas de filtros” cujo “mecanismo de seleção” opera em vários níveis (estrutura, ideologia, processo e repressão)

públicas no CET, caracterizados não só pela estrutura política organizativa (composição), mas também pelos procedimentos burocráticos que orientam o trabalho do Conselho. Dessa forma, os processos e demandas passam por instâncias hierárquicas e burocráticas (assessores, coordenadores, comissão de trabalho e pleno), que realizam pré julgamentos e definem *a priori* o conteúdo das demandas. Assim, a formulação da agenda pública também sofre parâmetros burocráticos de exclusão e avaliação. Esses processos funcionam como sistema de filtros e processo de seleção, produzindo exclusões de possíveis demandas e ações públicas. Segundo SEIBEL (2000), o processo de seletividade produz a exclusão de demandas e necessidades que através do jogo de estratégias e filtros são remetidas ao âmbito dos particularismos, da não visibilidade pública.

2.1.3- Racionalidade

Percebemos a presença de inúmeros tipos de racionalidade no CET/PR na ação dos conselheiros - burocrática, técnica; política, ideológica – conforme a categoria ali representada. As alternativas de escolhas e decisões associam-se a um conjunto de conseqüências, dependendo dos objetivos de cada ator. O ator que toma a decisão estabelece uma função utilidade, de acordo com conseqüências previstas e preferenciais. As relações sociais dos indivíduos são construídas durante sua socialização “racional” em determinado contexto social. Dessa forma, a racionalidade do sujeito e ator individual é limitada na e pela sociedade.

Consideramos para esta análise a contribuição de MARCH (1975), que propõe, primeiramente, o estudo das características da racionalidade humana postas no processo decisório na organização. O autor percebe como o processo decisório se organiza por programas ou estratégias. Também, a análise do fenômeno da identificação com a organização é considerada como um processo, no qual são levados em conta o debate do pertencimento e a pressão motivacional. As implicações do processo decisório, no caso do CET/PR, detém-se na análise da produção e a direção das políticas públicas e, na seqüência, o processo de divisão de tarefas e cumprimento das deliberações. Neste caso, analisamos a dinâmica dos diversos

grupos de trabalho ligados ao CET: Comissão do PROGER Rural, Comissão do PROGER Urbano, Comissão do PEQ – Programa Estadual de Qualificação, Comissão de Acompanhamento dos Conselhos Municipais, cada qual tendo o seu coordenador e grupo de apoio, além dos Núcleos Temáticos: Trabalho Infantil e Escravo e Relações de Trabalho.

Para CARVALHO (1996), as estruturas, os papéis, as normas, a tomada de decisão fazem parte de um processo de adaptação e de reação face às contingências do ambiente externo. A análise passa pelo ambiente externo, o contexto, considerando uma série de variáveis independentes que determinam e explicam o funcionamento interno das organizações, sendo que este é objeto de adaptação das contingências do ambiente externo em que se inserem. A estrutura e função, assim como os processos de decisão e de liderança são determinados, em última instância, pelas pressões e oportunidades do ambiente externo, que se revelam cada vez mais complexas, dinâmicas, diversificadas e turbulentas. Para exemplificar, a ação legislativa e executiva do Estado, os interesses das corporações, a intervenção de diversas instituições tendem a influenciar significativamente a dinâmica de trabalho no CET, provocando desgaste no processo de decisão, criando clima de instabilidade entre os atores, que não deixam de seguir as determinações ideológicas dos grupos que representam. É necessário conhecer os fatores do ambiente externo que informam o funcionamento do CET/PR, pois eles determinam, em última instância, a eficiência do Conselho no domínio das suas atividades e consecução dos seus objetivos. Portanto, é fundamental o conhecimento sobre o CODEFAT, que regula através de resoluções, o papel dos Conselhos e a forma de destinação dos recursos. É necessário, também, conhecer o Estado, suas instâncias e diversas corporações envolvidas no Conselho. A integração desses diferentes ambientes no funcionamento do CET são observáveis através das estratégias adotadas no processo de tomada de decisão.

CROZIER (1977) adverte sobre a supervalorização que se dá à racionalidade do funcionamento das organizações, que pode incorrer em mecanicismo e determinismo. Uma análise mais aprofundada revela a complexidade do comportamento humano, ressaltando inclusive que, mesmo em situações extremas, o indivíduo guarda um mínimo de liberdade.

Dessa forma, é preciso compreender o ator como agente autônomo capaz de cálculo e de manipulação, que se adapta e inventa em função das circunstâncias e dos movimentos dos outros (CROZIER, 1977, p. 38)

CROZIER entende a organização como um reinado de relações de poder, de influência, do mercado e do cálculo, relações conflituosas que não se ordenam conforme um esquema lógico integral, por isso afirma que a condução humana é sempre expressão e colocação em aberto de uma liberdade e, por mínima que seja, traduz-se em escolhas oportunizadas para o ator; portanto, não inteiramente previsível, pois é sempre contingente e não determinada (idem, p.39).

Uma outra abordagem é possível pelas teorias da rede, que complementam a teoria da contingência e do contexto. Nessa perspectiva, GRANOVETTER (1992) alerta para o comportamento dos atores ligados ao contexto social, na qual várias abordagens são apresentadas: a relacional, que implica serem os atores dirigidos à ação por pressões imperativas; a posicional, em que são dirigidos pelas pressões de conformidade de *status*. Teóricos das redes enfatizam não apenas os laços diretos de um ator, mas também suas posições dentro da rede maior de laços, através de um conjunto de atores.

A perspectiva de análise do CET, enquanto ator social, apresenta um aspecto da racionalidade impregnada em sua estrutura, que é a burocracia.¹³ Há racionalidade burocrática nos estatutos, normas, legalização da participação e controle. Há burocracia na legitimação retórica, representada nos rituais do CET: reuniões do Conselho, reuniões de trabalho das Comissões, a hierarquia burocrática presente nos papéis do Presidente do Conselho e Coordenadores das Comissões de Trabalho.

¹³ Embora Weber tenha elaborado a burocracia como um tipo ideal, crença das propriedade eficiente da burocracia e o progresso desse modo de organização, também foi um dos grandes críticos de seu emprego, alertando que as formas burocráticas ganham vida própria, reduzindo os indivíduos ao status da engrenagem de um mecanismo em movimento, aprisionando a humanidade numa “prisão de ferro”. Ver A ética protestante e o espírito do capitalismo.

As análises apresentadas deixam clara a necessidade de aprofundamento sobre a concepção de democracia, fundamental para entender o processo de ações estratégicas dos atores, que comportam diferentes concepções de mundo.

Os critérios para definir a existência da democracia ainda são limitados.¹⁴ Sua principal característica tem sido a presença de processo eleitoral periódico.¹⁵ Dessa forma, o processo de democratização no Brasil, além de recente, mostra-se fruto de um pacto de elite, através da recomposição jurídica sem reforma econômica e social. A cultura política do país pouco se alterou,¹⁶ pois traduz o pensamento da classe dirigente preso à idéia de democracia seletiva e, dessa forma, a participação torna-se limitada. Os espaços políticos ainda levam em conta o poder econômico de cada ator social¹⁷ e os espaços institucionais são regulados pelas representações corporativas.

O estudo desses elementos em nossa problemática é uma oportunidade para discutirmos a questão do poder e dos limites dos espaços do exercício da cidadania e democracia.

14 Países como Cuba e China, apesar de todo o avanço social, não se encaixam nos critérios democráticos, por exemplo

15 O contrasenso é que em alguns países, como o Brasil o voto é tratado como dever e não como direito. Em outros, onde não há obrigatoriedade do voto, como exemplo os EUA, há uma abstenção significativa por parte dos eleitores, principalmente dos excluídos, marcados pelo desânimo e desinteresse pela política.

16 SEIBEL (2000) define cultura política como um poder disseminado (consentido ou imposto) entre classes e segmentos sociais que se relacionam (econômica, política e ideologicamente) e materializado numa práxis cristalizada (ação e relação) que organiza, encaminha e realiza interesses de classes e segmentos sociais. O autor destaca que as estruturas de poder que deram sustentação na formação do Estado Brasileiro são do tipo patrimonial e burocrática e que apesar do tempo ainda se mantêm, principalmente a primeira; quanto à segunda, argumenta que sofreu mudanças de conformação neoliberal. Nesse sentido, ao analisarmos o resultado das eleições 2002, além dos avanços significativos, com mudança de poder, maior participação do eleitor na decisão, percebemos a manutenção da característica patrimonialista; a origem do poder político administrativo conferido à sociedade civil, mas expressão de esferas privadas, a expectativa da administração/gestão permeada de personalismo; o reflexo disto está na constatação de que os eleitores votaram no candidato do partido e não no partido

17 Exemplo disso está na eleição de Ratinho Júnior, eleito o Deputado Estadual mais votado do Paraná, com 189.739 votos e na própria composição, em 2002, da candidatura à presidente de Luis Inácio Lula da Silva, marcada pela formação de uma chapa articulada entre o capital (empresariado nacionalista, entre outros representantes da burguesia) e o trabalho.

3- AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E O CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO DO PARANÁ

A discussão sobre políticas públicas de emprego e renda tem tido destaque no debate político dos últimos anos. A valorização do tema está diretamente associada ao crescente índice das taxas de desemprego à perda da capacidade de geração de novos postos de trabalho formal e, conseqüentemente, ao aumento da precariedade do trabalho, com altos índices de flexibilização e aumento da informalidade.

A criação do FAT e do CODEFAT, em seu formato tripartite, deu um novo caráter às políticas públicas de emprego no país. Através desse modelo de gestão conseguiu-se ampliar o debate, implementando políticas passivas e ativas de emprego e renda de abrangência nacional. O FAT foi instituído em 1990 como um fundo fiscal e financeiro destinado a custear as políticas de mercado de trabalho no Brasil. As receitas do FAT provêm das contribuições do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, bem como de receitas financeiras próprias, provenientes dos juros recebidos pelo seu patrimônio. Segundo dados levantados por MACEDO (2001), em 2000, já descontados os 20% da Desvinculação de Recursos da União – DRU, o FAT alcançou R\$ 7,4 bilhões, provenientes do PIS/PASEP e R\$ 4,5 bilhões de receitas próprias. Dessa forma, os recursos permitem a manutenção de vários programas nacionais, com o objetivo de proporcionar emprego e renda, entre os quais destacamos o Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, além do financiamento do Seguro Desemprego e do Sistema Público, que inclui a intermediação de mão-de-obra.

A experiência do FAT é um marco pela importância do financiamento para políticas de emprego, pela exigência e carência do país, mas também é significativa porque inaugura um espaço de decisão tripartite, com criação de uma dinâmica descentralizadora, proporcionando a proliferação de conselhos estaduais e municipais em todo o país, pois só recebem verbas os municípios que têm conselho ou comissão constituídos. Isso tem exigido o esforço de vários

setores da sociedade para formulação e desenvolvimento de programas e tem motivado várias iniciativas do poder público e governos estaduais na qualificação de gestores de políticas de emprego, exigindo inclusive o envolvimento das universidades e centros de pesquisa.

Este capítulo tem como objetivo discutir as políticas públicas de emprego e renda, situando-as no contexto de transformações no mundo do trabalho e seus reflexos no país. Com o estudo do papel do Estado e das instituições democráticas na construção de alternativas, esclarecemos de que forma se estruturou o Sistema Público de Emprego - SPE e como se insere o CET/PR nessa problemática. Queremos esclarecer nesse trabalho, além dos limites da democracia representativa, o significado do que é “público”. Público não é sinônimo de estatal e deve compreender a participação da sociedade organizada, juntamente com o Estado, poder público.

3.1- A TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO E DO MERCADO DE TRABALHO

A intensificação dos sistemas de produção e distribuição globalizados, os avanços tecnológicos e o acirramento da competição têm trazido conseqüências às relações de trabalho, com aumento do processo de exclusão social e precarização. Estudos recentes têm mostrado um significativo aumento no ritmo das atividades, que além da diminuição dos postos, causa várias doenças ocupacionais, como lesão por esforço repetitivo – LER e doenças osteomusculares decorrentes do trabalho – DORT, que têm deixado muitos trabalhadores inválidos.

A experiência tem demonstrado que as lutas pela redução da jornada, da extrapolação e prática das horas extras não são suficientes; é preciso reivindicar, também, a diminuição no ritmo do trabalho. Outro elemento fundamental neste processo é desmistificar o “culto ao trabalho”, tema tratado por LAFARGUE,¹⁸ há quase dois séculos e retomado por outros autores com diferentes perspectivas e abordagens.

¹⁸ LAFARGUE, P. O direito à Preguiça, escrito em 1880. Ver edição: São Paulo. UNESP, 2000

Com o desenvolvimento econômico e as novas formas de organização industrial, a partir da monopolização capitalista, o mercado de trabalho foi constituído de forma segmentada, trazendo mudanças na força de trabalho. Essas mudanças fizeram com que o exército industrial perdesse parte da sua função e gerasse mercados diferenciados. Estudo feito por POCHMANN (1995), subdivide o mercado em mercado de trabalho institucionalizado (mercado primário) e mercado de trabalho desregulado (mercado geral).¹⁹ No primeiro, localiza-se a parcela da força de trabalho de uso interno ao grande capital (empresas oligopolistas e setores dinâmicos), sendo que nesse setor, a situação dos trabalhadores é mais confortável, com políticas de cargos e salários, investimentos em qualificação, políticas que garantem, em certa medida, estabilidade na formação do salário e de carreira na empresa, entre outras vantagens. No mercado geral de trabalho está situada a massa assalariada da população ocupada. Com baixa exigência na qualificação e experiência, reduzida segurança no trabalho, rotatividade no emprego, menor remuneração e pouca organização dos trabalhadores, neste setor, o exército industrial de reserva influencia significativamente o rebaixamento dos salários.

Segundo CASTELLS (2000), a transformação da estrutura ocupacional também é influenciada pela variação histórica de modelos de mercado de trabalho, conforme as instituições, são influenciadas, também, pela cultura e os ambientes políticos de cada país ou região. Através de estudo comparativo o autor vai demonstrar o limite da teoria clássica do pós-industrialismo, colocando que o maior índice de produtividade e crescimento vivenciados se deram no auge da sociedade industrial. Não concorda também com a teoria do fim da indústria em detrimento dos serviços. Resgata estudos realizados que demonstram a dependência direta dos serviços com a produção na indústria (CASTELLS, 2000, p.226). Outra ressalva que o autor faz à teoria do pós-industrialismo é a de que as características apresentadas unem-se na evolução histórica levando ao modelo único da sociedade informacional. O paradigma informacional, trabalhado também por LOJKINE (1995), é caracterizado pela revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação. Estes

¹⁹ Questão abordado também por HARVEY(1993) em a A condição pós moderna. uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.(1993)

novos processos contribuíram para um aumento acelerado na produtividade, dando um novo impulso ao sistema capitalista. Conseqüentemente, provocaram mudanças nas relações de trabalho.

Para CASTELLS (2000), o lógico estrutural do sistema produtivo da sociedade informacional deve ser analisado separadamente da estrutura social. Ressalta a crescente interdependência da força de trabalho em escala global, pelos seguintes mecanismos: influência das empresas multinacionais e suas redes internacionais coligadas; impactos do comércio internacional sobre o emprego e as condições de trabalho e os efeitos da concorrência global e do novo método de gerenciamento flexível sobre a força de trabalho. Dessa forma, pode-se observar se um paradigma econômico e tecnológico específico induz estrutura social e de que forma. Ressalta a importância de a observação ampliar o escopo cultural e institucional, para separar o que pertence à estrutura da sociedade informacional daquilo que é específico à trajetória histórica de determinado país.

Os apontamentos feitos por CASTELLS reforçam a necessidade da sociedade discutir as conseqüências da acumulação flexível, sob risco de termos uma sociedade do trabalho ainda mais fragmentada. Isto implica redefinição do trabalho e do mercado de trabalho, da organização social e dos valores culturais. Neste sentido, o resultado dos empregos dependerá de uma reação institucional global que discuta formas de preservação do emprego e da renda, contrabalançando expansão da demanda com aumento da produtividade, patamares sociais na discussão de salários e benefícios, redução da jornada com redução do tempo e ritmo de trabalho e principalmente outras formas de trabalho e renda, como experiências de economia solidária.

3.1.1- Mercado de Trabalho e Desemprego no Brasil

Para a análise do mercado de trabalho e a situação do emprego no Brasil, é preciso considerar as particularidades do país, problemas estruturais de longa data, alto índice de informalidade, heterogeneidade, desigualdades regionais e exclusão social.

O desenvolvimento econômico brasileiro, ao invés de promover a homogeneização social, criou desigualdades não superadas desde o período colonial. Os baixos níveis de produtividade e baixos padrões de vida no setor agrícola tradicional são resultados da forma de distribuição e ocupação da terra.²⁰ Somados a uma política agrária de proteção e subsídios ao grande proprietário “exportador”, consolidaram uma política excludente aos pequenos proprietários e trabalhadores rurais; reforçada pelo incentivo à ocupação dos centros urbanos, com o objetivo de acelerar a industrialização do país. A forma como se deu a mudança do modelo agrário exportador para o industrial trouxe como consequência o êxodo rural, a concentração de terras e a formação das grandes periferias urbanas.

Mais tarde, na década de 1970, verificou-se que o volume de emprego gerado pelo setor industrial era inferior ao esperado, tornando o problema do desemprego e do subemprego um fenômeno visível. Também se evidencia que a política de urbanização acelerada não foi acompanhada de medidas que dessem conta do problema do êxodo rural e de uma política de pleno emprego. A dificuldade de inserção no mercado de trabalho fez com que essa população (migrantes rurais) passassem a viver à margem do sistema, ocupando espaços criados pela própria dinâmica da acumulação capitalista, a informalidade,²¹ com pequenas

20 Segundo dados cadastrais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 1998, existiam mais de 59,7 mil imóveis rurais não produtivos no país, ocupando uma área total de 166 milhões de hectares, suficientes para assentar cerca de 2,6 milhões de famílias. Os dados do INCRA revelam ainda que de 1992 a 1998, a área total controlada pelos imóveis rurais maiores de 2000 hectares foi ampliada em 56 milhões de hectares, superando muito o espaço total desapropriado pelo governo nos últimos anos (DIEESE, 2001, p. 219)

21 Para entendimento deste setor, consideramos pertinente o estudo do Departamento de Estudos Sócio Econômicos e Políticos da CUT- DESEP (1999), o qual define duas formas para conceituar o trabalho informal: a primeira é caracterizada a partir da precariedade da ocupação e considera as atividades produtivas executadas à margem da legislação vigente (trabalhadores por conta-própria, sem carteira assinada e os não remunerados); a outra forma, define como trabalho informal aquele vinculado a estabelecimentos de natureza não tipicamente capitalista, assinalado pelo baixo nível de produtividade e pela pouca diferenciação entre capital e trabalho. Dessa forma, a capacidade de geração de renda do trabalho informal depende da expansão do setor capitalista da economia, que gera demanda por bens e serviços. Daí a importância de ressaltar o caráter subordinado do setor informal no sistema econômico capitalista. (Emprego e Renda, cadernos da CUT, n° 2, 1999)

atividades mercantis e serviços temporários. Conjugando reduzida renda gerada pelas atividades capitalistas e elevado número de trabalhadores informais.

No início dos anos de 1960, a estrutura produtiva do país estava integrada com o avanço da industrialização, resultado do Plano de Metas do Governo Kubistchek. A expansão das bases sociais dos sindicatos e partidos populares e a crise estrutural vivida pelo país impulsionavam a luta pelas reformas democráticas. A relativa liberdade possibilitava a pressão política exercida pelos sindicatos e partidos sobre o Estado, conseguindo significativa elevação do salário mínimo, entre outros benefícios, situação que favoreceu a ampliação de discussões como a da Reforma Agrária, debatida na curta gestão do Governo de João Goulart, entre outras políticas. Este avanço foi interrompido pelo golpe político de 1964, com o regime militar que se instalou no país; o salário mínimo foi reduzido e, a partir de 1966,²² os reajustes passaram a ser regulados por lei. A legislação sobre estabilidade no emprego foi eliminada com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, mantido por contribuições obrigatórias, o que favoreceu certa socialização dos custos de demissão entre as empresas, facilitando a rotatividade da mão-de-obra. A eliminação da estabilidade no emprego aumentou a insegurança e as contratações tornaram-se flexíveis, respaldando as empresas a ajustar a quantidade de trabalho via demissões/contratações ou por meio de horas extras.

A partir dos anos de 1990, as mudanças em curso no mundo, principalmente no âmbito do trabalho, foram sentidas mais drasticamente no Brasil. O capitalismo se recompôs com novo projeto na ideologia neoliberal e novas condições de acumulação. Impôs-se um modelo de estabilização excludente, com o desmantelamento do Estado, de sua capacidade de promover o desenvolvimento e uma política de enfraquecimento dos sindicatos. Dessa forma, a organização dos trabalhadores apesar de algumas conquistas patrocinadas pelo “novo

22 Ver Anexo 04 – Médias Decenais do Salário Mínimo de 1940 a 1990

sindicalismo”,²³ não conseguiu romper com a estrutura sindical corporativa e oficial, dificultando o processo negocial, a legitimidade de representação²⁴

*Características do desemprego no Brasil*²⁵

Estudos feitos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos - DIEESE (1999), entre outros, demonstram que os vários programas de estabilização, tentados nos governos de Sarney a Fernando Henrique Cardoso (1985–2002), trouxeram conseqüências drásticas aos trabalhadores e os efeitos da “estabilização” monetária perduram de forma frágil. A dívida social cresceu e a dívida externa também. A opção de medidas de choque sobre os juros teve efeitos sobre o emprego.²⁶ Nesse sentido, caracteriza-se o caráter cumulativo dos fatores estruturais e conjunturais no desemprego atual, ou seja, aumento nas importações, expansão do sistema de fornecimento global por parte das empresas transnacionais (que passam a obter seus fornecimentos em países onde o preço é mais baixo), privatizações (nos períodos pré e pós privatização), desmobilização das políticas setoriais, desagregação das cadeias produtivas, reestruturação das indústrias, diminuição da capacidade de geração de empregos são efeitos que se tornaram perversos devido à ausência de marcos legais e institucionais capazes de preservar e impulsionar a capacidade produtiva.

23 Movimento que se iniciou nos anos 1980, na região do ABC paulista, que deu origem à CUT (1983) e também a outras centrais, contribuindo para o fortalecimento de uma nova forma de fazer sindicalismo, reforçando a relevância do papel político e social da classe trabalhadora. Sobre o tema ver ANTUNES, R. O novo sindicalismo (1991).

24 O reconhecimento da representação passa pelo reconhecimento legalista, dentro dos moldes da estrutura oficial, dando super poderes a estruturas extremamente esvaziadas, caso das confederações sindicais; exemplo disso é a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito – CONTEC, que apesar da sua baixa representatividade é a confederação que negocia com o governo, assinando acordos de abrangência nacional, como os acordos Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Esta situação perdura, ainda que a maioria dos bancários desses dois bancos, desautorizem a CONTEC a negociar por eles.

25 Baseamos em dados e estudos sobre período mais recente, década de 1990, que compreende também período de estudo desse trabalho.

26 Basta ver os reflexos do Plano Collor, onde as taxas de desemprego 8,7% em 1989 saltaram para 15,2% em 1992 (Fonte: PED – Região Metropolitana de São Paulo).

PRADO (1999) associa a crise de desemprego dos anos de 1990 à hiperinflação e à estratégia frágil de controlá-la, através de estabilização dependente da equação moeda sobrevalorizada - juros reais elevados, dívida pública crescente. Além disso, ressalta os elementos estruturais como determinantes na elevação do desemprego e, também, a relação entre gestão da política macroeconômica e os fatores estruturais; argumenta que há um processo cumulativo entre fatores conjunturais e estruturais que ajudam a explicar o desemprego no Brasil. Nesse sentido, destacam-se a rápida abertura da economia brasileira e a criação do MERCOSUL, que acentuam o crescimento de importações e dão início à reestruturação na indústria, resultando em fusões, incorporações e falências e, conseqüentemente em aumento de desemprego.²⁷

Outro fator que precisa ser esclarecido é a “empregabilidade”, termo que traz profundos vícios. A idéia que se associou a ele é a de qualificação, condicionante para estar integrado no mercado, fazendo com que trabalhadores que não tiveram oportunidades nem condições mínimas de ter uma formação básica assumam a culpa pelo seu desemprego, investindo rendimentos, economias e horas de lazer em busca da qualificação profissional, da “empregabilidade”. Desse modo, o desemprego torna-se um problema de fracasso ou sucesso de empreendedores individuais. Destaca-se que o discurso da qualificação/formação, além de selecionar o mercado e proporcionar lucros para institutos de formação, propiciou aceitação passiva por parte dos trabalhadores, na queda da qualidade do emprego, fazendo com que se sujeitem a trabalhos desregulamentados e situações degradantes. Estes elementos reforçam a tese da ausência de políticas eficazes de emprego e renda no Brasil, assunto a ser tratado nas próximas seções.

3.2- POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO

Para análise das políticas públicas de emprego, cabe ressaltar o papel e a influência da Organização Internacional do Trabalho - OIT na regulamentação das relações de trabalho e

²⁷ Ver Anexo 06 – PEA e desemprego década de 1990.

formulação de políticas públicas. A originalidade e especificidade da OIT, criada em 1919, reside no fato de ser a única organização universal fundada em uma estrutura tripartite, na qual governos, empregadores e trabalhadores estão reunidos para a promoção da justiça social e melhores condições de vida e de trabalho. A estrutura da OIT compreende: uma Assembléia Geral – a Conferência Internacional do Trabalho, que se reúne todos os anos; um Conselho Executivo – o Conselho de Administração; e um Secretariado Permanente – a Repartição Internacional do Trabalho. Também desenvolve ação através de órgãos como as Conferências Regionais, as Comissões Setoriais e os Grupos de Peritos. Os problemas à época da criação da OIT incluíam a promoção da jornada de oito horas, a luta contra o desemprego, a criação da seguridade social, a proteção da maternidade e as condições de trabalho das mulheres e dos adolescentes. Nesse sentido, destacam-se como princípios da OIT: perceber o trabalho não como mercadoria, a liberdade de expressão e de associação, a erradicação da pobreza e a promoção de debates de caráter democrático.

Ao analisar a influência da OIT, verificamos que muitas das suas convenções e resoluções deram a direção para as políticas públicas de emprego no país.²⁸ Muitas convenções ratificadas pelo Brasil são ignoradas e não implementadas, principalmente as que dizem respeito à igualdade de oportunidades: Convenção 100 e 111,²⁹ segurança no emprego,

28 Convenção 88 (1948) trata de Serviço de emprego e agências de colocação, Convenção 122 (1964) Políticas de Emprego e busca do pleno emprego, Convenção 142 (1975) orientação e formação profissionais; Convenção 159 (1983) Readaptação e emprego de pessoas deficientes, Convenção 168 (1988) Fomento do emprego e proteção contra o desemprego. Além das Recomendações 169 (1984) complementação de políticas de emprego e Recomendação 136 (1970). Programas especiais para os jovens. Estas convenções e recomendações impulsionaram de certa forma à elaboração de políticas ativas e passivas de emprego no país

29 Conv. 100: Remuneração igual para homens e mulheres por um trabalho de igual valor e Conv. 111: promoção da igualdade, contra a discriminação de raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social. Vários estudos têm contribuído para dar visibilidade a essa questão, exemplo disso foi o “Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho”, pesquisa executada em 1998 pelo DIEESE em conjunto com INSPIR – Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial e Centro de Solidariedade AFLR-CIO.

Convenção 158,³⁰ entre outras que não foram ratificadas, aumentando a demanda social na implementação e construção de aparatos para a consolidação de políticas públicas de garantias de emprego e de igualdade de oportunidades.³¹

As políticas públicas de emprego traduzem diversas formas de intervenção do poder público, como a fixação do salário, regulamentação institucional sobre as relações capital-trabalho, custos fiscais e parafiscais nos encargos trabalhistas, formação e qualificação profissional e políticas de crédito para geração de emprego e renda. As políticas de emprego são caracterizadas por medidas passivas ou ativas. As políticas passivas tentam amenizar os efeitos do desemprego. Assistem financeiramente o trabalhador desempregado e reduzem o “excesso de oferta de trabalho”, traduzindo-se nos programas de seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria e redução da jornada de trabalho, entre outras medidas. O seguro-desemprego, por seu caráter emergencial, representa um dos instrumentos mais importante dessas políticas. A lógica do seguro-desemprego é a da assistência, através da contribuição financeira proveniente de fundos públicos ou parafiscais. O valor a ser recebido depende de uma série de elementos que variam com o poder institucional, a capacidade econômica e de negociação e a intervenção social.³²

Já as políticas ativas visam a exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho e podem ser caracterizadas pela criação de empregos públicos, formação e requalificação profissional, intermediação de mão-de-obra e subsídios à criação de empregos, como apoio à

30 Trata da proteção dos trabalhadores contra o término da relação de trabalho (por iniciativa do empregador) sem causa justificada. O movimento sindical polemizou em relação a esta convenção por conta das inúmeras demissões no país no período recente. Em razão disto foi utilizada e citada em vários processos de denúncias entre outras ações jurídicas.

31 Caso dos bancários, por exemplo que, via Comissão Nacional de Gênero, Raça e Orientação Sexual - CGROS da CNB-CUT (Confederação Nacional dos Bancários da CUT), vem sistematicamente buscando a consolidação de mesa de negociação bipartite e paritária com os banqueiros, para negociar questões específicas à igualdade de oportunidades. A CGROS já desenvolveu diversas campanhas nacionais neste sentido. Em 2000, a prioridade foi a Campanha de Igualdade de Oportunidades; em 2001 o Combate ao Assédio Sexual no Trabalho e este ano (2002), o tema é Relações Compartilhadas. Uma outra temática desenvolvida pela comissão que incorporou um dos eixos temáticos da Campanha Salarial dos Bancários - 2002 é o Combate ao Assédio Moral no Trabalho.

32 Por várias vezes, no Brasil, as centrais sindicais provocaram o debate sobre o seguro desemprego, seja reivindicando a ampliação dos beneficiários, como também o aumento das parcelas, principalmente nos períodos de crise.

pequena e micro-empresa e políticas de crédito. Vários estudos demonstraram que a eficácia na geração de empregos depende de fatores macroeconômicos, ou seja, níveis sustentáveis de crescimento da produção,³³ além de promoção de diálogo social entre os segmentos representativos da sociedade na construção das políticas públicas. Importante também é investir em políticas voltadas para os segmentos mais vulneráveis da força de trabalho, com o objetivo de incluir jovens desfavorecidos, trabalhadores adultos desempregados com baixo nível de educação formal e grupos discriminados pelo sexo, raça e idade. Nesse sentido, o fortalecimento dos direitos trabalhistas e a proteção ao trabalhador, como o reconhecimento de instituições de trabalho representativas, são elementos básicos para a geração de emprego sustentável e de boa qualidade.

A proteção do trabalho baseado em abonos salariais e a fixação de salário iniciaram-se no século XIX e foram implementados sob pressão do movimento sindical e dos movimentos mutualistas, organizações religiosas e beneficentes, como reação aos efeitos nocivos provenientes da economia de livre mercado. Segundo estudos feitos por POCHMANN (1995), foi no período do capitalismo monopolista, com forte intervenção do Estado e pressão do movimento sindical, que as medidas de garantia de emprego e renda se consolidaram, caracterizadas pela fixação do salário mínimo e garantia de renda (aposentadoria, seguro desemprego, auxílio doença, etc).³⁴ Dessa forma, a ação do Estado, através de fundo público, garantiu a manutenção e reprodução da força de trabalho, para equilíbrio e fortalecimento do capitalismo.

As políticas de emprego e garantias mínimas de reprodução (saúde, educação, previdência social, habitação, etc) implementadas pelo Estado de Providência, através do *Welfare State* fizeram-se mais presentes em todo o mundo, no período pós guerra. As políticas sociais foram estabelecidas como mecanismos de garantir a reprodução da força de trabalho e

33 Ver POCHMANN (1995) e BOGUS e PAULINO (1997)

34 O Salário Mínimo foi instituído no Brasil, em 1940, no “Estado Novo”, governo de Getúlio Vargas. De certa forma a fixação do salário mínimo garantiu uma maior homogeneização distributiva; inicialmente fixado em valores que correspondia a U\$ 100, hoje, longe deste patamar

também o consumo. Segundo HABERMAS, “o cidadão é indenizado em seu papel de cliente da burocracia do Estado de bem-estar com pretensões de direito, e em seu papel de consumidor de bens de massa com poder de compra”. (HABERMAS, 1987, p.107).

Para HABERMAS (1987), o Estado Social encontra suas bases nos sindicatos autônomos e nos partidos de trabalhadores; seus objetivos são garantidos pelas negociações coletivas e pela legislação do Estado Social, por isso, o seu êxito depende do aparelho estatal intervencionista. No Brasil, a convivência do corporativismo autoritário no que se refere ao trabalho e de um sistema partidário frágil inviabilizou a construção de um Estado de bem estar social. Como demonstram FALEIROS (1980) e OLIVEIRA (1988;1999) entre outros, o modelo privatista, clientelista e corporativista prevaleceu. Se antes os programas sociais eram mercantilizados por políticas assistencialistas e caixa de previdências promovidas pelas associações mutualistas, igrejas, sindicatos, etc, com o *Welfare State* institucionalizaram-se as experiências assistencialista. Com o avanço do neoliberalismo, essas práticas voltam a ser mercantilizadas e independente de sua posição ideológica, os governos dos países centrais utilizaram vários instrumentos para amenizar o problema do desemprego, como o subsídio ao emprego de jovens e desempregados de longa duração, flexibilização da legislação para possibilitar os contratos a tempo parcial e temporário, entre outros.³⁵ As políticas combinaram medidas tipicamente passivas, como a assistência financeira ao desempregado através do seguro-desemprego, com instrumentos ativos, formação e requalificação profissional e intermediação.

Todo aparato do *Welfare State* ou do Estado de Providência foi instituído com os fundos públicos, os quais fortaleceram o sistema capitalista; OLIVEIRA (s/d), conceitua fundo público como um “mix”, no qual estão imbutidas e construídas dialeticamente a razão do

35 Na França no início de 1980, o modelo de reforma da legislação trabalhista começou a ser desenhado, preconizada pelo Relatório Jean Auroux – Ministro do Trabalho. Nesse sentido, foram aprovadas diversas leis, que ficaram conhecidas como “flexibilização das relações de trabalho”, em 1982, disciplinando duração de trabalho, contrato de trabalho por prazo determinado, trabalho temporário. Em 1983, revogando proteções destinadas ao trabalho feminino; em 1984, sobre formação profissional e entre 1984 e 1985, abrandando garantias trabalhistas para os casos de empresas em dificuldade econômica. A experiência francesa teve forte repercussão mundial. FREITAS JR (1997, p.152)

Estado, pública, e a razão dos capitais, que é privada. Para ele, o fundo público busca explicar a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo na mesma unidade, a forma valor e o anti-valor: “valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se per se, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor”. (OLIVEIRA; s/d, p. 139). Nas palavras de OLIVEIRA (1988; p.28), quando todas as formas de utilização do fundo público estiverem demarcadas e submetidas a controles institucionais, então o Estado realmente se transformará no Estado Mínimo.

Com a crise do sistema capitalista, entra em crise também o *Welfare State*, trazendo um novo desenho do Estado, reflexo das profundas mudanças ocorridas no mundo do trabalho nas últimas décadas. As transformações no mercado de trabalho não colocaram em xeque somente o modelo de Estado, mas da sociedade, principalmente, da classe trabalhadora. Dessa forma, o Estado passou a adequar-se às exigências do mercado e do sistema capitalista, deixando perceptíveis as limitações estruturais em que o Estado de Bem Estar Social foi criado. Por outro lado, vemos o movimento sindical fragilizado debilitado pelo potencial de intimidação e aderindo a uma política de mediação ajustada aos interesses de curto prazo dos ainda empregados, sem perspectivas de inclusão dos desempregados.³⁶

Segundo OFFE (1984), o “*neo-laizzes-faire*”, que defende a abolição do Estado Social, na perspectiva de que tudo possa ser regulado pela lógica do mercado, restringe a base social, podendo provocar graves crises econômicas e tensões internacionais; para ele uma perspectiva de defesa do elemento social-democrático passa pelo desenvolvimento de novas formas de intermediação de interesses, incluindo uma ampla instituição neocorporativa do processamento das decisões com representações paritárias do Estado, dos sindicatos e dos empregadores. Outra perspectiva, segundo o autor, é de pacto entre as classes operária e média, na busca de um modelo não-burocrático, descentralizado e igualitário de uma “sociedade auto-suficiente de bem-estar”(OFFE, 1984; p. 128).

36 Para melhor aprofundamento ver BOITO JR (1999).

Para HABERMAS (1987), uma das saídas é o deslocamento das energias utópicas do conceito do trabalho para o da comunicação, o que vai exigir dos participantes a construção de uma práxis comunicativa cotidiana, para um processo de formação discursiva da vontade, capaz de possibilitar concretamente uma vida melhor e menos ameaçada. Nesse sentido, percebe-se, nos últimos anos, que a preocupação com as políticas públicas de emprego tem sido um dos elementos prioritários das agendas do governo e das centrais sindicais (representantes dos trabalhadores e das entidades empresariais), que vêm acompanhando a questão através das comissões tripartites. A implementação deste modelo no Brasil, bem como os limites da participação e da representação, serão tratados nas próximas seções.

3.2.1- Sistema Público de Emprego no Brasil

3.2.1.1 - Antecedentes

No Brasil, assim como em outros países, os encaminhamentos das questões relacionadas ao trabalho passaram por diversas estruturas organizativas. As demandas começaram no começo do século XX, com a organização do movimento operário. Em 1906, por exemplo, foi realizado o 1º Congresso Operário Brasileiro, que resultou na fundação da Confederação Operária Brasileira – COB. Nessa época, existiam diferentes formas de organização operária, fruto de distintas concepções e correntes ideológicas trazidas pelos imigrantes.³⁷ As principais tendências do movimento eram as socialistas e anarquistas. Mais tarde houve crescimento da tendência católica e trabalhista. Com o apoio do governo foi constituída, em 1912, a Confederação Brasileira do Trabalho – CBT, durante o quarto Congresso Operário Brasileiro. As principais reivindicações eram jornada de oito horas, semana de seis dias, indenização para acidentes de trabalho, limitação da jornada de trabalho

³⁷ Algumas das organizações operárias iniciadas no país tinham como característica o mutualismo, outras de discussão política e de conscientização operária, haviam ainda as de promoção de atividades culturais e de lazer.

para mulheres e menores de quatorze anos, contratos coletivos, ao invés de contratos individuais, seguro obrigatório para os casos de doenças, pensão para velhice, fixação de salário mínimo, entre outros. Forçado pelas demandas, o governo cria, em 1912, o Departamento Nacional do Trabalho, com o objetivo de regulamentar a organização do trabalho no Brasil.³⁸ Em 1923, é criado o Conselho Nacional do Trabalho³⁹ e, em 1930, é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.⁴⁰

Com a criação do Ministério do Trabalho, a estrutura organizativa responsável pelas questões relacionadas às políticas de emprego e proteção do trabalho consolida-se no país. Em 1932, são criadas as Inspetorias Regionais do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio⁴¹ que, em 1940, são transformadas nas Delegacias Regionais do Trabalho. Esta estrutura dá o suporte para os Estados na proteção do trabalho e fixação da regulamentação das leis trabalhistas. A consolidação do Sistema Público de Emprego concretiza-se de fato com a criação da Secretaria de Emprego e Salário – Decreto 76.386, de 02 de novembro de 1975,⁴² com a função de orientar, coordenar, controlar e supervisionar as atividades relacionadas com as políticas de emprego, salário e imigração; e, com a criação do Sistema Nacional de Emprego - SINE, em 08 de outubro de 1975, através do Decreto n.º 76.403. Explicitam-se como funções do SINE: a) a intermediação de mão-de-obra; b) a implementação de um seguro-desemprego; c) a reciclagem e formação profissional; d) a geração e análise de informações sobre o mercado de trabalho e) a promoção de projetos de emprego e renda. Segundo SANTOS (2000), o Sistema foi criado em pleno regime militar, durante a vigência do

38 Por meio do Decreto n.º 3.550, de 16 de outubro

39 Decreto 16.027 de 30 de abril, assinado pelo Presidente Artur Bernardes.

40 Decreto 19.433, de 26 de novembro, assinado por Getúlio Vargas.

41 Decreto n.º 23 288, de 26 de outubro de 1932.

42 A Secretaria fazia parte da estrutura organizativa do Ministério do Trabalho. O Ministério criado em 1930, passou por várias mudanças estruturais. A última mudança na estrutura organizativa, ocorreu em 1999, quando o Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Medida Provisória n.º 1799, de 1º de janeiro. E com o Decreto n.º 3.129 de 09 de agosto de 1999, a estrutura organizacional do Ministério também se modificou; a Secretaria do Emprego e Salário passou a ser Secretaria de Políticas Públicas de Emprego; foram criadas também a Secretaria de Inspeção do Trabalho e Secretaria de Relações do Trabalho, além de outras divisões estruturais.

II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e tinha como objetivo atender aos interesses econômicos conjunturais, ou seja, facilitar a oferta de mão-de-obra às empresas de base (siderurgia, petroquímica, entre outras) Um detalhe importante, lembrado por SANTOS (2000), é que o governo aplicou apenas parcialmente a Resolução 88 da OIT,⁴³ que trata do sistema público de emprego, uma vez que o SINE não integrou em sua gestão, a participação paritária e tripartite dos trabalhadores e empregadores como recomenda a resolução da OIT, dificultando o controle da aplicação dos recursos e tornando a estrutura inoperante, marcada por sistema burocrático e centralizador.

A coordenação nacional do SINE, desde sua criação em 1975, foi centralizada pelo Ministério do Trabalho – MTb atual Ministério do Trabalho e Emprego – MTE,⁴⁴ por meio da Secretaria de Emprego e Salários. Aos estados da federação, coube a responsabilidade de executar o programa, através de convênios anuais com o MTb/MTE. Nos primeiros anos de existência do SINE, a prioridade foi a estruturação e o estabelecimento de convênios regionais com os estados responsáveis pela sua implementação. A coordenação do Sistema era de responsabilidade do Ministério do Trabalho e deveria abranger os serviços e agências públicas de emprego, Federais e Regionais.⁴⁵ A proposta era estabelecer parcerias para custear o sistema. Nos primeiros seis anos de implantação, o ministério assumiu a totalidade dos gastos com os custos de implantação das agências.

43 Convenção 88 de 1948, trata do Serviço de emprego público e gratuito. Em disposições detalhadas, a Convenção prevê a forma como deve ser organizado o serviço de emprego, através de programa nacional, cooperação com outros organismos. Prescrevendo a participação de representantes dos empregadores e dos trabalhadores na organização e no funcionamento do serviço, mediante a ação de comissões consultivas

44 O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio foi criado em 1930, no governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto n.º 19 433, de 26 de novembro, tendo como primeiro ministro o Sr Lindolfo Boeckel Collor. Em 1960, o Ministério passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Previdência Social, por meio da Lei n.º 3782, de 22 de julho, e através da Lei n.º 6.036, de 1º de maio de 1974, passou a ser Ministério do Trabalho. Em 1992 teve outra denominação, passou a ser Ministério do Trabalho e da Administração Federal, por meio da Lei n.º 8422, de 13 de maio. A última mudança de nome ocorreu em 1999, por meio da Medida Provisória n.º 1.799, de 1º de setembro passando a denominar-se Ministério do Trabalho e Emprego; todas estas mudanças significaram também alterações na estrutura física organizativa.

45 Nesta perspectiva, foi criado em 1976 o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural, SENAR, órgão autônomo vinculado ao Ministério, que acabou sendo extinto em 1991.

No Paraná, a implantação do SINE ocorreu em 1977, através do Programa Paranaense de Emprego – PROP AE, criado pelo Decreto n ° 2 459, de 03 de novembro de 1976. A execução do PROP AE era de competência da Secretaria de Estado da Indústria e Comércio – SEIC, e tinha como objetivo organizar um sistema de informações e pesquisa sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego em nível local e regional, conforme estabelecido pelo Ministério do Trabalho. Segundo levantamento realizado por SOUTO MAIOR (2000), até dezembro de 1977, havia no estado do Paraná, sete agências do SINE, instaladas duas em Curitiba e as outras em Ponta Grossa (01), Foz do Iguaçu (01), Maringá (01), Londrina (01) e Paranaguá (01). Segundo o autor, os servidores contratados para atuar nas agências foram coordenados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES.⁴⁶ Logo de início, em 1977, o SINE/PR efetuou levantamento de emprego na Região Metropolitana de Curitiba, pesquisando as 500 maiores empresas da área para verificar o contingente de mão-de-obra, incluindo admissões e demissões de empregados, no período janeiro/abril de 1977. A pesquisa realizada por uma equipe de universitários contratados, constituiu-se no primeiro levantamento do emprego formal realizado pelo SINE, no Estado do Paraná.

A perspectiva de agilidade e funcionalidade em torno do modelo descentralizado do SINE, nem sempre correspondeu às expectativas do Ministério do Trabalho e demais atores envolvidos. O principal motivo identificado é que faltou compromisso dos estados em torno do sistema. A parceria dos estados pelo Sistema não funcionou de acordo com a proposta e faltou ampliar parcerias com o Sistema S, por exemplo. Dessa forma, o Sistema não era assumido pelos estados, esses, eximindo-se da responsabilidade, colocavam o programa como de responsabilidade federal. A consolidação do Sistema Nacional de Emprego só foi possível a partir de 1990, com a criação do FAT, que garantiu a vinculação institucional e o aporte financeiro para o custeio das ações e programas de políticas públicas de emprego e geração de renda.

46 O IPARDES foi fundado em 07/06/1973.

3.2.1.2 - O marco institucional do Sistema Público de Emprego no Brasil

O atual desenho do Sistema Público de Emprego começou a se estruturar após a Constituição de 1988, através do artigo 7º⁴⁷ que instituiu o Seguro Desemprego e o FGTS⁴⁸ e, também, do artigo 239, que destina os recursos do PIS e do PASEP (ambos criados em 1970), para o financiamento do programa do seguro-desemprego e do pagamento do abono aos contribuintes do PIS e PASEP. O parágrafo primeiro do artigo 239 regulamenta o repasse de 40% dos recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico, enquanto o artigo quarto reforça o financiamento do seguro-desemprego, criando a possibilidade de contribuição adicional da empresa, cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor. A regulamentação do Programa do Seguro-Desemprego e do abono, a que se refere o art. 239 da Constituição, ocorreu com a publicação da Lei n.º 7.988, de 11 de janeiro de 1990, a qual instituiu o FAT e o CODEFAT.⁴⁹

O FAT constituiu-se, dessa forma, como fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas

47 Com trinta e quatro itens, o artigo regulamenta o trabalho assalariado sob diversos aspectos. A novidade é a criação do FGTS e do Seguro desemprego

48 Antes havia opção de estabilidade ou FGTS através da Lei 5.107, de 13/08/1966, porém na Constituinte, a discussão sobre garantia de estabilidade preconizada pelo movimento sindical foi vencida, prevalecendo o FGTS, adicionando, no caso, multa de 40% por dispensa imotivada, entre outros.

49 AZEREDO (1998) lembra que na composição e reformulação de políticas na Constituinte de 1988, apesar de propostas contrárias, as estruturas como o SENAI, o SESI, o SENAC e o SESC, tiveram preservadas suas estruturas organizativas e financeiras. Estas entidades empresariais conhecidas como “Sistema S” recebem contribuições compulsórias para prestação de serviço social e formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Além de terem sido preservadas a fonte de custeio destas instituições, fontes de recursos da seguridade social, não foi definido nenhum princípio que norteasse sua organização, permanecendo a gestão privada e fechada. AZEREDO lembra ainda que o capítulo II da Constituição de 1988 estabelece como princípio básico aos organizadores da seguridade o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados (AZEREDO, 1998, p.83).

contribuições do PIS e do PASEP,⁵⁰ as outras fontes vêm do retorno das aplicações destinadas a programas de desenvolvimento econômico repassadas ao BNDES e da remuneração de depósitos especiais junto aos agentes financeiros federais e Banco Central. Os fluxos básicos de saída de recursos do Fundo são: custeio dos programas ligados ao Sistema Público de Emprego e Salários, como pagamento do seguro-desemprego, qualificação, intermediação de emprego, PROGER; pagamento do abono salarial; aplicações nos depósitos especiais; despesas com as agências do SINE; despesas operacionais (aluguéis, estrutura do CODEFAT, CET's, etc); transferências ao BNDES: 40% da arrecadação; o repasse de 20% dos recursos para o governo federal (DRU, em anos anteriores foi o Fundo Social de Emergência (1994) e depois o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (1995-1999), que ficaram com cerca de 25% da arrecadação do PIS/PASEP).⁵¹

O CODEFAT, por sua vez, foi estruturado como um órgão colegiado de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, e atua como gestor do FAT. No início, o CODEFAT era formado por nove representantes, três de cada bancada: pelos trabalhadores CUT, CGT e Força Sindical; três confederações empresariais (Confederação Nacional da Indústria - CNI, Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF e Confederação Nacional do Comércio – CNC) e pelo poder público representado pelo MTb, Ministério da Previdência e BNDES. Mais tarde, a composição do Conselho foi ampliada, via Resolução nº 114/96 - CODEFAT, e cada bancada recebeu mais um representante: pelos trabalhadores ingressou a SDS, pelos empresários, a

50 As cotas individuais do Fundo de participação PIS-PASEP foram mantidas, como direito adquirido dos seus participantes. Apenas cessou o fluxo de ingresso de novos recursos das contribuições naquele fundo, que passaram a custear os programas acima referidos

51 O repasse para o Fundo de Estabilização Fiscal ocorreu até 31 de dezembro de 1999 (Anexo 11); com a edição da Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, 20% do total da arrecadação da contribuição PIS-PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, foram repassados ao DRU, a medida tem vigência até dez/2003. Desta forma o “confisco”, que no início tinha um caráter emergencial acabou ficando permanente; para aprofundar a questão ver CASTRO e MACEDO (1998)

Confederação Nacional da Agricultura - CNA e pelo poder público, o Ministério da Agricultura.

Dentre as funções do CODEFAT, estão as de elaborar diretrizes para programas e alocação de recursos, acompanhar e avaliar seu impacto social e propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução dessas políticas, no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT.

As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são alocados por meio dos depósitos especiais criados pela Lei n. ° 8.352, de 28 de dezembro de 1991, incorporando, entre outros, o próprio PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, o qual se divide em várias modalidades de acordo com o público alvo.

Os Programas de Geração de Emprego e Renda, voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, associam crédito e capacitação para que sejam gerados emprego e renda. Os recursos extra-orçamentários do FAT são depositados junto às instituições oficiais federais que funcionam como agentes financeiros dos programas (Banco do Brasil S/A -BB, Banco do Nordeste S/A, Caixa Econômica Federal - CEF e BNDES).

Além dos programas para micro e pequenos empresários, o FAT financia o PROEMPREGO, voltado para setores estratégicos, como transporte coletivo de massa, infraestrutura turística, obras de infra-estrutura e melhoria da competitividade no país, bem como o PROTRABALHO, que apóia pólos de desenvolvimento integrado e sustentado na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais.

As ações do Programa do Seguro-Desemprego são executadas de forma descentralizada, por meio do SINE, agências privadas ligadas às entidades sindicais⁵² e, entidades contratadas pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, além de outras parcerias (sistemas de educação profissional, universidades, Sistema S, sindicatos de trabalhadores e outros), que contam com a participação das Comissões de Emprego locais.

Para o CODEFAT, o Seguro-Desemprego não é apenas a remuneração temporária do trabalhador desempregado, mas um conjunto de ações voltado à inserção dos desempregados no mercado de trabalho; daí, a ampliação do conceito de Seguro-Desemprego para Sistema Público de Emprego, que compreende: Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão-de-Obra, Formação Profissional, Geração de Emprego e Renda e Informação Sobre Mercado do Trabalho. A gestão do SPE também deve ser feita de forma tripartite e paritária, via Conselhos ou Comissões, nas esferas federal, estadual e municipal, com a participação de trabalhadores, empregadores e poder público, conforme determina o Art.10 da Constituição Federal de 1988.⁵³ Nem sempre acontece desta forma, pois aqui no Paraná, por exemplo, embora as informações do sistema sejam repassadas ao CET a título de informes, exposição, relatórios, etc, os conselheiros incorporaram a necessidade de acompanhamento do SPE, aprovando comissão específica de trabalho, em 17 de novembro de 1999, na 69ª reunião ordinária, decisão ratificada pelas Resoluções nº 121 e nº127/99-CET. Aprovou-se a incorporação da Comissão de acompanhamento dos CMT's de mais este assunto. Ficando denominado Comissão de Acompanhamento do SPE e dos Conselhos Municipais de Trabalho.

No âmbito nacional, o CODEFAT faz a gestão do sistema de forma tripartite. A operacionalização dá-se via Ministério do Trabalho e Emprego e CODEFAT, que se reúnem bimestralmente em reuniões ordinárias ou, extraordinariamente, a qualquer tempo, conforme

52 São quatro experiências de agências gerenciadas pelas centrais sindicais. Belo Horizonte – CGT; Santo André – CUT, São Paulo e Recife – FS

53 Diz o Art 10: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

necessidade.⁵⁴ As decisões são comunicadas por resoluções e boletins informativos, disponíveis através da Internet. A dinâmica de trabalho do CODEFAT contempla reuniões, debates, seminários e a criação de grupos de trabalho; o Grupo de Apoio Permanente - GAP, de composição tripartite, é o responsável pela instalação dos grupos de trabalho, que se dissolvem quando da conclusão dos trabalhos. Através da análise da documentação do CODEFAT é possível perceber conceitos e a organização das políticas públicas de emprego no Brasil. As resoluções e atas esclarecem sobre aplicação dos recursos do FAT, a diversificação na sua utilização revelam adequações conjunturais na aplicação de recursos, bem como setores beneficiados. Evidenciamos também a dificuldade de acompanhamento por parte dos conselheiros do CODEFAT na gestão e acompanhamento de todos os programas do fundo. Segundo MACEDO, representante dos trabalhadores no GAP, falta uma estrutura mínima para os conselheiros acompanharem o processo, “não há disposição de salas equipadas com computador para uso exclusivo dos Conselheiros (...) a entidade que represento muitas vezes teve que arcar com minhas despesas para que eu pudesse acompanhar as reuniões do Conselho, pois são ressarcidas (pelo CODEFAT) somente despesas das reuniões específicas, no meu caso só do GAP. Desta forma a informação fica prejudicada” (MACEDO, B. Entrevista concedida em 14/05/2002).

A situação relatada mostra a dificuldade na participação efetiva dos representantes da sociedade civil organizada, além da disponibilidade e compromisso, pois a participação é voluntária, ainda arcam com o ônus da presença efetiva. São processos e regras institucionalizados que restringem e limitam a ação dos atores na formulação e controle das políticas públicas de emprego. A forma como são distribuídas as informações, segundo CROZIER (1981), determinam a possibilidade de controle e de poder. Neste caso, a vantagem é do poder público; a própria estrutura montada em torno do CODEFAT reforça esta situação. O CODEFAT possui uma Secretaria Executiva, que conta com uma coordenação geral e três

54 Segundo MACEDO, representante do CODEFAT: “ Houve época em que as reuniões foram mais intensas, principalmente em 2000, houve umas oito reuniões, algumas extraordinárias. Na prática a convocação tem sido mais lenta”. (entrevista concedida em 14/05/2002)

funcionários de apoio, responsáveis pela documentação do Conselho, correspondência e comunicação (estrutura organicamente ligada ao MTE). Em relação ao MTE, é a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE⁵⁵ que dá o suporte ao funcionamento do CODEFAT. A SPPE além de subsidiar a definição de políticas públicas de emprego, renda, salário e qualificação profissional, tem como tarefa coordenar as atividades relacionadas com o SINE, no que se refere às ações de recolocação e qualificação profissional.

As atividades relacionadas aos programas de qualificação profissional são organizadas via PLANFOR, sendo a sua versão estadual o Plano Estadual de Qualificação – PEQ. As suas atividades são planejadas de forma descentralizada, via demandas dos Conselhos Municipais e Estaduais do Trabalho. Além das avaliações sistemáticas pelos órgãos competentes (conselhos, comissões de acompanhamento, etc), as atividades do PLANFOR são socializadas e avaliadas em seminários nacionais e os resultados podem ser acompanhados pelo sistema, através do SIGAE - Sistema de Gestão das Ações de Emprego ou através de planilhas de resultados disponibilizadas pela Internet.

Evidenciamos a composição de uma estrutura extremamente burocratizada no que diz respeito a SPPE - MTE, com diversos departamentos e coordenações que comportam ainda várias divisões. Este tipo de estrutura tende a possibilitar a fragmentação das informações. O que leva-nos a concordar com AZEREDO, quando a mesma constata ausência de integração dos diversos programas desenvolvidos pelo FAT, o que tem sido fonte de inúmeras distorções e limitações aos possíveis impactos das políticas públicas de emprego. (AZEREDO, 1998, p. 293)

Por outro lado, é preciso reconhecer o papel importante do CODEFAT na estruturação do aparato institucional, o que possibilitou, ainda que de forma limitada, a criação de canais de participação da sociedade nos níveis estadual, Comissões Estaduais de Trabalho e, municipal através das Comissões Municipais de Trabalho. As Comissões de Emprego, estaduais e

⁵⁵ Em 1999, o Ministério do Trabalho passou a chamar Ministério do Trabalho e Emprego, alterando também sua estrutura organizacional, desta forma a Secretaria Pública de Emprego e Salário passou assim a ser Sec. de Políticas Públicas de Emprego – SPPE. (estrutura organizativa Apêndice 6).

municipais possuem a mesma estrutura do CODEFAT (colegiado permanente, deliberativo, tripartite e paritário) e têm papel fundamental na discussão das Políticas Públicas de Emprego e Renda. Cabe a elas definir as prioridades locais de investimento que orientam a atuação dos executores e agentes financeiros, bem como acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do FAT. Dessa forma, a eficácia do sistema descentralizado, no controle público, dá-se com o comprometimento e a responsabilidade dos atores envolvidos, os conselheiros, executores, etc.

Foi montado, portanto, em torno do FAT um arranjo institucional que procura garantir a execução de políticas públicas de emprego e renda de maneira descentralizada e participativa, permitindo a aproximação entre o executor das ações e o cidadão que delas se beneficiará, com a possibilidade desse exercer controle por meio de canais adequados. Nesta pesquisa analisa-se se de fato esta estratégia funciona como a proposta idealizada.

Algumas contradições puderam ser percebidas nesta primeira fase; referem-se ao poder de intervenção do Governo Federal no FAT. A primeira constatação é que os recursos destinados ao BNDES (40% do FAT), via de regra fogem ao controle social. Muitos recursos do BNDES destinados a programas específicos foram alvo de polêmicas no CODEFAT, como o destino de R\$ 1 bilhão para aplicação em financiamentos habitacionais à classe média no ano passado, Res. nº 274 – CODEFAT, aprovada em 21 de novembro de 2001.⁵⁶ Mais recentemente, foi questionado o destino de R\$ 2 bilhões do FAT destinados à abertura de linhas de crédito para a exportação, decisão tomada pelo governo através de medida provisória - MP de 15/08/2002, financiamento a ser oferecido às empresas pelo BNDES.⁵⁷ Outras formas de retenção de recursos pelo governo, como o Fundo Social de Emergência, FEF e DRU, em estudos feitos por CASTRO e MACEDO (1998), demonstram que, em 1996, houve uma

56 A proposta de resolução veio do governo federal elaborada em 12/11/2001, colocada em reunião do CODEFAT para ratificação

57 As polêmicas destacadas principalmente pelos trabalhadores, no primeiro caso, fundamentam-se no argumento que o financiamento habitacional à classe média longe de aquecer o mercado da construção civil promovendo empregos, ao contrário, estimula o mercado especulativo e imobiliário (Anexo 3); no segundo caso o argumento é que a medida em vez de incentivar o desenvolvimento do mercado brasileiro, apenas mantém os volumes de exportação. O foco de preocupação do governo é o equilíbrio da balança de pagamentos

retenção adicional de 1/3 dos recursos do FAT pelo Tesouro, apoiada em medida provisória - MP. Estas intervenções provocaram déficits no Fundo: R\$ 949 milhões em 1997 e R\$ 740 milhões em 1995 (CASTRO e MACEDO, 1998, p. 227).

A tabela abaixo dá a dimensão do déficit no FAT, provocado pelos inúmeros processos de intervenção.

TABELA 1
DEMONSTRATIVO DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FAT
1995 –1999 (em milhões de reais)

Ano/receita/despesas/saldo	1995	1996	1997	1998	1999
Receita					
Arrecadação PIS/PASEP ¹	6.658,3	6.517,5	5.875,0	6.265,1	6.623,3
Despesas					
Empréstimos BNDES ²	2.628,0	2.905,1	2.696,6	2.528,3	2.655,4
Seguro-desemprego ³	4.291,0	4.611,5	4.464,1	5.056,7	4.476,2
Abono salarial ⁴	726,6	735,4	670,5	699,8	650,2
Qualificação profissional	25,0	346,3	440,5	477,6	385,0
Intermediação de emprego	120,6	35,8	42,1	57,9	55,8
PROGER– Apoio operacional	6,5	2,4	2,1	8,4	9,7
Outros projetos/atividades	1,3	89,0	151,2	209,0	174,9
Total de despesas	7.799,0	8.725,5	8.467,1	9.037,7	8.407,2
Saldo	-1.140,7	-2.208,0	-2.592,1	-2.772,6	-1.783,9

FONTE: MTE/FAT, Elaboração: DIEESE (2001)

Notas: (1) Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, pelo regime de caixa, repassados ao FAT. Nestes valores, não está incluído o equivalente a arrecadação do último decênio de dezembro de cada ano, retido no Tesouro Nacional para repasse no exercício seguinte

(2) Transferências ao BNDES – Regime de caixa. Não está incluído o valor retido em dezembro de cada ano, para repasse no exercício seguinte

(3) Pagamento + apoio operacional

(4) Pagamento + apoio operacional

Obs: Valores expressos em moeda de poder aquisitivo de 31/12/99 (IGP-DI)

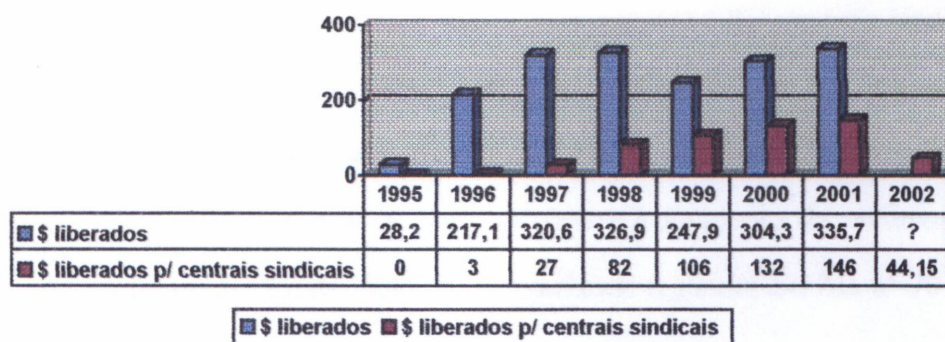
A intervenção do governo no FAT diminuiu consideravelmente o custeio para os programas ligados ao Sistema Público de Emprego e Salários. Atualmente o governo promoveu um corte de 85,5% nos recursos destinados ao PLANFOR e os recursos programados para o ano 2002, em torno de R\$ 208 milhões, passaram a R\$ 30 milhões, corte promovido pela MP nº 4.309, de 06/08/2002. O corte afetou principalmente os programas de qualificação das centrais sindicais, desestruturando a programação das atividades em curso, forçando o cancelamento de etapas previamente agendadas e aprovadas dos diversos

programas relacionados ao PLANFOR. Além de deixar o público inscrito sem a continuidade dos cursos, o corte fez com que diversos profissionais ligados aos programas tivessem seus contratos suspensos.

Este episódio traz duas questões a serem discutidas. A primeira é o limite do caráter deliberativo dos espaços institucionais democráticos, neste caso CODEFAT, CET's e CMT's, pois os recursos destinados aos estados e municípios foram aprovados pelo CODEFAT, as demandas, bem como a destinação dos recursos à projetos, executores, público alvo, etc, foram discutidos de forma descentralizada nos municípios e estados, passando por várias etapas de debates, até o fechamento do PLANFOR. O governo, com uma Medida Provisória, põe fim a um processo estabelecido de forma descentralizada em todo o país. Outra questão é a dependência das centrais sindicais em relação aos recursos do FAT; a formação sindical patrocinada pelas centrais sindicais depende quase exclusivamente dos recursos do FAT; alguns estudos como os efetuados por STEIN (2000), CAMPOS (2000) entre outros,⁵⁸ tratam esta questão.

A figura seguinte informa o total de recursos liberados pelo PLANFOR para os PEQ's em anos selecionados e os recursos liberados dos PEQ's às entidades sindicais.

FIGURA 1 – GRÁFICO 1 – RECURSOS LIBERADOS DO PLANFOR AOS PEQS, EM MILHÕES DE REAIS

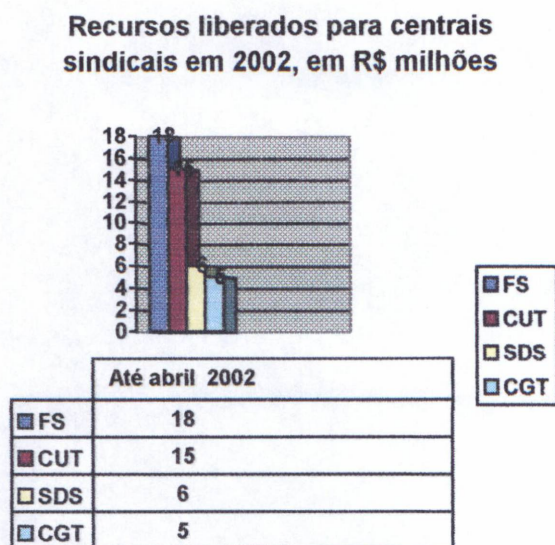


FONTE: MTE. MTE, dados divulgados pela Folha de São Paulo (28/06/2002)
Elaboração: Eliana Maria dos Santos (2002)

58 Ver também TUMOLO (1998), referenciado por CAMPOS (2000), TUMOLO, P. S. A política nacional de formação sindical da Central Única dos Trabalhadores diante do novo padrão de acumulação do capital. São Paulo, 1998. Tese – Educação: História e Filosofia da Educação. PUC/São Paulo.

Conforme dados do MTE, dos recursos liberados até abril de 2002, a distribuição para as centrais sindicais foi a seguinte:

FIGURA. 2 – GRÁFICO 2 - RECURSOS LIBERADOS PARA CENTRAIS SINDICAIS EM 2002



FONTE: MTE, dados divulgados pela Folha de São Paulo (28/06/2002).

Elaboração: Eliana Maria dos Santos (2002).

Sobre os cortes nos recursos houve movimentação das centrais sindicais na defesa dos recursos, constituindo-se em tema central na II Conferência da Política Nacional de Formação da CUT, realizada em agosto de 2002, em Belo Horizonte (Anexo 08). Registramos, ainda, alguns dados de 2001 referentes à aplicação de recursos do FAT. Os números abaixo foram divulgados pelo MTE, conforme registros em Ata nº 70 – CODEFAT, de 19 de fevereiro de 2002:

TABELA 2 - DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FAT EM 2001 E PROJEÇÃO PARA 2002

Programa	Despesas realizadas 2001	Beneficiários/operações Realizadas	Metas para 2002 ¹	
<i>Seguro desemprego</i>	R\$ 4,8 bilhões	4,7 milhões	R\$ 5,7 bilhão	4,6 milhões
<i>PLANFOR</i>	R\$ 482 milhões ²	3,5 milhões	R\$ 300 milhões.	2,5 milhões
<i>IM</i>	R\$ 111 milhões	747 mil colocados	R\$ 116 milhões	886 mil
<i>Abono Salarial</i>	R\$ 978 milhões	5,9 milhões	R\$ 1,1 bilhão	6 milhões
<i>PROGER</i>	*	115 mil operações realizadas	*	138 mil operações

FONTE: MTE .Eliana M. dos Santos; 2002. “A experiência do CET/PR”.

Notas: (1) Previsão já sofreu alterações, principalmente quanto aos recursos do PLANFOR

(2)Diferença com o Gráfico 1 deve-se, provavelmente, a recursos devolvidos dos estados pela não aplicação no prazo estabelecido. *Sem informação.

Evidencia-se que a maior despesa do FAT está no pagamento do seguro desemprego. Segundo informações do MTE, (Ata nº 70-CODEFAT) entre 2000 a 2001, houve uma evolução de 22,3% nas despesas dos recursos do Fundo, que passaram de R\$ 859 milhões em 2000, para R\$ 1.418 bilhão em 2001; variação justificada por conta do aumento do salário mínimo, que elevou o valor do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, além do aumento no número de segurados.

3.3 - OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO ESTADO DO PARANÁ

No âmbito da estrutura pública, as questões relacionadas ao trabalho e emprego, no Paraná, sempre estiveram integradas às áreas da Assistência Social, Assuntos Comunitários, Indústria e Comércio, Justiça e Ação Social. A criação de uma Secretaria de Estado específica para os assuntos relacionados ao trabalho, agrupando o aparato governamental em torno da questão, é recente. No Paraná, como em outros estados, a Delegacia Regional do Trabalho tem ocupado um papel importante por ser uma das primeiras estruturas organizativas de regulamentação do trabalho instituída como estrutura do Ministério do Trabalho e Indústria e Comércio, pelo presidente Getúlio Vargas em 26 de novembro de 1930, Decreto 19.433.⁵⁹

Outro elemento importante foi a criação do SINE, que instalou suas primeiras agências em 1977, no Paraná. Os primeiros anos foram de consolidação, pois o Sistema de Emprego dependia da parceria com o Estado, principalmente investimentos e contrapartidas, o que nem sempre ocorreu. Dessa forma, o SINE foi, de certa forma, menosprezado pelo Estado, que o entendia como estrutura desfocada e de responsabilidade do governo federal. O sistema de

⁵⁹ A função inicial da DRT era a confecção de carteiras de trabalho e regulamentação dos sindicatos. No período de ditadura a DRT/PR passou a ter outras funções, exemplo gestão do Delegado Regional Gen. Adalberto Massa (1970 a 1983), além das carteiras de trabalho, investiu-se em campanhas de prevenção de acidentes de trabalho (envolvendo escolas, prefeituras, empresas), além, é claro, do fortalecimento do controle dos sindicatos, com liberação ou não de cartas sindicais, cassação e dissolução de sindicatos e acompanhamento do programa de bolsa de estudo a trabalhadores sindicalizados ou dependentes em 1º e 2º graus (mecanismos do MTB para manter trabalhadores aos sindicatos).

emprego passou a ter um acompanhamento com o ressurgimento da Secretaria do Trabalho, em 1985.⁶⁰ As questões relacionadas ao trabalho ganharam atenção, quando o estado passou a acompanhar as demandas por emprego. Em 1989, a Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Ação Social acabou absorvendo o quadro de pessoal do SINE, integrando-o ao do estado, que assumiu as despesas de manutenção das agências instaladas. Mesmo com o estado assumindo alguns encargos, houve problemas com o financiamento, uma vez que a parceria com o governo federal funcionava precariamente e os recursos estaduais eram escassos frente à demanda. Sem aporte financeiro e aparato institucional adequado, as agências tornaram-se obsoletas e inoperantes, como mostra o exemplo das 20 agências instaladas no estado: em 1992 apenas doze funcionavam e, em situação precária.⁶¹

A situação foi revertida com a participação da sociedade organizada, através da intervenção do Fórum da Parceria, com a criação do CET/PR e da SERT/PR, assunto a ser tratado na próxima seção. Essas estruturas do poder público estadual garantiram a aplicação adequada dos recursos do FAT, o qual passou a dar suporte financeiro ao Sistema Público de Emprego, inaugurando um marco institucional caracterizado pelo modelo de gestão pública, tripartite e sob controle da sociedade representativa.

3.3.1 - Criação da Secretaria do Trabalho

Consideramos uma breve retrospectiva sobre a Secretaria do Trabalho para mostrar a influência na evolução do sistema público de emprego no estado e, também, para entender os aspectos conjunturais e os diferentes interesses políticos expressos na criação, extinção, fusão, incorporação por qual passou aquela Secretaria desde a sua fundação.⁶²

60 Através do Decreto Estadual n.º 5 386 de 30/04/85, que transformou a Secretaria Especial para Assuntos Comunitários – SEAC em Secretaria de Estado Extraordinária do Trabalho e Assuntos Comunitários – SETC Subordinando a ela o Departamento do Trabalho – DETEPAR (Dec. 35, 16/03/1976), o Programa Paranaense de Emprego – PROPAE (Dec. 2 459, 29/10/1976) e o Conselho Estadual de Mão-de-Obra – CONSEMO (dec 1460, 09/11/1979)

61 Dados da SERT/PR

62 Para este levantamento baseamos nos dados coletados por SOUTO MAIOR (2000) e outras informações fornecidos pela SERT/PR.

A primeira Secretaria do Trabalho do Paraná foi instalada no ano de 1951, através de Lei Estadual, Decreto n.º 682 de 12/09/51,⁶³ no Governo Bento Munhoz da Rocha Neto, com o nome de Secretaria de Estado dos Negócios do Trabalho e Assistência Social – STAS. O primeiro Secretário do Trabalho foi o senador Abilon de Souza Naves. Atendendo a várias demandas, as principais funções eram: orientar e dar assistência jurídica ao trabalhador; prestar assistência e proteção social; fomentar o desenvolvimento industrial e comercial do estado; organizar e centralizar os dados estatísticos; administrar seguro de vida e montepio do funcionalismo público civil e militar do estado.

Com o regime militar (1964),⁶⁴ a STAS é extinta por decreto e em seu lugar o governo cria a Secretaria de Estado da Indústria e Comércio – SEIC, com uma Coordenadoria da Área do Trabalho – CAT. Mais tarde em 1976, a CAT passa a ser Departamento do Trabalho do Paraná – DETEPAR (via Decreto nº 35 de 16/03/1976), ligada ainda à SEIC. Percebe-se a preocupação do governo em desvincular a questão do trabalho e emprego, ou seja, diminuindo as expectativas em torno da organização e relações do trabalho, o debate passa a ser reduzido à necessidade de criação de emprego, vinculado ao desenvolvimento; a partir desse entendimento a SEIC passa a assumir a responsabilidade sobre os assuntos relacionados ao trabalho.

A Secretaria do Trabalho volta à cena em 1985, período de democratização do país, com o Governo José Richa, via Decreto 5.386 de 30 de março de 1985, com o nome de Secretaria de Estado Extraordinária do Trabalho e Assuntos Comunitários. Depois, no mesmo governo, a Secretaria passa a ser designada Secretaria de Estado do Trabalho e de Assuntos

63 O clima geral era de “democratização” em nível mundial, reflexo do fim da II Guerra. Inicia-se, assim, a política do Welfare State onde os sindicatos tiveram papel importante. O Brasil, neste período, vivia um ápice da política populista, iniciada com Getúlio Vargas, cujo forte caráter nacionalista marcou a implementação do parque industrial e das indústrias estatais siderúrgicas e petrolíferas.

64 A ditadura militar marcou o fim do populismo baseado no nacionalismo e reformismo operário. Uma nova ideologia começou a se estruturar de aproximação e aliança com o capital internacional e de total repressão aos movimentos sociais e sindicais contrários. Dessa forma, o governo investiu contra o sindicalismo reivindicativo e de base ideológica, fortalecendo o sindicalismo assistencialista. (GIANOTTI, s/d)

Comunitários – SETC, Decreto Lei 8.286, de 30 de março de 1986. Dessa forma, é transferido o Programa Paranaense de Emprego – PROPAE (criado em 29/10/1976, via Decreto Lei nº 2.459), o Conselho Estadual de Emprego e Mão-de-Obra – CONSEMO (instituído via Decreto Lei nº 1.460 de 09/11/79) e o Departamento de Trabalho – DETEPAR, da SEIC para a pasta criada.

Em 1987, através da Lei Estadual - Decreto nº 8.485, de 03 de junho de 1987, a Secretaria de Estado do Trabalho e de Assuntos Comunitários – SETC passa a ser designada Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social – SETA. No mesmo ano é criado o Conselho Estadual do Trabalhador, via Decreto Lei nº 1.179/87 de 17 de agosto de 1987, com formato bipartite, ou seja, participação do governo e de várias organizações de representação de trabalhadores, mas não paritário. O Conselho era presidido pelo Secretário de Estado do Trabalho e era composto por mais 20 membros, sendo dois nomeados em função dos cargos que ocupavam no Poder Público, o chefe da Coordenadoria de Relações do Trabalho e chefe da Coordenadoria de Desenvolvimento do Trabalho. Os demais assentos (18) eram divididos pela representação das organizações civis: 02 representantes da CUT; 02 representantes da CGT; 10 representantes das Federações de Sindicatos de Trabalhadores; 01 representante dos Sindicatos dos Servidores Públicos no Estado do Paraná; 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Ferroviárias nos Estados do Paraná e Santa Catarina; 01 representante de Sindicatos de Profissionais Liberais no Estado do Paraná; 01 representante da Federação das Associações de Aposentados e Pensionistas do Estado e 01 representante do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Telefônicas e de Telefonia do Estado do Paraná (GOMES, 1991, p.74).

Este Conselho reunia-se trimestralmente com a finalidade de constituir um canal institucionalizado de comunicação entre as entidades sindicais e a Secretaria, nas áreas sindical e de segurança do trabalho. Dessa forma, a sua competência resumia-se à organização de debates e elaboração de pautas de ações na área sindical, como avaliação de acordos, dissídios e greves; melhoria das condições de segurança do trabalho; propostas de mudança na estrutura

sindical e na legislação trabalhista. As reuniões eram abertas à participação do público, que podia usar a palavra com autorização prévia do Presidente do Conselho.

O Conselho do Trabalhador, criado em 1987, foi o embrião de abertura à participação social, embora restrita, quando o Conselho funcionava como veículo de discussão de demandas e propostas, sem caráter deliberativo nem poder de decisão. Esta limitação foi um dos motivos do fracasso do Conselho do Trabalhador, ao qual se somam as várias mudanças de caráter organizativo estrutural nas pastas executivas responsáveis pelas questões relacionadas ao trabalho e emprego. Em 1989, por exemplo, houve mudança, com a fusão de duas Secretarias, a SETA e SEJU – Secretaria de Estado da Justiça, criada em 29/11/1974 pela Lei 6.636. A nova Secretaria passou a ser designada Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Ação Social – SEJA e durou pouco tempo, pois em 1991, é desmembrada em Justiça e a Secretaria do Trabalho passa a ser SETA – Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, via Decreto Lei nº 9.619 de 07/06/1991.

Em 1995, ocorre nova mudança, quando é desmembrada a Ação Social em pasta específica e é criada a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho – SERT, Decreto Lei nº 11.066 de 01/02/1995, com a finalidade de definir diretrizes para a política governamental na área de desenvolvimento de emprego e renda, intermediação de mão-de-obra, relações do trabalho, formação sócio política, saúde e segurança no trabalho.

Dedicaremos nossa análise à fase de consolidação da SERT de 1995 em diante, período de consolidação do CET/PR e de implementação das políticas públicas de emprego financiadas com recursos do FAT. O FAT e o CODEFAT, instituídos em 1990, tiveram seus recursos para os estados, condicionados à criação de Comissões de Emprego, que tinham como função a gestão desses recursos. Nesse sentido, o Conselho do Trabalho, criado, no Paraná, no fim do governo Mário Pereira, Decreto Lei nº 4.268, de 22/11/94, foi um dos primeiros, no país, a se constituir no formato exigido pelo CODEFAT, ou seja, um colegiado com caráter deliberativo, em forma tripartite e paritária. Esse foi um dos elementos que facilitou o ingresso das entidades no Conselho, principalmente as patronais, que já se reuniam no Fórum da Parceria.

Consideramos importante o aprofundamento dessas estruturas organizativas, na consolidação e influência do sistema público de emprego em nível estadual.

3.3.2 - Papel do Fórum da Parceria

O Fórum da Parceria foi criado em 1992, por iniciativa das representações patronais, preocupadas com as mudanças no mundo do trabalho, fruto da reestruturação produtiva e da globalização. Além de várias Federações patronais, o Fórum contava com a participação de algumas Federações de Trabalhadores, Instituto Paranaense da Livre Iniciativa, Instituto Liberal, Centro Brasileiro da Infância e Adolescência – CBIA, entre outros. A CUT não tinha representante neste fórum. Segundo depoimento, a não participação da CUT explica-se pelo fato do não reconhecimento desse fórum como democrático, capaz de resolver problemas dos trabalhadores e de discussões coordenadas por representantes das classes patronais que expressavam interesse em introduzir mecanismos de flexibilização e mudanças nas leis de trabalho. Segundo dados de entrevista concedida por representante patronal, o Fórum da Parceria reunia diferentes representações de interesses sociais:

(...)“em 1992, nós tínhamos aqui no Paraná, no âmbito das Federações Patronais, das Federações de Trabalhadores, da Universidade Federal, da PUC, tínhamos lá a Associação Comercial do Paraná, tínhamos o Instituto Paranaense da Livre Iniciativa, o Instituto Liberal, enfim dava umas 60 e tantas entidades dos mais diversos segmentos ou representatividade... nós nos reunimos no que nós chamávamos Fórum da Parceria... na verdade a gente discutia os temas que interessavam para o Paraná..., quer dizer, a questão do trabalho é um, e também os temas do momento”. (Conselheiro P, representante dos empregadores, out/2001)

O Fórum de Parceria, segundo relatos, caracterizava-se por sua independência e autonomia em relação ao governo, por não estar vinculado a Secretaria ou entidade governamental. O fórum contava com o apoio logístico das secretarias executivas das entidades que o compunham, principalmente da Associação Comercial do Paraná e da Federação do Comércio e da Federação da Indústria, que colaboravam na convocação das reuniões e na atenção para com a documentação. A dinâmica de organização do fórum não estabelecia hierarquia de cargos, as suas reuniões eram mensais e coordenadas pela entidade

que estava cedendo o espaço para a realização do evento. Nesse caso, em cada reunião um delegado era o coordenador para organizar o debate e outro era o secretário para registrar em ata as propostas e deliberações.

Uma das contribuições do Fórum da Parceria foi o interesse pela questão pública, presente na necessidade emergente de se discutir problemas privados, ou seja, a preocupação dos empresários com a exigência da competitividade, da qualificação que continha no discurso, a argumentação do “Custo Brasil”⁶⁵. Nesse sentido, registramos como um despertar para a política pública de emprego, a proposta do Fórum da Parceria da Bolsa Emprego, no Paraná. Essa proposta ganhou corpo no fórum e levou os seus componentes a inteirarem-se mais do trabalho do SINE e da política de emprego. Os representantes do fórum deram-se conta da necessidade de interação e participação do Estado nas políticas governamentais, potencializando o sistema público já existente e que contava com recursos. Dessa forma, formaram uma comissão para visitar o SINE e a Secretaria de Trabalho, na época SETA, e apontaram falhas, como as relatadas em entrevista abaixo, ao focalizar o problema de financiamento das ações sociais:

(...) “por informações, o SINE do Paraná fazia alguns anos que não recebia verba federal, porque tinha aí uma discussão que o governo de estado aqui era de oposição. Então quer dizer, não que a discussão fosse clara e cristalina nisso, mas daí é lógico, que se vale de alguma inadimplência do estado para não se repassar verba. Enfim, aquele embório político, aquela politicagem pequena que não leva a nada, mas que sacrifica quem precisa”. (Conselheiro P, representante empregadores, out/2001)

As entrevistas mostram os representantes do Fórum da Parceria articulando-se para pressionar as instâncias em nível nacional (Ministério do Trabalho) fazendo gestões, inclusive junto ao CODEFAT, no sentido de liberação de recursos para o Paraná. O fórum teve papel importante não só na liberação de recursos para o SINE, mas também como articulador de parcerias em nível estadual, para a consolidação do sistema público de emprego. Nesse período (1993), foram estabelecidas parcerias para a reestruturação das agências do SINE em várias

⁶⁵ Entendido aqui como tese difundida nos anos de 1990, cujo principal argumento é que os altos encargos sociais assumidos pelo capital, são os principais entraves para o desenvolvimento e crescimento das empresas, inibidores das contratações formais de trabalho

partes do estado, com prefeituras municipais, sindicatos de trabalhadores, associações comerciais e industriais, universidades. Os convênios possibilitaram a cessão de espaço físico, pessoal e equipamentos para as agências serem reativadas. Havia, então, 26 agências em todo o estado e com a liberação do convênio com o Ministério do Trabalho, em 1994, foi possível aumentar a capacidade do sistema, que conta com 110 agências instaladas em diferentes municípios, em 2002.

O empenho do Fórum da Parceria proporcionou uma aproximação das entidades que o compunham com a Secretaria do Trabalho, principalmente no acompanhamento das políticas de emprego. Em 1994, com a criação do CET, o entrosamento entre os atores sociais no trato das questões públicas foi articulado. Nesse sentido, as representações patronais FACIAP (Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Paraná) e FEVAREJISTA (Federação do Comércio Varejista do Paraná) que coordenavam o Fórum Parceria,⁶⁶ automaticamente, passaram a ter assento no Conselho do Trabalho, junto com trabalhadores representados pela Força Sindical, que se somaram à participação da CUT, FETAEP (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná) CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e SDS, que ingressaram no CET/PR em 1999. O CET/PR foi um dos pioneiros no país, sendo o primeiro a ter o regimento reconhecido.

3.3.3- O papel da SERT na consolidação do sistema público de emprego

A criação da SERT, em fevereiro de 1995, fortaleceu o sistema público de emprego e o CET/PR, principalmente, pela capacidade estrutural organizativa montada com o intuito de tratar assuntos relacionados às relações do trabalho e de dar suporte ao sistema público de emprego. Coordenando, orientando, promovendo e estimulando ações de sua área de afinidade, a SERT/PR é responsável pelas seguintes áreas programáticas: Geração de Emprego

⁶⁶ A importância do Fórum de Parceria para consolidação do sistema público de emprego (SINE) e construção do CET está registrada em várias atas do Conselho, ver Ata nº 02 de 22/12/1994, nº 23 de 27/06/1996, Ata nº 32 de 05/03/1997, Ata nº 52 de 28/10/1998

e Renda; Intermediação de Mão-de-Obra; Qualificação Profissional; Seguro Desemprego e Saúde e Segurança no Trabalho. Para acompanhar os programas a Secretaria está estruturada em quatro Coordenadorias: Coordenadoria de Geração de Emprego – CGE; Coordenadoria de Intermediação de Mão-de-Obra - CIM; Coordenadoria de Formação Profissional - CFP e Coordenadoria de Seguro Desemprego – CSD. Além das coordenadorias, a Universidade Livre do Trabalho – ULT dá assessoria na área de relações de trabalho, capacitação de conselheiros, análise de dados econômicos e apoio técnico.

A SERT engloba, ainda, a estrutura do SINE. Atualmente são 110 Agências do Trabalhador/SINE no Estado, 82 Postos Municipais do Trabalho e 11 Postos Descentralizados.⁶⁷ Os 17 Escritórios Regionais – ER's acompanham a estrutura do Sistema na região de sua abrangência no estado,⁶⁸ e são responsáveis pelas demandas dos Conselhos Municipais de Trabalho, sistematizando dados e documentação, ao fazer a ponte entre os municípios e a Secretaria.

O CET/PR, órgão de direção superior, é o responsável pela aprovação dos planos de trabalho que resultam na contratação de diferentes convênios para execução das ações, sendo que, no âmbito municipal, são os Conselhos Municipais que estabelecem as demandas. Atualmente, existem 374 Conselhos homologados e funcionando no Paraná, e representam 93% dos municípios. Segundo informações de Walter Gonçalves, coordenador estadual do SINE e Secretário Executivo do CET/PR, o número dos conselhos homologados já chegou a 396; atribui a baixa devido às mudanças nas administrações municipais que, por não priorizarem o trabalho das comissões, não indicam os membros do poder público, por exemplo.

⁶⁷ Segundo Walter Gonçalves, Coordenador Estadual do SINE, o estado já chegou a ter 117 Agências do Trabalhador, 140 Postos Municipais do Trabalho e 12 Postos Descentralizados, mas as dificuldades na manutenção e operacionalização fez com que muitos fechassem, em alguns casos o motivo foi a falta de segurança, incidências de números de assaltos

⁶⁸ Os 17 ER's do estado localizam-se nas regiões de: Campo Mourão, Cascavel, Cianorte, Cornélio Procópio, Curitiba, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Ivaiporã, Jacarezinho, Londrina, Maringá, Paranavai, Pato Branco, Ponta Grossa, Umuarama e União da Vitória

A análise do organograma da SERT (figura 3) demonstra o papel das coordenações na política e a linha de subordinação administrativa direta ao poder constituído: Diretor Geral e Secretário de Estado.

Dessa forma, a estrutura organizacional básica da SERT/PR compreende:

I - Nível de Direção Superior: Secretário de Estado do Emprego e Relações do Trabalho e o Conselho Estadual do Trabalho – CET/PR;

II- Nível de Assessoramento: Gabinete Secretário - GS e Assessoria Técnica – AT;

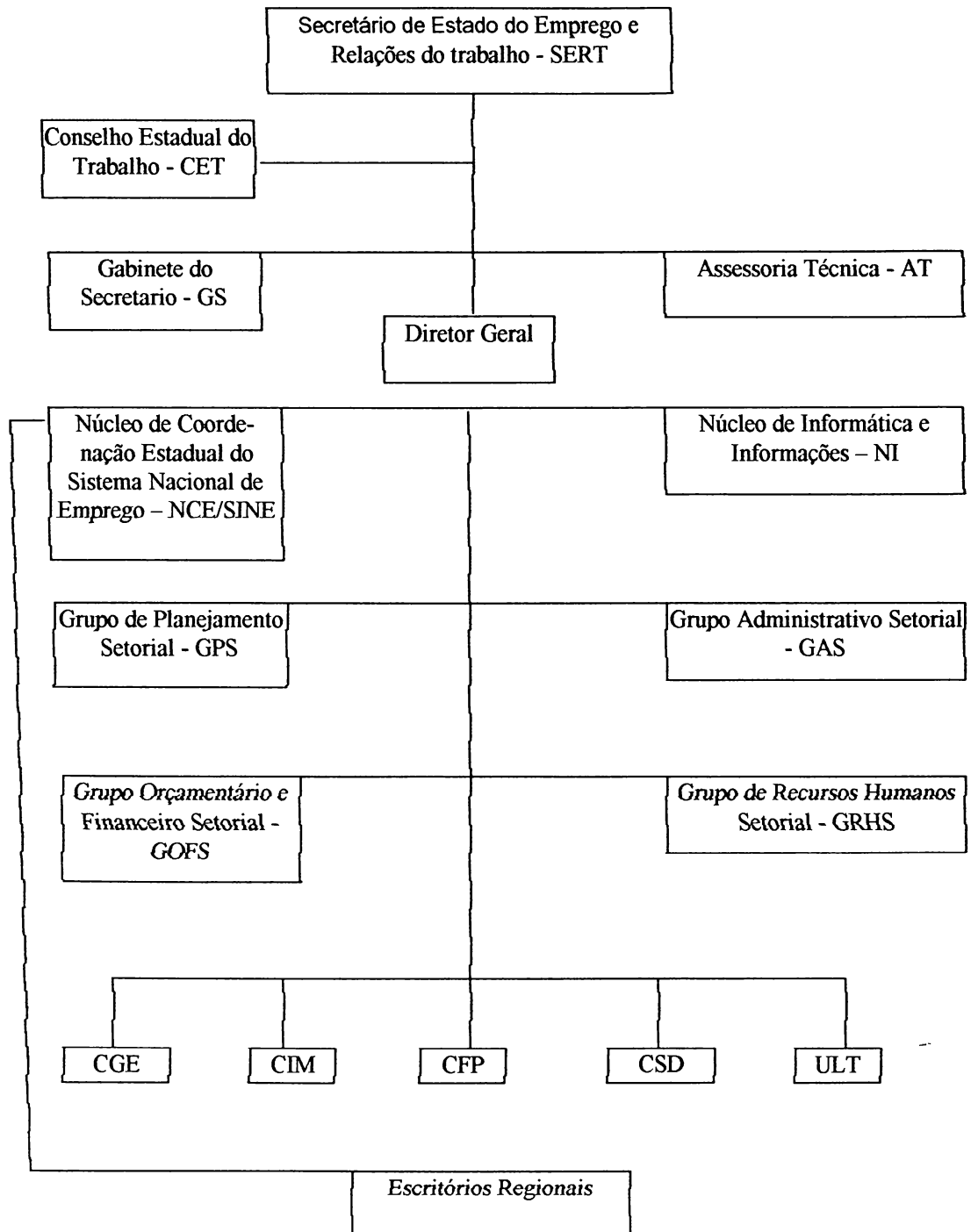
III- Nível de Gerência: Diretor Geral da Secretaria de Estado do Emprego – DG, Núcleo de Coordenação Estadual do Sistema Nacional de Emprego – NCE/SINE e Núcleo de Informática e Informações – NI;

IV- Nível de Atuação Instrumental: Grupo de Planejamento Setorial – GPS, Grupo Financeiro Setorial – GFS, Grupo Administrativo Setorial - GAS e Grupo de Recursos Humanos Setorial – GRHS;

V- Nível de Execução Programática: Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda – CGE, Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra – CIM, Coordenadoria de Formação Profissional – CFP, Coordenadoria de Seguro-Desemprego – CDS e Universidade Livre do Trabalho – ULT;

VI- Nível de Atuação Regional – Escritórios da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho.

FIGURA 3
ORGANOGRAMA 1
SECRETARIA ESTADUAL DE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO:



São as seguintes, as funções desses órgãos articuladores de política, no âmbito organizacional do estado:⁶⁹

- *Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda – CGE* – Responsável pelo planejamento, normatização, implantação, coordenação, desenvolvimento e acompanhamento dos programas e atividades relacionadas com a política de geração de emprego e renda. O seu foco é o atendimento aos micro e pequenos empreendedores e trabalhadores autônomos, cooperados, associados ou auto-gestionados. A CGE coordena e acompanha o PROGER, o Programa Banco Social e o Programa de Desenvolvimento do Associativismo e Cooperativismo.
- *Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra – CIM* - Responsável pelo encaminhamento do trabalhador desempregado ao emprego, uma das principais atividades do Sistema Público de Emprego. A CIM subsidia para a colocação do desempregado no mercado de trabalho através de convênios com empresários, ao captar a mão-de-obra disponível e intermediar a oferta e a procura. Observando a exigência das demandas, encaminha os trabalhadores para a qualificação, orientando-os para os programas do sistema público. A CIM está estruturada, também, para o atendimento dos pró-egressos e dos portadores de deficiência física.
- *Coordenadoria de Formação Profissional – CFP* – Responsável pela gestão e execução do PLANFOR no Estado, denominado também como Plano Estadual de Qualificação Profissional – PEQ; programa executado com recursos do FAT. Além dos Projetos de Qualificação e Requalificação Profissional, estão incluídos no PLANFOR-PR ou PEQ, o Programa de Capacitação de Conselheiros, e o PAAM -Programa de Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento, que consiste em trabalho de avaliação e acompanhamento dos projetos realizados. O PAAM é executado pelas Instituições de Ensino Superior – IES.

⁶⁹ Priorizamos as mais relevantes para análise do funcionamento do Sistema Público de Emprego. as informações contidas aqui foram extraídas do Regulamento da SERT/PR, Decreto N° 1 830/96, de 24 de maio de 1996 e, também, do site da SERT/PR

A elaboração do PEQ é oriunda das demandas municipais e regionais, através do CMT's e dos ER's, cujo processo é acompanhado pelos técnicos da CFP, que verificam a viabilidade dos projetos, público alvo, conteúdos e custos operacionais, de acordo com as resoluções do CODEFAT. Os projetos também passam pela análise da Assessoria Jurídica, depois são encaminhados à Comissão Estadual de Acompanhamento do PEQ, a qual analisa as prioridades em relação a custo- benefício.

- *Coordenadoria de Seguro Desemprego – CSD* - A CSD tem como função o planejamento, a coordenação, a implantação e o acompanhamento das atividades relacionadas com o programa nacional de seguro-desemprego. Compete-lhe ainda, acompanhar o fluxo de beneficiários do Seguro Desemprego, subsidiando o sistema com dados sobre o perfil dos segurados, idade, sexo e setor de trabalho, com o objetivo de diminuir o tempo de permanência do desempregado fora do mercado de trabalho, encaminhando-o aos programas do sistema.
- *Universidade Livre do Trabalho - ULT* - As ações da ULT estão voltadas para a formação e capacitação dos atores sociais, no que diz respeito às questões do trabalho. Fornece informações a respeito do mercado de trabalho através de estudos e pesquisas; coordena e promove debates temáticos e outras atividades de formação como capacitação de conselheiros municipais, seminários e oficinas. Está estruturada com os seguintes programas: Tele-consultas trabalhistas; Sensibilização quanto ao Trabalho Infantil e Regularização do Trabalho do Adolescente; Apoio à Negociação Coletiva de Trabalho; Formação para o Trabalho e Cidadania e Programa de Saúde e Segurança no Trabalho. A entidade, desde a sua criação em 1989,⁷⁰ esteve ligada à Secretaria responsável pelas

⁷⁰ Refere-se à antiga UPT (Universidade Popular do Trabalho), em sua primeira fase, a gestão da entidade incluía a participação dos trabalhadores, através de um Conselho de Representantes de entidades sindicais e populares. Com as mudanças de gestão, a estrutura organizativa e física da UPT sofreu modificações e passou para outro programa: Universidade do Esporte (1996). Tal mudança causou reação contrária no CET/PR, sobre o assunto ver Ata nº 29, de 27 de novembro de 1996.

questões de trabalho, integrando a estrutura orgânica da SERT/PR e as suas demandas têm a possibilidade de serem construídas no espaço do CET/PR.

- *Escritórios Regionais* – Dentre as atribuições e competências dos Escritórios Regionais da SERT/PR destacam-se: o acompanhamento e execução da programação da Secretaria, segundo a sua incidência regional; a coleta de informações de caráter regional de interesse para a avaliação e para o controle programático da Secretaria; o assessoramento e a articulação com entidades representativas de trabalhadores, de empresários e de outros órgãos executores das políticas da Secretária; o apoio à instituição de Conselhos ou Comissões Regionais ou Municipais do Trabalho, conforme orientação do CET/PR.

Os 17 ER's abrangem: Campo Mourão e mais 23 municípios; Cascavel, com 33 municípios; Cianorte, com 12 municípios; Cornélio Procopio, com 23 municípios; Curitiba, com 36 municípios; Foz de Iguaçu, com 17 municípios; Francisco Beltrão, com 27 municípios; Guarapuava, com 22 municípios; Ivaiporã, com 22 municípios; Jacarezinho, com 23 municípios; Londrina, com 27 municípios; Maringá, com 35 municípios; Paranavaí, com 29 municípios; Pato Branco, com 15 municípios; Ponta Grossa, com 21 municípios; Umuarama com 21 municípios; e União da Vitória com 12 municípios de abrangência; totalizando 398 municípios cobertos pelo Sistema Público de Emprego – SINE, no Paraná.

3.3.4- Financiamento do Sistema Público de Emprego no Paraná

O financiamento do Sistema Público de Emprego é garantido através de fundo público, constituído pelo FAT, e também, através das parcerias com governos estaduais, municipais e entidades sindicais. Dessa forma, a SERT caracterizou-se por certa autonomia financeira em relação ao Estado, pois quase a totalidade de sua estrutura é financiada com recursos dos convênios: MTE/SPPE-SERT-PR. É responsável pelo custeio do PLANFOR-PR, garantindo recursos para os cursos de qualificação e requalificação profissional, capacitação de conselheiros, seminários, oficinas e programas de avaliação e acompanhamento seja do PLANFOR-PR/PEQ ou do PROGER; e o convênio MTE/DES/CODEFAT/SINE-PR, que

garante recursos para o funcionamento das agências do SINE, pagamento do Seguro Desemprego e Intermediação de Mão de Obra.

Em relação à consolidação do SINE-PR, destacam-se as parcerias, principalmente com as prefeituras municipais que cedem funcionários para a operacionalização das agências; as parcerias com entidades sindicais tanto de trabalhadores quanto patronal, efetivam-se através de alocação do espaço físico e pagamento de infra-estrutura, como telefone, água e energia. Segundo o coordenador do SINE/PR, a experiência de parcerias com entidades sindicais, caso de Curitiba, em que uma das agências funciona na CIETEP, em parceria com a Federação da Indústria, e outra, no Sindicato dos Metalúrgicos, em parceria com a Força Sindical, tem facilitado o acesso dos trabalhadores ao sistema. Os trabalhadores que passam por treinamentos no CIETEP ou os que efetuam homologação trabalhista no Sindicato dos Metalúrgicos encontram, no local, agência para o cadastramento ao emprego ou ao seguro desemprego, e outros serviços do sistema como qualificação profissional.

Quanto ao CET/PR, os convênios financiam, também, a estrutura física, com pagamento do aluguel da SERT onde está instalada a sala do Conselho, além do pagamento de dois estagiários que assessoram os trabalhos. A contrapartida do estado dá-se pelo pagamento dos funcionários. Segundo dados de agosto de 2002, a SERT/PR conta com total efetivo de 123 funcionários e 149 estagiários. A tabela a seguir retrata a dependência dos recursos do FAT, para a execução das políticas públicas de emprego, no estado. Com exceção do ano de 1995, em todos os posteriores o aporte de recursos do FAT foi superior ao do estado. Em 2001, por exemplo, os recursos do tesouro estadual para o financiamento do sistema, representaram cerca de 15% do total orçado. Observa-se uma redução de 30% dos recursos aportados pelo Estado de 2001 para 1995.

TABELA 3

ORÇAMENTO PROGRAMADO POR FONTE DE RECURSOS DE 1995 A 2001

(Unidade: Valores em R\$ 1,00)

ANO	Recursos do FAT	Recursos do Estado	TOTAL
1995	6.974.210,00	7.650.192,00	14.624.402,00
1996	26.571.451,00	14.792.053,00	41.363.504,00
1997	27.941.140,00	6.608.618,00	34.549.758,00
1998	24.350.334,00	12.188.869,00	36.539.203,00
1999	15.412.841,00	6.806.035,00	22.218.876,00
2000	24.211.886,00	5.983.309,00	30.195.195
2001	34.515.320,00	5.333.706,00	39.849.026,00

FONTE: SERT/PR. Eliana M. dos Santos, 2002. "A experiência do CET".

Obs: Os dados apresentados referem-se ao orçamento programado, sendo que o balanço final sofreu alterações.

De certa forma, as diferenças se justificam por conta do pagamento do seguro desemprego. Mas ao compararmos o aporte financeiro às outras funções do Estado, ficam evidentes as discrepâncias. Através da análise do Balanço por função, percebe-se as áreas eleitas como prioritárias pelo governo, por receberem maior aporte de recursos: nesse sentido as tabelas 4 e 5 são reveladoras. É preciso registrar que nos valores relacionados à Secretaria do Trabalho (função 14, tabela 4 e função 8 tabela 5) estão imbutidos o aporte financeiro do FAT, neste sentido há que se considerar os dados da tabela 3. O mesmo cuidado deve ser dado ao analisar os recursos destinados à Secretaria da Criança e Assuntos da Família (função 15 tabela 4 e função 5 tabela 5) e Educação (função 08 tabela 4 e função 9 tabela 5) que recebem aportes financeiros de fundos públicos nacionais.

Assim, ao compararmos os dados da tabela 4 – função 11- Indústria, Comércio e Serviços, com a tabela 3 referente aos recursos do estado (coluna 3) destinados à SERT, verifica-se que a Secretaria de Indústria recebeu maior volume de recursos do estado em todos os anos selecionados. Destaca-se o exercício de 1999, tabela 4, em que o estado comprometeu 52% do orçamento com Indústria, Comércio e Serviços, enquanto à agricultura foram destinados 1,13% do orçamento e ao Trabalho 0,22%. O que revela o impulso do governo na tentativa de mudança do perfil econômico do estado. Observamos também na tabela 4, que, enquanto a Defesa Nacional e Segurança Pública (função 6) recebe cerca de 6% dos recursos do orçamento, o Trabalho (função 14) recebe em média 0,47% do orçamento. Observa-se

(tabela 4) aumento crescente no aporte dos recursos destinados a Segurança Pública: de 1994 para 1999 houve um acréscimo de 260%, de 1995 para 1999 o aumento foi de 116% e de 1995 para 1999 os recursos para Segurança tiveram um acréscimo de 60%. Estes dados reforçam a racionalidade sobre a política de segurança adotada no país. O combate a violência, muitas vezes consequência do desemprego e falta de políticas sociais adequadas, é tratado de forma repressiva, não resolvendo a causa do problema. Enquanto isso, recursos para as políticas sociais são cortados do orçamento. Em relação ao Trabalho (função 14 – tabela 4) o acréscimo de 51% de 1994 para 1995 tem a ver com o recebimento de recursos do FAT.

TABELA 4

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - BALANÇO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES - DE 1994 A 1999
(Unidade: Valores em R\$ 1,00)

Especificação	Exercício 1994	Exercício 1995	Exercício 1996	Exercício 1997	Exercício 1998	Exercício 1999
01- Legislativa	40.636.415,	93.307.682,	110.709.240,	126.782.640,	143.044.111,	157.331.143,
02- Judiciária	129.534.354,	277.453.289,	380.917.901,	382.711.389,	2.397.149.563,	528.149.850,
03- Adm. e Plan.	197.185.415,	478.396.776,	663.325.240,	917.706.463,	770.609.382,	837.464.380,
04- Agricultura	58.190.427,	92.371.679,	130.350.515,	120.999.185,	135.656.649,	110.880.178,
05- Comunicações ¹						
06- Defesa Nac. e Segurança Púb.	103.804.553,	223.781.018,	276.729.526,	350.934.645,	369.634.675,	373.418.105,
07- Des. Regional	72.241.307,	136.648.348,	89.108.213,	260.071.667,	139.351.196,	25.361.818,
08- Educação e Cultura	402.308.071,	822.917.927,	1.011.403.724,	788.410.577,	1.379.905.402,	1.323.871.442,
09- Energia e Recursos Minerais	3.043.252,	2.269.607,	2.992.799,	3.134.240,	3.148.801,	3.219.713,
10- Habitação e Urbanismo	33.233.135,	35.109.321,	88.317.529,	172.109.206,	234.657.800,	152.066.759,
11- Indústria, Com. e Serviços	13.956.341,	24.838.178,	8.494.946,	23.470.377,	19.976.355,	5.111.810.92
12- Relações Exteriores ²						
13- Saúde e Saneamento	90.727.466,	158.601.494,	201.178.884,	58.695.861,	53.982.157,	48.977.239,
14- Trabalho	3.874.645,	7.482.819,	17.719.874,	29.769.044,	35.421.582,	22.018.782,
15- Assistência e Previdência	287.853.940,	631.542.376,	840.220.167,	941.973.103,	1.028.028.468,	1.100.016.801,
16- Transporte	235.593.799,	164.218.598,	233.943.985,	13.105.418,	41.776.968,	8.741.682,
TOTAL	1.672.185.126,	3.148.939.118,	4.055.412.550,	4.189.873.820,	6.752.345.115,	9.803.328.829,

Fonte: Governo do Estado do Paraná - Balanço Geral - 1994 a 1999

Eliana M. dos Santos, 2002. "A experiência do CET".

Notas: (1) Os gastos com comunicação estão inseridos em Administração e Planejamento

(2) Competência do governo federal

OBS: Sequência de números após a vírgula no Apêndice 02

TABELA 5
GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
DEMONSTRATIVO DE DESPESAS POR FUNÇÕES¹ – ANO 2000 E 2001 (Unidade: Valores em R\$ 1,00)

FUNÇÕES	ANO 2000	ANO 2001
1- Legislativa	133.628.946,72	152.283.930,93
2- Judiciária	279.500.306,28	324.241.538,46
3- Administração	139.811.046,60	207.343.267,27
4- Segurança Pública	376.952.003,91	437.027.930,65
5- Assistência Social	5.928.345,94	5.733.387,28
6- Previdência Social	2.567.912.151,06	1.349.842.547,89
7- Saúde	8.090.895,60	39.746.008,13
8- Trabalho	30.054.301,84	39.542.353,90
9- Educação	935.529.052,35	1.012.081.617,79
10- Cultura	7.911.977,97	6.531.139,75
11- Direitos de Cidadania	48.859.778,06	48.212.141,17
12- Urbanismo	214.265.615,11	148.608.099,50
13- Habitação	28.670.333,26	34.605.869,16
14- Saneamento	45.876.610,91	82.487.513,53
15- Gestão Ambiental	14.854.881,53	10.597.434,44
16- Ciência e Tecnologia	50.176.253,83	66.737.931,13
17- Agricultura	106.091.461,27	132.043.966,07
18- Indústria	15.479.262,06	4.932.641,31
19- Comércio e Indústria	13.157.900,87	4.012.812,38
20- Essencial a Justiça²	0,00	2.315.000,00
21- Transporte	6.323.832,05	11.355.569,31
22- Desportos e Lazer	2.275.797,42	0,00
23- Encargos Especiais	3.062.045.001,52	2.995.138.938,38
TOTAL	8.093.395.756,16	7.115.421.638,43

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

Eliana M. Santos, 2002. "A experiência do CET".

Notas: (1) A partir de 2000 as funções passaram de 16 para 23

(2) Função criada em 2000 com aporte de recursos apenas em 2001

3.3.5 - O debate sobre a fusão da Secretaria

A responsabilidade sobre as questões relacionadas ao trabalho, mercado de trabalho e emprego, como vimos anteriormente, passou por diversas estruturas de organização no Estado, até a consolidação em secretaria específica. Desde o período de fundação até 2002, a

SERT/PR teve oito Secretários de Estado,⁷¹ alguns com mandatos curtos e contingenciais. Assim como ocorreu em outras pastas, os critérios de indicações foram de caráter político, mas também levaram em conta a necessidade de dirigentes com conhecimentos técnicos operacionais.

Outro elemento importante é que a SERT/PR, criada no segundo mandato do Governo Jaime Lerner, passou por vários ensaios de fusão com diferentes secretarias. Em outubro de 1999, por exemplo, discutiu-se uma possível fusão com a Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família - SECR, o que justificou o breve período de Fani Lerner, acumulando as duas pastas. A decisão foi a manutenção das duas secretarias, cujos projetos e programas com estrutura organizativa avançada, eram fundamentais no interior do estado, por contar com conselhos, participação da sociedade e fundo público, elementos responsáveis por propaganda política.

A polêmica de fusão política voltou no mandato de José C. G. Carvalho, em 2000 e consolidou-se na gestão de Newton S. R. Grein, cujo mandato foi interrompido com a nomeação de Miguel Salomão para a pasta, em dezembro de 2001. O Secretário Miguel Salomão, cujo mandato foi circunstancial, permaneceu pouco tempo na Secretaria (4 meses), acumulando a Secretaria de Planejamento, responsável pela modernização e reestruturação do Estado; assumiu a pasta do Trabalho com o objetivo de efetivar a fusão entre as Secretarias de Emprego e Relações do Trabalho e de Indústria, Comércio e Desenvolvimento.⁷²

O comunicado de reestruturação foi feito ao Conselho, em reunião extraordinária, realizada em 15 de janeiro de 2002 e a reação dos conselheiros foi de apreensão e rejeição à proposta, principalmente por ter sido um decreto de governo, sem consulta ou comunicação

71 Joni Varisco (01/01/95 a 04/04/98), Pedro G. Martinez (04/03/98 a 01/01/99), Alex Canziani (01/01/99 a 14/09/99), Fani Lerner (15/09/99 a 30/11/99), José C. G. Carvalho (02/12/1999 a 10/04/2001), Newton S. Grein (11/04/2001 a 13/01/2002), Miguel Salomão (14/01/2002 a 29/04/2002), e Newton S. Grein (11/07/2002 -)

72 O então Secretário Salomão, foi um dos articuladores do fim do convênio da PED e junto com Geovani Gionedis, ex Sec. da Fazenda, defendeu a privatização do Banestado, também foi um dos defensores da proposta de privatização da COPEL, aprovada na Assembléia Legislativa e não concluída por diversos fatores (crise energética, ausência de interessados e mudança de estratégia governamental)

prévia aos envolvidos. Questão levantada sobre o fator econômico, foi logo desacreditada, pelo fato da SERT sustentar-se com os recursos do FAT e a contrapartida do Estado ser mínima. As preocupações dos conselheiros eram com a estrutura física e organizativa da Secretaria, essencialmente os reflexos dessa mudança no controle dos recursos e patrimônio do FAT, já que, com exceção do Banco Social, todos os projetos desenvolvidos pela Secretaria, ou seja, o Sistema Público de Emprego e Seguro Desemprego, são financiados com recursos daquele fundo público.

Outro debate provocado pela fusão dizia respeito ao possível prejuízo às políticas públicas de emprego e renda no estado, segundo destacamos fragmentos de discursos:

(...) “a SERT/PR e o CET/PR nos últimos anos tornaram-se referência nacional, com propostas inovadoras em relação às políticas públicas de emprego (...) a eficácia do sistema público e da estrutura organizativa do Paraná está servindo de modelo para a consolidação no interior do estado do Paraná, com vários municípios priorizando também a discussão de uma secretaria específica para discutir as questões relacionadas ao trabalho e, também, servindo de modelo a outros estados brasileiros”. (Sistematização das intervenções dos conselheiros em reunião do dia 15/01/2002)

Como a proposta não estava fechada, devendo ser submetida à aprovação da Assembléia Legislativa, os conselheiros decidiram formar uma comissão a fim de conversar com o governador sobre a possibilidade de recuo. Além desta comissão, as representações de classe também formalizaram documentos e moções pedindo revisão da proposta e a mídia foi utilizada para manifestações contrárias à proposta (Anexo 07). Abaixo registramos fragmentos de entrevistas sobre a questão:

“(...) pode haver problemas (fusão), porque, hoje todos os agentes municipais que trabalham são cedidos pelas prefeituras para as agências de emprego, (...) para os escritórios regionais (...) uma mudança desta pode fazer com que o prefeito puxe o seu servidor para a prefeitura e deixará de ter aquele cara que fazia o fomento nessa questão de política pública de emprego, isso por si só vai travar uma série de questões em todo o estado do Paraná (...) você tratar com um chefe de departamento é uma coisa e tratar com secretário é outra” (conselheiro representante dos trabalhadores D, entrevista concedida em fevereiro/2002)

“(...) foi uma atitude burra do governador, ele, até determinar alguma coisa, não soube escolher o que ia ficar ou não, porque a nossa Secretaria do Trabalho é uma das poucas que traz recursos para o Paraná e nunca usou um tostão do Paraná, ao contrário”. (conselheiro representante dos empregadores W, entrevista concedida em 14/03/2002)

A proposta de fusão das Secretarias encontrou também resistência na Assembléia Legislativa, dessa forma, o governo recuou na proposta e o Sr. Newton Grein passou a ocupar novamente a pasta (11/07/2002); contando com o mandato na SETA, este passa ser o seu terceiro mandato na Secretaria do Trabalho.

3.3.6 - Participação e influência dos Secretários Executivos no CET

Através dos registros em atas e outros documentos públicos, como jornais e informativos da Secretaria, pudemos constatar os diferentes perfis dos Secretários Executivos e sua influência no CET e na consolidação do Sistema Público de Emprego do estado.

Quando assumiu a SERT/PR, Joni Varisco, empresário rural, era deputado federal (PTB) da região de Cascavel. A sua gestão foi caracterizada pela criação dos Conselhos Municipais e a adequação da Secretaria no acompanhamento das políticas em todo o estado.⁷³ Incentivou a criação de comissões de trabalho, acompanhamento aos programas, além de apresentar ações programáticas, como o Programa Disque Trabalhador; o empenho se justifica já que a Secretaria se estruturou em seu mandato. Varisco participava sistematicamente das reuniões do Conselho, sendo um dos responsáveis pela inserção do debate sobre a criação das cooperativas de trabalho, uma das polêmicas no Conselho.⁷⁴

Em 04 de março de 1998, assume a pasta o Sr. Pedro Martinez, empresário da área da construção civil de Maringá, que permaneceu cerca de 10 meses. A marca da sua gestão foi a discrição e a confiança na equipe técnica, percebendo que a Secretaria funcionava praticamente

73 Na sua gestão foram homologados 390 Conselhos Municipais de Trabalho, conforme Ata nº 43, de 26/02/1998. Também foi consolidado o Sistema Público de Emprego, através dos 17 ER's e das agências do trabalhador instaladas. Ver também Ata nº 24, de 08/07/1996, da reunião extraordinária com presidente do CODEFAT, na época, Alencar Rossi, quando o Sec. Joni Varisco faz pronunciamento afirmando que seu lema é a municipalização, a descentralização das decisões. Disse ainda (registro em ata), que a dinâmica do CET mudou a visão pessimista que tinha sobre Conselhos e Comissões em geral.

74 Antes mesmo de assumir oficialmente a Secretaria do Trabalho, consolidada por decreto de 01/01/1995, em sua primeira participação no CET/PR (22/12/1994), Varisco já colocou a intenção de regular o trabalho volante, conforme registro em ata, considerava o Trabalho Volante "ponto negro" do Paraná. Neste sentido, por sua proposição um grupo institucional de formação tripartite foi criado para estudar a questão, os desdobramentos serão trabalhados no próximo capítulo.

sozinha (Ata nº 56, de 22/12/98). Apesar do pouco tempo, o Secretário vivenciou período de discussão no Conselho, proporcionado pela decisão unilateral do governo estadual de rompimento do convênio da PED,⁷⁵ polêmica que demandou inúmeras reuniões extraordinárias e informais. O desdobramento do debate foi pedagógico ao CET, levando os conselheiros a pensar nos limites de sua atuação e no caráter deliberativo, do Conselho assunto a ser aprofundado no próximo capítulo.

O Sr. Alex Canziani⁷⁶ assumiu a Secretaria em janeiro de 1999, provocando uma mudança geral na equipe técnica, todos os coordenadores e responsáveis de áreas foram substituídos (Atas nº 57 e nº 60 de 30/03/1999). Permaneceu na Secretaria por oito meses, ficou conhecido pela valorização no *marketing* pessoal⁷⁷ e, exemplo disso, foi o “Mutirão do Emprego”, realizado no dia 1º de maio, quando a equipe atendeu trabalhadores efetuando cadastro para Intermediação de Mão-de-Obra. Com a saída de Canziani, Fani Lerner assume a Secretaria em caráter interino.

No dia 1º de dezembro de 1999, assume a pasta o Sr. José C. G. Carvalho, empresário industrial, com inserção nas instâncias superiores, principalmente junto ao MTE. Através da análise das atas do CET, constata-se que o Secretário participou dos debates, mostrando certa autonomia. Como Presidente do Conselho, referendou as deliberações tomadas em debate, principalmente da Comissão do PEQ, e demonstrou reconhecimento pelo trabalho dos técnicos e conselheiros (Ata nº 75 e nº 76). Ao assumir a Secretaria, Carvalho manteve o grupo técnico anterior a Canziani e recolocou os técnicos em suas áreas de especialização. Outra ação foi a padronização da logomarca do Sistema Público, em todo o estado, constando MTE/FAT/SERT/ Agência do Trabalhador. (Ata nº 81, de 27/09/2000). Em seu mandato

75 Pesquisa realizada na Região Metropolitana de Curitiba, através de Convênio com MTE, com recursos do FAT, desenvolvida em parceria entre IPARDES e DIEESE, com metodologia DIEESE e Fundação SEADE.

76 Quando assumiu a pasta era Deputado Federal (PTB), da região de Londrina, de origem empresarial, setor de serviços, além de proprietário rural

77 Segundo relato de entrevista, Canziani ficou conhecido como o “inaugurador de computadores”, devido a importância que deu à entrega de materiais, considerados rotinas na Secretaria; cuja ação era transformada pelo Secretário em atos públicos.

tornou-se prática as reuniões do CET/PR iniciarem com informes da Secretaria, através do Secretário Executivo, com dados sobre Intermediação de mão de obra - IM, Seguro desemprego - SD, entre outros. As atas também registraram proposta do Secretário sobre reforma tributária e relações de trabalho,⁷⁸ propôs inclusive discussão sobre legislação trabalhista com a presença do Ministro Pazzianoto (Ata nº 87).

Newton S. Grein assume a Secretaria do Trabalho em 11 de abril de 2001. Segundo revelou em entrevista, Grein ocupa função pública há 45 anos; foi Secretário do Trabalho no governo Mário Pereira, quando a Secretaria era SETA e foi um dos articuladores da criação do CET/PR, criado em sua gestão da SETA. Mesmo com a mudança de governo e da secretaria que passou ser SERT em 1995, Grein permaneceu ocupando outros espaços. Foi diretor geral da SERT, coordenador da ULT, voltando a ocupar o cargo de Secretário Executivo, seu mandato foi interrompido em 13/01/2002, com a nomeação de Miguel Salomão, voltando novamente ao executivo em 11 de julho de 2002. Percebe-se pelos registros em atas e também entrevistas, que Grein possui conhecimento sobre o funcionamento das instâncias de governo e também tem trânsito em vários setores. Presente na Secretaria desde sua fundação, contribuiu para a estruturação da mesma e, também, para consolidação do sistema público de emprego no estado.

Miguel Salomão, nomeado em 14 de janeiro de 2002, permaneceu pouco tempo na pasta; sua nomeação se deu com o objetivo de promover uma fusão entre a SERT e SEID. Frustrada a proposta de fusão, seu mandato na SERT encerrou-se em 29 de abril de 2002.

Observa-se pelo perfil dos Secretários que passaram pela SERT que, do ponto de vista da administração pública, as nomeações não fugiram à regra, ou seja, permanecendo a intermediação de interesses na articulação Estado-sociedade.⁷⁹ O poder administrativo se expressa desta forma através das esferas privadas, organizadas a partir de uma rede clientelista. A apropriação privada das entidades públicas e de seus meios administrativos, lembra SEIBEL

⁷⁸ Ver Ata nº 85, referência e posição sobre “Custo Brasil”

⁷⁹ Para estas conclusões nos baseamos nos elementos tratados por DINIZ (1997), ao estudar a incorporação dos atores no sistema político, a autora destaca o recurso do modelo corporativo de intermediação de interesse

(2000), podem se constituir em espaço de empreguismo clientelista, de transferência de recurso para apropriação privada e também para controlar e limitar a ação pública da própria entidade.

3.3.7- Papel do CET/PR na consolidação das Políticas Públicas de Emprego

A criação do FAT e seu formato de gestão inauguraram marco institucional no país, com a participação da sociedade organizada no estabelecimento de diretrizes, prioridades, critérios e procedimentos em relação à política pública de emprego e relações de trabalho. Um dos méritos das comissões de gestão, além do fortalecimento democrático dado o seu formato tripartite e paritário, é o seu caráter permanente e deliberativo. Num país onde predomina o descontínuo, a permanência das políticas e o respeito às decisões, independente da mudança do executivo, passa a ser fundamental na construção de um modelo público de gestão.

Este estudo analisa a capacidade do CET e de seus atores na construção e gestão de políticas públicas e, nesse sentido, desenvolvemos, a seguir, como se deu a criação do Conselho, o seu funcionamento e relacionamento com as demais estruturas institucionais e, principalmente, a relação entre os atores envolvidos (representação), na gestão e edificação das políticas de emprego. Analisamos, também, a concepção dos atores sobre democracia e políticas públicas, tentando aprender o sentido prático na ação política.

O CET/PR é um fórum institucional constituído em formato colegiado, tripartite e paritário. É colegiado porque não existe hierarquia, todos os representantes têm o mesmo poder de decisão e cada voto tem o mesmo peso. A sua presidência é exercida em sistema de rodízio entre as bancadas, cujo mandato tem a duração de 24 meses. É tripartite, pois congrega a representação de trabalhadores, empregadores e poder público. É paritário, porque as representações estão assentadas em igual número.

Assim, o CET/PR é composto por 15 membros titulares e 15 suplentes. Participam pelo poder público: representante da SERT/PR; Secretaria Estadual de Saúde – SESA; representante da Secretaria do Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB; Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico - SEID e representante da DRT. Pelos empresários participam: representante da FACIAP; Federação do Comércio do Paraná - FCP; Federação Estadual da Indústria do Paraná – FIEP; representante da Federação da Agricultura do Paraná – FAEP e representante da Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Paraná – FETRANSPAR. Pelos Trabalhadores participam: representante da CUT; representante da Força Sindical; representante da CGT; SDS e representante da FETAEP.

A dinâmica de funcionamento do CET dá-se através de reuniões ordinárias, que ocorrem uma vez ao mês e, quando necessário, são realizadas reuniões extraordinárias. São estabelecidos grupos temáticos ou comissões de trabalhos para discutir e aprofundar determinados assuntos para deliberação em plenária. Dentro das comissões de trabalho do CET há duas que são permanentes: a Comissão do PLANFOR-PR/PEQ - Plano Estadual Qualificação e a Comissão do SPES – Sistema Público de Emprego e Seguro Desemprego e acompanhamento dos Conselhos Municipais. O Conselho conta com uma Secretaria Executiva para suporte operacional e, conforme orientação do CODEFAT, é exercida pela Coordenação Estadual do Sistema Público do Emprego. As decisões do Conselho são aprovadas por consenso, na falta desse, por votação, prevalecendo maioria simples e as propostas aprovadas são ratificadas através de resoluções devidamente editadas em Diário Oficial pelo executivo estadual, cumprindo exigência de publicização. Todas as decisões, atas e resoluções são disponibilizadas na *Internet* através de *link* específico.

O CET/PR tem como papel fundamental a gestão dos recursos do FAT no estado sendo responsável pela discussão, aplicação dos recursos e a melhor aplicação nos programas a que se destina (PLANFOR-PR/PEQ e PROGER).⁸⁰ Além de acompanhar a aplicação dos

80 O controle sobre o PROGER sofreu várias modificações, que irão ser tratadas nas próximas seções.

recursos do Sistema Público de Emprego e Seguro Desemprego – SPES, o CET tem competência para homologar a criação de Conselhos ou Comissões Municipais do Trabalho, que devem ter o mesmo formato: colegiado, tripartite, paritário, com caráter deliberativo e permanente.

3.4- O CET/PR E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

Em nível nacional, o desenho institucional e seus desdobramentos, possibilitados pela criação do FAT, trouxeram controle social sobre as políticas de emprego, proporcionando ainda que, com limites, o debate da política pública. Nesse sentido, a SERT e o CET têm sido os articuladores desta discussão, no estado.

Em menos de dois anos de criação do CET, foram homologados 345 Conselhos Municipais – CMT's,⁸¹ e as deficiências de funcionamento são controladas pela elaboração de Manual de Orientação, visitas *in loco*, acompanhamento sistemático e, também, pelo programa de capacitação de conselheiros. Uma das ações que facilitaram a estruturação dos CMT's foi a criação de comissão permanente de acompanhamento aos CMT's, criada através da Resolução nº 03/96 CET, aprovada em 27 de fevereiro de 1996,⁸² mais tarde a comissão agrupou o acompanhamento ao SPES/SINE, através da Resolução nº 121/99 CET, aprovada em 15 de dezembro de 1999.⁸³

Uma das preocupações dos conselheiros, na criação e controle dos CMT's, foi a questão regimental. Para instrumentalizar os conselheiros municipais a participar das comissões, o CET/PR investiu em debates regionalizados, através da articulação com entidades de classe (federações e sindicatos, patronais e de trabalhadores) e os ER's. As parcerias com entidades de classe foram fundamentais na constituição dos Conselhos Municipais; tanto as

81 Conforme Ata nº 28 de 30/10/1996

82 Ata nº 17, de 27/02/1996

83 Ata nº 70, de 15/12/1999

entidades sindicais patronais, quanto as de trabalhadores ajudaram a fomentar o debate sobre a importância dos CMT's no interior do Estado.⁸⁴ Investiu-se também na confecção de material pedagógico e de divulgação, exemplo disso é a publicação: "Paraná Trabalho e cidadania",⁸⁵ que contém ação programática da SERT e do CET/PR e Manual do Conselheiro. Em alguns momentos, foi necessária intervenção para que os conselhos municipais seguissem critérios de paridade e representação.⁸⁶

Segundo entrevista com Bernardo G. Macedo, representante do CODEFAT, o número elevado de criação de Conselhos Municipais de Trabalho no Paraná foi motivo de preocupação no CODEFAT; uma das questões levantadas referiam-se ao receio dos espaços estarem sendo utilizados de forma populista, sem o respeito aos critérios estabelecidos. Ao mesmo tempo havia, segundo Macedo, posições como as defendidas por sua entidade, que avaliavam como importante a constituição do espaço e a definição de sua estratégia prática medida de acordo com a participação das representações de classes. Assim, o CODEFAT priorizou programas de capacitação de conselheiros em todo o país, bem como elaboração de materiais de orientações aos conselheiros municipais. O Quadro 1 ilustra a situação: em 1997, havia no estado do Paraná 371 Conselhos Municipais criados, representando 36,5% do total em todo o território brasileiro (1015). Observar que neste mesmo período, 32% dos estados brasileiros não possuíam conselho municipal constituído, somando com os não homologados, o número passa para 46,5%. Dos estados com CMT's criados, 32% possuíam menos que 10 conselhos no estado.

Outro destaque é para os estados do Sul, os três estados juntos representam 73% do total dos CMT's homologados no país; em relação ao Sul, o Paraná participa com 77% dos CMT's homologados. Este comparativo regional revela também que o Estado da Bahia representa 98% dos CMT's constituídos no NE e 18% do total dos CMT's constituídos no Brasil.

84 Ata n° 56 de 22/12/1998

85 Ata n° 7

86 Ata n° 10 de 01/08/1995

QUADRO 1
QUANTITATIVO DAS COMISSÕES MUNICIPAIS DE EMPREGO NO BRASIL
POSIÇÃO DE 29.04.97

UF	CRIADAS	HOMOLOGADAS
AC	0	0
AL	0	0
AP	0	0
AM	02	0
BA	154	134
CE	12	04
ES	15	09
GO	22	16
MA	02	02
MT	24	03
MS	03	0
MG	56	19
PA	05	0
PB	08	06
PR	371	329
PE	0	0
PI	03	0
RJ	02	0
RN	0	0
RS	135	96
RO	01	01
RR	0	0
SC	140	140
SP	46	21
SE	0	0
TO	14	14
TOTAL	1015	794

FONTE: Ministério do Trabalho, 1997

Tendo em vista que os programas financiados com recursos do FAT têm como principal critério de liberação a constituição de comissões de gestão tripartite e paritária conclui-se, dessa forma, que o estado do Paraná priorizou a criação dos CMT's, principalmente como forma de garantir o aporte financeiro para as políticas públicas de emprego e renda para o estado. Constata-se, pela Tabela 2, a dependência do Estado em relação aos recursos para as políticas públicas de emprego.

3.4.1- Programas e papel das Comissões de Trabalho

3.4.1.1 PROGER

O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER faz parte das políticas ativas de emprego e compreende um conjunto de linhas de crédito, que visa o financiamento de negócios já existentes ou a criação do próprio negócio. Tem por finalidade gerar e manter emprego e renda para a população, na área urbana e rural. Divide-se em PROGER Urbano e PROGER Rural e o PRONAF, destinado ao fortalecimento da agricultura de base familiar. O PROGER prevê o crédito e também a capacitação gerencial do beneficiário, acompanhamento e assistência técnica.

É considerado um dos programas estratégicos utilizado pelo CODEFAT, por incentivar a criação das comissões ou conselhos municipais de trabalho, uma vez que a aplicação dos recursos obedece a prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. Inicialmente havia um controle rígido, com os recursos liberados somente com aval dos conselhos ou comissões; mais tarde, por uma série de dificuldades tanto dos agentes financeiros, quanto de acompanhamento e de discussão de papéis e responsabilidades, algumas Resoluções/CODEFAT modificaram os trâmites para a liberação dos recursos do PROGER, alterando o controle público sobre o Programa.

No âmbito federal, uma questão que causou polêmica foi a proposta de reestruturação administrativa do MTE⁸⁷ em 1995. Na ânsia de agilizar os programas, principalmente o PROGER, o Ministério colocou em discussão projeto de Medida Provisória, adicionando minuta que alterava a composição do CODEFAT,⁸⁸ com proposta de aumentar a bancada do governo para seis membros, continuando os trabalhadores e empresários com três por bancada. A proposta foi rechaçada pelos membros do CODEFAT e a minuta retirada. Esse episódio mostra a dificuldade de assimilação dos papéis por parte do governo, pois a agilização dos programas não depende de quem delibera, mas do executor e da forma de execução, que não é

87 Pauta discutida na 20ª reunião extraordinária do CODEFAT em 05 de abril de 1995

88 A proposta de MP se aprovada, mudaria a estrutura das comissões estaduais e municipais.

da competência dos conselhos gestores; esses cuidam da aprovação, destinação e acompanhamento da aplicação dos recursos nos programas. Outro elemento revelador é o autoritarismo como são conduzidas às políticas públicas, mostrando que os espaços democráticos ainda não estão efetivamente institucionalizados, portanto passíveis de interferência pelo poder executivo. O que nos leva a concordar com O'DONNELL, quando caracteriza o modelo democrático representativo da América Latina como uma democracia delegativa, que acaba dando superpoderes aos representantes eleitos: “os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados”(O'DONNELL, 1991, p.30).

Comissão de acompanhamento do PROGER

No CET/PR, a preocupação com a direção do PROGER foi uma das prioridades; a comissão de acompanhamento do PROGER foi instalada, no início, através de Resolução aprovada em 25/04/95. Além de incentivar e orientar a comissões municipais e promover debates regionais sobre o Programa,⁸⁹ o Conselho também convoca os agentes financeiros para informes sobre o andamento do PROGER, no sentido de corrigir distorções. No início do plano, somente o BB estava credenciado para operar financeiramente o programa; depois também, a CEF. Durante o processo, várias denúncias surgiram junto ao Conselho. As reclamações trazidas pela Comissão de Acompanhamento eram, na maioria das vezes, falta de informações por parte do agente financeiro, que deveria passar relatório mensal com o fluxo de liberação dos recursos. Também, denúncias dos ER's, Prefeituras e Comissões Municipais,⁹⁰ de ingerência do agente financeiro sobre prioridades, aprovando propostas sem comunicar os

89 Foram vários debates promovidos nos municípios que compõem os 17 ER's, muitos destes organizados em conjunto com os parceiros BB, Emater, Sebrae, Fetaep e Faep, ver Ata n° 11 de 29/08/1995, Ata n° 21 de 28/05/1996, Ata n° 24 de 08/07/1996, Ata n° 67 de 28/07/1999 e Ata n° 69 de 17/11/1999

90 Ata n° 14 de 09/11/1995

CMT's,⁹¹ passando por cima da Res. 55/96 - CET, que coloca como obrigação do agente financeiro a comunicação aos CMT's sobre deferimentos e indeferimentos de propostas. Uma outra denúncia ocorreu quando o estabelecimento de convênio do agente financeiro com a Associação Comercial do Paraná - ACP, disponibilizou créditos sem conhecimento da SERT e do CET (Ata nº 67 de 28/07/1999), além de denúncias dos proponentes, de exigência por parte do agente financeiro, impondo condições na liberação de recursos, marcam o teor dessa função do Conselho. Dessa forma, a comissão de acompanhamento do PROGER, bem como o CET/PR e os CMT's, tiveram um papel importante para a consolidação do programa; também, o sistema de avaliação foi reforçado com a adoção do Programa de Avaliação, Acompanhamento e Monitoramento – PAAM, que ajudou a corrigir distorções e trazer novos elementos para o debate, como a constatação de que o índice de inadimplência era 50% menor que o propagado pelo agente financeiro (Ata nº 43, de 26/02/1998). O PAAM propiciou, segundo relatos, a auto-sustentabilidade dos pequenos e microempreendimentos financiados com recursos do PROGER, mediante a capacitação técnico-gerencial, assistência técnica e incentivo aos empreendimentos informais para o ingresso no setor formal da economia. (Ata nº 76 de 26/04/2000). Os dados coletados pelo PAAM possibilitaram acompanhamento dos projetos, dos recursos aplicados e dos empregos gerados. Mesmo com a ação do PAAM, dificuldades se apresentaram no acompanhamento do PROGER, como a mudança de fluxo das informações, pois com a criação do Brasil Empreendedor, as informações foram centralizadas junto ao MTE, alterando os papéis dos CMT's e CET's em relação ao PROGER. Os registros de entrevista são esclarecedores:

(...) “o Brasil Empreendedor nada mais é que guarda-chuva para abrigar uma série de programas pré existentes, PROGER, PRONAF, PROGER RURAL, Crédito amigo do Banco do Nordeste, tudo foi enquadrado no Brasil Empreendedor (...) as mudanças que ocorreram foram as seguintes: em princípio, as linhas continuavam com a sua estrutura original, continuava sendo bancado pelo FAT (...) com a introdução do Brasil Empreendedor o PROGER passou a ser trabalhado direto com os bancos sem passar na agência do trabalhador nem conselho, o controle social caiu fora e a agência do trabalhador perdeu o contato, o empreendedor que tomava o crédito do PROGER prometia vagas novas

91 Ata nº 46 14/05/1998.

de emprego a partir do crédito, como é que a agência vai encaminhar essas vagas se ela não sabe o que aconteceu? (...) é o seguinte, o Sebrae faz o plano de negócio, o Banco financia ou não e, se financia ele informa ao Ministério do Trabalho a quem financiou, quantas vagas abriu (...) o Ministério do Trabalho recebe as informações, processa e joga num sistema chamado SAEP (...) lá vai 80 dias para as informações chegarem as agências”. (Técnico da SERT, fevereiro/2002)”

“O PROGER foi o motivo principal, foi o pretexto que o CODEFAT usou para criar as comissões estaduais, depois, o lugar do PROGER foi tomado pela preocupação dos demais envolvidos pelo PLANFOR (...) com o Brasil Empreendedor a situação piorou. Eu acho não tanto por conta das comissões, uma das coisas que as comissões cobram muito é o fato delas agora não avaliar projetos, mas eu acho que não é papel realmente das comissões avaliar projetos (PROGER). O papel das comissões é avaliar as prioridades listadas das regiões, trazer representantes dos bancos e agentes financeiros para comissão para conversar a respeito dos recursos, criar instrumentos de aferição, se estes pontos estão sendo preenchidos e não avaliar projeto a projeto (...) O Brasil Empreendedor é um problema porque na verdade nem o Ministério do Trabalho tem muita inferência sobre o programa; o Ministério do Trabalho é um a mais no Conselho que está lotado na presidência da república, e que dá as diretrizes principais para o programa (...) tanto o CODEFAT como as comissões estaduais, elas estão mais longe do processo de condução do PROGER.” (Representante do CODEFAT, maio/2002).

(...) “houve uma série de mudanças no entendimento do Ministério do Trabalho e do CODEFAT em relação aos financiamentos dos créditos de geração de emprego e renda; anteriormente, cada proponente de um financiamento tinha que apresentar sua proposta no conselho municipal (...) os conselhos por não terem tempo e domínio técnico e sócio-econômico acabavam praticamente apenas homologando, davam vistas aos projetos de financiamento (...) quem peneirava para saber quem levava ou não levava o financiamento, acabava sendo o BB, conforme quem tem mais tempo de conta no Banco, quem tem fiador melhor, quem tem melhor renda para apresentar e assim por diante. Então, acaba sendo exatamente o inverso dos critérios que nós achávamos que eram necessários para você gerar emprego e renda (...) quem mais precisava do crédito não conseguia (...) recentemente houve algumas mudanças e a principal delas é que o conselho municipal do trabalho ele não aprova mais o projeto em si. Mas ele faz um diagnóstico do município, de qual área é passível de financiamento, e aí o Banco teria que cumprir estas exigências”. (Conselheiro T, representante dos trabalhadores, out/2001)

As mudanças provocadas com a criação do Brasil Empreendedor foram pauta de várias reuniões do CET, evidenciando em atas que o Brasil Empreendedor, quando lançado, não era do conhecimento do MTE,⁹² e muito menos do CODEFAT, apesar de ter como base

92 Ver Ata nº 69/99-CET de 17 de novembro de 1999.

de financiamento os recursos do FAT. Relatos apresentam o fato das linhas de crédito que o programa propunha financiar já existirem e ser apenas uma estratégia de *marketing* do governo, além de facilitar recursos públicos para o capital. É de salientar porém, a mudança no controle social, provocando desmotivação por parte dos CMT's; também, o registro em atas sobre a situação de solvência da comissão do PROGER com o Programa Brasil Empreendedor. Apesar de ter sido aprovada a recomposição da comissão de acompanhamento do PROGER (Ata nº 94/2001/CET de 25/10/2001), segundo as entrevistas, a comissão continua desativada. Nota-se neste episódio novamente a forte interferência do governo federal na gestão das políticas públicas, principalmente da ingerência sobre o FAT. Ficam explicitadas a estratégia e a racionalidade do Estado, marcado pela predominância de interesses corporativos e pela opção neoliberal, de conteúdo privatista, elemento que aparece transmutado em política pública.

Alguns dados sobre aplicação do PROGER no Paraná

QUADRO 2
APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FAT NOS PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA:
PROGER URBANO, PROGER RURAL E PRONAF, BRASIL E ESTADO DO PARANÁ, JANEIRO DE 1995
À DEZEMBRO DE 1999

PROGRAMA	BRASIL			PARANÁ			
	Número de contratos	Vir dos contratos (R\$1.000)	Valor Médio Contrato (R\$ 1)	Número de Contratos	Valor dos Contratos (R\$1.000)	Valor Médio Contrato (R\$)	%l
PROGER Urbano	201 457	1 915 657	9 509	11.733	113 489	9.673	5,9
PROGER Rural	342.781	3.010.804	8 783	95.566	878 646	9.194	29,2
PRONAF	1.531 645	4.663.318	3 045	191 070	530 912	2.779	11,4
TOTAL	2.075.883	9 589.779	4.620	298 369	1 523.047	5.105	15,9

FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego, Informe CGEM, fev/2000

O quadro 2 revela o quanto o Paraná se beneficia dos recursos do PROGER, principalmente na linha rural, o que reforça a potencialidade agrícola do estado. Do total de recursos disponíveis do PROGER Rural, nos anos selecionados (1995 a 1999) o Paraná recebeu 29,2% destes, participando com um total de 27% no número de empreendimentos

contratados. Segundo dados da SERT/PR (2000), a pouca expressão no caso do PROGER urbano explica-se pela maioria dos contratos ter sido destinado aos estados do Nordeste.

Apesar das dificuldades de acompanhamento e dos problemas com os agentes financeiros, percebe-se no quadro 3, que o BB lidera a aplicação de recursos do FAT no PROGER Urbano. Segundo informações da SERT/PR (2000), o valor contratado do PROGER Urbano pelo BB, no Paraná, representou 14% do total aplicado no Brasil pelo banco, nos anos selecionados.

QUADRO 3
APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FAT PELOS AGENTES FINANCEIROS BB E CAIXA
NO PROGER URBANO, PARANÁ, JANEIRO DE 1995 A DEZEMBRO DE 1999

AGENTE FINANCEIRO	NÚMERO CONTRATOS	VALOR CONTRATOS (R\$ 1.000)	VALOR MÉDIO (R\$ 1)
Banco do Brasil	8.496	84.261	9.917,8
Caixa Econômica Federal	3.237	29.228	9.029,4
TOTAL	11.733	113.489	9.672,7

FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego. Informe CGEM, fev/2000

As reclamações contra os agentes financeiros continuaram presentes nos registros em atas,⁹³ mesmo com a mudança de fluxo operacional do Programa através de Resolução do CODEFAT e também Res. 126/99 - CET/PR, de 15/12/1999. O novo fluxo deu mais autonomia aos agentes financeiros na aprovação das propostas, condicionando a estes atenção às prioridades definidas pelos CMT's, de acordo com as potencialidades e a vocação do município, processo que na prática apresentou dificuldades.

Outra preocupação dos conselheiros referiu-se ao número de empregos gerados com o financiamento, o custo benefício, o tipo de emprego, a manutenção da ocupação.⁹⁴ Neste sentido, várias resoluções foram aprovadas.⁹⁵ Dentre as resoluções aprovadas que se referem ao PROGER, destacamos a Res. nº 98/98 de 28/10/1998, proposta pelo executivo, que inclui os professores das redes públicas municipal, estadual e federal de ensino fundamental, médio e

93 Ver Ata nº 80 de 30/08/2000

94 Ver Atas nº 30, de 19/12/1996 e nº 79, de 26/07/2000

95 Ver Resoluções nº 55/96 e nº 60/96-CET

superior no PROGER Urbano, visando à compra de equipamentos e *softwares* de microinformática. A assinatura da Resolução foi marcada com ato público, assinada na Secretaria de Estado da Educação, aprovação providencial em período eleitoral e governo desgastado pelo congelamento dos salários de servidores.

3.4.1.2 - PLANFOR/PEQ

O PLANFOR, iniciado em 1995, é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda - PPTR, no âmbito do FAT. O objetivo do PLANFOR é garantir uma oferta de educação profissional – EP permanente, no âmbito da PPTR, que contribua para: reduzir o desemprego e o subemprego da população economicamente ativa - PEA; combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo. Segundo informações da CFP, o objetivo principal do PLANFOR – PR é construir, gradativamente, oferta de educação profissional da PEA com mais de 15 anos, estimada em 4.658.328 pessoas no estado,⁹⁶ com foco em clientela prioritárias, ou seja, pessoas desocupadas, sob risco de desocupação, pequenos e microprodutores e pessoas que trabalham por conta própria e também, nas demandas de mercado de trabalho para: a) obtenção de trabalho e elevação de renda; b) permanência no trabalho, reduzindo riscos de demissão e taxas de rotatividade; e c) elevação de competência e produtividade.

No início, devido às dificuldades operacionais, os recursos não utilizados nos projetos eram devolvidos ao FAT e os questionamentos dos conselheiros sobre a sua devolução eram constantes.⁹⁷ Outro motivo de reclamação era sobre o processo licitatório, cujo critério de menor valor deixava muito a desejar quanto à qualidade, assunto debatido em várias reuniões do CET/PR, movido pelos proponentes e beneficiários. Outras reclamações diziam respeito aos procedimentos operacionais, principalmente em relação às informações repassadas pela CFP, cuja apreciação do plano chegava à hora da reunião sem tempo para apreciação prévia

96 Resultado com base IBGE/PNAD/99; projetado pelo IPARDES para 2002 e expurgo de PEA de 10 a 14 anos

97 Ata Nº3 de 30/01/1995

por parte dos conselheiros;⁹⁸ propostas de remanejamento de recursos sem consulta prévia foram alvo de polêmicas (Ata nºs 40, 46 e 49). As questões relativas ao PLANFOR/PR ou PEQ conseguiram ser dimensionadas pelo trabalho da Comissão de Acompanhamento, Res. nº 54/96-CET, aprovada em 04 de setembro de 1996, tardiamente, já que o PLANFOR já existia desde 1995. A Comissão demorou a ser efetivada, o que veio a ocorrer com a recomposição da Comissão, através da Res. nº 088/98-CET, aprovada em 02 de julho de 1998.

Comissão de Acompanhamento PEQ

A Comissão de Acompanhamento do PLANFOR-PR ou PEQ teve papel fundamental na descentralização das políticas de qualificação profissional; inaugurando nova dinâmica na discussão das demandas e procedimentos operacionais, estabelecendo parcerias, evitando distorções de objetivos e respeito às diversidades, e adoção de sistema de avaliação mais condizente. A Comissão teve também um papel importante na discussão da PED. A experiência da Comissão de Acompanhamento do PEQ levou o CET a discutir o acompanhamento ao SPES, Convênio MTE-SPES/CODEFAT/SERT.

A Res. nº 88/98- CET que fez a recomposição da Comissão de Acompanhamento do PEQ, adequou sua competência, antes fiscalização do processo licitatório, para atribuições como: a) Propor à deliberação do CET diretrizes, prioridades, critérios, estratégias, sugestões de procedimentos e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento do PEQ, em acordo com os objetivos do FAT, as normas do CODEFAT e as diretrizes do MTb/SEFOR; b) Apreciar previamente às reuniões do Conselho, os programas e/ou projetos do PEQ, com a Coordenadoria de Formação Profissional, facilitando o processo deliberativo da plenária do CET; c) Acompanhar e avaliar as ações dos programas e projetos integrantes do PEQ, aprovados pelo CET, sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade, propondo sugestões para seu planejamento, execução e avaliação.

Os relatos das entrevistas evidenciam os reflexos do trabalho da Comissão:

98 Ata nº 36, de 18/06/1997

“Eu coordenei a Comissão do PEQ e aí foi onde eu mais militei (...) ali tinha representante do poder público, dos empresários e nós. E ali eu acho que a gente conseguiu construir e inverter um montão de coisas, quer dizer, no conselho nós tínhamos dificuldade de inverter algumas coisas e ali, a partir da comissão, nós conseguimos construir uma unidade de pensamento (...) antigamente, quando a gente chegou no conselho, vinham os planos anuais já feitos sem nenhum tipo de participação (...) no primeiro ano que a gente coordenou a gente falou vamos inverter 80% dos recursos que o PEQ vai destinar, nós não vamos estabelecer dentro do Conselho estadual, 20% vamos deixar para os planos estaduais e 80% nós dividimos seguindo a PEA dos municípios (...) a partir daí, com esse tipo de construção a gente mandou para os regionais (ER's) e pediu que eles chamassem os conselhos municipais e tinha um projeto de capacitação de conselheiro, e se fizesse neste âmbito a discussão com os conselheiros regionalmente e depois em nível municipal para construção, quais as prioridades que o conselho municipal tem no caso de qualificação”. (Conselheiro H, representante dos trabalhadores, out/2001)

(...) “nós não discriminamos projetos, nós não interferimos nos projetos, nós procuramos indicar e sugerir aos conselhos municipais do trabalho, que realmente tragam projetos voltados para o seu município; não como era antigamente como a executora chegava e dizia, olha, eu tenho tais cursos, vocês escolham (...) apontamos como avanço o trabalho que fizemos este ano, para discutir o PEQ 2002 nós rodamos os 17 escritórios (...) tentando já antecipar problemas que pudessem acontecer (...) exemplo, recurso chegou em março de 2001 e só começou a ser usado em junho, ficou 90 dias parado. Então fomos a campo este ano, já preparando (...) nós queremos sair na frente, queremos que quando o dinheiro chegue aqui ele não fique mais que dois, três dias aqui, e já comece a ir para os municípios. Se não, porque tem muitos cursos por exemplo na área rural na área agrícola que se não forem feitos no primeiro semestre, no segundo não adianta”. (Conselheiro C, representante dos trabalhadores, out/2001)

Os relatos das entrevistas e a análise das atas revelam a influência do trabalho da Comissão de Acompanhamento do PEQ na discussão do PLANFOR, proporcionando maior debate e transparência no trato das políticas de qualificação profissional, mudando os procedimentos da própria CFP e, também, dos ER's.⁹⁹ O trabalho descentralizado da Comissão de Acompanhamento do PEQ fez os CMT's perceberem que eles tinham responsabilidade pelas demandas:

(...) “criou uma participação uma inter-relação dos conselhos municipais que jamais tinha porque colocou em xeque o chefe regional que era quem montava as planilhas e também a CFP que cortava os cursos (...) Pato Branco foi exemplo, tinha o projeto do Alcení Guerra

99 Ver Ata nº 88, de 26/04/2001

de informática, então montaram quase todos os projetos para lá, quando a gente descentralizou não vieram estes projetos, veio para área da construção civil, para área do comércio, etc, aí a CFP queria mudar, porque a política do governo era dar apoio nesta questão, só que o povo não queria isso, na hora do debate propuseram outro tipo de formação (...) isto deu importância aos Conselhos Municipais que eram chamados só para referendar, e daí tinham que discutir, a gente direcionou os cursos de capacitação dos conselheiros para que discutissem, não mais aqueles troços de que é o conselho, blá, blá, mas que discutissem políticas locais, qual é o perfil econômico do meu município, o que eu posso construir na área de emprego e renda (...) esta experiência tem resultado até hoje, no Conselho, inclusive na avaliação e supervisão da qualificação profissional (...) e aí, aconteceu que os outros setores de crédito, enfim também começaram a ter que ser transparentes (...) a política pública de qualificação precisa compreender que independente dos erros que possa cometer, ela precisa dar poder local e poder local significa instrumentalizar os conselheiros para que eles exerçam isso daí, porque ainda existe muita dominação”. (Conselheiro H, representante dos trabalhadores, out/2001)

As informações denunciam que muito das práticas institucionalizadas têm relação direta com a cultura democrática que envolve os atores e expressam também estrutura de dominação e poder; evidenciam-se dominação patrimonial e tecnocrática, permeada de interesses privados e clientelista. A racionalidade do Estado patrimonial, impede a publicização das políticas e procedimentos e, tende a limitar o acesso da gestão levando a privatização das políticas públicas. As brechas proporcionadas pela pressão por democratização dos espaços de gestão trazem elementos capazes de construção de uma nova cultura política. Dessa forma, a experiência na Comissão proporcionou aprendizado político aos conselheiros, com responsabilidade em discutir as políticas de uma forma pública. Se num primeiro momento houve interesse em respaldar os projetos de suas corporações, através de debates os atores deram-se conta da dimensão das demandas, dos recursos, exigindo tomada de decisão que contemplasse demandas de outras procedências. Nesse sentido, os fragmentos abaixo são reveladores:

“ (...) no ano passado, só do projeto que nossa entidade apresentou, nós tivemos que fazer algumas adequações, fizemos adequação em nosso projeto de quase R\$ 1 milhão de reais. Eu, enquanto presidente da comissão, eu poderia ter feito vista grossa, mas não, quisemos colocar o exemplo”. (Conselheiro C, representante dos trabalhadores, out/2001).

“A Comissão de acompanhamento do PEQ tem um trabalho importante que é de ter uma transparência maior na gestão dos recursos, que é procurar fazer com que os projetos ou as

ações de qualificação profissional estejam de fato dirigidas a um público alvo e de acordo com as diretrizes do PLANFOR. Ela ajuda, inclusive a fazer todo o processo de fiscalização, volta e meia quando pinta algum problema ou alguma irregularidade em algum projeto, ou quando a gente sente que algum projeto está direcionado por uma linha que não condiz com os objetivos do PLANFOR, a gente atua como uma comissão fiscalizadora também. Então, além de analisar os projetos de mediar as ações da executora com a própria SERT com os próprios Escritórios Regionais, a gente tem tido uma atuação fiscalizadora.” (Conselheiro, M, representante dos trabalhadores, nov/2001)

Através da tabela abaixo, acompanha-se a evolução dos resultados do Programa de Qualificação no Estado, com o aumento dos recursos, fruto de maior capacidade operacional proporcionada pela descentralização das demandas e execução, transparece, também, que os recursos provavelmente foram utilizados na sua totalidade. O dimensionamento na aplicação dos recursos proporcionou atendimento da PEA com redução de custos, por exemplo, em 1995, enquanto o custo por treinando era o equivalente a R\$ 81,96, em 1996 este custo caiu para R\$ 66,00 e, em 1999, para R\$ 65,54. Os resultados, se por um lado demonstram melhor aproveitamento dos recursos públicos, com ampliação dos serviços, por outro lado não revelam, por exemplo, a qualidade dos mesmos.¹⁰⁰

TABELA 6
RESULTADO DO PLANFOR-PR DE 1995 A 2001

ANO	RECURSOS DO FAT em milhões de reais	TREINANDOS em mil	% PEA
1995	1,5	18,3	0,86
1996	7,9	118,4	5,51
1997	9,2	124,7	5,80
1998	11,5	170,9	7,96
1999	9,00	137,3	6,39
2000	13,9	138,5	7,00
2001	19,5	148,2	8,30
TOTAL	72,5	898,2	41,64

FONTE: SERT/CFP/MTE/SPPE

Outra discussão presente na Comissão e no Conselho foi a necessidade de dados mais consistentes a respeito da situação do emprego e desemprego no estado. Nesse sentido, a

¹⁰⁰ É possível perceber em diversas atas do CET a preocupação dos Conselheiros com a qualidade dos cursos de qualificação, principalmente quando a execução dos cursos do PEQ funcionava exclusivamente por processo licitatório. Ver Atas nº 25/96, nº 26/96, nº 29/97, entre outras.

Comissão de Acompanhamento enfatizou a importância da continuidade da PED, inclusive propondo resolução a respeito,¹⁰¹ demanda que se estendeu aos demais CMT's; exemplo disso foi a solicitação do CMT de Londrina sobre viabilidade de convênio para realização da PED naquela região.¹⁰² Este debate demonstra a percepção que os conselheiros tiveram da necessidade de trabalhar com dados mais precisos, colocando a PED como pré condição para a discussão de políticas públicas. Consideramos apropriado uma breve apresentação a respeito das metodologias de pesquisas de emprego, assunto a ser tratado na seqüência.

3.4.2 - A polêmica sobre as taxas de desemprego

As causas do desemprego e taxas já suscitaram muitas polêmicas, divergências que influíram nas formulações de políticas públicas. Longe de um consenso, perduram até hoje reflexos das várias linhas de interpretação e de posição ideológica. A tese que o foco principal da questão seria a baixa qualidade de postos de trabalho gerados tenta reduzir a dimensão do problema, mascarando a realidade. Esta posição respalda os resultados da PME – Pesquisa Mensal de Emprego, realizada pelo IBGE, que apresenta taxas reduzidas de desemprego para a média das seis regiões metropolitanas que abrange. A PME surgiu por iniciativa do IBGE em 1982 e desde então ela é realizada nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife e, recentemente, em Curitiba (abril/1999). A metodologia utilizada pela PME considera um conceito restrito de desemprego. A pesquisa domiciliar considera como ocupado o indivíduo que realizou mais de uma hora de trabalho na semana anterior, mesmo que esta atividade não tenha expectativa de continuidade e que a pessoa esteja ativamente procurando por um emprego. Este fato reforça a tese do mercado de trabalho flexível, que gera muitos empregos de baixos salários e baixa produtividade, mas empregos. Reforça a tese do “Custo Brasil” do elemento inibidor da

101 Ata nº 51, de 07/10/1998.

102 Ata nº 77, de 31/05/2000

criação do emprego formal serem os “altos encargos trabalhistas” assumidos pelo patronato.¹⁰³

Em função da crise e das medidas adotadas para manter o modelo de estabilização da economia, o problema do desemprego acirrou-se no país. Mesmo a PME registrou taxas de 8,9% na Região Metropolitana de São Paulo, enquanto a PED foi de 20,4%, dados de maio de 2002; a diferença é de 11,5 pontos percentuais na taxa de desemprego. A PED desenvolvida pelo DIEESE e Fundação SEADE, deixa clara a ambivalência do problema no país, ou seja, grave crise de desemprego e precarização do mercado de trabalho. A PED, surgiu em 1984 por iniciativa do convênio SEADE/DIEESE, inicialmente restrita à região metropolitana de São Paulo; a partir do reconhecimento de sua metodologia, por diferentes segmentos sociais, a PED expandiu-se para outras regiões do país, inclusive com referendo do CODEFAT, que passou a contribuir para seu financiamento, expandiu-se através de convênios com outras entidades para o Distrito Federal e regiões metropolitanas de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. Segundo dados do DIEESE (2001), o mercado de trabalho metropolitano pesquisado pela PED compreende atualmente as áreas metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte, pertencentes a Região Sudeste; Distrito Federal, na Região Centro Oeste; Porto Alegre, na Região Sul; e Salvador e Recife no Nordeste. Deve-se ressaltar que na região metropolitana de Curitiba o convênio feito com DIEESE e IPARDES para elaboração da pesquisa foi suspenso unilateralmente em 1998, devido as polêmicas entre o governo do Estado e a metodologia utilizada. O fim do convênio gerou polêmica no âmbito do CET e colocou a metodologia da PED em discussão.

A metodologia utilizada pela PED é abrangente e capta situações complexas de desemprego, típicas de países com mercados de trabalho heterogêneo e com incipientes sistemas públicos de emprego. O conceito de desemprego total na PED refere-se à soma do desemprego aberto (indivíduos que procuraram emprego nos 30 dias anteriores ao da pesquisa e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias), do desemprego oculto pelo trabalho precário (indivíduos que realizaram trabalhos irregulares e descontínuos e que procuraram emprego nos 30 dias anteriores ao da pesquisa) e do desemprego oculto pelo desalento

103 José Pastore foi um dos argumentadores sobre o “Custo Brasil”, com literatura sobre o assunto (Flexibilidade dos Mercados de Trabalho, São Paulo. LTR, 1994 e Encargos Sociais, São Paulo. LTR, 1997) e, também, com a publicação de vários artigos na Folha de São Paulo no período de afirmação desta tese (1995 –2000). Sobre o contraponto ver Márcio Pochman (1994)

(indivíduos que não possuem emprego e tampouco procuraram nos 30 dias anteriores ao da pesquisa, por se sentirem desestimulados, mas apresentaram procura de emprego nos últimos 12 meses).

3.4.3 - Acompanhamento ao Sistema Público de Emprego e Seguro Desemprego - SPES

O Sistema Público de Emprego compreende ações como SD, IM, informação sobre o mercado de trabalho, apoio à geração de emprego e qualificação profissional. A operacionalização financeira do SPES é feita pelos convênios MTE/DES/CODEFAT/SINE-PR, que garantem o aporte financeiro às agências do SINE-PR para intermediação de mão-de-obra, atendimento ao seguro desemprego; e pelos convênios MTE/SPPE-SERT-PR responsáveis pelo financiamento do PEQ. A ampliação do sistema tornou possível a diversificação e o aumento do atendimento dos serviços; o SD é exemplo, pois o pagamento que era feito com exclusividade pela Caixa Econômica foi ponto de discussão no CET, no sentido de trazer a coordenação do SD para o Sistema, ou seja, para as agências. Dessa forma, além de fortalecer o sistema público com o aporte de recursos, facilitaria a vida do trabalhador no encaminhamento de um novo emprego, através da intermediação de mão de obra oferecida pelo sistema. Nesse sentido, os conselheiros encaminharam ofício ao MTE solicitando a revisão de contrato de exclusividade com a CEF para o pagamento do SD, que representava um custo de R\$ 9,00 por segurado atendido, enquanto nas agências, o serviço era encaminhado sem custos¹⁰⁴. Com a intervenção do Conselho, o SD também foi contemplado no convênio com o SINE/PR.

No caso da Intermediação de Mão-de-obra, por exemplo, foram estabelecidos convênios com empresas para fortalecer o sistema público e também aumentar o aporte financeiro. Houve também orientação aos beneficiários do PEQ, PROGER e BANCO

104 Ata nº 18/96, de 26/03/1996

SOCIAL incentivando-os a intermediação via sistema e a formalização do emprego entre outros procedimentos.

Embora o Convênio do SPES no Paraná representasse valores significativos (tabela 7), pela amplitude de suas ações, o CET/PR nunca exerceu gestão sobre as suas ações. O trabalho de acompanhamento deu-se em função de informes recebidos da coordenadoria e técnicos responsáveis por programas específicos e aprovação dos convênios. Embora já houvesse registro de reclamações da falta de acompanhamento na execução do plano, convênio SPES/SINE;¹⁰⁵ a idéia de criação de uma Comissão de Acompanhamento foi proposta em 19 de julho de 1999, efetivada via Res. nº 121/99, de 15/12/1999. A Comissão do SPES foi agregada à Comissão de Acompanhamento dos CMT's, gerando problemas de gestão contínua pela própria dinâmica e condições de trabalho dos conselheiros; caracterizado pelo trabalho voluntário, acúmulo de funções, sem disponibilidade de tempo para aprofundamentos.

A tabela abaixo informa sobre os recursos transferidos ao estado para ações do SINE.

TABELA 7 – RECURSOS DO FAT TRANSFERIDO AO PARANÁ PARA AÇÕES DO SINE

ANO	Apoio para Pagamento SD	Intermediação de Emprego	Apoio ao PROGER	PED ¹	TOTAL
1998	2.041.268,00	5.802.304,00	220 100,00	-	23.788.773,00
1999	2.041.268,00	4.052.502,00	253 122,00	-	21.747 505,00
2000	2.393.482,00	6.984.727,00	*	-	19.706.237,00

FONTE: Ministério Trabalho – Sumário Executivo CODEFAT – Abril 2000. (CUT, 2000, p.11)

Notas: (1) Contrato da PED foi suspenso em 1998.

* Sem informação.

3.4.3.1 Seguro Desemprego

O acompanhamento dos conselheiros em relação ao SD limitou-se às informações repassadas pelos técnicos da SERT. Embora tenha provocado debate sobre emprego e desemprego e políticas passivas e ativas, abaixo registramos situações de carência na discussão de políticas públicas sobre a questão:

¹⁰⁵ Ata nº 3 de 30/01/1995, representante da DRT reclama da falta acompanhamento na execução do Plano de Trabalho, Convênio MTB/SPES/CODEFAT

1) Ata nº 6 de 25/04/95 - O Secretário Joni Varisco ao informar o aumento no número de beneficiados, argumenta que o SD transformou-se em “indústria” com a conivência do empresário que propõe aos trabalhadores contrato informal, esses perdem direitos, contribuindo para o surgimento de um número fictício de desemprego. Representante dos trabalhadores da FS argumenta que os patrões provocam rescisão para que o trabalhador receba o SD e, ao final de três meses, recontratam e demitem. Representante dos empresários argumenta deficiência no número de funcionários no SINE para melhor fiscalização.

2) Ata nº 14 de 09/11/95 - Para Nassim Gabriel Mechedeff, Secretário Nacional de Formação Profissional e Desenvolvimento Profissional/MTB, o SD ao voltar-se para os desempregados do mercado formal é elitista e sujeito à corrupção. Dessa forma, defende a necessidade de trabalhar para implantação do Sistema Público de Emprego, que compreende o SD, a qualificação profissional, IM, geração de emprego e estudo do perfil do mercado do trabalho;

3) Ata nº 78 de 28/06/2000 – Representante do CMT de Foz do Iguaçu propôs que os beneficiários do SD façam trabalho comunitário enquanto estiverem recebendo o benefício. Enfatizou a necessidade de alterar a legislação para implementar nova mentalidade no SD. Conselheiros do CET/PR aprovaram encaminhamento de Ofício ao Ministério do Trabalho fazendo sugestões de alteração na legislação.

4) Avaliação de resultados contraditórias: Ata nº 49, de 29/06/1998 – Aumento do quadro de habilitados ao SD na área rural. Avaliação técnica é que o dado indica crescimento da formalização dos empregos rurais. Ata nº 77, de 31/05/2000 – CSD enfatiza que dados do SD não refletem diretamente os índices de desemprego, mas apontam uma tendência; Ata nº 81, de 27/09/2000 – Relatório da Coordenação do SD apresenta decréscimo de 4,9% nos requerimentos do seguro nos primeiros oito meses de 2000, comparando mesmo período de 1999; CSD conclui que os dados comprovam melhoria do mercado formal de trabalho; Ata nº 89, de 31 de maio de 2001 – Meta prevista no SD superada em 12,7% para o período janeiro a abril de 2001. Tendo sido providenciada a habilitação de 108.283 requerentes, destacou-se que

o crescimento desses requerimentos representa a indicação de ampliação do mercado de trabalho formal.

As situações relatadas demonstram a diversidade ideológica e contradições sobre a questão do SD. Mostram divergências quanto aos critérios e forma de recebimento do seguro, sem haver consenso sobre a função do benefício. Registramos, também, o pré julgamento dos gestores em relação aos beneficiários. A proposta de trabalho voluntário, como outras de condicionar o recebimento do benefício à frequência de cursos de qualificação,¹⁰⁶ indica solução dos gestores em “ocupar” o “desocupado”, desprovida de discussão sobre o problema do desemprego. Quanto à avaliação da CSD as análises são contraditórias: quando aumentam as inscrições ao SD são tomados como sinal de aumento do trabalho formal, quando diminuem, também. Transparece a preocupação da CSD em não relacionar inscrições do SD ao desemprego no estado, situação que se apresenta equivocada.

Nas atas é possível perceber que, depois que o SINE-PR começou a atender os beneficiários, houve diminuição do tempo médio para habilitação dos segurados e aumento na intermediação de mão-de-obra, uma vez que o serviço prestado pelas agências proporcionou diminuição do tempo sem trabalho, oferecendo ao desempregado a integração em outros programas do sistema público de emprego. Exemplo: “(...) conforme dados da DATAMEC, no Paraná, a taxa de habilitação dos trabalhadores que dão entrada no pedido de SD através das Agências do Trabalhador, o aproveitamento é de 99,04%, contra uma taxa em nível nacional de 97,54%. A SERT, através das Agências do Trabalhador, atende 93% da demanda do estado, enquanto em nível nacional, as demais Secretarias/SINES são responsáveis por apenas 37% da demanda” (Ata77/2000/CET de 31/05/2000).

Os resultados de inscrição ao SD no estado podem ser acompanhados pela tabela 8. Os dados revelam que de 1994 para 1995 houve um aumento de 230% no número de atendimentos pelo sistema. Enquanto em 1994, do total de requerentes as agências atendiam apenas 14%, no ano de 2001 as agências passaram a atender 93% dos requerentes do ano. De

106 Ata nº 79, 26/06/2000

1995 a 2001 registra-se um crescimento de 163% de atendidos pelas agências do SINE. Registramos também, que de 1994 para 2001 houve um aumento de 30% no número de requerentes ao SD, este dado reflete o aumento no desemprego no país, bem como a perda dos postos de trabalho no mercado formal.

TABELA 8

NÚMERO DE REQUERENTES "FORMAIS" DO SEGURO-DESEMPREGO – PARANÁ, 1994-2001

Ano	Total do Estado do Paraná	Atendidos pela Rede Agências da SERT/SINE-PR
1994	247.400*	34.327
1995	290.687	113.340
1996	270.174	129.796
1997	269.602	223.078
1998	284.337	258.923
1999	304.001	285.998
2000	293.414	278.211
2001	322.109	298.582
TOTAL	2.281.724	1.622.255

FONTE: Coordenadoria Seguro Desemprego – SERT

* Dados estimados

3.4.3.2 - Intermediação da Mão de Obra

O impulso para aumentar a operacionalização do sistema público, através das parcerias com prefeituras, empresas e entidades de classe, possibilitou a criação de agências, investimento na estrutura, automatização, refletindo em melhoria no atendimento ao público. As atas e entrevistas mostram a importância dada pela SERT à captação da intermediação de mão-de-obra pelo sistema público. Além do aumento no aporte financeiro, já que o serviço é reembolsado pelo convênio MTB/CODEFAT, buscou-se oferecer serviço gratuito aos usuários do sistema, sendo que nas agências privadas a inscrição e colocação ao emprego são cobradas.

Na busca de captação de vagas, várias ações foram promovidas, como por exemplo, os protocolos que a SEID assinou com as empresas que se instalaram no Paraná, em que as mesmas se comprometeram em passar as vagas para o sistema público de emprego, em troca de qualificação para os trabalhadores, dentre outras vantagens. Essas ações nem sempre foram

discutidas de forma descentralizada, com a participação de outros atores que compõem o sistema, ocasionando situações constrangedoras, como a relatada em ata nº 90, de 28/06/2001, em que o gerente da Agência do Trabalhador de Araucária contesta a destinação dos recursos de qualificação do município para o atendimento às demandas da empresa que se instalou no município, a partir de protocolo firmado pela SEID. O manifesto é acompanhado pelo presidente do CMT de Araucária: “(...) o recurso destinado para os cursos é de cento e cinquenta e quatro mil reais, sendo que apenas as demandas de uma única empresa estão representando noventa e quatro mil reais: como atender a todas as outras demandas com esse resto de recurso?” Esse episódio revela, de certa forma, a falta de sintonia em relação à gestão do sistema público de emprego, a interferência do poder executivo, a falta de entrosamento entre as Secretarias Executivas (SERT/SEID) e os atores do sistema público. Outra questão evidenciada é o peso da qualificação profissional como condição ao emprego; a tabela abaixo revela alguns elementos para análise:

TABELA 9

INTERMEDIÇÃO DE EMPREGO EM ANOS SELECIONADOS- PARANÁ – 1997-2001*

Ano Referência	Inscritos	Vagas	Encaminhados	Colocados
1977 ¹	14.633	13.028	9.812	5.266
1981	74.174	46.615	57.609	24.850
1985	56.139	37.397	34.615	19.067
1990 ²	35.216	30.428	42.511	8.376
1994	110.728	47.471	79.020	17.350
1995	176.890	53.475	111.219	24.945
1996	325.345	54.210	122.688	26.765
1997	481.927	77.729	163.350	45.689
1998	597.920	94.499	199.367	59.488
2000	790.555	149.635	299.911	88.245
2001	746.301	167.827	320.420	102.406

FONTE: CIM-SERT/PR. “Intermediação de Emprego em anos selecionados”: Eliana M. dos Santos; 2002

Nota: (*) Selecionamos os anos de atuação do CET e também consideramos o ano de criação do SINE, fazendo um paralelo de desempenho periódico (5 anos). (1) Criação do SINE-PR. (2) Segundo informação da CIM, a diferença do número de inscritos com o número de encaminhados, se justifica pelo fato de que as inscrições realizadas pelo SINE tem validade de 1 ano, neste caso pode ter sido acumulado inscritos do ano anterior 1989 (50.091), no número de colocados de 1990.

Percebe-se pelos dados da tabela 9, a evolução da operacionalização do Sistema Público de Emprego, desde sua criação até o ano 2001. A capacidade de absorção de

inscrições aumentou cerca de 5.100%, apesar disto, nota-se que em todos os anos o número de inscritos é maior que o número de vagas ofertadas, perfazendo média de 4,4 candidatos por vaga. Os dados revelam, ainda, uma evolução no número de encaminhados ao emprego e, independente deste aumento, os contemplados com a vaga, ou seja, o número de colocados é inferior ao número de vagas. Um grande contingente de trabalhadores inscritos no sistema não tem acesso as vagas; do total de inscritos, 42,2 % em média são encaminhados e do total de encaminhados apenas 12,4 %, em média, conseguem emprego. Uma explicação pode estar na falta de qualificação, mas retomada a tabela anterior, nota-se o número elevado de treinamentos efetuados. Dois condicionantes podem ser destacados, ou o mercado está exigente e a qualificação ofertada pelo sistema público é insuficiente à exigência do empregador, ou não há sintonia quanto ao tipo de qualificação ofertada.

3.4.4- Posição dos atores em relação às Políticas Públicas de Emprego

A criação dos conselhos gestores baseou-se na capacidade desses na elaboração de políticas públicas, a partir da interação entre agentes governamentais e agentes da sociedade civil organizada. Apostou-se em uma nova institucionalidade pública para propiciar um padrão de relações entre o Estado e sociedade civil, através da participação de diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais. Acreditou-se que os conselheiros eleitos, representantes de vários segmentos, com maior proximidade com os problemas sociais, poderiam contribuir para a formulação de políticas públicas mais adequadas. Procuramos, nesta seção, verificar como isso se concretizou no CET/PR.

Na fase de levantamento de dados preocupamo-nos em compreender a visão que os atores envolvidos no Sistema Público de Emprego têm sobre as políticas públicas e, também, no caso dos conselheiros do trabalho, a visão desses em relação ao CET, como formulador de políticas públicas de emprego. Os dados revelaram conceitos diferenciados por parte dos atores, no caso das políticas públicas, identificamos visão conservadora, inovadora e crítica:

a) Visão conservadora – caracterizada por elementos patrimonialistas e tecnocráticos, em que o governo no poder, é quem determina as prioridades e demandas, elaborando assim a agenda pública. Nesse sentido as políticas públicas orientam-se por uma estrutura administrativa e organizativa autoritária e hierarquizada, com mecanismos que limitam o acesso da sociedade no processo de elaboração e gestão.

“(...) uma política pública é algo que o ente governo, o ente poder público define como prioridade para passar determinado objetivo. O grau de democratização de qualquer país é medido pela relação bilateral que existe entre quem estabelece a política pública e seus governados.” (Conselheiro C, representante do poder público, fev/2002)

“(...) política pública para mim é uma proposta do governo que se coloca como pauta (...) Então, eu entendo que sejam as propostas de um determinado governo para serem executadas como metas, como planejamento daquelas ações que o gestor ou governante pretende implementar na sua gestão...” (Conselheiro A, representante do poder público, jan/2002)

b) Visão inovadora – ênfase na participação e no processo de elaboração das demandas e gestão das políticas públicas. Visão da administração pública com debate público, conferindo poder à sociedade civil.

“ Eu quero definir políticas públicas como a construção da cidadania (...) Para mim, o Estado esta aí para construir a cidadania e para construir a cidadania ele tem que representar o interesse das maiorias (...) No Brasil, a gente tem um ditado que tem que desprivatizar o Estado (...) porque ele está privatizado nas mãos de interesses que não são os interesses da maioria, então, a construção das políticas públicas tem que ter este tipo de visão...” (Conselheiro H, representante dos trabalhadores, out/2001)

(...)“as políticas públicas têm que estar voltadas aos interesses da sociedade como um todo (...) às vezes, a gente vê que (...) alguns pontos das políticas públicas estão voltados para interesses de grupos, interesses econômicos, interesses políticos, interesses de governo (...)” (Conselheiro A, representante dos trabalhadores, dez/2001)

“Políticas Públicas, eu acho que seriam aquelas que possam trazer maior benefício para a sociedade; melhor custo benefício para a sociedade. Infelizmente, nós temos tido muito pouco de política pública no Brasil. E acho que isso é decorrente da falta de participação da sociedade no governo”. (Conselheiro JB, representante dos empregadores, fev/2002)

“Políticas Públicas são políticas estabelecidas pela sociedade e assumidas por um partido político ou um governo e implantadas na sociedade, as políticas públicas têm a cara da ideologia do governante. A construção de políticas públicas na nossa sociedade é pouco

participativa e pouco consciente (...) população com escolarização baixa, com pouca experiência de participação, não é o povo que é culpado, são os líderes que não oportunizam ao povo participar e construir políticas mais legítimas”. (Coordenador Técnico da SERT - fev/2002)

c) Visão crítica – questiona o modelo vigente sem apresentar definição mais elaborada a respeito de política pública, ausência de alternativa.

“A política, a prática, devia ser quase um sacerdócio, onde o atendimento da comunidade devia ser colocado em primeiro plano. Lamentavelmente, tristemente, no Brasil, isto é uma utopia; aqui é ao contrário, política pública é o direito de um cara num cargo ter o direito de fazer as maiores bandalheiras, possíveis e impossíveis para se locupletar diretamente e ao seu grupo, e não à comunidade, aos trabalhadores de uma forma geral (...) Isso faz com que homens sérios se afastem deste meio, porque ser político hoje, no Brasil, é pecha de homem sem-vergonha, sem caráter e imoral”. (Conselheiro W, representante dos empregadores, março/2002)

Através do corte da representação é possível perceber conceitos distintos a respeito de democracia e Estado. Quanto ao poder público, por exemplo, apesar da visão ampla de extensão das políticas públicas, poucos falaram da condição de participação da sociedade para estabelecimento de “políticas públicas”; transparecendo o Estado como legítimo representante dos interesses da sociedade. Por outro lado, os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, apesar das críticas à falta de espaço de participação, de manipulação das políticas públicas, não se inserem como atores neste contexto; a culpa é sempre do Estado. O Estado, dessa forma, aparece sobreposto às disputas de classes. A busca de solução para as contradições inerentes à consolidação das políticas públicas no Brasil, apesar de significativas para os atores, não são assumidas com co-responsabilidade.

TATAGIBA (2002) destaca que a ambigüidade na definição dos conselhos gestores como formuladores e gestores de políticas públicas dificulta sua ação. Evidenciamos no CET, que a própria dinâmica de trabalho dificulta o processo de formulação e exercício desta função. As reuniões seguem roteiro pré-determinado, os assuntos de pauta estão limitados à discussão da distribuição dos recursos, a aprovação de projetos e cumprimento de calendários. Mesma dificuldade é percebida no processo de acompanhamento dos programas do SPE, os

programas encontram-se pré-definidos, sujeitos a reduzidos mecanismo de avaliação. A ausência de definição clara por parte dos atores em relação ao que são políticas públicas dificultou a ampliação do espaço de debate. Dessa forma, iniciativas de planejamento do CET, como as realizadas com assessoria da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais - FLACSO, tiveram pouca adesão, acabaram ficando sem seqüência. Evidenciamos, também, que os seminários regionais para discutir demandas e elaboração de Plano não se consolidaram como espaço público, a participação encontra-se restrita aos representantes do poder público, técnicos da SERT e do SINE.

Outra questão em nossa análise, foi perceber que visão os atores têm do CET/PR, enquanto formulador de políticas públicas de emprego para o estado e, também, qual o peso do CET/PR para a resolução do desemprego. O resultado foi o seguinte:

QUADRO 4
IMPORTÂNCIA DO CET/PR NA FORMULAÇÃO DE PPE

ATORES	INSUFICIENTE	IMPORTANTE	TEM AVANÇADO	TOTAL
GOVERNO	01	00	08	09
TRABALHADORES	05	06	00	11
EMPREGADORES	01	05	00	06
TOTAL	07	11	08	26

FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. "A experiência do CET/PR". Entrevistas.

Os resultados demonstram diferentes concepções sobre o espaço CET/PR. Do total de entrevistados, 74 % consideram o CET/PR um espaço que tem avançado na discussão das PPE. Os representantes do poder público consideraram por exemplo, o avanço na área de relações de trabalho, educação, intermediação de mão- de - obra, o espaço do debate, discussão das demandas de forma descentralizada. Os trabalhadores fizeram referência ao planejamento descentralizado, ações discutidas nos municípios, debate sobre vocação, a importância do controle e aplicação do dinheiro público, destacando também, o caráter deliberativo do CET. Os empresários consideraram o papel de formulador de debate e a estrutura montada em torno do CET. Enquanto para 26% dos entrevistados o CET/PR é insuficiente para a formulação de políticas públicas de emprego, com destaque para os trabalhadores: 45% consideram o CET/PR insuficiente para formulação de PPE. Esta análise

tem como pressuposto a avaliação dos limites do Conselho e toma depoimentos que respaldam esta visão:

(...) “a perspectiva de mercado de trabalho ou de desenvolvimento local ainda é feito muito no que pensam as instâncias que administram o poder público; eu quero dizer o seguinte: os chefes regionais, na maioria das vezes, não fazem debate para tirar a qualificação profissional. Quer dizer, na verdade é tirado muito na perspectiva de uma visão setorializada, não de conselho ou de interesse tripartite. Neste sentido, me parece ainda que precisa avançar muito, e não só a política de qualificação, a de crédito também; quer dizer, basta pegar a relação da área de crédito, não existe embutido na questão de crédito dentro das políticas públicas de emprego e renda, não existe uma visão de futuro, de desenvolvimento econômico, então, quer dizer, ainda é incipiente esta perspectiva de um desenvolvimento local, regional, estadual nas deliberações, tanto de todas as políticas de crédito ou de desenvolvimento econômico”. (Conselheiro, H, representante dos trabalhadores, out/2001)

(...) “eu vejo que o papel do Conselho, do ponto de vista de formulação de política de emprego, ele basicamente passa pelo aspecto da formação profissional; eu acho que não é só isso, ou seja, você vê as entidades empresariais fazendo todo o discurso que estão pensando políticas de emprego e renda mas, tudo numa perspectiva que passa pela formação profissional, quer dizer, eu formo o cidadão por um determinado emprego. Mas, do ponto de vista de elaboração de proposta mais estrutural, de política de emprego e renda, ou até mesmo de elaboração de uma mudança ou de perfil econômico ou de levar em consideração a vocação econômica do estado, eu acho que o debate tem sido muito frágil. (...) eu não vi, em momento algum o CET se posicionar, ou fazer um debate se a estratégia do governo do estado em trazer grandes montadoras para cá era uma estratégia correta ou não para o desenvolvimento do estado; não vi, em momento algum, o CET se posicionar se investir em pequenas empresas ou investir em agroindústria familiar é uma política adequada ou não para o desenvolvimento do nosso estado. Então eu acho, que do ponto de vista de elaboração de proposta de emprego, geração de emprego e renda o CET não tem feito.” (Conselheiro, M, representante dos trabalhadores, nov/2001)

“Eu acho que a formulação de políticas públicas de emprego ainda nós não conseguimos atingir, este é o grande desafio do Conselho, é um dos papéis que o Conselho cabe intervir; mas, acho que a questão das políticas públicas de emprego está muito ainda no campo da discussão, do fomento, numa decisão ou outra isolada, nós não conseguimos ainda intervir efetivamente nesta questão. O que o Conselho acaba discutindo são políticas que acabam contribuindo ou atuando na área da geração de emprego, mas, ela não chega a contribuir em grande parte, até porque, a questão da geração de emprego, de política de emprego ela não depende só da área do trabalho. Ela depende da área econômica e de uma série de outros setores, não depende só da Secretaria Estadual do Trabalho, a quem o Conselho está vinculado, mas uma série de outras Secretarias de Governo, e depende de políticas no âmbito federal. Inclusive, a política de crédito, a política de juros, a política de câmbio e, que acabam ficando fora da discussão do Conselho.” (Conselheiro, T, representante dos trabalhadores, out/2001)

Os depoimentos revelam a complexidade que envolve as políticas públicas. Com críticas contundentes, os trabalhadores queixam-se da falta de autonomia, da interferência dos órgãos governamentais, revelando a concentração de interesses de caráter privado no espaço da construção das PPE. Avaliamos que a reduzida capacidade de formulação, proposição e avaliação do CET em relação as PPE têm haver com a ausência de definição de papéis e funções e principalmente da institucionalidade do CET enquanto espaço público. Essa dificuldade se apresenta à luta da sociedade civil no processo de abertura dos espaços de decisão, nos anos 1980. Assim, a busca pela afirmação de uma racionalidade social encontrou forte resistência, representada principalmente no aparato Estatal, que se direciona por lógicas patrimonialistas e tecnocráticas de gestão. Elementos que acabam direcionando também a organização da sociedade, representado no CET por alto grau de interesses corporativos.

Estas dificuldades trazem à tona uma outra ambigüidade, refere-se a gestão e mobilização. Aqui encontramos um dos grandes desafios para os atores do CET, principalmente para os trabalhadores: como atuar como gestor, fiscalizador e, ao mesmo tempo, ser agente mobilizador da sociedade?¹⁰⁷

O próximo quadro informa a avaliação dos conselheiros sobre o CET em relação ao desemprego.

QUADRO 5
AVALIAÇÃO DO CET/PR PARA RESOLUÇÃO DO DESEMPREGO

ATORES	INSUFICIENTE	CONTRIBUI	TEM AVANÇADO	TOTAL
GOVERNO	02	02	05	09
TRABALHADORES	06	02	03	11
EMPREGADORES	01	00	05	06
TOTAL	09	04	13	26

FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. "A experiência do CET/PR". Entrevistas.

Na opinião de 35% dos entrevistados, o CET/PR apresenta-se insuficiente para resolução do desemprego no estado. O maior percentual ficou com os trabalhadores, 55% consideram o CET/PR insuficiente para resolver questões do desemprego. As respostas dos

¹⁰⁷ As questões levantadas nesta seção serão melhor aprofundadas no próximo capítulo.

trabalhadores basearam-se na avaliação que o desemprego se resolve com políticas globais, políticas de governo macroeconômicas; além de apontar a própria deficiência do conselho como espaço de debate sobre a questão, como revela a transcrição:

“O desemprego não se resolve via CET(...) o CET se quer estabelece as políticas que te falei, ele é incipiente. O desemprego resolve-se por outras vias, de macroeconomia. Nossa entidade defende, por exemplo, a redução da jornada de trabalho, no meio urbano você cria emprego e isso é uma política fundamental, ou no meio rural, com a reforma agrária por exemplo, jamais dentro do CET se consegue aprofundar um debate deste”. (Conselheiro, H, representante dos trabalhadores, out/2001).

A transcrição revela a complexidade da organização CET, apesar de ter sido criada com fins específicos, sua composição tripartite apresenta interesses conflitantes. Neste caso a racionalidade e estratégias dos atores dão significado a correlação de força. Através dos estudos feito por SEIBEL (2000) e com base em OFFE (1984), consideramos que uma das estratégias utilizadas pelos atores no CET é o sistema de filtros e processo seletivo, levando a exclusões de demandas e ações públicas. As demandas são negadas e excluídas da visibilidade pública; exemplo disso está em pautas e propostas que não tiveram repercussão, como as do grupo temático sobre relações de trabalho, processo de privatização do Banestado, entre outros.

Já, para 65% dos entrevistados, o CET/PR tem contribuído e avançado para resolução do desemprego; 78% destas opiniões são de representantes do poder público. As respostas deram destaque à estrutura do sistema público de emprego, às agências do SINE/PR, aos serviços oferecidos de IM, QP e programas de crédito, à promoção de debates em todo o estado, à discussão de vocação do município para geração de emprego, grupos temáticos, estudos e ao trabalho em equipe. As respostas diferenciam-se conforme a categoria de representação. No caso do poder público a valorização ao SPE tem um peso maior.

Procuramos verificar, na pesquisa, as ações que as entidades de classe, representadas no CET/PR, desenvolvem para resolver a questão do desemprego e se a participação no CET/PR proporcionou mudanças nas entidades no trato das políticas públicas de emprego. Chegamos ao seguinte resultado:

QUADRO 6
MUDANÇAS NO TRATO DE PPE E AÇÕES DESENVOLVIDAS PELAS ENTIDADES PARTICIPANTES DO CET

ATORES	MUDANÇAS NAS ENTIDADES NO TRATO DAS PPE	AÇÕES DESENVOLVIDAS PELA ENTIDADE OU SECRETARIA (Emprego)
PODER PÚBLICO: SERT SESA SEAB SEID DRT	<p>80% disseram que houve mudanças:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidação e aperfeiçoamento do SPE (<i>Trabalho e renda, Qualificação Profissional - QP</i>); Banco Social; <i>Controle das ações; Constituição de 90% de CMT's - (SERT)</i> - <i>Intensificou conhecimento, QP e acompanhamento SPE. (SESA)</i> - <i>Envolvimento junto aos CMT's, Encaminhamento de oportunidades de emprego, (SEID)</i> - <i>Fortalecimento do trabalho coletivo Parcerias, Elaboração, orientação e programação de cursos. (SEAB)</i> <p>20% disseram não ter havido mudanças:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PP são gerenciadas a partir de Brasília (representante DRT) - Não é função da SEID discussão de PPE, SEID é fomento (representante da SEID) 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenação do SPE e dos programas relacionados, Criação do Banco Social – (SERT) - Centro de formação, Escola, abertura de <i>novas frentes de trabalho, qualificação para empregabilidade, novos cursos como Cuidador de Idosos (SESA)</i> - QP, Fábrica do Agricultor, PR 12 meses e treinamentos com várias parcerias. (SEAB) - Fomento as atividades econômicas, IM e qualificação dentro dos protocolos, Programa Jovem Empreendedor, articulação com prefeitos municipais para instalação de empresas e com outras Secretarias e instâncias do governo envolvidas no projeto, articulação com parceiros do Sistema S, Associação Comerciais (SEID). - Fiscalização (DRT)
TRABALHADORES: CUT FS CGT SDS FETAEP	<p>91 % disseram ter havido mudanças:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionou debate dentro da Central sobre participação nos espaços institucionais democráticos; maior participação nos CMT's e outros fóruns; <i>elaboração de programa de capacitação de conselheiros e dirigentes, elaboração de programas nacionais de políticas públicas de emprego. (CUT)</i> - Melhor entendimento sobre funcionamento do CET e das políticas públicas; elaboração de projetos de qualificação (FS) - Elaboração de projetos de qualificação (CGT e SDS) - Socialização de debate rural e urbano e elaboração de projetos de qualificação e capacitação (FETAEP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Luta pela reforma agrária, redução da jornada de trabalho, combate à redução de direitos, Sistema democrático de relações de trabalho; Qualificação com Certificação (<i>Recomeçar, Integrar, Terra Solidária</i>); <i>Economia Solidária, Organização dos desempregados e setor informal (cadastro), Organização dos carrinheiros; Elaboração de Plano de formação e QP (CUT)</i> - Elaboração de projetos QP visando empregabilidade (FS) - Qualificação profissional (CGT) - Luta pelo emprego, QP, Organização do setor informal (SDS) - Garantias de direitos, defesa da categoria; QP; Luta pela Reforma Agrária e Política Agrícola para pequena propriedade. (FETAEP)
EMPRESÁRIOS: FIEP FCP FAEP FETRANSPAR	<p>85% registraram mudanças.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facilitou comunicação no mercado de trabalho; estimulou debate com sindicatos patronais, participação nos CMT's (FIEP) - Identificando demanda para qualificação; participação no PEQ (FCP) - Participação debates e QP (FAEP) - Maior atenção ao trabalhador. (FETRANSPAR) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assessoria à empresários; estímulo atividade industrial no estado, apoio ao governo, qualificação de pequenos empresários. (FIEP) - QP sistema S, participação em órgãos institucionais como o CET. (FCP) - Alfabetização de adultos, parcerias: (FAEP) - Elaboração projetos de QP (FETRANSPAR)

FONTE: Eliana M. dos Santos, 2002. "A experiência do CET/PR". Entrevistas.

O resultado do quadro evidencia modificações significativas ocorridas nas entidades pela inserção e participação no CET/PR, 88% dos entrevistados relataram qualidade nas ações, com promoção de debates, estímulo à participação e elaboração de PPE, planejamento de ações programáticas, execução de projetos e programas, entre outras ações. A representação dos trabalhadores apresentou maior grau de evolução, 91% dos entrevistados afirmaram a ocorrência de mudanças nas entidades no tratamento das PPE, com maior envolvimento nos espaços institucionais, no processo de elaboração e participação de políticas públicas. Dessa forma, a participação no CET apresentou-se positiva, significou um despertar para co-gestão pública quando coloca os atores como agentes responsáveis para a administração do fundo público, para o exercício do controle social. Isso demandou por parte dos trabalhadores aprendizado e necessidade de maior conhecimento do funcionamento do aparato institucional, dos mecanismos que reproduzem os movimentos políticos e sociais. Nesse sentido, destacamos a iniciativa da CUT na elaboração e execução do Programa Nacional de Capacitação de Gestores em Políticas Públicas.

Outro elemento importante é a experiência democrática vivenciada pelos atores, o que ocasionou aprendizado de todos. Como método, a democracia tende a fazer com que os espaços se tornem menos autoritários, as disputas manifestam-se mais transparentes. A exigência da publicização e transparência, na experiência do CET, significou mudanças também para a tecnocracia estatal. Uma das exigências colocadas pelos conselheiros foi a participação do grupo técnico da SERT/PR representado pelas várias coordenações do SPE, em todas as reuniões do Conselho. Estes assimilaram o respeito pelo espaço bem como suas demandas.

Em relação às ações desenvolvidas, dentre a variedade de políticas, a ênfase na qualificação profissional foi um consensual. Todas as entidades de classe disseram promover cursos de qualificação profissional, sob vários nomes e modalidades. Sobre a utilização dos recursos do FAT, evidenciamos que todas as entidades representadas no CET, utilizam ou já utilizaram os recursos do FAT para desenvolver suas ações programáticas na área de qualificação profissional; esse foi elemento que permeou a investigação para perceber a

motivação da participação centrada ou não na disputa pelos recursos. Através da análise dos registros, em atas, destacamos algumas situações:

QUADRO 7

PROJETOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO PARANÁ – POSIÇÃO DOS ATORES

EMPRESÁRIOS	TRABALHADORES	GOVERNO
<p>Defesa do Sistema S como executores dos cursos de QP: Ata nº 2, 22/12/ 1994; Ata nº 4, 23/02/1995; Ata nº 18, 26/03/1996; Ata nº 51, 07/10/1998; Ata nº 35, 04/04/1997;</p> <p>Defesa de projetos e demandas: - Extensão projeto “cerâmica vermelha” para “cerâmica branca”: Ata 17, de 27/02/1996; - Projeto Renascer: “Alfabetizar para Qualificar” / SENAR, aprovado como projeto piloto: Ata 19, 30/04/ 96. Res. 47/96 e 59/96, Viabilizado com sobras do PEQ, gerando polêmicas. (Atas nº 30, 31 e 49), aprovado em bloco pelos empresários, com anuência de membros do poder público. - Questionam trabalho da EMATER na área rural, solicitam parceria com Sistema S e centrais sindicais: Ata 46, 14/05/1998. - Reivindicam fomento e incentivos fiscais, para promoção de empregos em setor: Ata 44, 18/03/1998 - Aprovados projetos: SENAC no valor R\$ 1.388.190,00 e SENAI de R\$ 587.863,00 – Ata 64 de 16/06/1999 - Apresentam projeto de qualificação profissional – Ata 72, 24/02/2000. - Aprovados projetos SENAC, SENAT e SENAI Ata 75, de 12/04/2000 –</p>	<p>Defesa de Projetos e demandas: - Apresentação de projetos de QP: Atas nº 21 e 31; - Apresentação de projetos de QP: Projeto Trabalho, Educação e Cidadania – PROTEC 1997/1998, Projeto de Formação da CUT/97; Projeto de Formação para Trabalhadores Rurais no Paraná/1997; Plano de Qualificação dos Trabalhadores da Saúde – Federação dos Trabalhadores da Saúde do Paraná – FETRASAP; Projeto Bancário Treinamento e Formação; Projeto Metalúrgico – Treinamento e Formação; - Representante da CGT apresenta projeto: Ata nº 46, de 14/05/1998, - Apresentam Programa de Qualificação Profissional e de Microcrédito, direcionado aos trabalhadores de empresas privadas. Ata nº 58, de 24/02/1999 - Aprovado projeto Confederação Nacional dos Metalúrgicos CNM-CUT no valor de R\$ 996.576,00: Ata nº 64 de 16/06/1999 - Aprovado projeto CNM – CUT – Programa Integrar: 15 690 treinandos, Escola Sul da CUT: Terra Solidária: 2 220 treinandos e FS/PR. Qualificação, Cidadania Emprego: 3.740 treinandos: Ata nº 75, de 12/04/2000. - Representante da CGT cobra aprovação de projetos Ata 92, de 30/08/2001,.</p>	<p>Defesa de Projetos e demandas: - Defenderam projetos para Secretarias de Governo: QP para servidor público, para área de saúde. Projetos da EMATER e outros ligados à SEAB. - Aprovado projeto SESA-ISEP de R\$ 412.215,30: Ata 64 de 16/06/1999 - Aprovado projetos: CEFET, EMATER, Fedapaes; FAS; ISEP e outros ligados as IES: Ata 75</p> <p>Intervenção: - Protocolos SEID com empresas instaladas no estado, comprometendo recursos do PEQ</p>

FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. “A experiência do CET/PR”. Entrevistas.

Os resultados demonstram o valor que os Conselheiros dão aos projetos de qualificação profissional, inclusive com motivos de polêmicas. Mesmo sem convicção sobre a eficácia dos projetos de qualificação, as demandas são defendidas, como registram relatos desse elemento de análise:

“(…) a qualificação é um apoio, é um auxílio importante, é uma ferramenta necessária e importante, mas realmente, ela não garante o emprego, ela facilita, ela às vezes é imposta

como condição, entre um trabalhador qualificado e um desqualificado, o qualificado terá melhores chance, maiores oportunidades, agora ela não gera o emprego, quem gera emprego realmente é a política econômica, é a iniciativa articulada de um município, de uma sociedade em criar oportunidade, de trabalho e renda.” (Coordenador Técnico da SERT/PR, fev/2002)

“(...) tenho uma idéia muito própria, que parte deste dinheiro do FAT gasto com qualificação e requalificação é jogado fora, porque, infelizmente, nós temos que admitir que o nosso trabalhador desempregado, na sua maioria, não tem nem escola, é semi-analfabeto. Você não pode pretender dar um curso de *Windows* para eles de 30 dias, 60 dias, e achar que ele vai estar capacitado a assumir uma função numa empresa, é impossível isto. Então, as poucas vagas que aparecem pegam os mais qualificados, exemplo disto, é você fazer uma pesquisa no SINE, você tem pessoas desempregadas na fila e tem oferta de emprego sobrando; mas, este desempregado não preenche os requisitos para a vaga que está sendo ofertada. Então continua o desemprego, isso não se soluciona tão rapidamente.” (Conselheiro, Q, representante dos trabalhadores, nov/2001)

O argumento da qualificação como condicionante ao emprego está presente no discurso de outros atores do sistema como os chefes dos Escritórios Regionais, que foram unânimes em considerar a qualificação como condição para o emprego, elemento que também apareceu quando pedimos que definissem “empregabilidade”. Chamou-nos atenção as respostas dadas pelos chefes regionais, revelando diferenças de concepção e também alguns clichês:

“A primeira condição para a pessoa atender às exigências de mercado de emprego é ter estudo, ter uma boa aparência, a boa aparência não é ser bonito, mas é ter uma situação de saúde, dentes bons, uma aparência, não importa se ele é mais gordo, mais magro, mais morena, mais claro, isso não é condição, mas ele tem que ter uma aparência de saúde, de alguém que vai dar conta das exigências que a empresa tem. Hoje, as empresas estão no mercado de trabalho externo e de importação e exportação e elas têm que empregar a competência, não é mais a confiança que se emprega e, por isso, a qualificação hoje, é necessária” (Chefe ER, A, abril/2002)

“(...) quem define empregabilidade é o Conselho Municipal, esta é a função do Conselho.”
(Chefe ER, T, out/2001)

“(...) empregabilidade precisa ser melhorada, nós temos buscado isso quando treinamos não só o empregado, mas quando treinamos o micro e pequeno empresário, para que eles tenham uma visão diferente da empregabilidade, para que eles deixem realmente a oportunidade para que todas as pessoas tenham realmente acesso ao trabalho”. (Chefe ER, J, abril/2002)

As entrevistas com os Chefes de ER's revelaram-nos a importância desse setor na efetivação das políticas públicas de emprego, dadas pelas atribuições dos mesmos, das quais se destacam: a responsabilidade pelo fechamento das planilhas de qualificação profissional, adequando os recursos e as demandas da região e a coordenação das Agências do SINE em sua área de abrangência. Através das agências do SINE os trabalhadores têm acesso aos programas do SPE, pois são ponto de referência, perceptível pelos números de intermediações feitas no sistema; através dela a clientela prioritária é atingida. Na agência é possível medir o fluxo dos trabalhadores do estado, através do cadastro do seguro desemprego e da oferta da mão-de-obra, traçando o perfil do trabalhador que procura a agência.

As análises neste capítulo dão a dimensão política do contexto em que o CET/PR está inserido. A respeito das políticas públicas de emprego do estado e o papel dos conselhos gestores nesta questão, identificamos que a estrutura montada em torno das Políticas Públicas de Emprego: Fundo Público, Conselhos Gestores, etc, sofrem influência e intervenção do Executivo, seja através de cortes como os vários patrocinados pelo MTE, vetos e/ou o não encaminhamento das deliberações e homologações pelos Secretários Executivos.

Ficou evidente a ausência de trabalho interligado com as demais Secretarias Executivas, que compõem o CET, na discussão de políticas públicas de emprego e renda para o estado, reforçando a crítica sobre o formato hierárquico e burocrático do aparato estatal, característica do patrimonialismo.

A discussão sobre políticas de emprego no CET/PR, apesar do esforço na ampliação de debate com organização de seminários regionais, alguns limites ficaram perceptíveis: faltam parâmetros para elaboração de plano de ação, como pesquisa de emprego e desemprego e diagnósticos de capacidade empregatícias. As políticas restringiram-se aos programas financiados com recursos do FAT, sem aprofundar sobre metodologias, conteúdos e resultados. O que nos leva a afirmar a ausência sobre políticas efetivas para o combate ao desemprego.

A ênfase dada a qualificação profissional pode ser acompanhada pelo volume de recursos destinados ao PLANFOR, o que, no debate, apresentou-se como elemento de

contradição. Apesar dos atores considerarem o programa e os cursos insuficientes para garantir empregos, estas preocupações não foram aprofundadas. Percebemos ausência de debate no CET sobre Educação Profissional, prevalecendo autonomia dos proponentes sobre metodologia e conteúdo. As diferentes concepções sobre Educação Profissional, Qualificação, Treinamento, são pouco exploradas no CET/PR, como qualificação ligada à cidadania, qualificação ligada à empregabilidade e qualificação ligada ao treinamento/competência.

Concluimos que a demanda por Qualificação Profissional com elevados e disputados recursos confundiram a responsabilidade dos atores na busca de soluções na implantação de políticas públicas de trabalho e renda. Nota-se no CET e nas demais estruturas que compõem o sistema, ausência de debate a respeito de políticas ativas e passivas de emprego e renda. Algumas contradições foram percebidas, principalmente ligadas à questão do seguro desemprego, benefício que, para uma parte da população desempregada, representa garantia de renda e que é visto por alguns atores do sistema como “comodismo” dos trabalhadores, além de transparecer que o recurso do seguro desemprego poderia ser empregado para qualificação profissional.

Ao nosso ver, o destaque quase absoluto na qualificação como solução para o desemprego, desprezando outras formas de garantia de renda e de soluções eficazes para a questão é um equívoco, pois o debate sobre educação profissional, no Brasil, não tem sido conduzido de forma descentralizada. A estrutura em torno da formação profissional está permeada pelo corporativismo estatal, sendo o Sistema S um exemplo. Criado no Governo Vargas com a contribuição compulsória sobre a folha de pagamento, o Sistema S compreende SENAI, SENAR, SENAC, SESC, SENAT, consideradas entidades profissionalizantes oficiais, tendo como base a formação técnica operacional. Apesar do Sistema S contar com subsídios, os trabalhadores, principais “beneficiários”, não têm participação na discussão de conteúdos dos cursos e programas executados.

Por outro lado, representações dos trabalhadores em espaços institucionais como o CET/PR, nem sempre têm claro o tipo de qualificação e formação a ser inserido como PPE, agravando-se pelas diferenças ideológicas e de concepção que permeia as Centrais Sindicais

(CUT, FS, SDS, CGT). Outra observação é que a preocupação com a questão do investimento em emprego explorou pouco outros elementos como a distribuição de renda, por exemplo.

Apesar das dificuldades, ressalta-se a importância do CET/PR na operacionalização do sistema público de emprego do estado, ao contribuir para a criação e proliferação dos CMT's, Comissões de Trabalho e vários procedimentos modificados na SERT no trato das PPE, debates regionais e ampliação da participação da sociedade na discussão de cenários empregatícios, além do controle social sobre os recursos públicos.

4- O CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO ENQUANTO ESPAÇO INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

Os Conselhos de Políticas Públicas, no qual o CET/PR se enquadra, foram criados com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, tendo seus formatos definidos pela Constituição de 1988. A legislação condicionou e garantiu a criação de inúmeros conselhos, desde o âmbito municipal até o federal. A principal característica dos conselhos institucionais é o elemento administrativo de gestão de fundos públicos, constituindo-se como espaços de co-gestão entre Estado e sociedade. A experiência dos conselhos gestores no Brasil inaugurou um formato de gestão pública que, além de contrapor a tradição autoritária e excludente de decisão política, possibilitou a participação da comunidade na gestão dos problemas e implementação de políticas públicas para solucioná-los. Assim, instituídos por lei, os conselhos gestores foram compostos em forma de colegiados de caráter permanente e deliberativo, de composição tripartite/pluralista e paritária.

Um dos fatores fundamentais nos conselhos gestores, como CODEFAT, CET's e CMT's, é o seu caráter permanente e deliberativo, que garante a continuidade do processo, não obstante as alternâncias de poder, seja no âmbito do poder público ou das entidades representativas de trabalhadores e empregadores. O fato de ser deliberativo garante a condição de decidir sobre as questões abordadas e não apenas opinar e respaldar tomadas de decisão. Dessa forma, o CET/PR tem a prerrogativa legal de formular estratégias para as políticas públicas de emprego, discutindo a forma de aplicação dos recursos do FAT destinados ao estado, fiscalizando e garantindo a utilização dos recursos públicos aos programas que se direcionam. Compete aos conselheiros observar se os critérios e população alvo estão sendo atingidos. Procuramos observar em nosso trabalho até que ponto as decisões discutidas em consenso neste espaço são acatadas pelo Executivo, ou seja, os limites e alcance do poder deliberativo.

Neste capítulo, cerne do trabalho, discorreremos sobre a construção do marco institucional que deu origem à criação dos conselhos gestores de políticas públicas, enfatizando

o papel destes espaços democráticos institucionalizados, a inserção desses no Estado e a sua capacidade de elaboração e gestão das políticas. Reportamo-nos ao período de transição democrática, ao processo de estruturação da Constituinte de 1988 e ao papel e estratégias de diferentes atores na formatação do modelo democrático brasileiro. Nossa análise contextualiza o CET/PR, sua dinâmica de funcionamento interno, capacidade de intervenção dos atores e do Conselho, traçando os limites da democracia através de sua experiência.

4.1 A CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS NO BRASIL

O debate da participação social tornou-se mais consistente no Brasil, no final dos anos 1980 e, principalmente, na década de 1990. A abertura política fez ressurgir a esperança na democracia, construída através dos inúmeros movimentos sociais, sindicais e populares, chamados “novos movimentos sociais”, originados nas pastorais operárias, comunidades eclesiais de base, no final dos anos 1970 e 1980. Os novos atores sociais foram ocupando espaços nos locais de trabalho, formando oposições sindicais e, atuando através de associações de bairros. Assim surgiu o Partido dos Trabalhadores - PT, em 1980, a CUT, em 1983 e o MST, em 1984, sem contar as ONG's ligadas às pastorais e movimentos populares; todos voltados para a ampliação dos espaços de decisão e participação. Nesse sentido, uma frente popular juntou-se pelas eleições presidenciais em 1984 (“Diretas Já”), na composição da Assembléia Constituinte, chamada “Constituição Cidadã”, de 1988, responsável pela abertura de espaços de participação na sociedade.

Diferentes interesses juntaram-se no debate sobre a participação e democracia, permeado por concepções ideológicas em torno do Estado e da sociedade. Apesar da discussão que se travou no país, através de assembleias populares, debates e discursos, o poder de decisão estava limitado à eleição dos deputados; eles, sim, tinham o papel de referendar as reivindicações. Houve movimentação nacional, *lobbies* corporativos para eleição dos deputados federais constituintes, com mais intensidade que em outros períodos, pois a Constituição significava um marco institucional no país. Assim, conceitos a respeito de

cidadania, participação, democracia e controle social tiveram significados e construção histórica diferentes para os diferentes atores envolvidos; com peso na campanha de eleição dos constituintes e nas negociações em torno da Constituição, tema abordado por DINIZ (1997).

Em relação às expectativas em torno da Constituição, os empresários propunham reforma na legislação do trabalho e da organização sindical, principalmente no que diz respeito à reformulação da Lei de Greve. Mantinham a legitimidade do princípio de intervenção governamental nas atividades sindicais, proibição de comissões de fábrica, não reconhecimento das centrais sindicais, exclusão da participação dos empregados nos lucros e na gestão da empresa.¹⁰⁸ Ainda que favoráveis à liberdade sindical, as lideranças empresariais colocaram-se contrárias à extinção do imposto sindical, bem como da unicidade sindical, elementos do modelo corporativo tradicional e base da tutela estatal. O discurso empresarial apresentou-se contraditório, ao mesmo tempo que defendia políticas de desregulamentação, com limitação do papel do Estado na economia, privatizações, redução dos gastos públicos e diminuição do setor público e da máquina estatal, fazia pressão em favor da proteção estatal para amparar setores em dificuldades ou em fase de implantação. Além disso, os empresários priorizaram a participação junto às agências governamentais, ocupando posições centrais no aparelho de Estado, como cargos administrativos, sobretudo na área da política econômica – financeira, pastas ministeriais e órgãos fundamentais na área de financiamento industrial como o BNDES.

Os trabalhadores, por outro lado, estavam divididos; de um lado pela CUT, que propunha medidas de liberdade e autonomia sindical, além de redução de jornada e estabilidade no emprego.¹⁰⁹ De outro lado, pelo “sindicalismo de resultados”, com propostas de reformas

108 O peso dos salários no Brasil em relação ao faturamento das empresas era um dos menores do mundo. Em 1970 representava 22%; enquanto a Índia 47%, África do Sul 46%; Japão 32% e EUA 47%. Em 1985 o peso caiu significativamente passando para 19% no Brasil; enquanto a Índia subiu para 49%, África do Sul 51% e Japão 32%, os EUA também diminuíram o peso de 1983 a 1985, mantendo 40%. (Fonte: Banco Mundial – Relatório 1987)

109 A luta pela estabilidade rendeu, por exemplo, um acréscimo na indenização de dispensa no FGTS que era de 10%, diminuição da jornada de trabalho de 48 horas para 44 horas semanais; acréscimo de 30% do salário quando o trabalhador gozar as férias, a licença maternidade passou de 90 dias para 120 dias e foi criada, a licença paternidade, os aposentados passaram a receber o 13º salário, acréscimo no valor da hora extra de 25% para 50%, além de outras conquistas.

pouco significativas, mantendo o modelo corporativo.¹¹⁰ Segundo DINIZ (1997), o pluralismo sindical de cúpula dificultou a definição de um interlocutor legítimo na negociação de acordos envolvendo empresários, governos e lideranças sindicais. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI é um exemplo, onde coexistiam três centrais: CUT, CGT e USI – União Sindical Independente, que deu origem à Força Sindical e à CAT – Central Autônoma dos Trabalhadores, a qual também congregou parte da CGT; cada uma com diferentes níveis de representatividade e articulação, estratégias e táticas distintas. Nesse período, 1988 a 1990, houve acirramento da competição entre as centrais sindicais e um fortalecimento de lideranças alternativas por parte do governo e empresários. Os líderes do “neo-sindicalismo” marcaram presença e conseguiram se projetar,¹¹¹ principalmente pela atuação convergente com as formulações dos líderes empresariais. Opuseram-se às greves gerais decretadas pela CUT e CGT (1987/1988), além de manifestarem-se contrários à inclusão na nova Constituição de tópicos, como as 40 horas semanais de trabalho e a estabilidade no emprego, pontos defendidos pela CUT e CGT. O surto de greves reforçou as reivindicações salariais e a absorção das demandas encaminhadas pelos trabalhadores, porém o esforço na construção de um novo sindicalismo, não foi capaz de romper com o modelo corporativo criado por Getúlio Vargas.¹¹² Desta forma, não houve mudanças no arcabouço

110 O termo sindicalismo de resultados foi utilizado, a princípio, pelos próprios líderes desta concepção e pode ser observado nos discursos dos líderes sindicais Luis Antonio de Medeiros e Antonio Rogério Magri, que defendiam o sindicalismo de “negociação” de “resultado” sem greve ou confronto. Em DINIZ (1997) e também em GIANOTTI (1994) e (2002) pode ser encontrada análise sobre a posição dos defensores desta concepção na Constituinte de 1988, bem como os desdobramentos deste movimento.

111 A expressão neo sindicalismo é utilizada por DINIZ (1997) para expressar a nova tendência sindical (FS), caracterizada pelo pragmatismo, lutas e demandas específicas dos trabalhadores e conseqüente despolitização do sindicalismo

112 O corporativismo garantiu o fortalecimento do Estado, protegeu o mercado, além de manter controlada a massa trabalhadora. A marca do sindicalismo oficial e corporativo é o assistencialismo que em alguns setores se mantém até hoje.

institucional responsável pela regulação das relações entre capital e trabalho; mantendo-se em vigor a Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, criada em 1943.¹¹³

Assim, o Estado “democrático,” no país, estruturou-se com padrão desigual de acesso aos centros de poder. Segundo DINIZ (1997), as demandas passaram a fluir diretamente da ordem econômica, emergindo do mercado e alcançando o sistema político. Os interesses passaram à esfera pública, dando origem à privatização de segmentos do Estado, caracterizado pela articulação e alianças entre os setores público e privado, marginalizando os partidos e as instituições representativas. Isso se deu em função da ausência de um espaço institucional para interferência e participação da sociedade. A transição democrática manteve a estrutura corporativa e a concentração decisória no Executivo, acentuando o estilo tecnocrático de gestão da economia.¹¹⁴ O corporativismo estatal proporcionou a incorporação política dos setores empresariais e operários, através de estruturas hierárquicas e centralizadas, organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado. Ao mesmo tempo que o sistema corporativo representou abertura de espaços políticos para a classe empresarial, permitindo-lhe inserção no aparelho estatal, dificultou a inserção dos trabalhadores como parceiros dos acordos corporativos.¹¹⁵ Institucionalizou-se, segundo DINIZ (1997), um estilo de negociação bipartite, envolvendo representantes empresariais e funcionários governamentais em torno de políticas específicas, o que dificultou a percepção da dimensão pública das demandas setoriais.

Dessa forma, no Brasil, tanto os setores empresariais quanto os trabalhadores urbanos definiram-se como atores políticos pela via do Estado, em contraste ao corporativismo europeu que se desenvolveu em um contexto de pluralismo ideológico e sob regimes

113 Propostas de mudança na CLT, estão em pauta no cenário político atual; as propostas presente no Projeto de Lei 134/2001, já aprovado pelo Congresso Nacional e em tramitação no Senado, altera o Artigo 618 da CLT. O conteúdo do projeto causou polêmica quando dá pleno poderes ao negociado em prejuízo do legislativo. Podendo ocasionar perdas de direitos dos trabalhadores, principalmente àqueles sem respaldo de representação.

114 O estilo tecnocrático é entendido aqui, como modelo de organização caracterizado por equipe técnica de alto nível, com formulação de políticas sem participação ou ingerências externas

115 A experiência das Câmaras Setoriais (1991 – 1993) estudada por DINIZ, dá a dimensão dessa dificuldade a Câmara chegou a funcionar de forma tripartite, com os trabalhadores em certos momentos sendo os grandes interlocutores, até o ponto em que era interessante ao empresário (vendas) e para o governo (manutenção de empregos).

democráticos institucionalizados. Essas diferenças tiveram conseqüências tanto para a definição das identidades coletivas dos atores, quanto para a consolidação de estilos de gestão pública; elementos aprofundados a seguir.

4.1.1 Reflexos do Corporativismo no Brasil

O debate sobre corporativismo traz embutido dois significados, um deles está ligado à representação de interesse de grupo, desta forma no Brasil, ora trabalhadores, ora empresários são acusados pelo fracasso de acordos por representarem fortes interesses “corporativos”. O outro está relacionado ao controle autoritário por parte do Estado, fundado sobre as bases do fascismo europeu da primeira metade do século XX. Para O’DONNELL (1976), o estudo do corporativismo deve contemplar um aprofundamento das inter-relações entre o Estado e a sociedade, que leve em conta o tipo de Estado e da estrutura sócio-econômica. Neste sentido, avaliamos pertinente uma breve explicitação desta construção social no Brasil.

Vários estudos têm demonstrado a complexidade do corporativismo da América Latina, onde se destaca o Brasil, pelo caráter de Estado burocrático e autoritário. Neste sentido O’DONNELL tem influenciado vários autores ao expor conceito sobre o corporativismo. Argumenta que o corporativismo burocrático autoritário brasileiro é bifronte, contém simultaneamente dois componentes, um “estatizante” e outro “privatista”, apresentando-se de forma diferenciada para o capital e para o trabalho. Sendo que o conteúdo principal do componente estatizante é de controle sobre o setor popular; e para o privatizante é a representação de interesses das classes e setores dominantes da sociedade civil junto ao Estado. Destaca porém, a existência de um mútuo controle, visualizado em complexas interpenetrações entre estes e o Estado burocrático autoritário.

Segundo O’DONNELL(1976), a corporativização estatizante despoja o setor popular dos seus recursos organizacionais, enquanto na burguesia ocorre o contrário, além de conservar seus recursos organizacionais beneficia-se de inúmeros canais de vinculação com o Estado. Assim, enquanto os trabalhadores dispunham apenas dos sindicatos como mecanismos

de acesso ao Estado, rigidamente controlados, os empresários, além de se fazerem representar por meio de sindicatos, dispunham de outras formas de inserção na estrutura político-administrativa do Estado, por meio de conselhos e comissões técnicas.

Nessa perspectiva, COSTA (1994) diferencia os mecanismos de acesso ao Estado cabendo aos sindicatos um tipo de representação sem nenhuma função política dos mecanismos de inserção no Estado, comissões ou conselhos técnicos que permitam à classe empresarial participar e influir nas decisões político-administrativas. Dessa forma, a inserção do capital na estrutura corporativa significou o fortalecimento das associações capitalistas já existentes, organizadas pela própria iniciativa do capital e caracterizadas pela autonomia.

Por outro lado, O'DONNELL (1976) ao aprofundar o elemento privatista, coloca-o também como um avanço de setores da sociedade civil em direção ao Estado. Abrindo a "representação de interesses" da sociedade civil no plano da institucionalização pública de vinculações entre Estado e sociedade constituído por comissões, conselhos e outras entidades estatais, centrais e descentralizadas em que se acham "representados" empresários e, às vezes, também trabalhadores, designados pelo Estado ou por proposição de organização de classe (O'DONNELL, 1976, p 34). Apesar do autor alertar que este tipo de situação está mais presente nas economias capitalistas complexas (países centrais), com tendência ao ajustamento do comportamento de setores públicos e privados, leva-nos à necessidade de aprofundar o espaço da representação, principalmente no que diz respeito à influência e peso, no caso do Brasil, da "corporativização" estatizante.

4.1.1.1 - Corporativismo Estatal

A consolidação do corporativismo brasileiro iniciou-se com Getúlio Vargas. Na questão do trabalho, teve seu ápice com a criação da CLT (1943), baseada na Carta del

Lavoro, desenvolvida na Itália fascista.¹¹⁶ Desta forma, o corporativismo visava a organizar o sistema econômico em corporações subordinadas ao Estado, tornando supérfluas as instituições de representação política.¹¹⁷ O objetivo era dividir a economia em associações ou sindicatos de trabalhadores, empregadores e profissões, permitindo apenas um sindicato para cada ramo de indústria ou comércio. Esse mecanismo é conhecido como “unicidade sindical”, delimitando a atuação geográfica dos sindicatos, bem como a data base da categoria, entre outros limites de organização devidamente regulamentados nas cláusulas sindicais, limite de acesso aos locais de trabalho, lei de greve, etc. Assim, numa grande empresa os trabalhadores dividem-se em diversos tipos de representação sindical, dificultando a organização e unificação dos trabalhadores.

Além da estrutura horizontal, ou seja, trabalhadores organizados via sindicatos, o modelo também determinava a disposição vertical, organização via Federações Estaduais e Confederações Nacionais. O funcionamento do sistema exigia carta sindical e reconhecimento do Estado e, assim como no modelo fascista, criou-se o MTb e demais órgãos a ele ligados para organizar e controlar os sindicatos. Os trabalhadores não eram obrigados a filiar-se aos sindicatos, mas o governo criou alguns condicionantes que os sujeitavam a esta prática, por exemplo, concessão de direitos de dissídios coletivos somente aos sócios, benefícios

116 O corporativismo foi concebido com base em duas premissas: primeira, o homem não deve expressar-se politicamente como cidadão, mas apenas como trabalhador, empresário, agricultor ou profissional; segunda, os membros da classe dirigente, ou elite do poder é que entendem os problemas mais amplos que afetam a sociedade e desta forma estão capacitados a governar a comunidade. O corporativismo foi adotado na Itália através de partido único e um governo totalitário, para Mussolini através do modelo corporativista fascista seria possível uma economia disciplinada e controlada. No Brasil, o modelo totalitário também foi tentado por Getúlio Vargas, o que ficou conhecido pela ditadura Vargas. Com o fim do Varguismo, a estrutura sindical apresentou uma breve abertura para depois ser novamente enquadrada com a ditadura militar. Apesar da abertura política e alguns avanços na Constituinte de 1988, o modelo corporativista de organização sindical adotado por Vargas manteve-se, fenômeno que perdura no século XXI mesmo com todas as mudanças ocorridas no mundo do trabalho. Para melhor entendimento ver BOITO JR (1991 e 1999).

117 Este modelo teve forte influência do positivismo que colocava o governo como “cabeça da sociedade, o guia e o agente da ação geral” (COMTE, 1972, p. 58). Sob o positivismo o governo é concebido como a cabeça da sociedade, destinada a enfeixar e dirigir para um objetivo comum, todas as atividades individuais (idem, p. 60). Desta forma as instituições criadas em torno do Estado são partes do membro do corpo social, onde a cabeça (o comando) fica por conta do Estado

assistenciais, entre outras formas. Outro mecanismo criado por Getúlio Vargas para garantir a sustentação desta estrutura foi o Imposto Sindical - IS, taxa compulsória descontada no mês de março de todos os trabalhadores independente de serem sindicalizados ou não. Equivalente a um dia de trabalho de todos os funcionários, o IS é dividido em quatro partes: 60% para os sindicatos, 20% para as federações estaduais, 15% para as confederações nacionais e 5% para o MTb.¹¹⁸

De acordo com a CLT, as entidades de representação são autônomas, mas de fato são dirigidas pelo Estado. Para o sindicato poder representar os trabalhadores necessita de reconhecimento do Estado, da carta sindical, além disto outras medidas foram colocadas como forma de enquadramento sindical e também limitação de seu campo de atuação, como a lei de greve, a limitação de base territorial, a unicidade sindical. Apesar de entidades como a CUT, fundadas na perspectiva de um novo sindicalismo baseado em princípios de autonomia e liberdade sindical, propondo a construção de um sindicalismo classista e de massa em oposição à estrutura oficial, o modelo corporativo ainda continua presente até os dias atuais (2002). De acordo com BOITO JR (1991), a proposta do novo sindicalismo não se concretizou por não ter sido capaz de destruir o sindicato de Estado, caracterizado pela unicidade sindical, imposto sindical e taxa assistencial.¹¹⁹ Segundo o autor, o sistema sindical de Estado independe da origem, dos projetos e das intenções dos sindicalistas que dirigem os sindicatos oficiais: (...) “esses sindicalistas, uma vez colocados no interior desse aparelho, são portadores de relações estruturais que eles próprios não controlam, e não podem controlar” (BOITO JR 1991, p. 294).

118 Embora o fim do IS tenha sido uma das bandeiras históricas da CUT, com experiência de vários sindicatos ajuzando ações contra a cobrança e mesmo devolução aos trabalhadores do percentual creditado ao sindicato (caso de vários sindicatos de bancários), atualmente percebe-se um esvaziamento deste discurso e a utilização dos recursos por parte dos sindicatos cutistas, principalmente por conta da diminuição das bases sindicais e dificuldades financeiras que os sindicatos vêm enfrentando

119 Ao analisar as teses dos Congressos da CUT, percebemos que os elementos de contraposição ao sindicalismo oficial, aos poucos foram saindo dos eixos prioritários de luta da Central, dando lugar a outras questões, como a luta pelo emprego e soberania nacional

ALMEIDA (1994) ao analisar o corporativismo brasileiro pós período de transição democrática (1988) bem como a crise do Estado (anos 1990), percebe uma possível transformação do corporativismo para um padrão pluralista de representação. A autora cita por exemplo, que a criação das centrais sindicais dos trabalhadores escapou ao modelo corporativo e considera que as características corporativas continuam importantes, “mas são matizadas pelo pluralismo na cúpula” (ALMEIDA, 1994, p 56).

Concordamos que o corporativismo no Brasil vem sofrendo um processo de transformação significativo, exemplo disso são as eleições gerais deste ano (2002), em que as centrais sindicais conseguiram romper com o isolamento da representação, tendo o presidente da Força Sindical como candidato a vice presidente em uma das chapas e, também, a CUT ter aprovado, em plenária, apoio à candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, ex-dirigente da central. Ainda assim, consideramos que o corporativismo de Estado no Brasil continua preponderante.

Através do estudo dos espaços de decisão tripartite, procuramos o entendimento da complexidade do sistema de representação no Brasil, tendo como questão central a discussão do espaço público de representação da sociedade.

4.1.2 Conselhos Gestores, nova institucionalidade?

Apesar das dificuldades na consolidação de espaços democráticos no Brasil, a Assembléia Constituinte possibilitou a ampliação desse debate, aumentando a influência dos diversos atores sociais nas instituições políticas, através de arranjos participativos. O Art. 14 (Constituição de 1988), por exemplo, garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos; o Art. 29, sobre a organização das cidades permitiu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos, como o 10, o 198, o 204, o 206, possibilitaram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde, assistência social e educação. Já as Políticas Públicas de

Emprego tiveram seu desenho institucional definido com a regulamentação e financiamento do Seguro Desemprego, Art. 7 e 239, dando origem ao FAT.

As experiências de gestões participativas proliferaram no país antes mesmo de serem consolidadas na Constituição; de caráter popular e sem muita normatização inseriram noções de controle social e gestão pública. COLAÇO (1999), em estudo sobre Orçamento Participativo, demonstra que as primeiras experiências foram promovidas pelo Movimento Democrático Brasileiro - MDB, no final dos anos 1970, em que os candidatos que disputavam as eleições com a ARENA colocavam como plataforma a “participação popular na gestão do município”. As primeiras experiências com legislação própria foram localizadas em Lages, na gestão Dirceu Carneiro (MDB) 1976/81,¹²⁰ e acabaram tendo repercussão. No Paraná, por exemplo, foram criados diferentes conselhos: Conselho Estadual de Mão-de-Obra - CONSEMO (1979), Conselho Estadual do Trabalhador (1987),¹²¹ além de experiências no interior do estado. Embora inovadoras, as experiências mantinham o caráter paternalista, baseado no “clientelismo de massa”,¹²² a participação se resumia em ouvir a exposição das propostas, com reduzido espaço a sugestões, sem participação efetiva. Outro limite era a forma de participação delegativa da democracia representativa; em muitos casos, como dos Conselhos do Paraná, registrados por GOMES (1991), era o poder público que indicava os representantes da sociedade, composição sem representatividade. Além da cooptação, o movimento popular de base encontrava dificuldade de incluir-se, de reivindicar e ampliar a participação a grupos não organizados da sociedade. Novos desenhos de inclusão e ampliação surgiram na segunda metade da década de 1990, com a experiência das administrações

120 Estudo sobre este período pode ser encontrado também em ANDRADE (1996)

121 GOMES (1990) faz um levantamento dos Conselhos do Estado do Paraná até o período de 1990, registrando a forma de composição e dinâmica dos mesmos.

122 O clientelismo de massa é entendido aqui como forma de manipulação do grupo no poder em agrupar no formato de associações entre outras estruturas, pessoas em torno de interesses e reivindicações específicas, mantendo sob forma de tutela a influência e poder sobre o grupo de demandantes. Melhor aprofundamento sobre este conceito pode ser visto em ANDRADE (1996)

populares do PT, em Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André, entre outras, principalmente voltadas ao Orçamento Participativo.

A Constituição de 1988 incorporou elementos culturais surgidos na sociedade e na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa. Embora limitadas, a participação representativa, a normatização e a obrigatoriedade da gestão pública participativa foram marcos da Constituição de 1988.

Os primeiros Conselhos Gestores de Políticas Públicas a se constituírem foram os de Saúde,¹²³ da Criança e do Adolescente,¹²⁴ que deram origem ao Conselho Tutelar; o Conselho do Trabalho;¹²⁵ o Conselho da Assistência Social¹²⁶ e o Conselho da

123 Criados no início dos anos 1990, segundo SANTOS (2000), são cerca de 4.000 Conselhos Municipais de Saúde constituídos, no conjunto de 5.506 municípios do país, somados aos Conselhos Estaduais e o Nacional, são cerca de 50 a 60 mil conselheiros de saúde, envolvidos nas três esferas de governo. Tendo seu formato estabelecido por lei, os Conselhos de Saúde são compostos de forma pluralista e paritária (metade dos componentes devem ser usuários do sistema de saúde); os conselheiros são eleitos em Conferências. De caráter deliberativo, os Conselhos de Saúde têm como prerrogativa legal formular estratégias para as políticas públicas de saúde; discutir melhor aplicação dos recursos destinados à saúde em sua abrangência (municipal, estadual ou federal); acompanhar e controlar a execução das políticas na área.

124 Conforme PRANKE (2000), o processo de consolidação do Conselho da Criança deu-se a partir da Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito aos artigos 227 e 228, reforçados depois pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, aprovada pela ONU em 1989. Através desse processo foi possível regulamentar os dois artigos (227 e 228/Constituição) e aprovar o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei Federal 8 069, de 13 de julho de 1990, que entrou em vigor no dia 12 de outubro de 1990. O ECA estabeleceu os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos geridos pelo Conselho.

125 Criação e formatação já trabalhados no capítulo anterior.

126 Apesar da Constituição de 1988 ter criado dispositivos para criação do Conselho de Assistência Social, sua criação só foi concretizada em dezembro de 1993 com aprovação da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. A Composição do Conselho de Assistência Social nacional, estadual ou municipal obedece o caráter paritário entre governo e sociedade civil, contempla a participação de usuários, trabalhadores na área da assistência social e prestadores de serviços. Os conselheiros são eleitos em conferências, a dinâmica de trabalho dá-se através de reuniões e comissões de trabalho, com competência para apreciação e acompanhamento do orçamento da área de Assistência Social, normatização e concessão de registros e certificados de fins filantrópicos para entidades assistenciais e controle social das políticas públicas. Para melhor aprofundamento ver GOMES, 2000

Educação, com características diferentes.¹²⁷ Os Conselhos Gestores cumprem o papel de administrar os fundos públicos para as políticas específicas a que se destinam; dessa forma, por força da legislação, esses conselhos têm que se estruturar no formato estabelecido, obrigatoriamente em cada município e na instância estatal e federal, sob risco de não receberem os recursos do Fundo Público, proporcional a cada esfera.

A experiência dos conselhos de gestão pública tem favorecido o debate da descentralização e da ampliação dos espaços democráticos. Alguns limites e dificuldades, como o baixo nível de representatividade, falta de autonomia, interferência de órgãos governamentais, baixo consenso, auto representação, têm sido apontados. O que demonstra a baixa assimilação de funções e papéis, principalmente pela reduzida institucionalização democrática destes espaços. A democracia não se institui por decreto, o procedimento é complexo e tem haver com os fatores estruturais de consolidação do Estado e cultura política.

O'DONNELL (1991) argumenta que para a democracia estar institucionalizada é preciso que o processo de transição avance de um governo democraticamente eleito para um regime democrático, com um conjunto de instituições democráticas que se tornem pontos decisórios no fluxo do poder político. Os resultados estão condicionados “pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes, que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa de construção institucional democrática e, em menor medida, de representação de interesses”(O'DONNELL, 1991, p. 26).

127 O Conselho Federal de Educação, segundo GOHN (2000), tem sua origem ligada à primeira Lei de Diretrizes e Bases - LDB, funcionou de 1961 a 1994. Em 1994, foi extinto e em seu lugar foi criado o Conselho Nacional de Educação que funcionou por pouco tempo. Com a nova LDB, promulgada em 1996, foi recriado o Conselho Nacional de Educação, mantendo o caráter centralizador, a lei prevê a representação pluralista mas não especifica o número de representações. Dessa forma, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação existentes passaram por transformações e adequações, compostos por representantes do poder público e da sociedade organizada, em grande parte são apenas consultivos. Nos municípios, o Conselho de Educação deve se articular com o Conselho de Alimentação Escolar – COMAE, com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS – do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, para, juntos com a rede de escolas e a Secretaria Municipal de Educação, constituir o Sistema Municipal de Ensino e elaborar o Plano Municipal

A experiência dos conselhos, de algum forma, despertou para a gestão democrática das cidades. Em cada município do país, ainda que de forma precária, deve ter pelo menos um conselho em funcionamento, além disso ampliou as bases de participação representativa. Algumas experiências, como o caso da saúde, discutem suas demandas e elegem a comissão paritária, através de conferências (distrital, municipal, estadual e nacional), forma que envolve maior número de organizações e entidades representativas. Em relação às comissões de emprego, no Paraná, a experiência de Londrina chegou a eleger representantes da comissão municipal, através de conferência municipal, em duas ocasiões. Estas experiências, além de ampliarem o escopo da participação, fazem com que os envolvidos percebam a necessidade de conhecerem a cidade e seus problemas, avaliando a aplicação das políticas públicas, analisando prioridades e necessidades, definindo a agenda local, estabelecendo parâmetros e princípios, a partir de critérios públicos e não individuais ou de grupos. Outro elemento trazido por esse formato (conferências) é o debate sobre a gestão e políticas públicas.

Interessa-nos conhecer o grau de institucionalidade do CET, enquanto exercício de democracia e cidadania e, até que ponto, os interesses corporativos interferem nos resultados. Em O'DONNELL (1991) encontramos contribuição para a significação do que sejam espaços institucionais democráticos. Compreendendo instituições como padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e aceitos regularmente por agentes sociais que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas, formal ou informalmente, nesses padrões. O autor nos alerta que, ao conceituar instituições democráticas, é preciso considerar o que são instituições políticas, tendo em conta suas características: tomada de decisões, canais de acesso a essas decisões e às funções de governo que possibilitam tomá-las, além do conjunto dos interesses e identidades que reivindicam acesso a esses espaços. Dessa forma as instituições podem ser ou não politizadas. A outra consideração é que as instituições políticas podem ser organizações formais pertencentes à *rede constitucional* de uma poliarquia. (idem, p. 27). Nesse sentido, o CET caracteriza-se como espaço institucional democrático formal, regularizado e previsto na Constituição, assim

como outros conselhos gestores. O que nos interessa é saber até que ponto ele conseguiu institucionalizar-se com padrões democráticos, como espaço de decisão pública.

4.1.3 Conselhos Gestores X Papel do Estado

Discussão presente nos conselhos gestores é o seu papel em relação ao Estado, debate que já suscitou diversas polêmicas. Provenientes das diferentes concepções do Estado e também de projetos que permearam a criação e composição tripartite e pluralista dos Conselhos gestores.

Na década de 1990, no Brasil, as propostas de democratização e descentralização das políticas públicas foram motes da criação desses conselhos. Nesse período porém, há uma queda das políticas do *Welfare State* iniciadas nos países centrais, desencadeando mudanças culturais, com apelo aos preceitos neoliberais de redução das ações do Estado. Para OFFE,¹²⁸ citado por FIDALGO (1999,p.160), o “paritarismo” cresce na mesma medida que o Estado busca diminuir sua responsabilidade pela execução das políticas sociais, pois ele acaba delegando ao neocorporativismo, implícito nestas políticas paritárias, uma parcela importante da regulação social, ao conferir a estas organizações um papel institucionalizado e um estatuto público na elaboração e na execução das suas políticas.

Nesse sentido, RAICHELIS (2000), aponta que o discurso da descentralização traz imbutido o da desresponsabilização do Estado de suas funções sociais. Para a autora, os projetos políticos que informam as propostas de descentralização e participação têm estreita vinculação com os projetos de reforma do Estado e essa conjuntura mudou as orientações das propostas de descentralização e de participação, presentes nos anos 1980 e 1990, identificados como reivindicativos e de confronto com o Estado. Assim, pós Constituição apostou-se na institucionalidade democrática, esvaziando os fóruns mais amplos de participação social.

128 OFFE, C. (1981). The attribution of public Status to Interest Groups In BERGER S et al (orgs.) Organizing Interest in Western Europ, Pluralism, Corporatism and Transformation of Politics Cambridge UP

VOLPI (2000) afirma que se investiu no desenvolvimento de um novo paradigma de participação e cidadania e a instância participativa virou instância representativa, com certo isolamento da base que elegeu o representante. Nesse sentido, a representação de cúpula, tratada por DINIZ (1997), somada às amarras do corporativismo estatal dificultou a ampliação da participação, principalmente, aos setores não organizados, fazendo com que os principais demandantes das políticas públicas ficassem excluídos das discussões. Assim, apesar do desenho montado (colegiado tripartite e paritário) ter proporcionado maior participação, esta ficou restrita, esvaziou os fóruns mais amplos e populares, fortalecendo as representações de classe reconhecidas oficialmente.

Destacamos como elemento fundamental, nesta discussão, o repensar sobre o Estado, seu papel e caráter público. Com POCHMANN (1995) e DINIZ (1997), entre outros, vimos que as políticas hegemônicas do Estado brasileiro favoreceram a focalização de serviços públicos apenas com finalidades compensatórias e, de certa forma, propiciaram a privatização dos mesmos. A recente onda de privatização centrada nos serviços sociais, promovida principalmente pela suposta ineficiência do setor público, dando surgimento às Organizações Sociais – OS,¹²⁹ trazem dois problemas a serem resolvidos: primeiro, o de resguardar a responsabilidade do Estado no financiamento dos serviços sociais e, segundo, assegurar o caráter público que deve estar presente nos agentes encarregados pela sua gestão. O grande desafio é como construir padrões públicos quando as estruturas organizativas da sociedade apresentam forte caráter corporativo, considerando aqui toda a complexidade que o termo coloca. Há que considerar ainda a baixa capacidade da institucionalidade democrática no país.

A reflexão sobre esta problemática leva-nos a concordar com REIS (1990), quando argumenta que a consolidação do Estado democrático e eficiente envolve encontrar o ponto de equilíbrio entre extremos: Estado sensível aos vários focos de interesses existentes na sociedade, sem se deixar aprisionar por qualquer deles. Considera que a articulação

129 As Organizações Sociais – OS, são organizações não governamentais - ONG's, contratadas pelo Estado como prestadoras de serviços. Funcionam como um tipo de contratação de terceirização, limitando o acesso a mecanismos de publicização

corporativa ou neocorporativa dos interesses com o Estado não tem porque ser vista como obstáculo a democracia. Ao contrário a articulação se revela componente indispensável da articulação geral do Estado com a sociedade num “pacto social” efetivo. Assim o compromisso democrático, colocado de maneira adequada, contribuirá para impedir a excessiva autonomia do Estado como sua subordinação unilateral a determinados interesses.

4.2 A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO

4.2.1 Contexto Político do CET

O CET/PR foi criado em 1994, no formato estabelecido pelo CODEFAT, colegiado de caráter permanente, deliberativo, composto de forma tripartite e paritária. Dessa forma, o CET/PR faz parte de uma estrutura institucionalizada, seu desenho e formato já se encontravam preestabelecidos com a criação do FAT e do CODEFAT; as resoluções que tratam do assunto deixam claro que a transferência de recursos do FAT está condicionada à existência de Comissões de Emprego, no âmbito estadual e municipal.¹³⁰ Nesse sentido, o *Fórum de Parceria*, por exemplo, não originou a criação do CET/PR, mas facilitou sua organização, principalmente no que diz respeito ao ingresso e participação dos atores para composição desta estrutura institucionalizada.

Outras experiências institucionais ligadas à área do trabalho, como o Conselho Estadual de Emprego e Mão-de-Obra – CONSEMO, instituído em 1979 e, também, o Conselho do Trabalhador, criado em 1987, pouco funcionaram dada a fragilidade institucional com que surgiram. De caráter consultivo e sem uma definição de seu papel, aqueles conselhos tiveram pouca adesão por parte das entidades representativas. Instituídos por decretos governamentais e com apelo programático popular, a falta de respaldo e legitimidade acabaram por dissolvê-los.

130 Res. nº 63, de 28 de julho de 1994, Res nº 80, de 19 de abril de 1995, Art. 13

O novo desenho institucional criou o fundo público, responsável pelo financiamento de políticas públicas de emprego passivas e ativas e regulamentou o formato para sua gestão. Se a questão do trabalho, como vimos no capítulo anterior, tinha pouca motivação para a consolidação de aparato executivo específico, concluímos que a criação do FAT e a consolidação do SPE no estado, levou à necessidade de estrutura própria, neste sentido foi criada a SERT. E para se beneficiar dos recursos do FAT, o Paraná foi um dos primeiros estados a instalar o Conselho Estadual do Trabalho, sendo também, o que mais ênfase deu para a criação dos conselhos municipais.

Dedicaremos as próximas seções a levantar elementos de análise para o entendimento da práxis presente no Conselho.

4.2.2 - Representação x Representatividade

A questão da representação no CET motivou o entendimento sobre os elementos imbutidos nas representações de interesse. Através da análise do processo de participação procuramos compreender as estruturas presentes no CET, o que elas representam em relação à categoria, demandas e práticas sociais. Observamos: a) categoria de representação; b) estrutura física, financeira e organizativa e c) representação de base no caso dos sindicatos.

Obtivemos os seguintes dados:

QUADRO 8 - REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE DOS ATORES

REPRESENTAÇÃO		ESTRUTURA FÍSICA	ESTRUTURA ORGANIZATIVA	BASE SINDICAL	RECURSOS
P O D E R P Ú B L I C O	SERT	sede locada - \$ do FAT. 123 funcionários e 149 estagiários.	Organograma 1.	-	
	SESA		22 regionais	-	
	SEAB	Várias sedes 7000 funcionários	20 regionais	-	
	SEID	Sede própria 60 funcionários mais vinculadas	Direção executiva mais Vinculadas	-	
	DRT	Estrutura do MTE	Delegacias regionais	-	

Continua

T R A B A L H A D O R E S	CUT	Estrutura locada Reduzido equipamentos 02 dirigentes liberados 02 funcionários liberados	Composição direção: 11 Secretárias Executivas mais corpo de suplentes	133 sind. filiados representando 699.808 trabalhadores e destes 195.097 sócios	Cerca de R\$ 16.000, mensais
	FS	Sede própria Equipamentos de alta tecnologia Carro de som, etc	Composição direção – 110 membros	87 sind. filiados, representam cerca de 1 milhão de trabalhadores e cerca de 300 mil são sócios	confidencial
	SDS	Não tem sede – usa estrutura do Sind. Emp. Ind. Eletrônicas do PR	Direção estadual – 41 membros	110 sindicatos filiados	confidencial
	CGT	Não tem sede – usa estrutura do Sind. Trab Fumo do PR Não tem funcionário nem diretor liberado exclusivamente para a função.	Sistema diretivo, direção executiva e suplentes cerca de 45 dirigentes.	27 sindicatos filiados, representando cerca de 100 mil trabalhadores, destes 30% são associados.	Cerca de R\$ 3 000,00
	FETAEP	Sede própria – bem equipada 31 funcionários	Sist. Diretivo Estadual Compreende 10 Regionais	277 sind. filiados representando cerca de 1,2 milhões de trabalhadores rurais	Não informou
E M P R E G A D O R E S	FCP	Sede própria 25 funcionários Mais estrutura do Sistema S	Direção estadual	54 sindicatos filiados	
	FIEP	Sede própria 20 funcionários Mais estrutura do Sistema S	Sistema diretivo estadual	100 sindicatos filiados	
	FAEP	Sede própria Bem equipada	Sistema diretivo estadual	184 sindicatos filiados	
	FETRANSPAR	Sede locada em fase de aquisição	Direção estadual 19 membros	9 sindicatos filiados representando 3.500 empresas de carga e transporte	
	FACIAP	Sede locada 15 funcionários	Direção estadual 30 membros	277 associações filiadas	confidencial

FONTE: Eliana M. Santos: julho/2002. “A experiência do CET/PR”

Os dados levantados trazem elementos a serem aprofundados. Em relação à composição do CET/PR, percebemos a preocupação em contemplar os segmentos presentes nas três esferas de representação. Em relação aos trabalhadores, estão presentes as quatro principais centrais sindicais: CUT, Força Sindical, SDS e CGT, além dos trabalhadores rurais, representados pela FETAEP. A bancada dos empregadores privilegiou a participação dos setores da indústria, comércio, agricultura, agropecuária e transporte. Pelo poder público, as secretarias selecionadas para compô-lo são secretarias-chave para a implantação de políticas públicas de emprego.

As desigualdades estruturais são evidentes. O Estado, caracterizado pelo aparato burocrático administrativo, fica a dever ao ser comparado com a estrutura organizativa dos empresários, quando se evidencia o grau de persuasão que esta categoria possui, enquanto os trabalhadores aparecem com reduzida capacidade operacional. Os empresários, proprietários do capital, também levam vantagem quando se trata da sua organização representativa. As estruturas empresariais além de possuírem sedes próprias, contam ainda com outros mecanismos de apoio, caso do Sistema S, por exemplo. Assim, com maior poder de negociação e inserção no Estado, os empregadores têm também rigorosos mecanismos de influência e controle sobre os trabalhadores.

Em relação aos trabalhadores também constatamos diferenças em alguns com maior potencial operacional, resultado da abrangência da base de representatividade. Neste sentido, a FETAEP se destaca pela estrutura de organização, além da direção estadual a entidade marca presença no interior do estado através de dez delegacias regionais. Outra observação é a FS, apesar de contar com menor número de sindicatos comparado à CUT e à SDS, a representação de um milhão de trabalhadores revela a prioridade que a entidade tomou no estado na representação de categorias com maior número de trabalhadores de base. Situação que favoreceu a entidade em sua capacidade de organização e o aparato patrimonial e financeiro facilitou o processo das disputas eleitorais. Quanto à CUT, a estrutura enxuta limita a atuação mas não impede a participação e organização do processo de luta e enfrentamento no estado.

A SDS e CGT também aparecem com estrutura reduzida, contam apenas com o apoio operacional dos seus sindicatos filiados. Outro destaque é quanto ao número de sindicalizados, pois fenômeno comum entre as centrais sindicais de trabalhadores é o baixo grau de sindicalização, cerca de 30% dos trabalhadores que fazem parte da base sindical da CUT, FS, CGT, SDS e FETAEP são filiados aos sindicatos da categoria.

Considerando a representação e participação no Conselho, observamos os seguintes elementos: a) entidades participantes do CET/PR; b) tempo de participação; c) como se deu o ingresso da entidade; d) escolha dos representantes; e) processo de participação e f) assuntos de pauta e decisões tomadas no Conselho, discutidas ou não anteriormente na entidade/representativa, produzindo o seguinte quadro:

QUADRO 9 - REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CET

REPREEN- TAÇÃO	TEMPO DE PARTICIPAÇÃO	INGRESSO NO CET	ESCOLHA DO REPRESENTANTE	PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO	SOCIALIZAÇÃO DOS DEBATES
Poder Público: <i>SERT</i> <i>SESA</i> <i>SEAB</i> <i>SEID</i> <i>DRT</i>	Todas participaram do processo de fundação, estão no CET desde 1994.	Via articulação com poder público, secretarias afins.	Predeterminado no caso da SERT e DRT, demais via debate interno	55% dos efetivos disseram ter participação ativa no CET/PR. 33% disseram pautar-se pela análise técnica	55% disseram não discutir pauta com entidade 33% discutem somente quando necessário
Empregadores: <i>FACIAP</i> <i>FCP</i> <i>FIEP</i> <i>FAEP</i> <i>FETRANSPAR</i>	Com exceção da FETRANSPAR, que ingressou em 1999; as demais entidades estão desde 1994	FETRANSPAR entrou através da articulação com bancada patronal. Demais ingressaram via Fórum da Parceria	FETRANSPAR é designado o presidente para participar (CET), demais via debate interno	33,3% segue diretriz/entidade 33,3% participa ativamente dos debates 33,3% decide pelo mais importante	100% disseram que discutem quando necessário
Trabalhadores: <i>CUT</i> <i>,FS</i> <i>SDS</i> <i>CGT</i> <i>FETAEP</i>	CUT, FS e FETAEP participam desde 1994, CGT e SDS ingressaram em 1999.	CUT - Decisão Congresso. FS - Fórum Parceria. SDS e CGT – articulação bancada. FETAEP- participação pré estabelecida	Todos debate interno na entidade	25% seguem princípios e resoluções da entidade 33% discutem polêmicas na entidade (participação efetiva suplentes)	100% disseram que discutem quando necessário

FONTE: Eliana M. Santos: julho/2002. “A experiência do CET/PR”. Entrevistas

As respostas dos entrevistados evidenciam os limites da representação. O debate sobre a participação no CET/PR é privilegiado na entidade no momento da escolha do representante, feito através de discussão interna, porém, com pouco debate e sem preparação para a ocupação daquele espaço, prática que dificulta a assimilação de papéis e funções e, propicia a auto-representação. As respostas evidenciam características de autonomia dos conselheiros em relação à tomada de decisão, os quais pouco socializam os assuntos de pauta com a entidade que representam; 19% disseram não discutirem as pautas com sua entidade e 81% fazem isso somente quando necessário, ou seja, quando o tema discutido afeta os interesses de sua organização. Na maior parte dos casos, o representante não discute com a sua entidade o conteúdo das plenárias e reuniões deliberativas do Conselho e nem com o conjunto de sua base de representação. Alguns depoimentos revelam esses limites :

(...) “tem determinadas situações, que a gente tem que tomar posições meio que individuais, meio que no afogadilho. Quando pinta este tipo de situação (...) você tem que procurar tomar decisão que não comprometa os princípios ou as diretrizes da entidade”. (Conselheiro M, representante dos trabalhadores, nov/2001)

(...) “ a princípio, eu entrei no CET como se fosse imposto; me senti, no início, um pouco arredo, até porque eu estava totalmente deslocado. E, às vezes, não tinha informações suficiente para oferecer uma contribuição. Com o passar do tempo, eu fui me integrando, e hoje, eu estou bastante motivado (...) não tem acontecido (debate interno), porque realmente a participação da Secretaria no Conselho não tem acontecido ainda na forma que eu imagino que deveria acontecer, então, nós simplesmente, participamos, contribuimos com o que é possível, mas não há uma discussão interna de como a gente deve proceder (...)” (Conselheiro E, representante do poder público, out/2001)

(...) “quando algum assunto é relevante, como alguma mudança mais significativa, aí estes assuntos são tratados na Federação (...)” (Conselheiro W, representante dos empregadores, nov/2001)

Verificamos que o fato de não discutir os assuntos ou decisões tem reflexos diferenciados para os atores, podendo influenciar significativamente nos resultados para os demandantes das PPE. Em relação ao Estado, a ausência de socialização limita as ações, que

se resolvidas de forma conjunta trariam melhores resultados, como o caso do combate ao desemprego, por exemplo. Para os empresários, as dificuldades são menores pois os que estão ali representados são os que têm poder de decisão, ao mesmo tempo que representam um setor empresarial eles se auto-representam no CET, por terem mais homogeneizados os seus interesses em questões levadas ao Conselho. Em relação aos trabalhadores, consideramos preocupante a ausência de priorização do debate da participação nos espaços de decisão e gestão pública, principalmente pela desvantagem na intermediação e reduzidos canais de participação juntos ao Estado. Dessa forma, qualificar a participação, além de significar respaldo de decisão também funcionaria como elemento mobilizador. Verificamos ausência de uma articulação maior entre os trabalhadores e, principalmente, entre suas representações de classe em resolver o problema do desemprego de forma eficiente. O espaço de articulações é reduzido a encontros no CET e outros eventos, em grande parte organizados pelo poder público. Nesse sentido, parece-nos que a promoção de canais de articulação e debate entre os trabalhadores está sendo subaproveitada. Um dos elementos dificultadores podem ser caracterizados pelas diferentes disputas ideológicas, que tendem a ser reduzidas com aproximação de alguns interesses em comum. Exemplo disto foi o resultado das eleições presidenciais deste ano (2002), em que pela primeira vez todas as centrais sindicais dos trabalhadores apoiaram, no segundo turno, o mesmo candidato.

Outra questão que consideramos limitadora é a ausência de representação do principal público alvo das políticas públicas de emprego, os desempregados, principais demandantes, ainda que algumas centrais sindicais tenham tentado contemplar plataformas e ações políticas à eles. Os sindicatos ligados às centrais representam trabalhadores formais e, em alguns casos, restringem suas políticas apenas aos sócios. Embora alguns considerem importante encontrar uma representação adequada aos trabalhadores que se encontram à margem do mercado de trabalho, tal como garantindo-lhes assento nos Conselhos Gestores; o exemplo seria a participação da Central de Movimento Popular que abriga trabalhadores informais e desempregados, sem-teto, sem-terra, sem-trabalho, etc.

A participação nos espaços públicos institucionalizados exige disciplina, responsabilidade social e, principalmente, trabalho voluntário. As dificuldades e disponibilidade de tempo apresentam-se de forma diferenciada aos conselheiros. Os representantes dos trabalhadores, por exemplo, nem sempre são liberados do seu local de trabalho para atuação sindical; além disso, convivem com o agravante estrutural de que, para se manterem como representantes da categoria dos trabalhadores, devem estar respaldados por sua base sindical, marcada por processos eleitorais disputados. As desigualdades no aporte financeiro organizativo, como demonstrado no quadro 8, também têm reflexo no processo de participação. Os trabalhadores nem sempre contam com assessoria específica para acompanhar determinadas questões. Outra dificuldade é sensibilizar e mobilizar outros atores da entidade que o trabalhador representa para debater os assuntos levados ao Conselho, demonstrando os limites da democracia delegativa/representativa. Essa situação deixa, muitas vezes, os representantes conselheiros sem respaldo político, pois a ausência de debate revela situações constrangedoras quando assuntos retomados podem contrariar posições da entidade que representam.

Ao analisar a experiência do CMT de Londrina, evidenciamos a dificuldade no encaminhamento da participação. Aquele foi um dos únicos Conselhos no estado que organizou Conferências Municipais do Trabalho para discutir demandas e também a eleição dos representantes, conforme Ata 62/99-CET, a II Conferência Municipal de Londrina aconteceu em 16/04/1999, e parece ter sido a última. Perguntado sobre a experiência, o Presidente do CMT de Londrina informou que não havia discussão a respeito, nem transpareceu haver movimentação em retomar a experiência; o que nos leva a concluir que o “executivo” estar comprometido com a participação popular,¹³¹ não é suficiente para a participação, importando a forma como é motivada e viabilizada. Os movimentos sociais e sindicais tendem a buscar a participação, mas quando concretizada ou atendidas as reivindicações acreditam que serão assimiladas sem maiores demandas de luta ou ação política.

131 A Prefeitura Municipal de Londrina atualmente é administrada pela frente popular, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores

Assim, a construção de espaços democráticos, apesar de ter mobilizado grande massa da população, principalmente na Constituição de 1988, depois de conquistada, acabou revelando baixo resultado de democracia, limitado à representação corporativa e de cúpula, com pouca participação e ampliação da sociedade. Percebe-se, de certa forma, um grau de conformação e acomodação dos movimentos sociais à luta institucional, contrapondo a ação de mobilização.

4.2.3 Racionalidade e estratégias dos atores no CET/PR

Para compreender os interesses e estratégias de poder dentro do CET/PR, selecionamos como categoria de análise, a racionalidade, percebendo essa ação nos diferentes atores/representação e, também, no próprio CET/PR, como ator social. Nas atas do CET/PR e nas entrevistas, buscamos identificar elementos de racionalidade, indagando sobre o interesse da entidade em participar do CET/PR e a motivação dos conselheiros, procedimento que nos revelou discrepância nas posições representativas (Quadro 10).

QUADRO 10 – RACIONALIDADE E ESTRATÉGIAS NA PARTICIPAÇÃO

Representação	Interesse da entidade	Motivação individual
Poder Público: SERT SESA SEAB SEID DRT	SERT: Está ligada ao CET/PR: SESA: Representar poder público, qualificar servidores do setor; SEAB: Debater crédito rural e política pública de emprego e renda para o setor rural, SEID: Discutir demandas e preparar municípios para receber indústrias, debater qualificação profissional que está dentro das cláusulas dos protocolos de intenções. DRT: Participação Técnica, aperfeiçoar mecanismos de distribuição de recursos.	Atuar na área de políticas sociais, participar do CET é possibilidade de dar continuidade às políticas públicas. Crescimento profissional técnico, conhecer os dois lados.
Empregadores: FACIAP FCP FIEP FAEP FETRANSPAR	Interagir com a comunidade, participação social. Participar de tudo que diz respeito ao trabalho, levar posições sobre relações capital e trabalho Debater políticas públicas e formação profissional para o setor	Ação cívica, melhoria relação capital e trabalho, buscar solução para o desemprego.

Continua

Trabalhadores: CUT FS SDS CGT FETAEP	Controle da gestão pública, acompanhar o debate da gestão tripartite. Debater PPE, participar das decisões políticas, atuar na defesa dos trabalhadores, com ação propositiva. Ajudar a acabar com o desemprego e a miséria.	Participar do controle público, experiência pública, gestão tripartite. Representar os trabalhadores, debater e elaborar políticas públicas de emprego, qualificação profissional e crédito.
---	--	--

FONTE: Eliana M. Santos: julho/2002. "A experiência do CET/PR". Entrevistas

Há diversidade de interesses na participação no CET, com um conteúdo mais "corporativo" por parte do poder público, entendido aqui como defesa de interesse segmentado, setorizado, pois os representantes da SEID e SEAB estão preocupados com demandas de sua área e a SESA, com qualificação dos servidores da saúde. Na representação dos empresários, o interesse principal é discutir problemas da relação entre capital e trabalho. Os trabalhadores, considerados no Conselho o segmento mais corporativo, demonstraram preocupação em discutir a gestão das políticas públicas de emprego.

NORHIA e GULATTI (1994) colocam que as organizações deveriam ser planejadas para melhorar as tomadas de decisões, destacando o fato especial de que os indivíduos tomadores de decisões são racionalmente limitados. Para eles, um dos mecanismos-chave para melhorar a tomada de decisões é a articulação de metas claras. Os autores trabalham a noção de racionalidade limitada, na qual os indivíduos têm informações incompletas sobre relações entre meios/fins. No caso do CET, isso pode ser constatado pelas análises do material empírico (atas e documentos) e pelo resultado das entrevistas, nas quais pudemos perceber nos argumentos dos atores, níveis diferenciados de conhecimento e percepção da dimensão do papel do Conselho.

Outro fator que dificulta metas e objetivos claros é a ausência de debates no interior das entidades, com melhor aprofundamento sobre a participação e políticas públicas, que possam refletir principalmente em atuação propositiva. Evidenciamos pela análise das pautas do CET que os temas tratados nas reuniões limitaram-se a assuntos relacionados aos programas financiados pelo FAT, ainda que além das reuniões ordinárias mensais houvesse

reuniões extraordinárias e a possibilidade de criação de Comissões de estudo ou grupos de trabalho. O relato a seguir revela esta situação:

“ A Secretaria Executiva do CET, colocou em discussão a necessidade de o CET agendar, com antecedência, os temas que pretende discutir, aprofundar, normatizar. Argumentou que mais de 90% da pauta do CET é composta por assuntos propostos pelas áreas programáticas da SERT, assuntos predominantemente operacionais e urgentes, não deixando espaço para os conselheiros discutirem, com a devida antecedência, as diretrizes, prioridades, critérios etc, de modo que, quando chega a hora da apreciação de convênios e outros assuntos que exijam posicionamento do Conselho, este não está devidamente aparelhado para deliberar. Explicou que, sem prejuízo da fiscalização e do acompanhamento dos programas, a função precípua do CET é vislumbrar horizontes, apontar rumos, estabelecer diretrizes, prioridades, critérios... Para que isto ocorra, é preciso que o CET tenha condições de ser mais proativo na montagem de sua pauta”. (Ata 37/97-CET, 31/07/1997)

O secretário executivo do CET tem papel chave na condução e dinâmica do Conselho, é responsável pela organização dos registros em atas, pela documentação, além de ser elo de ligação com os Conselheiros e os CMT's. Com maior capacidade de informação, por estar ligado ao poder executivo e, com certa autonomia, o secretário executivo tem possibilidade de direcionar metas preestabelecidas, principalmente no que diz respeito à organização das pautas, propostas de resoluções, debates e outros eventos, como exemplificam as entrevistas:

7 (...) “no começo quando nós assumimos a secretaria executiva (...) a gente tinha um papel que era começar a discutir a criação dos conselhos municipais do trabalho (...) ninguém sabia como fazer, era uma novidade (...) então, o papel da secretaria executiva era primeiro estar motivando os nossos escritórios regionais, as prefeituras municipais, as entidades de classe, para que tivessem a intenção (...) de criar os conselhos municipais (...) acredito que a minha atuação deva ter sido responsável pela criação em torno de uns 320, 350 conselhos, mais ou menos, (...) participei ativamente da criação tanto viajando, visitando pessoalmente, conversando com as lideranças, quanto por telefone”. (ex secretário executivo, M, jan/2002)

(...) “o Conselho precisa de um ambiente de trabalho bem organizado, bem encaminhado, em função de que todos os conselheiros têm outras funções e dificilmente teriam algum tempo para se preocupar com a questão organizacional do funcionamento do Conselho; então isso cabe à Secretaria Executiva: viabilizar desde a infra-estrutura do ambiente, do material, envio de correspondência, recebimento, processos, elaboração de pautas, dos expedientes do Conselho, da ata, organizar resoluções, arquivar, providenciar o intercâmbio entre os conselheiros, contribuir com relação à sugestão de encaminhamentos de pauta de temas que poderiam ser abordados ou apresentados ao Conselho, além de filtrar um pouco algumas das demandas que chegam das Coordenadorias para o Conselho e são analisadas pela Secretaria

Executiva, até para fazer com que a apresentação junto ao Conselho seja mais objetiva, mais produtiva.” (secretário executivo, W, out/2001)

Perguntamos, também, aos secretários executivos sobre a existência de planejamento de ações do CET, ao que os entrevistados responderam sobre a experiência do planejamento feito pela FLACSO, que trouxe nova dinâmica para o CET. O planejamento, conforme relatos, revelou problemas como discutir propostas de ações que passaram a ser rotina no CET. Uma das propostas implementadas foi a participação de representantes dos CMT's nas reuniões do CET, para as quais são convidados 02 conselhos acompanhados ou não por agentes do SINE para depoimento no CET. Outra ação proposta do Planejamento foi a criação da Comissão de Acompanhamento do SPES.

MARCH (1972) trabalha, também, a relação do programa de ação da organização, as estratégias e reação a estímulos. O conhecimento dessa complexidade permite prever o comportamento de seus integrantes e quanto maior a programação das atividades individuais na organização, maior a previsibilidade dessas atividades. Programas são gerados pela experiência anterior e na expectativa de experiência futura, assim quanto maior a repetição das atividades individuais, maior a programação. Um ator que se encontra numa situação de negociação favorável, que tenha mais informação, etc, poderá retirar daí uma série de vantagens, mas só poderá fazê-lo de certa maneira e dentro de certos limites aceitáveis. Para poder continuar a usufruir desse benefício, deverá responder ao menos em parte, às expectativas dos outros, sob pena de vê-los afastarem-se. Este elemento está presente na representação do governo no CET. Verificamos que o grau de conhecimento do programa de ação do CET e de toda a complexidade em que está inserido é diferenciado entre os participantes.

A racionalidade e estratégias presentes no CET foram analisadas pela ótica das opiniões e decisões manifestadas pelos conselheiros nos debates internos dos assuntos em pauta. Os conselheiros, efetivos ou suplentes, presentes na reunião, têm direito à palavra; apenas o voto é garantido aos efetivos e na falta deste, ao suplente. Uma frase presente no

vocabulário dos conselheiros registrada nas entrevistas é que no CET adotou-se o “consenso progressivo”, partindo do pressuposto que, via argumentação e debate, é possível chegar a um consenso. Porém, a análise das Atas do CET revelou que nem todos as questões são passíveis de consenso e algumas situações foram ao voto, como quando foram tratados assuntos do GT – Trabalho Volante; eleição do Presidente do CET, a bancada dos trabalhadores apresentou dois candidatos FS e CUT - Ata nº 32/97-CET; remanejamento de sobras de recursos do PLANFOR-PR em que houve discordância no repasse destes ao SENAR- Ata nº 40/97-CET e Ata nº 47/97-CET e PED e seus desdobramentos.

Dos assuntos não consensuais selecionamos para análise apenas os que suscitaram maior polêmica, uma vez que as divergências revelam posições ideológicas diferentes. As soluções encontradas revelaram concepções distintas, mas, também, limites à atuação do CET enquanto espaço deliberativo.

4.2.4 Questões Polêmicas

As entrevistas denunciam pouco sobre assuntos polêmicos. A respeito das divergências, 46% dos entrevistados disseram não terem vivenciado assuntos polêmicos no CET. Os empresários não citaram qualquer polêmica. Já entre 66% dos representantes do poder público, houve assuntos polêmicos nas discussões, mas não consenso sobre eles. Entre os representantes dos trabalhadores, 56% disseram ter vivenciado assuntos polêmicos. Esse fato pode revelar que as polêmicas foram pouco significativas ou que o próprio dinamismo dos acontecimentos faz as questões que se apresentaram num certo momento, serem facilmente esquecidas. Num outro sentido, percebe-se também, que para alguns setores os assuntos tiveram maior importância, como o caso da PED e Cooperativa de Trabalhadores, bastante citado pelos trabalhadores.

Na atas verificamos que nem todos os assuntos, apesar de inúmeros debates, foram resolvidos pelo consenso. Verificamos assim, como SOUZA (2000), que os assuntos que revelaram maior polêmica no CET foram a proposta de criação da Cooperativa de Trabalho e o fim da Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED, na Região Metropolitana de Curitiba, temas esses que tiveram vários desdobramentos, colocaram em xeque o papel deliberativo do CET, trouxeram à tona diferentes concepções sobre democracia, Estado e políticas públicas, denunciando os limites daquele espaço na elaboração de políticas públicas de emprego e de exercício da democracia. Outros assuntos divergentes mostraram a dinâmica de funcionamento do CET/PR, a posição dos atores, o esforço no processo negocial para o consenso e na ausência deste, a votação. Detemo-nos nesses dois.

4.2.4.1 Cooperativas de Trabalho

O debate sobre Cooperativas de Trabalho surgiu no CET/PR a partir da discussão sobre a regulamentação do trabalhador rural volante. O assunto foi colocado em pauta em reunião do dia 22 de dezembro de 1994 (Ata nº 2/94-CET), no sentido de instalação de Grupo Temático sobre Trabalhador Volante, fruto do relatório do Grupo Interinstitucional, criado em 21 de novembro de 1994, pelo Secretário da SETA, Newton S. R. Grein. Dessa forma, o CET/PR decidiu transformar o Grupo Interinstitucional em Grupo Temático do Conselho (Res. 003/94), composto por representantes da FAEP, FETAEP, SEAB, SETA, Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais - DETR-CUT, FS e DRT. O Sr. Joni Varisco, antes mesmo de assumir a pasta, colocou a preocupação em regulamentar o trabalho volante.¹³²

O Grupo Temático promoveu debates envolvendo entidades de classe, universidades e vários municípios.¹³³ Entre as propostas, destaca-se a criação do Grupo Temático sobre a

¹³² Ver Ata nº 2 de 29/12/1994

¹³³ Ata nº 08 de 07/06/1995 e Ata nº 09 de 11/07/1995

Exploração do Trabalho Infantil e Adolescente¹³⁴ e, também, parceria com o Ministério Público do Estado, no sentido de diminuição das ações ilegais quanto ao transporte inadequado, falta de registro em carteira profissional, exploração do trabalho infantil e trabalho escravo, constituindo a Resolução nº 011/95. A polêmica em torno do GT Trabalhador Rural constituiu-se a partir da proposição da criação de GT sobre Cooperativas de Trabalho, Resolução nº 14/95. Conforme depoimentos, principalmente da bancada dos trabalhadores, a pauta, longe de constituir um consenso, foi colocada pelo executivo que tinha interesse privado no debate:

(...)“o Secretário da época era fazendeiro (...), tinha um grande interesse, inclusive pessoal, de que a cooperativa de mão de obra rural se expandisse (...) com a falsidade de uma autonomia (...) de um associativismo e um cooperativismo que nós todos defendemos, mas neste caso particularmente era só o nome. Era uma fórmula de burlar os direitos e fazer com que os trabalhadores ficassem ainda mais marginalizados; sem inclusive a cidadania, porque não teriam condições, nem de formalizar estes serviços porque não teriam patrão, seriam autônomos entre aspas. Que autonomia tem quem se quer encontra emprego? E aí o Secretário, muito poderoso na época, batia na mesa e dizia que implantava sem dúvida (...) a Federação da agricultura patronal defendia de unhas e dentes (...) foram criadas comissões e subcomissões para tratar disto”. (Conselheiro Z, representante dos trabalhadores, dez/2001)

Os registros são reveladores, na Ata nº 009/95 de 11 de julho de 1995, por exemplo, o Secretário Joni Varisco afirma que é autor da lei federal que regulamenta a Cooperativa de Trabalho Rural. Informou da intenção do Governo do Paraná, em criar cooperativas de trabalhadores em todos os municípios, dada a necessidade de se acabar com os discursos ideológicos, culpando a legislação trabalhista pelo êxodo rural. Várias tentativas de aprofundar o debate foram buscadas pelo executivo, com criação de Grupo Temático Trabalho Rural Volante, Grupo Temático Cooperativa de Trabalho (Res. 14/95 – Ata nº 009/95-CET) e finalmente Grupo Trabalhador Rural Volante.

O tema trabalhador rural esteve na pauta do CET/PR por 12 reuniões,¹³⁵ sem contar as das Comissões e Grupos de Trabalho criados em torno do assunto. Foram 14 meses de intenso

134 Resolução 010/95 determina a criação do GT Sobre Trabalho Infantil a ser constituído com participação da Secretaria da Criança e Assuntos de Família e do Conselho Estadual da Adolescência

135 Ata nº 2, Ata nº 7 de 04/04/1995, Ata nº 8 de 27/06/1995, Ata nº 9 de 11/07/1995, Ata nº 10 de 01/08/1995, Ata nº 11 de 29/08/1995, Ata nº 12 de 26/09/1995, Ata nº15 de 28/11/1995, Ata nº 16 de 12/12/1995 e Ata nº 17 de 27/02/1996.

debate. As posições dos conselheiros evidenciaram diferenças ideológicas presentes neste espaço. A FAEP (Ata nº 09/95-CET), por exemplo, mostrou-se prontamente favorável ao projeto apresentado pelo executivo, que propunha a criação de Comissão de Trabalho sobre Cooperativa de Trabalho. Parte dos trabalhadores, receosos das conseqüências e das intenções do executivo, colocaram-se contrários à proposta. Por outro lado, a DRT, representante do poder público, que tem como função mediar conflitos, mostrou-se parcial, na medida que o seu representante argumentou “que há anos vem discutindo com FAEP e FETAEP sobre os direitos do trabalhador rural volante, que advoga a retirada dessas entidades da discussão, para que o problema seja tratado com imparcialidade e sem paixões. (...) a solução aparente seriam as cooperativas de trabalho, mas ninguém se movimenta no sentido da alteração saudável da lei” (Ata nº009/95 de 11/06/95).

É importante uma reflexão sobre os fatos. A primeira constatação é que a polêmica gerada sobre a Cooperativa de Trabalho reforçou a identidade dos atores. A FAEP, por exemplo, logo de início mostrou concordância com as cooperativas de trabalho. Acreditamos que a motivação neste caso sejam os resultados que uma organização informalizada como esta representa. Destacamos a posição dos trabalhadores no debate, num primeiro momento, apenas a FETAEP contestou a proposta, mais tarde, com o aprofundamento da discussão, a CUT também se posicionou contra, e a FS, apesar de argumentar ser favorável às cooperativas de trabalho, votou contra a proposta de criação do GT, argumentando que não aprovava o processo, situação que revela o reconhecimento e defesa da luta de classe. Por outro lado evidenciamos os espaços de intermediação de interesses privados e clientelistas no Estado, através da proposta feita pelo Executivo, como proposta de governo, que no fundo revela interesse privado. E também, a posição da DRT, que tem por papel a fiscalização das relações de trabalho, acabou assumindo posição de defesa de organizações de trabalho informais e flexibilizados

Apesar dos protestos dos representantes da FETAEP (Ata 009/95-CET), o Grupo Temático sobre Cooperativas do Trabalhador foi instalado com seu coordenador designado pelo poder público (Ata nº 010/95-CET). O relatório final do GT indicou apoio à criação de

Cooperativas de Trabalho, suscitando polêmica no CET/PR; a proposta de resolução sofreu várias emendas e adendos, mas foi aprovada por 56% dos presentes (Ata nº 015/95 - CET). A redação final da Resolução 031/95, apoio e regulamentação das Cooperativas de Trabalho, foi apreciada em reunião do dia 12 de dezembro de 1996, trazendo novas polêmicas, pois além das divergências com os trabalhadores rurais, a resolução tratava o problema de forma generalizada, ampliando o debate para Cooperativa de Trabalho na área urbana. Dessa forma, definiu-se pelo adiamento da criação da Resolução nº 031/95 – CET, sobre Cooperativas de Trabalho, manutenção do GT para elaborar um Plano de Trabalho, indicando o tipo de apoio a ser prestado às organizações de trabalhadores rurais volantes. A bancada dos trabalhadores apresentou-se contrária às Cooperativas de Trabalho com Trabalhadores Rurais Volantes, posição que contou com o apoio do Ministério Público Estadual. Com a intervenção do MP, articulada pelos trabalhadores, decidiu-se pela dissolução do GT sobre Cooperativas de Trabalho e criação de GT Permanente sobre Trabalhador Rural Volante, com função de elaborar Plano de Ação aos trabalhadores rurais volantes, com ênfase nas formas de organização dos mesmos (Ata nº 017/96, 27/02/1996).

A análise da discussão sobre as Cooperativas de Trabalho evidencia as diferentes concepções de trabalho presentes no CET/PR; mostra as estratégias encontradas pelos atores para estabelecer o debate, revela disputas de classe e a influência e grau de aderência do poder econômico no Estado. Além de mostrar os trabalhadores atentos à discussão de direitos sociais, alerta para o fato de o espaço institucional ser utilizado como forma de institucionalizar a desregulamentação.

A polêmica gerada em relação à criação do GT Cooperativa de Trabalho mostrou-se bastante positiva, no sentido do aprofundamento da discussão sobre esta situação no estado. Mas isso não significou a resolução da precariedade dos trabalhadores rurais, nem impediu a proliferação de cooperativa de trabalho no estado. É preciso deixar claro que as cooperativas não precisam de aval do CET para funcionar. O que deve ser analisado numa perspectiva do “jamais dito” é o significado da proposta do GT Cooperativa de Trabalho. Nesse sentido as entrevistas nos suscitaram algumas reflexões. A instalação do GT proporcionaria: apoio

institucional a uma situação de flexibilização; espaço de convencimento com promoção de debates organizados pelo GT e, também, poderia significar uma preferência na destinação de recursos na estruturação deste tipo de organização, ou seja os recursos do PEQ ou do PROGER.

4.2.4.2 Rompimento do contrato da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED

A análise sobre o fim do contrato da PED foi crucial para o entendimento do espaço de decisão do CET. Pois além de evidenciar diferentes concepções sobre a metodologia de pesquisa de emprego, também revelou os limites do espaço da gestão tripartite, deixando bastante questionável o caráter deliberativo do CET. Nossa intenção em analisar esta polêmica tem como objetivo verificar a forma como são estabelecidos os processos decisórios no CET, como são resolvidas as divergências, a estratégia dos atores, a racionalidade presente e, principalmente, o limite da institucionalidade democrática.

A Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED teve início no Paraná em 1994, através de contrato estabelecido entre o MTB/SPES/CODEFAT/SERT, parceria entre DIEESE e IPARDES, com abrangência na Região Metropolitana de Curitiba - RMC. Com base na metodologia desenvolvida pelo DIEESE e Fundação SEAD, os resultados da PED eram divulgados no CET/PR, órgãos afins e sociedade, através de boletins periódicos.¹³⁶ A polêmica iniciou-se em 1996, quando os resultados apresentados pela PED, mostravam significativo aumento do desemprego na RMC. O Governo de Estado, à época, anunciava projetos de investimentos e expectativa de acréscimo no número de empregos gerados. O executivo passou a questionar a metodologia utilizada pela PED, divergente daquela aplicada pelo IBGE, principalmente na forma de medir o desemprego. No final de 1997, o Governo do Estado pronunciou-se quanto ao fim do contrato, desfazendo a parceria IPARDES e DIEESE,

¹³⁶ Os resultados da PED eram divulgados sistematicamente no CET/PR, com entrega de boletins aos conselheiros, algumas vezes com a participação de técnicos do convênio, principalmente do DIEESE. Registros sobre resultados da PED podem ser vistos nas atas do CET/PR Ata nº 8, de 27/06/1995 (registro em ata mostra discordância sobre consideração de menor (10 anos) na composição da PEA), Ata nº 12 de 26/09/1995, Ata nº 15, de 28/11/1995, Ata nº 16, de 12/12/1995, Ata nº 18 de 26/03/1996, entre outras Ver também Anexo 11

obstruindo a renovação do contrato, fato que se prolongou por muitos meses. No início de 1998, entrou em pauta no CET/PR a polêmica pela manutenção da PED, que procurava encontrar alternativas para a discussão de metodologia, o convencimento do executivo sobre a importância da pesquisa e a nova parceria para a continuidade da PED, a ser estabelecida entre o DIEESE e a UFPR.

Os registros em atas mostram a dinâmica que tomou a discussão, as estratégias encontradas pelos atores para resolver o impasse e principalmente, os mecanismos autoritários utilizados pelo governo, no sentido de fazer prevalecer seu poder de veto. O debate sobre a PED ocupou a pauta de várias reuniões do CET, foram dez meses de discussão. Para melhor entendimento sobre a questão, dividimos o processo de debate por fases conforme situação em questão.

1ª fase – Discussão sobre o fim do contrato – causas e conseqüências

A iniciativa em colocar a discussão da PED no CET partiu dos trabalhadores que não concordando com o rompimento, tentaram aprofundar o debate com os demais conselheiros, na tentativa de renovação do contrato. Assim, num primeiro momento, o conteúdo das discussões tratou de referenciar a necessidade e importância da pesquisa e tirar dúvidas quanto à sua metodologia. Neste sentido, os técnicos do DIEESE e pesquisadores foram mobilizados a participar das reuniões. Nesta primeira fase, o Conselho deliberou pela constituição de uma comissão tripartite para negociar com o governo do Estado com o objetivo de renovação do contrato, conforme registro:

“O Conselheiro, Sr. Sinval, em nome da bancada dos empresários propôs que, após conversar com os pesquisadores da PED (também presentes nesta reunião), seja criada uma comissão tripartite de negociação com o Secretário do Planejamento Sr. Miguel Salomão, tendo em vista esclarecer a importância social da manutenção da pesquisa, tanto do ponto de vista da relevância dos dados sobre a realidade do mercado de trabalho em Curitiba e Região Metropolitana quanto também pela manutenção do emprego dos pesquisadores envolvidos na pesquisa (...).” (Ata nº 42/98 –CET, 11/02/1998, p 1)

Foram estabelecidos diversos contatos articulações e reuniões na primeira fase, na qual ficaram explicitadas a discordância por parte do governo com a metodologia e intenção do estabelecimento de novo contrato com o IBGE; é o que se registra.

“ O coordenador da ULT explicou que a referida reunião aconteceu na data marcada, estando presente representantes do IPARDES, DIEESE e SERT/ULT. Relatou que, aberta a reunião, o *Dr. Paulo Mello Garcias, do IPARDES, disse que não havia interesse do Governo em continuar a PED e que o IPARDES estava ultimando convênio com o IBGE para a realização da PME – Pesquisa Mensal de Emprego em Curitiba. Comunicado este fato, o mesmo (Garcias) pediu licença para se retirar da reunião. A reunião continuou entre SERT/ULT e DIEESE, buscando alternativas para a continuidade da PED com uma nova parceria (...)*”. (Ata nº 43/98-CET, 26/02/1998, p.2. (grifo nosso))

Com a posição clara do governo pela não renovação da PED, o Conselho deliberou a aprovação da Resolução nº 80/98-CET, que recomendava à SERT a renovação imediata do contrato com a PED e outros parceiros. A transcrição de ata revela a situação:

“Representante da CUT lembrou ao colegiado que não estava em discussão a importância e nem a metodologia da PED (...) isto é, consenso, tanto é que este CET acabou de aprovar recursos para a continuidade da PED, no Plano de Trabalho do Convênio MTb/SPES/CODEFAT/SERT-98. A decisão de suspender a PED é do Governo Estadual. Propôs, então, como encaminhamento, um posicionamento formal do CET, mediante Resolução, reafirmando a importância da PED, reiterando deliberações anteriores do CET quanto à sua continuidade, recomendando à SERT o seu reinício imediato, se necessário, com outros parceiros, enquanto prosseguem as negociações no âmbito da administração estadual, principalmente via Comissão Tripartite”. (Ata nº 43/98-CET, 26/02/1998, p.30)

O impasse sobre a questão da PED começava a preocupar os conselheiros:

“Representante da FETAEP manifestou sua preocupação quanto à situação do CET deliberativo no caso de uma eventual negativa do Governo em dar a continuidade à pesquisa. Ficou esclarecido que não há conflito, pois a deliberação do CET se refere à vontade de dar continuidade à pesquisa e negociar através da Comissão Tripartite a sua viabilização, cabendo ao Executivo a execução”. (Ata nº 43/98-CET, 26/02/1998, p.4)

2ª fase – Explicitação das estratégias dos atores

A decisão por parte do CET de dar continuidade à PED com novo parceiro fez o governo mudar a tática. Assim, houve disposição em retomar a discussão sobre a continuidade

da PED, o que se revelou mais à frente uma forma para ganhar tempo, visando ao esgotamento do prazo para o estabelecimento do convênio. Dessa forma, novo prazo foi dado no sentido de viabilizar a pesquisa.

Por outro lado, também, os trabalhadores se movimentaram, articulando presença de outras entidades de classe e dos pesquisadores nas reuniões do CET. Os empresários mostraram-se favoráveis ao aprofundamento do debate, para melhor encaminhamento. Neste sentido, novas reuniões e articulações foram realizadas.

A movimentação e pressão social em relação ao tema fez com que o governo recuasse e aceitasse então a continuidade da PED com a nova parceria:

“Pedro Granado Martines, Secretário, esclareceu que a questão da interrupção da PED foi um problema que ele herdou, tendo algumas dificuldades iniciais para administrar a questão, mas que, após várias reuniões e contatos no âmbito do Governo, culminando com uma reunião, nesta data, com o Governador, *foi autorizado a informar ao Conselho Estadual do Trabalho e demais interessados que a PED terá continuidade mediante parceria com a UFPR, com recursos do FAT*. Considerou que, desta forma, mantém-se um elemento de comparação nacional e atende-se a todas as partes envolvidas, dentro do tripartismo que caracteriza o CET e a política pública do trabalho”. (Ata nº 45/98 - CET, 06/05/1998, p.1 (grifo nosso))

O informe dado pelo Secretário da SERT/PR pareceu tranquilizar os conselheiros e a preocupação ficou por conta do prazo. Ficou definido que a UFPR e o DIEESE procurassem a ULT e apresentassem os documentos necessários para o estabelecimento do convênio.

Na tentativa de esgotar o prazo para a realização do convênio, o governo utilizou o recurso burocrático administrativo. Dessa forma, apesar de terem sido encaminhados todos os documentos necessários para o estabelecimento do novo contrato por parte do DIEESE e UFPR no prazo estabelecido, o governo não o fez.

“Newton Sérgio Ribeiro Grein, Diretor Geral da SERT, informou ter recebido, nesta data, do IPARDES, o retorno do processo, contendo o documento final pelo qual o IPARDES se descredenciava da exclusividade junto à PED, liberando a possibilidade de contratação da UFPR. Historiou o andamento do processo desde maio do corrente, quando foi autorizado pelo Governador a continuidade da PED com nova parceria.” (Ata nº 49/98 -CET, 29/07/1998, p.1)

Os conselheiros questionaram sobre a demora para a conclusão do processo, mostraram apreensão quanto ao prazo para o estabelecimento do convênio com o

MTE/CODEFAT e receberam informação do Diretor Geral da SERT, que “agora, só faltava elaborar o Termo de Convênio, submetê-lo à apreciação da Assessoria Jurídica da UFPR e levá-lo para a assinatura do Governador. Quanto aos recursos, eles continuavam disponíveis”. (idem, p. 2)

Assim o prazo foi sendo protelado e como as reuniões do CET são mensais, em cada reunião uma justificativa era dada pelo executivo para a não conclusão do contrato, como informa o relato:

“Newton Sérgio Ribeiro Grein, Diretor Geral/SERT, relatou ter recebido, nesta data, Ofício da DRT/Mtb/PR, informando que a unificação das metodologias PED/PME não foi ultimada e que não existiam perspectivas de que tal unificação viesse ocorrer. Assim sendo, considerou oportuno seguir a metodologia DIEESE/SEADE, devendo, ainda hoje, levar, mediante Ofício 392/98-GS, o processo ao Palácio Iguazu para autorização do Governador.” (Ata nº 50/98-CET, 26/08/1998, p.2)

Evidencia-se a tática do executivo no esgotamento do prazo. O argumento sobre a unificação das metodologias (PED e PME) foi utilizado em várias ocasiões para ganhar tempo; a unificação das metodologias mostrou-se inviável desde 1997, quando o governo questionou os resultados da PED e sua metodologia. Apesar dos conselheiros cobrarem insistentemente urgência no processo para assunto já deliberado por consenso, evidencia-se o limite da deliberação, uma vez que os encaminhamentos cabem somente ao executivo, o qual neste caso soube explorar esta prerrogativa. Destacamos registros de reunião, de 07 de outubro de 1997:

(...) “contando com a presença do Presidente do Conselho Estadual, Sr. Sinval Lobato e do Sr. Secretário, foi esclarecido aos pesquisadores da PED, presentes na reunião, que tendo em vista a viagem do Sr. Governador, não havia definição sobre a contratação da Universidade Federal do Paraná para realização da Pesquisa de Emprego e Desemprego em Curitiba e Região Metropolitana. O Conselheiro Heitor, lembrou que, conforme registra a Ata da reunião anterior, necessário se faz a realização de reunião extraordinária a fim de deliberar sobre o tema, antes da próxima reunião ordinária.” (Ata nº 51/98 – CET, 07/10/1998, p. 2)

3ª fase – Tomada de decisão

A tática utilizada pelos conselheiros, neste caso, foi a tentativa de bloquear algumas decisões até que o contrato da PED fosse assinado. A iniciativa partiu da Comissão de

Acompanhamento do PEQ que, ao discutir remanejamento de recursos (Res. nº 97/98 - CET), condicionou este ao encaminhamento de temas pendentes, caso PED.¹³⁷ A proposta teve a discordância do Secretário que argumentou:

(...) “o Secretário Pedro Granado esclareceu que, a diferença metodológica entre a PED (SEADE/DIEESE) e a PME (IBGE) dificulta a tomada de decisão do Governo pois não há sintonia entre as duas metodologias e, não faz sentido que o Governo que já contratou a pesquisa do IBGE, contrate também a da PED. Lembra que este é um tema de discussão Nacional e que é preciso que o Ministério do Trabalho defina sobre o tema (...) segundo informações do próprio Ministério, deverá ser definida até janeiro, motivo pelo qual entendia temerosa a celebração de um contrato agora que poderá não ter seqüência para o próximo ano. Contudo, *a palavra final é do Governador (...) por enquanto, não houve a manifestação formal do Governador sobre o assunto*” (Ata nº 51/98-CET, 07/10/1998, p. 7 (grifo nosso))

Novamente o executivo justifica o não encaminhamento da decisão deliberada pelo CET; aqui porém, deixa clara a indisposição da assinatura do convênio para realização da PED. A discussão criou um impasse. Os conselheiros tomaram posição. O Presidente do Conselho propôs revisão na criação de condicionantes, aprovação dos remanejamentos e prosseguimento dos assuntos em pauta, colocando-se à disposição para conversa com o governador, com objetivo de “viabilizar a pesquisa evitando devolução dos recursos (...) é preciso cautela a fim não gerar impasse político.” (Ata nº 51, p. 7)

Nesse sentido, a posição manifestada pelos conselheiros sobre o impasse pode ser resumida no quadro 11:

¹³⁷ O Coordenador da Comissão de Acompanhamento do PEQ, Conselheiro Heitor R. Raimundo, lembrou que a realização da PED foi objeto de deliberação do CET, em 26/02/1998, com aprovação de continuidade da PED através de parceria com a UFPR, reforçou ainda que no decorrer foram estabelecidas as negociações necessárias, atendidas a todas as exigências técnicas, mesmo assim não havia sido dado encaminhamento final a questão (Ata nº 51/98- CET, 07/10/1998, p 7)

QUADRO 11 - POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS FRENTE AO IMPASSE CRIADO SOBRE A PED

REPRESENTAÇÃO	POSIÇÃO DOS ATORES/ VOTAÇÃO		PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS
	<i>Suspender pauta do CET até solução PED</i>	<i>Continuar pauta do CET e debate PED</i>	
PODER PÚBLICO	01 VOTO “por uma questão de ética, acompanha voto da Comissão do PEQ” -(Cons. Pinhati – SEAB)	04 VOTOS	Secretário da SERT/PR comprometeu-se em obter posição final sobre o tema na volta da viagem do governador. Pinhati propõe, debate sobre papel do CET, nível de competência, caráter deliberativo e a autonomia da SERT.
TRABALHADORES	CUT - Pela suspensão dos trabalhos da CET, enquanto caso PED não tiver sido solucionado.	FS – Dar continuidade aos trabalhos do CET	CUT - Permanecendo pendência conselheiros exercerão direito de solicitar vistas a todos os processos que forem objeto de deliberação do CET. FS – Discutir o desrespeito à decisão do CET em relação a PED.
EMPREGADORES		05 VOTOS Pelo prosseguimento da pauta e trabalhos do CET	FIEP – argumentou que entidade manifestará sobre sua posição em relação a PED ao Governador Fevarejista - Paraná não pode devolver os recursos da PED, em caso de recusa do Governador é preciso verificar como fica situação do CET em caso de tema deliberado e não acatado pelo Governo

FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. “A experiência do CET/PR”. Entrevistas.

Devido a várias dúvidas jurídicas, ficou definida a continuidade da pauta em reunião extraordinária com acompanhamento da Assessoria Jurídica.

4ª fase – continuidade do impasse

Em reunião extraordinária para discutir impasse do PED, realizado em 28 de outubro de 1998, o Secretário da SERT, Pedro Granado, justificou não ter falado com o governo, mas afirmou que o parecer técnico da SEPL, bem como o do governador e dele próprio são contrários à PED. Sugeriu: “caso os senhores entendam necessário conversar com o

governador poderão organizar uma comissão tripartite para tratar sobre o assunto; afinal, *estamos numa democracia* onde todos têm o direito de manifestar a sua opinião” (Ata 52/98, 28/10/1998, p. 1 (grifo nosso)).

Diante dos fatos, principalmente no que se refere ao não acatamento de decisão do CET/PR por parte do executivo, os representantes da CUT propuseram a paralisação das atividades do CET, até decisão da questão. Foi sugerido por parte dos trabalhadores (FS), o encaminhamento da questão ao Ministério do Trabalho e ao CODEFAT. Em relação a estas propostas houve posicionamento contrário por parte do governo e também dos empresários. Depois do debate e sem consenso, o assunto foi à votação. Foram feitas duas votações sobre propostas apresentadas, das quais registramos no quadro abaixo, juntamente com a posição dos conselheiros:

QUADRO 12 - PROPOSTA DOS CONSELHEIROS PARA RESOLVER IMPASSE DA PED

Representação	Proposta 1 - Constituição da Comissão tripartite para negociação com o Governador	Proposta 2 - Encaminhamento de recurso junto ao MP, MTE e ao CODEFAT
TRABALHADORES (04 votos)	Aprovado	Favoráveis ao recurso
PODER PÚBLICO (04 votos)	Aprovado	Posição contrária ao recurso
EMPRESÁRIOS	Aprovado	Favoráveis ao recurso

FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. “A experiência do CET/PR”. Entrevistas.

Apesar do acirrado debate travado sobre a PED, que teve como principal característica o não encaminhamento de deliberação por parte do Executivo, percebemos também, dificuldade em dar prosseguimento às decisões por parte do próprio CET. Exemplo disso foi o não encaminhamento de recursos junto ao MTE e CODEFAT Situação que levou a CUT por exemplo, a propor encaminhamento isolado, conforme denuncia transcrição de ata:

“os trabalhadores comprometeram-se a não proceder nenhuma manifestação externa ao CET, até que ocorresse audiência com o Sr. Governador Como esta não ocorreu, os mesmos estariam providenciando tal manifestação, no sentido de esclarecer tais fatos à

sociedade (...) tendo em vista o não cumprimento do estabelecido os trabalhadores sentiam-se livres para devidas articulações, acrescentando caso o CET não encaminhe as deliberações tomadas na reunião anterior a CUT, irá encaminhar esta questão a outros fóruns”. (Ata nº 53/98, 18/11/1998, p.9)

Depois de várias ponderações, definiu-se aguardar no sentido de encontrar outra saída. Foi argumentado novamente que o MTE estaria unificando as metodologias (PED e PME), a partir de janeiro; fato que não ocorreu, mesmo porque as duas pesquisas apresentam diferenças conceituais na forma de medir o desemprego, tornando impossível uma unificação. Sobre o debate nacional via MTE, além da recomendação do CODEFAT via várias Resoluções,¹³⁸ o próprio Fórum Nacional das Secretarias de Trabalho – FONSET, em seu trigésimo quarto encontro, havia colocado a importância da PED, propondo “garantia da implantação da pesquisa de emprego e desemprego em todas as capitais, como forma de permanente subsídio para formulação e implementação de Políticas de Trabalho”. (Carta de Curitiba, 27/10/1994). Mais tarde, o fórum reforçou esta deliberação em Curitiba, onde foi realizado o 49º FONSET:

“As Secretarias de Trabalho também entendem como prioritária a construção de um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, que permita o planejamento de ações e mensuração e resultados (...) pretendendo que as pesquisas conjunturais de mercado de trabalho sejam estendidas a todas as capitais do país, *recomendam a análise e metodologia (SEAD/DIEESE), atualmente utilizada para a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED*”. (Carta de Curitiba, 15/04/1999 (grifo nosso))

5ª fase – O Recurso da Assessoria Jurídica - CET sobre suspensão

Outro mecanismo encontrado pelo governo para questionar as decisões do CET foi o recurso da Assessoria Jurídica. O argumento utilizado foi questionar o processo de eleição do Presidente do Conselho, alegando ter sido feito de forma irregular e que, as decisões do CET não poderiam ser convalidadas. Coincidentemente o processo de questionamento foi justamente o período de discussão e decisão sobre a PED. Os relatos evidenciam a situação:

(...) “o Secretário Pedro Granado, esclarece que o entendimento da Assessoria Jurídica é de que, até 28 de fevereiro, data da posse da atual presidência, todas as Resoluções levadas a

138 Res. nº 55, 14/12/1993; Res. nº 56, 14/12/1993, Res nº 77 de 16/12/1994; Res 97 18/10/1995 e Res 102 06/03/1996

efeito serão homologadas, porém, a partir de 28 de fevereiro, ela considera que todas as resoluções tomadas pelo CET são ilegais”. (Ata nº 52/98-CET, 28/10/1998, p. 5 (grifo nosso))

Contra esse argumento, os conselheiros questionaram lembrando que, na primeira gestão do CET, foi constituído o Conselho e a presidência conforme orienta o CODEFAT, com alternância, não podendo haver reeleição. Sendo o primeiro mandato presidido pelo poder público, primeiro com Newton S. R. Grein continuando com Joni Varisco; o segundo mandato foi exercido pela bancada dos empresários e depois pela bancada dos trabalhadores. Na segunda rodada de alternância, foi lembrado que o poder público abriu mão do exercício da presidência, de forma que os trabalhadores não poderiam estar exercendo a presidência por estarem finalizando o mandato, sobrando desta forma a vaga aos empresários, com unanimidade na indicação do presidente (Ata nº 43/96 – CET, 26/02/1996). Houve questionamento também, por parte dos conselheiros, o porquê a AJ não se posicionou anteriormente, tão logo houve a alternância da presidência. Com impasse na discussão, definiu-se convocação de reunião extraordinária com a presença da AJ para resolver a questão.

A PED aparece como pano de fundo na discussão do Parecer nº 44/AJ. O parecer da AJ questiona a legitimidade da Presidência do CET a partir do dia 28/02/1998,¹³⁹ coincidentemente período em que a questão da PED foi discutida e deliberada pelo CET. Alguns relatos evidenciam isto:

(...)“por que, só agora, a Assessoria Jurídica se manifestou sobre tais assuntos se o erro vem acontecendo desde 1996 (...) um conselho que é imoral não pode trazer recurso para o estado na ordem de um bilhão trezentos e noventa e oito milhões, na história dessa Secretaria. Um Conselho que é imoral, não pode aprovar plano nenhum, então, eu rejeito de pronto esse parecer, por essa questão da imoralidade”. (PAULA, P. In Ata 54/98-CET, 25/11/1998, p.3)

(...) “o CET passou a ser considerado sob este ponto de vista (imoral), a partir do momento que nós cobramos da Secretaria o cumprimento de uma resolução do Conselho. Enquanto

139 AJ baseou-se no fato de que a eleição do presidente do Conselho não obedeceu à alternância e que o mandato pela vez deveria ser exercido pelo poder público. Sobre a explicação dos Conselheiros, de que os representantes do poder público abriram mão do exercício da presidência, a AJ argumentou que “um representante não pode abrir mão de um direito que não é exclusivamente seu, mas da categoria que representa” (Ata nº 54/98-CET, 25/11/1998, p 2)

isso não aconteceu, a Secretaria não se manifestou”. (QUAQUARINI,W. In Ata 54/98-CET, 25/11/1998)

(...)“um advogado interpreta a Lei segundo as conveniências que o fato coloca (...) às vezes a interpretação da lei, num dado momento, pode beneficiar A ou B; por isso existem os recursos para colegiados superiores (...) Que é o Conselho? qual o papel e qual as suas atribuições? esse é o pano de fundo (...) a CUT só veio participar e só deliberou nos seus Congressos a participação nos fóruns institucionais tripartites por ter entendimento de que os Conselhos, por terem caráter deliberativos, não estão subordinados a nenhuma estrutura de poder (...) A CUT tem entendimento de que, nos Conselhos, inclusive o CODEFAT, uma vez deliberado, o Ministério não pode deixar de implementar suas deliberações, elas são soberanas, não dependem de outra autoridade ou de outro ator nesse processo (...) se o entendimento desse Conselho é de que ele não delibera, ou se delibera, depende de uma homologação superior externa, a CUT no outro dia está fora”. (RAIMUNDO, H. R. In: Ata 54/98, 25/11/98 p. 4-5)

Após discussões, inclusive com *break* para fechamento de proposta, definiu-se suspender a reunião e criar comissão tripartite para consultar a Procuradoria Geral do Estado - PGE.

O parecer da Procuradoria Geral foi apreciado pelo Conselho no dia 01 de dezembro de 1998, conforme registro em Ata nº 55/98-CET.¹⁴⁰ O parecer esclarece que a renúncia dos representantes da bancada governista à presidência não invalida os atos do CET, “em virtude da inexistência legal da obrigatoriedade de sua aceitação e incomprovação de prejuízo ao sistema de rodízio entre bancadas” (Ata nº 55/98-CET, 01/12/1998, p. 6). Feitos os esclarecimentos sobre o parecer, os conselheiros fizeram sugestões para assegurar o papel de deliberação do CET, como criação de lei estadual para validar o papel do CET e suas atribuições e, também, de agendar conversa com o CODEFAT sobre a vinculação/subordinação do CET à Secretaria do Trabalho.

Sobre a PED na reunião do dia 01/12/1998, o conselheiro Heitor R. Raimundo – CUT, solicitou que fosse formalizado pela SERT ao CET o uso dos recursos R\$ 375.000,00 da PED, que não foram aplicados. Dessa forma, a PED foi saindo da pauta de discussão do CET com algumas cobranças informais sobre o assunto: Ata nº 58/99, 24/02/1999 – Conselheiro da CUT questiona devolução de R\$ 700.000,00 do convênio MTE/CODEFAT referente a PED. Solicita retomada das conversações com UFPR visando a retomada da PED; Ata 59/99-CET,

140 Cópia do parecer da PGE Anexo 11

09/03/1999 – Conselheiro da CUT cobra encaminhamentos de várias deliberações das atas incluindo questão da PED; Ata nº 62/99 – CET, 28/04/1999, a PED entrou como item 4 de informes sem definição sobre a mesma; Ata nº 63/99 – CET, 26/05/1999 – A reunião aprovou Plano de Trabalho 99, conforme registro em ata. Além dos cortes promovidos pelo MTE em programas, foram cortados também os recursos destinados à PED/99, por conta da sua não utilização em 1998. Os conselheiros representantes dos trabalhadores e dos empregadores lamentaram o fato:

“representantes da CUT, lamentaram a não contratação da PED em 1998 por resistências de setores do governo do Estado, que optaram pela PME, mas que a mesma vem revelando índices de desemprego também muito altos (11,2%), igualmente não divulgados pelo governo (...) lamentam a perda de um instrumental importante como a PED que, além do índice de emprego e desemprego, continha outros 30 itens que subsidiavam pesquisadores, instituições de ensino e políticas de ação,¹⁴¹ sem falar da devolução de recursos do FAT”. (Ata nº 63/99 – CET, 26/05/1999, p. 4)

A polêmica gerada com o fim da PED foi significativa para o CET/PR. Os conselheiros explicitaram pensamento sobre o CET enquanto organização. A forma como o governo tratou a questão demonstrou o limite do poder deliberativo do CET e as táticas de poder utilizadas além do recurso burocrático, com a entrada em cena da Assessoria Jurídica questionando a legitimidade do CET e de suas ações. Tal fato explicita a prevalência do poder executivo em face das demais representações, capaz de desmobilizar o CET.

A partir da polêmica da PED, os conselheiros perceberam a necessidade de acompanhar cada item de deliberação do CET, sugerindo que, ao início das reuniões fossem relatados os encaminhamentos tomados sobre decisões, através de uma planilha com síntese deles, o que ocorre a partir da Ata nº62/99-CET, 28/04/1999. E também ficaram atentos para com o exercício da democracia naquele espaço, elementos a serem aprofundados a seguir.

4.2.5 Democracia participativa & representação democrática

141 Muitas das pesquisas realizadas por entidades sindicais com base nos dados do DIEESE ficaram prejudicadas, por exemplo: “O Rosto dos Bancários”, pesquisa nacional promovida pela Confederação Nacional dos Bancários em 2001, com base em resultados da PED, deixou o Paraná de fora, por conta de falta de dados.

Procuramos neste estudo ampliar o debate a respeito da democracia e dos espaços institucionais democráticos, em que o CET faz parte. Nessa perspectiva buscamos conhecer os limites de ação política através da análise da atuação dos conselheiros do CET. Ao analisar a visão que os conselheiros têm do CET/PR enquanto espaço democrático. As respostas mantiveram o diferencial por segmento. A maior parte dos representantes do poder público (88%) consideram o CET/PR um espaço igualitário; resposta idêntica à dos empresários (88%); no caso dos trabalhadores, apenas 20% consideram o CET um espaço igualitário, 50% consideram-no igualitário, mas com limites e para 30% dos trabalhadores, o CET se apresenta de forma desigual:

Identificamos, na fala dos trabalhadores concepções com os seguintes significados: a) Estado como representação de interesses, b) Aparatos de dominação do Estado e c) Perspectivas da participação democrática.

a) Estado como representação de interesses

(...) “veja bem, o poder público do Estado Brasileiro, na sua concepção, ele não faz a defesa dos interesses da maioria, então aí tem uma aliança entre empresário e poder público em tese que, na verdade, já se torna desigual em relação à bancada dos trabalhadores...”
(Conselheiro H, representante dos trabalhadores, out/2001)

Percebemos através das entrevistas a identificação por parte dos trabalhadores do Estado como representação de interesse, na crítica marxista, expressão direta dos interesses da burguesia. Os relatos transparecem também a visão do sistema capitalista, à medida que de certa forma os trabalhadores compreendem (isso não quer dizer que aceitem) a dependência estrutural da sociedade e do Estado capitalista perante o capital. A “concordância” da situação de intermediação do empresariado no Estado faz parte do compromisso democrático. Assim, ao fazer a opção pela democracia os trabalhadores buscam nos espaços de decisão a construção de sua hegemonia sobre o conjunto da institucionalização democrática.

b) Aparatos de dominação do Estado

(...) “o ponto de vista do processo de tomada de decisão não é tão igualitário, obviamente

que o poder público, se quiser e se tiver intenção de encaminhar determinadas questões pelo fato de ter a máquina na mão, acaba tendo, digamos assim, um peso um pouco diferenciado do que as demais bancadas”. (Conselheiro M, representante dos trabalhadores, nov/2001)

(...) “o fato do poder público ter em suas mãos muito mais informações e um corpo técnico para atuar, para assessorar, para planejar as ações que são executadas a partir das decisões do conselho, eu sinto que as bancadas ficam um pouco prejudicadas (...) as representações dos trabalhadores e dos empresários não têm condições de acompanhar de monitorar, *pari e passu*, tudo o que se faz no âmbito das políticas de emprego e renda. Já, os integrantes da bancada do poder público, têm esta capacidade, porque eles têm todo o corpo técnico é mantido inclusive, com recursos do FAT; o que não ocorre com as representações dos trabalhadores da CUT, da Força Sindical, da SDS e da CGT e dos empresários. Então, isso gera uma certa dificuldade; quem tem o controle da informação normalmente tem poder.” (Conselheiro T, representante dos trabalhadores, out/2001)

Percebemos interferência do poder público em vários episódios de debates no Conselho, não só nas polêmicas registradas na seção anterior, caso das Cooperativas de Trabalho e da PED, mas em outras relacionadas à própria estrutura organizacional, ER's, comunicação do Conselho, defesas de projetos.¹⁴²

Apesar de perceberem limitação na ação, os trabalhadores consideram a participação no CET/PR. Acreditam que através de atuação qualificada e articulada conseguem aprofundar o debate sobre assuntos relevantes e colocar o seu ponto de vista. Há um esforço da parte dos trabalhadores para superar os limites de ser “minoria”. A credibilidade na participação faz, por exemplo, com que os conselheiros suplentes representantes dos trabalhadores participem

142 As ingerências começam no nível superior através de MP's, exemplo: MP 935 cancela prazo repasse do PIS/PASEP ao FAT - Ata nº 5/95-CET, 04/04/1995; MTb descumpra Res. 76 CODEFAT - Plano Plurianual reduzindo 40% do total programado - Ata 08/95-CET, 27/06/1995; MTb transfere recursos do FAT para Saúde - Ata 10/95 -CET, 01/08/1995, MTb reduz recursos do PLANFOR 98. Em nível estadual, as atas registram denúncias de não divulgação da fonte dos recursos (FAT) pelo governo de Estado em suas propagandas: Ata nº 38/97-CET, 08/08/1997 e, também, nos cursos promovidos pela SERT: Ata nº 50/98-CET, 26/08/1998. Redução dos recursos do PLANFOR 98: nota-se que a CFP não convocou Comissão de acompanhamento para fazer readequação de projetos Ata nº 43/1998, 26/02/1998; situação idêntica ocorreu na discussão de remanescentes de recursos do PLANFOR (aplicações, aditivos e cancelamentos de contratos): Ata 46/98-CET, 14/05/1998. Defesa de Projeto Linhão de Emprego utilização de recursos do FAT- Ata 45/98-CET, 06/05/1998, mais adiante foi denunciado que não havia citação da fonte de recursos do projeto pela PMC. Outras denúncias foram relatadas pelos representantes dos CMT's, por exemplo, sobre protocolo da SEID garantindo repasses de recursos do PEQ sem consultar os CMT's e, também, interferências dos ER's nas decisões dos CMT's alterando demandas sem consultar

efetivamente das discussões, das reuniões e se integrem nas comissões de trabalho e atividades, como oficinas, seminários, além das articulações.

c) Perspectiva da participação democrática

(...) “ este espaço você conquista através da sua participação (...) num dado momento, você consegue vencer algumas propostas mesmo sendo minoria e, em outras horas, quando o governo joga pesado, se articula internamente é difícil. (...) é um espaço que você não deve esperar ter maioria, você deve buscar esta maioria pela atuação (...)” (Conselheiro H, representante dos trabalhadores, out/2001)

(...) “ a bancada dos trabalhadores, também, às vezes se impõe, quando vê que alguma coisa está querendo ser imposta de uma outra forma, então a bancada dos trabalhadores mesmo sendo minoria se impõe. Ou, às vezes, inclusive, registra votos de protesto, que isso não fica bem para os demais membros do conselho.”(Conselheiro A , representante dos trabalhadores, dez/2001)

Essas articulações podem ser percebidas nas atas e em assuntos polêmicos como o caso das Cooperativas de Trabalho. Num primeiro momento, a bancada esteve desarticulada, mas depois, percebendo as conseqüências da aprovação da Res. das Cooperativas de Trabalho, os trabalhadores uniram-se enquanto classe, buscando respaldo externo, através do Ministério Público do Trabalho. No caso da PED, principalmente, os representantes da CUT procuraram o convencimento dos demais conselheiros sobre a manutenção da pesquisa e utilizaram, como forma de pressão, representantes de entidades sindicais filiadas que se fizeram presentes nas reuniões onde o tema estava em pauta, bem como a participação dos pesquisadores da PED. Também fizeram uso de propostas de encaminhamentos administrativos junto ao CODEFAT e ao MTE, que se concretizaram em articulações informais junto àquelas instâncias.

Em entrevistas, os conselheiros foram indagados se em algum momento tinham sido pressionados para aprovação de projetos ou tomada de posição em discussão presente na pauta do CET; as respostas organizadas estão no Quadro 13 e revelam discrepância.

QUADRO 13 INTERFERÊNCIA NO PROCESSO DE DECISÃO

REPRESENTAÇÃO	RECEBERAM PRESSÃO NO CET?	
	SIM	NÃO
<i>PODER PÚBLICO</i>	0	9
<i>TRABALHADORES¹</i>	4	7

EMPREGADORES	0	6
TOTAL	4	22

FONTE: FONTE: Eliana M. dos Santos; 2002. “A experiência do CET/PR”. Entrevistas.

Notas: (1) dois dos conselheiros representantes dos trabalhadores não responderam a questão

Somente os trabalhadores afirmaram terem sido pressionados; 36% alegaram que receberam pressão de políticos e de empresários para aprovação de projetos, na forma de *lobbies* de empresas e, também, de entidades sindicais para aprovação de projetos de qualificação profissional.

Os representantes dos empregadores foram unânimes em afirmar não terem recebido nenhum tipo de pressão. Quanto ao poder público apesar de afirmarem não terem sido pressionados, o relato abaixo não sustenta essa afirmação.

(...) “para ser sincero eu só tive um problema, que até pode ser engraçado, porque eu sempre achei que no Conselho faltava e ainda falta um pouco, o que eu chamei de relatórios de progresso (...) numa ocasião solicitei em reunião que eu queria saber por exemplo, dos R\$10.000,00 que seriam qualificados no setor industrial, em que setores seriam qualificados? (...) de repente eu fui quase que, tipo alijado, eu fiquei fora do Conselho durante algumas reuniões, porque alguém pediu que eu não participasse mais, porque eu estava perguntando coisas que eu não devia”. (Conselheiro E, representante do poder público, out/2001)

A situação citada revela falta de entrosamento entre o ator e a entidade representada, dificultando o processo de decisão no CET e também uma atuação mais segura do conselheiro, condição essa, que poderia ser amenizada com planejamento de metas claras de atuação.

Outros fragmentos registram o quanto os espaços tripartites estão sujeitos a intermediações clientelistas, expondo a contradição na formulação de Políticas Públicas.

“Olha, eu vou dizer uma coisa para você, graças a Deus não recebi nenhum tipo de pressão, mas, não vou dizer que não existem pressão, existem (...) (Conselheiro EC, representante do poder público, jan/2002)”.

(...) “sempre os grupos interessados vêm pedir (...) mas não adianta nada pressionar (...) isso lá não adianta ele (CET) é muito independente, ele não deve obediência a ninguém, porque as pessoas não são remuneradas, então ninguém depende de ninguém, é a grande vantagem de não remunerar as pessoas”. (Conselheiro C, representante dos empregadores,

março/2002)

“(...) você recebe, às vezes, uma ligação, às vezes uma cópia de um projeto de qualquer entidade. Eu tenho por hábito, os que eu recebo, eu procuro encaminhar, procuro ver e tal. E quando eu vejo que não é viável, na minha ótica, eu vou buscar informação com outros, e tal (...) vou dar retorno para o cara que não vai dar para advogar por aquela causa, por a, b ou c. Mas você recebe isto sim: olha nós vamos entrar com um projeto na Secretaria, queríamos ver se você pode nos ajudar na aprovação, e tal (...) a conduta é sempre aquela, quer dizer: é ético? é moral? Interessa para a comunidade aquele projeto? Qual o benefício que vai trazer? Aí nos encaminhamos, do contrário, às vezes tem alguns que você recebe aí, engaveta e dá o retorno de que não foi possível, mas pressão não, você recebe pedidos”. (Conselheiro PP, representante dos empregadores, nov/2001)

Os relatos nos levam a concluir que a ausência de espaços mais amplos de participação e formulação, que priorizem a discussão de demandas e critérios através de um processo de avaliação permanente da conjuntura local e das políticas públicas, favorece às reivindicações clientelistas. Esses elementos dificultam o controle social não só do planejamento, mas também a forma como os recursos são aplicados. Apesar do formato de discussão e aprovação descentralizado, existe interferência do poder público nas decisões, decorrente, principalmente, do fato de o sistema de planejamento das atividades, como a experiência dos encontros regionais, por exemplo, contemplar com maior ênfase a representação do corpo funcional, que são técnicos responsáveis em executar as políticas. Este fenômeno tem variáveis que devem ser consideradas, no que se refere aos CMT's: primeiro, o fato de que existem falhas na representação e composição dos CMT's e ainda não foram sanadas. Um segundo fator é a questão da mobilização ou motivação das entidades representativas, que acaba desdobrando-se em outras situações: desconhecimento por parte das entidades do funcionamento destes espaços e, também, da importância da participação nas decisões públicas. Há que considerar ainda o problema da disponibilidade de tempo na participação e preparação da intervenção, muitos por não conseguirem acompanhar a dinâmica exigida, acabam se auto-excluindo do processo decisório.

Percebemos, neste capítulo, os limites de ação política dos espaços institucionais de caráter democrático, como o CET/PR. Situamos em primeiro lugar, a ausência de debate com

a sociedade sobre a criação do Conselho, que chegou apenas em alguns setores da sociedade organizada; os principais demandantes das políticas públicas de emprego estão fora do espaço de representação. Mesmo para setores organizados há um distanciamento entre o representante e o representado, percebido no esvaziamento do debate dentro da entidade sindical de origem em relação à participação e aos temas em questão.

Outro limite refere-se à pauta de discussão do CET, constricta às questões dos recursos do FAT. As propostas de inclusão de outros assuntos no CET, com instalação de Comissões e Grupos de Trabalho, como exemplo, GT Trabalho Adolescente, GT Relações de Trabalho, tiveram pouca consequência. O primeiro, quando criado, tinha a intenção de ser permanente e chegou a elaborar trabalhos (seminários, debates, fórum) mas com pouco envolvimento do Conselho. Quanto ao GT Relações de Trabalho, nota-se diferentes expectativas, os empresários por exemplo, colocaram a discussão da flexibilização de direitos e mudanças na CLT, temas de resistência entre os trabalhadores. As dificuldades de encaminhamentos junto à ULT, responsável pela coordenação do GT acabou inviabilizando de vez o grupo.

A forma como foram resolvidas as polêmicas revelou sobre os limites dos conselhos tripartites. Com forte ligação às estruturas governamentais submetidas muitas vezes à lógica do Estado e às pressões do sistema de forças hegemônicas, a introdução do tema Cooperativa de Trabalho no CET evidenciou interesses privados na questão. O estabelecimento do conflito além de explicitar diferentes projetos revelou estratégias dos atores e o grau de mobilização dos mesmos. Neste caso, percebemos que ainda que o proponente da proposta tivesse respaldo político pelo cargo executivo e, também, pelo apoio da bancada dos empresários e anuência de estruturas do Estado como o caso da DRT, os trabalhadores mostraram maior poder de articulação, organizando debates no interior do estado e solicitando intermediação de outras instâncias como o MP.

Verificamos, com o caso da PED, o limite deliberativo do Conselho em que as decisões aprovadas são passíveis de veto por parte do executivo e a recusa se traduz na não assinatura de contratos aprovados e de não encaminhamentos as deliberações. Nesse sentido, o dilema do CET é deliberativo, pois discute e aprova resoluções e propostas políticas, mas não tem o

poder de implementá-las, tarefa que compete ao executivo. Este fato levou-nos a questionar sobre o que são os conselhos tripartites. Podem ser considerados esferas públicas caracterizadas por espaço democrático com participação de atores coletivos? Até que ponto os conselhos exercem poder público? Podem exigir respeito às suas decisões? De que forma?

Percebemos também algumas potencialidades criadas através do CET/PR. O próprio encontro com atores historicamente antagônicos, empresários e trabalhadores, trouxe dinâmica de aprendizado em negociação, fazendo com que diferentes atores percebam as contradições internas e, também, o que existe de comum. Percebemos, uma certa unidade entre os membros do CET/PR, uma visão de pertencimento que favoreceu, em alguns momentos, a formação de coletivos de discussão, com elaboração de propostas e resoluções para o Sistema Público de Emprego, das quais destacamos a de levar em consideração a PEA como critério básico na liberação de recursos do FAT e da realização de seminários regionais para discussão de demandas.

5- CONSIDERAÇÕES SOBRE OS LIMITES E POTENCIALIDADES DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO DO PARANÁ

Ao estudar o CET como espaço de decisão coletiva, procuramos racionalizar sobre as formas de exercício da democracia. Não se trata de apontar para um ou outro modelo de democracia, mas questionar acerca dos espaços institucionais democráticos enquanto esferas de decisões públicas e, também, sobre o modelo corporativo de representação.

Por mais simpatia que possa transparecer este trabalho à democracia participativa, temos consciência de seus limites. Alguns estudos sobre experiências concretizadas através do Orçamento Participativo por exemplo, sugerem um certo esgotamento de sua capacidade mobilizadora, fruto do reduzido espaço de abrangência decisória. Por outro lado, exige um amplo processo de discussão e articulação. A experiência tem demonstrado que apesar do amadurecimento e inclusão das pessoas no processo de tomada de decisões, a capacidade mobilizatória exige constantemente inovações e convencimento à participação. Tarefa nem sempre assimilada, por exigir um alto grau de voluntarismo e dedicação dos participantes. Dessa forma acreditamos que é preciso pensar a democracia na perspectiva do seu significado, refletir sobre a democracia representativa enquanto mecanismo organizador dos interesses que representa e pensar a funcionalidade da democracia participativa.

Uma das nossas constatações é que a democracia representativa tende a funcionar como um apoderamento da vontade dos representados num misto de delegação. O exercício passa a ter um caráter de poder de decisão com certo grau de autonomia no processo. E isto é perceptível quando constatamos que as discussões e tomadas de posição não são debatidas com a base de representação dos conselheiros, conforme mostraram as entrevistas transcritas; fator esse que tende a ter peso diferenciado para as categorias, não só nos resultados das políticas públicas, mas também no desgaste da democracia, quando limita a participação e o exercício da cidadania.

Identificamos como mecanismo regulador de interesse, o próprio modelo corporativo de representação. Os atores assim representados ao reconhecerem o outro acabam reconhecendo

a si próprios, assumindo um *status* de interesse de classe. Este representar exige aprendizado, coerência nas propostas defendidas e favorece a busca de soluções conjuntas, levando-se em conta toda a diversidade que um espaço deste representa, traduzido no “consenso progressivo” buscado pelos conselheiros do CET. O resultado do consenso é fruto de discussão e aprofundamento das questões, assim os atores com maior capacidade de informação, argumentação e articulação acabam levando vantagem no processo de convencimento dos demais. Dessa forma, o consenso também promove a exclusão quando nem todas as demandas são atendidas.

O estudo do CET/PR apresentou elementos empíricos fundamentais para percepção dos limites e potencialidades dos espaços institucionais democráticos.

Na primeira parte da argumentação presente no terceiro capítulo, que trata das PPE e do CET, procuramos contextualizar onde o CET se insere, buscando entender a natureza de sua existência. Este estudo foi fundamental para o entendimento de toda a problemática da questão do emprego e políticas públicas no Brasil. Dessa forma, percebemos o quão limitado o CET/PR se apresenta no processo de formulação, execução e avaliação das PPE, com reduzida capacidade produtiva e reduzido poder de influência na formulação destas, fato que revela o limite do potencial democratizante e também de governabilidade do CET/PR.

Na segunda parte do trabalho, inserida no quarto capítulo, vimos as características dos conselhos gestores, os arranjos institucionais que permitiram a criação dos espaços públicos de decisão, na conjuntura de meados dos anos 1990 no país, bem como os seus limites, contradições e potencialidades dos mesmos. Estes elementos também se revelaram com a confrontação das hipóteses.

Evidenciamos um hibridismo próprio da caracterização e junção das afirmações que, com as devidas precauções de graus de intensidade, nos mostram que as duas hipóteses podem ser confirmadas:

O CET/PR é limitado enquanto espaço institucional democrático.

A motivação maior da participação está centrada na disputa pelos recursos do FAT.

Estas afirmações estão diretamente conectadas e caracterizam elementos de limitação do CET/PR. Concluímos que a dificuldade central do CET/PR é que ele não conseguiu estabelecer-se como um fórum de esfera pública, pois pouco avançou na discussão de políticas públicas. Os debates ficaram centrados na pauta preestabelecida, na maioria das vezes pelo poder público, em torno de distribuição dos recursos do FAT, acompanhamento do calendário, etc. Situação agravada pelos limites da dinâmica interna, reuniões bastante burocráticas e formais, pouca motivação à participação. A tentativa de colocar outros assuntos em pauta como a criação de grupos temáticos de trabalho, sobre criança e adolescente, relações de trabalho, entre outros, não prosperaram, o que reforça a ênfase da participação no que se trata da distribuição dos recursos do FAT. A comissão de acompanhamento do PROGER por exemplo, depois que perdeu a autonomia na aprovação dos projetos e distribuição dos recursos não mais funcionou, embora tenha sido deliberada a sua reconstituição. A comissão de acompanhamento aos Conselhos Municipais apresentou reduzida capacidade de trabalho, limitando-se a encaminhamentos de documentação e agendamento de participação nas reuniões do CET, tarefas realizadas quase exclusivamente pela secretaria executiva do Conselho. A comissão de acompanhamento do Sistema Público de Emprego parece não ter encontrado ainda uma dinâmica de trabalho, ao não haver relato de reunião dos membros da comissão ou de outra atividade realizada. As informações continuam sendo repassadas pelos responsáveis das coordenadorias (CESINE, IM, SD), sem espaço para aprofundamento. A comissão de acompanhamento do PEQ parece ser a única a funcionar efetivamente, o que reforça a segunda hipótese, ou seja, o interesse dos diferentes atores na distribuição dos recursos do FAT motiva a participação neste espaço de decisão. Através do PEQ, as representações de interesse no CET têm possibilidade de discutir prioridades e demandas na distribuição dos recursos para qualificação e requalificação profissional no estado. Destacamos porém, que o funcionamento desta comissão segue um roteiro bastante previsível, ou seja, discussão de projetos, calendários, prazos, recursos etc, sem aprofundar conceitos sobre metodologia, conteúdos, programas, papel e resultados concretos do PLANFOR. E isso acontece apesar dos atores

reconhecerem que a experiência de qualificação profissional promovida com os recursos do FAT não atende de fato a seu propósito e não representa garantia de emprego

Em relação à participação, concluímos que o esforço da descentralização das demandas com discussão regionais, apesar de representar um avanço, ainda está permeado de falhas, com resquícios de populismo e clientelismo. A participação nestes fóruns de decisão ainda está concentrada no poder público, representado pelos técnicos do sistema público; falha, não só da ausência da ampliação da participação, mas também da articulação das outras categorias, principalmente das centrais sindicais. Estas práticas ilustram a necessidade de fortalecer espaços de participação na formulação e gestão das políticas públicas que contemple o debate na sociedade e a realidade social.

O problema do CET é que o espaço da participação foi reduzido pelo da representação. A dificuldade está em legitimar a representatividade, em garantir sintonia entre o Conselho e a sociedade. Aí vemos o papel fundamental das centrais sindicais, que é fazer da participação um processo de mobilização.

Nesse sentido, percebemos reduzida articulação dos representantes dos trabalhadores, reflexo de ausência na priorização da participação dos espaços de decisão. Os relatos das entrevistas transpareceram certa articulação e trabalho coletivo somente nas discussões em torno dos PEQ's. A Força Sindical afirmou realização de Conferências de Formação Estadual para aprovar as demandas do Plano Estadual de Qualificação e Requalificação no que diz respeito à sua base sindical, com a participação dos secretários de formação dos sindicatos filiados. No caso da CUT, também são realizadas conferências regionais e estaduais com a participação dos atores envolvidos das micros regionais e estaduais de formação. Percebemos, porém, que toda esta articulação está muito presa às demandas da formação profissional. Sem desmerecer os resultados da formação da CUT, percebemos que a sua estrutura de formação fixou-se nos programas financiados com recursos do FAT, e isto se torna um problema a medida que os sindicatos não mais se responsabilizam pela formação sindical, negligenciando a participação na discussão de projeto político e, principalmente, no financiamento. O corte dos

recursos ocorrido em agosto de 2002, por exemplo, foi uma prova concreta do risco desta dependência, ocasionando a paralisação dos projetos.

Outro fator de desmobilização é o consumo de energia dos atores e entidades, com reflexo maior para os trabalhadores, traduzido na dificuldade em conciliar ações estratégicas de base, investimento na politização e capacitação de novos gestores. Falta estrutura e garantias mínimas de respaldo, a ausência na base, por exemplo nem sempre é respaldada. Notamos também, em relação aos trabalhadores dificuldade no acompanhamento dos gestores de políticas públicas. Exemplo disso é a CUT embora a entidade tenha programa de formação nesse sentido, falta um canal de articulação e socialização entre os conselheiros e a entidade. A viabilização de canais, além de qualificar a ação política poderia se constituir em mecanismo de ampliação e participação social.

O estudo nos revelou que, mesmo com as limitações, o CET constitui um importante espaço, com grande potencial, pela capacidade de reunir diferentes atores representando diferentes projetos. Através de sua práxis, as divergências são explicitadas e discutidas. Sendo um espaço coletivo, as decisões tendem a buscar um *status* público. O espaço das diferenças que pressupõe decisões, oferece mais chance de ganhos coletivos, pois o grau de cooptação e mecanismos autoritários tendem a ser menores. Além do que, as discussões em busca de consenso possibilitam o vislumbramento de alternativas antes imperceptíveis e faz, também com que se acessem outros mecanismos de participação que, num primeiro momento, aparecem limitados mas têm possibilidade de se tornarem mais participativos.

Outro ponto positivo é que a experiência do CET proporcionou acesso dos representantes junto ao Estado, principalmente aos trabalhadores, cujos canais de acesso restringiam-se às questões ligadas a instâncias do trabalho, como a DRT, MPT. Esta aproximação foi fundamental para desmistificação do Estado, percebendo falhas e fragilidade em sua estrutura. Os participantes puderam perceber que na prática o Estado se constitui como resultado de correlação de forças. Assim, no CET, puderam ser percebidos diferentes projetos, que permearam o discurso da descentralização, entendida por um lado como o processo do espaço de gestão coletiva como estímulo à privatização de serviços e outra que visa aproximar o

público alvo, o usuário das políticas públicas. A dificuldade na abertura de canais de participação e de elaboração das políticas públicas acaba reforçando a primeira opção. Vemos com preocupação a dinâmica que se evidenciou no CET, no que diz respeito à distribuição de recursos, quando os atores tomam para si o processo de qualificação e formação dos trabalhadores sem uma discussão aprofundada sobre metodologia, conteúdo e resultados. Este fato tem relação direta com o grau de inclusão dos interesses organizados no processo decisório. O isolamento das pressões e interesses mais globais favorece a predominância dos interesses corporativos e apresenta-se o risco de fazer dos espaços de decisões coletivas uma espécie de combinação distributiva. Nesse sentido faz-se necessário não só reinventar a democracia, mas também o Estado, resgatando o seu caráter público.

A experiência do CET, bem como de outros conselhos gestores ainda é recente, por isso precisa ser entendida como um processo em construção. Apesar de ser uma experiência recente algumas contradições puderam ser percebidas neste estudo; uma delas é a própria institucionalidade do CET enquanto espaço democrático. A reduzida institucionalidade democrática favorece o desrespeito ao seu caráter deliberativo, a ausência de mecanismos aperfeiçoados de participação da sociedade na elaboração das políticas públicas e, fortalecimento de práticas de interesses corporativos de características patrimonialista e clientelista.

Pretendeu-se com este estudo suscitar algumas reflexões sobre o processo de decisão coletiva dos quais caracterizam os conselhos gestores, no que diz respeito à elaboração de políticas públicas e participação democrática. Acreditamos que muitas das questões merecem ser aprofundadas, mas se o estudo contribuir para incentivar esta demanda já terá atingido o seu propósito.

6- REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Corporativismo em declínio? In: DAGNINO, E. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1994.
- ANDRADE, E. T. *A Força do Povo: do clientelismo diádico ao clientelismo de massas*. Blumenau: Letra Viva, 1996.
- ANTUNES, R. *O novo sindicalismo*. São Paulo: Ed. Brasil Urgente, 1991
- _____. *Os sentidos do trabalho*. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 1999
- AZEREDO, B. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*, São Paulo: ABET, 1998.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- BÓGUS, L. e PAULINO, A. (Orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- BOITO, A.J. *O sindicalismo de Estado no Brasil*, São Paulo: Edusp, 1991.
- _____. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo: Xamã, 1999.
- BOUDON, R. *Tratado de Sociologia*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- CAMPOS, E. *A política de formação profissional do sindicato dos bancários de Curitiba em face da reestruturação capitalista*, Curitiba: 2000, 206 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 1.
- CARVALHO, J.M et al. *Psicossociologia das organizações*, Alfragide: MacGraw-Hill de Portugal, 1996.
- CASTRO, D. e MACEDO, B. “O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores”. In: *Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Brasil e Contexto Internacional*. São Paulo: DIEESE, 1998.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia*. São Paulo: Cortez, 1997.
- HAZEL, F. Movimentos Sociais. In: BOUDON, R. *Tratado de Sociologia*. Rio, Jorge Zahar Ed., 1996.
- COLAÇO, R.L. *Inovações institucionais em gestões participativas: Limites e Possibilidades do Orçamento Participativo de Florianópolis (1993/1996) para romper com formas tradicionais de gestão e impulsionar a formação de esferas públicas democráticas*, Florianópolis, 1999, 255 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Catarina.
- COMTE, A. *Opúsculo de Filosofia Social*, São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1972.

- COSTA, V. M. R. Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial. In DAGNINO, E. *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo Brasiliense, 1994.
- CROZIER, M. e FRIEDBERG, E. *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil, 1977
- _____. *O fenômeno burocrático*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- CUT. *Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego: a experiência da CUT de 1998 a 1999*, Florianópolis: Rocha Gráfica, 2000.
- _____. A CUT e o Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT: Subsídios para ações de fiscalização e controle dos programas de emprego e renda. In *Emprego e renda* (cadernos da CUT), nº 3 maio de 2000.
- _____. *Emprego e Renda* (cadernos da CUT), nº 2 novembro de 1999.
- DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores*, DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.
- DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- ELSTER, J. *Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos*. Lua Nova, São Paulo, n.17, 1989, p. 163-204.
- FALEIROS, V.P. *A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez, 1980.
- FIDALGO, F. *A formação profissional negociada: França e Brasil, anos 90*, São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.
- FOUCAULT, M. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1971
- FREITAS JUNIOR, A. Do protecionismo à desregulação: mudanças do papel do Estado na esfera das relações de trabalho. In BÓGUS, L. e PAULINO, A. (Orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- GIANNOTI, V. *Cem anos de lua da classe operária no Brasil*, mmeo, s/d
- _____. *Medeiros visto de perto*. São Paulo: São Paulo Indústria Gráfica e Editora, 1994.
- _____. *Força Sindical: a central neoliberal de Medeiros a Paulinho*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002
- GOHN, M.G. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.36-38.
- GOMES, A.L. Histórico da Política de Assistência Social no Brasil. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-25.
- GOMES, M. (Org.) *Democracia, cidadania e participação*. Curitiba: edição independente, 1991.
- GRAMSCI, A. *Conselhos de Fábrica*. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- GRANOVETTER, M. & SWEDBERG, R. *The Sociology of Economic Life*. Boulder. Westview Press, 1992.

- HABERMAS, J. *A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas*. Novos Estudos nº 18, CEBRAP, 1987. p. 103 - 114.
- HARVEY, D. *Condição pós moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 2.ed. São Paulo, Loyola, 1993.
- HOFFMANN, H. *Desemprego e Subemprego no Brasil*, 2. ed. São Paulo: Ática, 1980.
- LOJKINE, J. *A Revolução Informacional*. São Paulo: Cortez, 1995.
- MACEDO, B.G. *O FAT e as políticas públicas no Brasil*, 2001, São Paulo: mimeo.
- MARCH, J. G. *Teoria das organizações* (Cap VI). Rio de Janeiro: FGV, 1972
- MARX, K. *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*. In: Textos. São Paulo: Alfa Omega, 1997.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Orientações para a Criação de Comissões Municipais de Emprego*, Brasília, 1997
- NORHIA, N. e GULATTI, R. Firms e seus ambientes. In: SMELSER, N. J. & SWEDBERG, R. (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton N.J: Princeton University Press, 1994.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa? Novos Estudos* nº 31, CEBRAP, 1991. P 25-40.
- _____. *Sobre o Corporativismo e a questão do Estado*. UFMG: Cadernos DCP, Minas Gerais, 1976
- OFFE, C. *Trabalho & Sociedade: Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da Sociedade do Trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista, São Paulo: Brasiliense – CEBRAP, 1977*.
- _____. *O surgimento do anti valor*. Novos Estudos nº22, CEBRAP, 1988. P 8 –28.
- _____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política. In: *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: FAPESP, 1999.
- _____. *A economia política da social-democracia*. Revista USP, (s/d). p. 136-143.
- OLIVEIRA, M. A. Avanços e Limites do Sindicalismo Brasileiro Recente. In: OLIVEIRA, C. A et al. *O mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*, São Paulo: Página Aberta, 1994.
- POCHMANN, M. *Políticas do Trabalho e de Garantia de Renda no Capitalismo em Mudança*. São Paulo: LTR, 1995.
- PRADO, A. Globalização e desemprego nos anos 90. In: DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: artigos dos pesquisadores*, DIEESE; Campinas: CESIT, 1999.
- PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de Direitos. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.53-57.
- _____. Trinta anos de políticas salariais no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A et al. *O mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século*, São Paulo: Página Aberta, 1994.

- RAICHELIS, R. Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p.41-45.
- REIS, F. *Autoritarismo e democracia na república brasileira*, UFMG: Cadernos DCP, nº 8, 1990
- ROLLI, C e FERNANDES, F. Ministério corta verba do FAT para cursos, *Folha de São Paulo*, 28 de julho de 2002, B7.
- SANTOS, B. S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo: In *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, FAPESP, 1999.
- SANTOS, B.S. (Org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, N.R. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo: Pólis, 2000. p. 15-21.
- SANTOS, J.M.P. As políticas públicas de emprego no Brasil: rumo a uma nova institucionalidade. In: CUT. *Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego: a experiência da CUT de 1998 a 1999*, Florianópolis: Rocha Gráfica, 2000.
- SCOTT, R. The subject is Organizations. In: *Organizations, Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey, Prentice Hall, 1992.
- SEIBEL, E. *Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativo para a efetivação de políticas públicas*. Florianópolis. Mimeo. 2000
- SOUTO MAIOR, L. *Secretaria do Trabalho do Paraná: sua história, suas lutas*. Curitiba, Imprensa Oficial, 2000.
- STEIN, E. F. *A ação educativa dos sindicatos de trabalhadores, diante das novas demandas de qualificação e requalificação, decorrentes da reestruturação capitalista*. Curitiba, 2000, 115 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.
- SOUZA, V. *Estado, corporativismo e representação de interesses na política de empregos do Paraná*, Curitiba, IBERT, 2000.
- STINCHCOMBE, A. Social Structure and Organizations. In: MARCH, J. (ed.) *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand Mchally & Co., 1965.
- TACHINARDI, H. Setor privado treina funcionário público. *Gazeta Mercantil*, 18 de agosto de 1997, C8.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TOURAINÉ, A. *O que é democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.
- VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescências. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A.C. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, 2000. p. 27-34.

Outras fontes:

Sites oficiais: Ministério do Trabalho e Emprego e SERT

GAZETA DO POVO – 14/07/82; 10/03/82;

Revista Veja – Editora Abril, Ano 20 – nº9 – 2 de março de 1988

Documentos Oficiais

ATA nº 20 de 05/04/1995 do CODEFAT

BALANÇO GERAL GOVERNO DO PARANÁ DE 1994 À 2001

ATAS de nº 01 a nº 096 – CET/PR

APÊNDICES

APÊNDICE 01 - EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO EM ANOS SELECIONADOS...	176
APÊNDICE 02 – BALANÇO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES	
– DE 1994 À 1999	178
APÊNDICE 03 – PERFIL DOS CONSELHEIROS ESTADUAIS DO CET-PR.....	180
APÊNDICE 04 – PERFIL DOS CHEFES DOS ER's	183
APÊNDICE 05 – PERFIL DOS COORDENADORES DE PROGRAMA.....	185
APÊNDICE 06 - ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO – SPPE/MTE (FONTE: MTE).....	187

**APÊNDICE 01 - EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO EM ANOS
SELECIONADOS**

APÊNDICE 01 - EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO EM ANOS
SELECIONADOS

Ano	Vlrs monetários Moeda vigente 1SM	Vlrs em dólar Comercial*
1940	01 SM	U\$ 100
1975	532,80	58,74
1980	5.788,80	88,37
1985	600.000,00	57,19
1990	8.836,82	51,96
1995	100,00	103,09
2000	151,00	77,43
2001	180,00	77,58
2002	200,00	70,90

Fonte: DIEESE. Elaboração: Eliana M. dos Santos: julho/2002. "A experiência do CET/PR".

* média mês de dezembro

**APÊNDICE 02 – BALANÇO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES
DE 1994 À 1999**

APÊNDICE 02 - BALANÇO DAS DESPESAS REALIZADAS POR FUNÇÕES DE 1994 À 1999

Especificação	Exercício 1994	Exercício 1995	Exercício 1996	Exercício 1997	Exercício 1998	Exercício 1999
01- Legislativa	40.636.415,22	93.307.682,88	110.709.240,87	126.782.640,55	143.044.111,15	157.331.143,86
02- Judiciária	129.534.354,70	277.453.289,36	380.917.901,78	382.711.389,54	2.397.149.563,68	528.149.850,14
03- Adm. e Plan.	197.185.415,00	478.396.776,66	663.325.240,64	917.706.463,62	770.609.382,29	837.464.380,87
04- Agricultura	58.190.427,18	92.371.679,99	130.350.515,92	120.999.185,20	135.656.649,76	110.880.178,26
05- Comunicações*						
06- Defesa Nac. e Segurança Pública	103.804.553,15	223.781.018,33	276.729.526,89	350.934.645,54	369.634.675,36	373.418.105,22
07- Des. Regional	72.241.307,16	136.648.348,74	89.108.213,03	260.071.667,09	139.351.196,72	25.361.818,40
08- Educação e Cultura	402.308.071,75	822.917.927,23	1.011.403.724,19	788.410.577,12	1.379.905.402,16	1.323.871.442,83
09- Energia e Recursos Minerais	3.043.252,82	2.269.607,00	2.992.799,00	3.134.240,00	3.148.801,00	3.219.713,07
10- Habitação e Urbanismo	33.233.135,85	35.109.321,02	88.317.529,50	172.109.206,31	234.657.800,21	152.066.759,96
11- Indústria, Com. e Serviços	13.958.341,89	24.838.178,90	8.494.946,60	23.470.377,41	19.978.355,96	5.111.810.929,62
12- Relações Exteriores **						
13- Saúde e Saneamento	90.727.466,49	158.601.494,59	201.178.884,38	58.695.861,14	53.982.157,57	48.977.239,93
14- Trabalho	3.874.645,22	7.482.819,10	17.719.874,65	29.769.044,62	35.421.582,89	22.018.782,79
15- Assistência e Previdência	287.853.940,87	631.542.376,75	840.220.167,23	941.973.103,62	1.028.028.468,26	1.100.016.801,87
16- Transporte	235.593.799,05	164.218.598,30	233.943.985,37	13.105.418,40	41.776.968,47	8.741.682,36
TOTAL	1.672.185.126,35	3.148.939.118,85	4.055.412.550,00	4.189.873.820,16	6.752.345.115,48	9.803.328.829,18

FONTE: Governo do Estado do Paraná - Balanço Geral – 1994 à 1999

Eliana M. dos Santos, 2002. “A experiência do CET/PR”.

* Os gastos com comunicação estão inseridos junto com Adm. e Planejamento

** Competência do governo federal

APÊNDICE 03 - PERFIL DOS CONSELHEIROS ESTADUAIS DO CET-PR

APÊNDICE 03 - PERFIL DOS CONSELHEIROS DO CET-PR

01 - SEXO

CATEGORIA	Feminino	Masculino	Total
Poder Público	03	06	09
Trabalhadores	00	11	11
Empregadores	00	06	06
TOTAL	03	23	26

02- IDADE

CATEGORIA	25 a 30 anos	31 a 35 anos	36 a 40 anos	41 a 45 anos	46 a 50 anos	51 a 55 anos	56 a 60 anos	61 anos ou +	
Poder Público	01	00	01	03	03	00	00	01	
Trabalhadores	01	01	01	02	02	02	01	01	
Empregadores	00	00	00	01	01	02	00	02	
TOTAL	02	01	02	06	06	04	01	04	

03- GRAU DE ESCOLARIDADE

CATEGORIA	1º Grau Completo	2º Grau Incompleto	2º Grau Completo	3º Grau Incompleto	3º Grau Completo	Pós- Grad. Especialização	Pós – Grad. Mestrado	Pós – Grad. Doutorado	TOTAL
Poder Público	00	00	00	01	04	02	01	01	09
Trabalhadores	02	00	04	00	02	03	00	00	11
Empregadores	00	00	00	02	02	02	00	00	06
TOTAL	02	00	04	03	08	07	01	01	26

04 – ENTIDADE QUE PARTICIPA

Poder Público	SERT 01	DRT 02	SEID 02	SESA 02	SEAB 02	TOTAL 09
Trabalhadores	CUT 03	CGT 02	SDS 01	Força Sindical 03	FETAEP 02	TOTAL 11
Empregadores	FIEP 02	FCP 02	FAEP 01	FETRANSPAR 01	FACIAP 00	TOTAL 06

05- PARTICIPA OU PARTICIPOU À QUANTO TEMPO

CATEGORIA	Até 02 anos	Até 03 anos	Até 04 anos	Até 05 anos	07 anos ou mais	TOTAL
Poder Público	01	01	02	03	02	09
Trabalhadores	03	02	00	02	04	11
Empregadores	01	01	01	01	02	06
TOTAL	05	04	03	06	08	26

06- ACOMPANHOU CRIAÇÃO DO CET/PR?

CATEGORIA	SIM	NÃO	TOTAL
Poder Público	01	08	09
Trabalhadores	03	08	11
Empregadores	01	05	06
TOTAL	05	21	26

07- PARTICIPA OU PARTICIPOU DAS COMISSÕES DE TRABALHO DO CET/PR

CATEGORIA	SIM	NÃO	TOTAL
Poder Público	07	02	09
Trabalhadores	09	02	11
Empregadores	05	01	06
TOTAL	21	05	26

08- PARTICIPOU DE CURSO DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS

CATEGORIA	SIM	NÃO	TOTAL
Poder Público	05	04	09
Trabalhadores	07	04	11
Empregadores	02	04	06
TOTAL	14	12	26

FONTE Eliana Maria dos Santos; 2002. "A experiência do CET/PR".

APÊNDICE 04– PERFIL DOS CHEFES DOS ESCRITÓRIOS REGIONAIS

APÊNDICE 04 - PERFIL DOS CHEFES ER'S

1- IDADE

De 31 a 35 anos	De 41 a 45 anos	Total
02	02	04

2- SEXO

Feminino	01	Total
Masculino	03	04

3- GRAU DE ESCOLARIDADE

2º Grau completo	3º Grau completo	Pós - Graduação	Total
01	02	01	04

4- FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Sim	Não	Não Responderam	Total
01	01	01	04

5- TEMPO DE FUNÇÃO

06 meses ou menos	02 anos	3 anos	Total
02	01	01	04

FONTE: Eliana Maria dos Santos; 2002. "A experiência do CET/PR". Entrevistas.

APÊNDICE 05 – PERFIL DOS COORDENADORES DE PROGRAMAS

APÊNDICE 05 – PERFIL DOS COORDENADORES DE PROGRAMAS DA SERT/PR

IDADE

41 a 45 anos	55 a 60 anos	Total
01	02	03

SEXO

Feminino	0	Total
Masculino	03	03

GRAU DE ESCOLARIDADE

Pós - Graduação	Total
03	

FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Sim	Não	Total
0	3	03

TEMPO DE ATUAÇÃO NA SERT

Desde 95	Total
03	03

FONTE: Eliana Maria dos Santos; 2002 . “A experiência do CET/PR”. Entrevistas.

**APÊNDICE 06 - ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA SECRETARIA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO – SPPE/MTE**

APÊNDICE 06 – ESTRUTURA ORGANIZATIVA DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO – SPPE/MTE (FONTE: MTE)

- 1- Departamento de Emprego e Salário - DES**, nos quais estão vinculados:
- 1.1 *Coordenação Geral de Apoio ao CODEFAT* – compete à coordenadoria, além de outras atribuições, assessorar o CODEFAT nas atividades e programação (organizando congressos, simpósios, seminários e outros eventos); promover a integração entre as ações das Comissões Estaduais de Emprego e as políticas e diretrizes do CODEFAT; assessorar no registro de documentação do FAT (elaborar relatório gerencial, encaminhar publicação sobre legislação do FAT e das decisões do CODEFAT)
 - 1.2 *Coordenação Geral do Seguro Desemprego e do Abono Salarial*, que por sua vez integra: Divisão de Administração e Acompanhamento do Abono Salarial – DAA; Divisão de Informações Gerenciais sobre o Seguro-Desemprego – DISEG; Divisão de Documentação e Arquivo – DDA; Divisão do Seguro-Desemprego-DISED e Serviço de Acompanhamento da Rede de Postos – SEARP. Cada uma delas com uma função específica, análise e emissão de dados, elaboração registro, acompanhamento, que vão se somar aos demais na definição e execução das políticas públicas relacionadas ao Seguro Desemprego;
- 2- Coordenação Geral de Estatísticas do Trabalho e Identificação Profissional – CGETIP**, tem como função coordenar ações relativas ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED Lei nº 4.923/65 e da RAIS e abriga várias divisões:
- 2.1 *Coordenação e Registro Profissional – CIRP*;
 - 2.2 *Divisão de Identificação do Trabalhador – DIT*
 - 2.3 *Divisão da Classificação Brasileira de Ocupações e de Registros Profissionais - DCEBO*;
 - 2.4 *Divisão de Informações Sociais – DIS*;
 - 2.5 *Serviço de Atendimento aos Usuários – SAT*
 - 2.6 *Divisão de Estudos e Pesquisa sobre o Mercado de Trabalho – DIEP*;
 - 2.7 *Serviço de estatísticas do Trabalho – SERT*;
 - 2.8 *Divisão de Apoio Operacional – DIAP e*
 - 2.9 *Serviço de Apoio e Controle da Relação anual de Informações Sociais – SRAIS*
- 3- Coordenação Geral de Emprego**, abriga:
- 3.1 *Coordenação Central do Sistema Nacional de Emprego* - sua função principal é organizar e acompanhar as atividades relacionadas ao SINE;
 - 3.2 *Coordenação do Programa de Geração de Emprego e Renda* - responsável pelo acompanhamento em nível nacional das ações relacionadas ao PROGER;
- 4- Departamento de Qualificação Profissional**, que tem como função principal coordenar a execução de programas relacionados com a formação profissional, promovendo a articulação com as Secretarias de Trabalho dos Estados e municípios, Conselhos Estaduais e Municipais do Trabalho e Instituições de Formação Profissional e Escolas Técnicas.

ANEXOS

ANEXO 01 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS	190
ANEXO 02 – LISTA DOS ENTREVISTADOS	196
ANEXO 03 – NOTA DE ESCLARECIMENTO: A CUT DIZ NÃO AO FAT HABITAÇÃO.....	199
ANEXO 04 – MÉDIAS DECENAIS SALÁRIO MÍNIMO 1940 - 1990	201
ANEXO 05 – RECURSO DO FAT DESVIADOS PARA O FEF – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL 1995 - 1999	203
ANEXO 06 – TARIFAS MEDIAS DE IMPORTAÇÃO, PEA, OCUPADOS, DESEMPREGADOS, BRASIL E GRANDE SÃO PAULO, 1987 A 1993.....	205
ANEXO 07 – MANIFESTAÇÃO DA FORÇA SINDICAL CONTRA O PROCESSO DE FUSÃO DA SERT E SEID.....	207
ANEXO 08 – DOCUMENTO DA CUT SOBRE II CONFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO.....	210
ANEXO 09 – NOTA PÚBLICA DA CUT SOBRE CORTES NO PLANFOR.....	213
ANEXO 10 – DECRETO LEI DE CRIAÇÃO DO CET/PR	215
ANEXO 11 – DADOS DO DIEESE SOBRE DESEMPREGO NO PR E RMC.....	222
ANEXO 12 – PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – PGE SOBRE CET/PR.....	226

ANEXO 01 – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ANEXO 01 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1- ENTREVISTAS COM CONSELHEIROS DO CET/PR

- 1- Perfil do Participante: Nome, sexo, idade, grau de escolaridade, entidade que participa, tempo de participação no CET.
- 2- Como aconteceu a participação de sua entidade no CET/PR? Partiu de convite ou outra forma? Foi feito debate na entidade para escolha do representante e forma de participação? Se sim, como?
- 3- Qual o interesse de sua entidade ou secretaria em participar do CET?
- 4- E a sua motivação individual, o que motiva a sua participação no CET?
- 5- Como se dá o seu processo de participação quando você tem que decidir dentro do CET/PR?
- 6- Os assuntos de pauta e decisões importantes são discutidas no interior da entidade que você representa, antes de serem expostas no CET/PR? Se sim, quais foram os motivos de debate? E por que?
- 7- A participação no CET trouxe mudanças para sua entidade no tratamento de políticas de emprego no Paraná? Quais? Exemplifique?
- 8- Em sua opinião, qual a importância do CET/PR na formulação de políticas públicas de emprego, no Paraná?
- 9- Como você percebe o espaço tripartite? Considera o CET como espaço igualitário, onde, empresários, trabalhadores e governo têm o mesmo poder de decisão?
- 10- Qual sua avaliação do CET/PR para resolução do desemprego?
- 11- Na sua opinião, o que apontaria como ações que têm avançado em relação a políticas públicas de emprego?
- 12- Quais ações que sua entidade ou secretaria desenvolve para resolver o problema do emprego? Estas ações são discutidas? De que forma, quem participa?
- 13- A sua entidade ou secretaria já desenvolveu projetos com recursos do FAT? Quais os projetos? Que motivos levaram a elaboração destes projetos? Qual o número de pessoas atingidas? Como você avalia os resultados destes projetos?
- 14- Você já recebeu algum tipo de pressão para aprovação ou não de projetos ou de tomada de posição em outra discussão presente na pauta do CET? Se sim, exemplifique
- 15- Como você define políticas públicas?
- 16- Participa ou já participou de alguma comissão de trabalho ligada ao CET/PR? Se sim, qual? E como foi a experiência, qual a dinâmica de trabalho? Conte sobre os avanços e produção do trabalho? (Se for comissão do PROGER ou PEQ, adicionar questionário específico)
- 17- Já participou de cursos de capacitação de conselheiros? Se sim, quando, onde, quem coordenou? Se sim ou não, o que acha deste programa?
- 18- Como você avalia a proposta de fusão da Secretaria (dezembro de 2001); considera que vai trazer prejuízos às políticas públicas de emprego? Se sim porque, exemplifique?

2 – ENTREVISTAS COM SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DO CET/PR

- 1- Perfil: Nome, sexo, idade, grau de escolaridade, entidade que participa, tempo de participação no CET.
- 2- Há quanto tempo está na SERT/PR? Quais as funções que já exerceu?
- 3- Acompanhou a criação do CET/PR?

- 4- Qual é o papel do Secretário Executivo?
- 5- Como está estruturado o CET/PR? Existe planejamento?
- 6- Como funciona o sistema de informação e comunicação no CET?
- 7- Como funcionam as Comissões de Trabalho? Qual a sua avaliação das Comissões de Trabalho instaladas no CET/PR? Quais os principais avanços?
- 8- Como você percebe o espaço tripartite? Considera o CET um espaço igualitário, onde, empresários, trabalhadores e governo têm o mesmo poder de decisão?
- 9- Na sua avaliação, quais os assuntos mais polêmicos discutidos no CET/PR?
- 10- Qual a sua avaliação do CET/PR para resolução do desemprego?
- 11- Na sua opinião, o que apontaria como ações que têm avançado em relação a políticas públicas de emprego?
- 12- Como você define políticas públicas?
- 13- Já participou de cursos de capacitação de conselheiros? Se sim, quando, onde, quem coordenou. Se sim ou não, o que acha deste programa?
- 14- Como você avalia a proposta de fusão da Secretaria (dezembro de 2001), considera que vai trazer prejuízos às políticas públicas de emprego? Se sim porque, exemplifique?

3 – ENTREVISTAS COM COORDENADORES DE PROGRAMA: CFP, CGE E CESINE

- 1- Perfil – nome – sexo- idade – grau de escolaridade – filiação partidária
- 2- Cargo que ocupa, categoria que representa (funcionário público ou cargo de confiança)?
- 3- Há quanto tempo participa da SERT? Já ocupou outros cargos na Secretaria, quais?
- 4- Acompanhou a criação do CET? Fale um pouco?
- 5- Qual o papel do Coordenadoria (CFP, CGE e CESINE)? Desde quando existe este cargo? Como era feito antes de sua existência os programas de crédito e renda no estado (caso CGE)?
- 6- Como funciona a distribuição dos recursos dos programas do FAT? Qual o percentual destinado para os programas (PROGER ou PLANFOR)
- 7- Quais os principais avanços em termos de normas, critérios, desde a criação destes programas?
- 8- Quais os critérios de distribuição para os estados? E também critérios de uso? Fale um pouco como era antes e o que mudou?
- 9- (Para CGE)PROGER e BRASIL EMPREENDEDOR são programas distintos? Explique quais as diferenças e o funcionamento dos dois programas?
- 10- Como são medidos os resultado do PLANFOR (CFP) e PROGER e do BRASIL EMPREENDEDOR (CGE)?
- 11- (Para CGE) Há controle social no PROGER e no BRASIL EMPREENDEDOR? de que forma?
- 12- Você considera que o público alvo está sendo atingido? Se sim ou não porque? Exemplifique? Se não o que poderia ser feito para atingi-lo?
- 13- Como é feito a divulgação do (s) programa (s)? Considera que a população tem acesso?
- 14- Em sua opinião os recursos destinados ao PLANFOR (CFP) e PROGER (CGE) são suficientes?
- 15- Que falhas você vê no programa?
- 16- (Para CGE) Qual a relação com os agentes financiadores? Já teve problemas com os mesmos? Quais? Como foram resolvidos? E hoje como funciona?
- 17- (Para CGE) Qual a relação do Banco Social com os programas de geração de emprego e renda? Como funciona o controle social?

- 18- Como você define políticas públicas?
- 19- Já participou de Curso de Capacitação de Conselheiros? Como avalia este programa?
- 20- Fale um pouco da Comissão do CET de avaliação este programa, avanços e dificuldades?
- 21- Como você avalia a fusão da Secretaria, considera que vai trazer prejuízos às políticas públicas de emprego? Se sim porque, exemplifique?

4- ENTREVISTAS COM CHEFES DOS ER'S

- 1- Perfil – nome – sexo- idade – grau de escolaridade – filiação partidária
- 2- Cargo que ocupa, categoria que representa (funcionário público ou cargo de confiança?), há quanto tempo participa da SERT? Já ocupou outros cargos na Secretaria, ou no Estado, quais?
- 3- Qual abrangência do ER?
- 4- Acompanhou a criação do CET/PR?
- 5- Qual o papel dos ER's, SINE /Agência do Trabalhador no que se refere ao PEQ e PROGER?
- 6- Quais os critérios utilizados para liberação e aprovação dos projetos PEQ e PROGER?
- 7- Há controle social no PROGER e no Programa Brasil Empreendedor ? De que forma?
- 8- Você considera que o público alvo está sendo atingido? Se sim ou não, por que? Exemplifique? Se não o que poderia ser feito para atingi-los?
- 9- Existe algum parâmetro para medir a capacidade de “empregabilidade “ da sua região? Se sim, quais? Se não, que tipo de referencial é usado? Considera importante uma pesquisa?
- 10- Em sua opinião a qualificação é uma condição para o emprego?
- 11- Como você define “empregabilidade”?
- 12- Na sua opinião, a distribuição dos recursos para os programas PEQ e PROGER é adequada? Se sim ou não, por que?
- 13- Se não, o que você acha que poderia ser modificado?
- 14- De que forma os ER acompanham os cursos do PEQ , PROGER, Banco Social, Brasil Empreendedor, na região?
- 15- Como são feitas as avaliações dos programas executados na região?
- 16- Como você define políticas públicas?
- 17- Já participou de Curso de Capacitação de Conselheiros? Como avalia este programa?
- 18- Como você avalia a proposta de fusão da Secretaria (dezembro 2001), considera que vai trazer prejuízos às políticas públicas de emprego? Se sim, por que, exemplifique?

5 - ENTREVISTA COM O PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DO TRABALHO DE LONDRINA

- 01- Perfil: Nome, sexo, idade, grau de escolaridade, entidade que participa, tempo de participação no CMT.
- 02- Como se deu a participação de sua entidade no CMT? Partiu de convite ou outra forma? Foi feito debate na sua entidade para a escolha de representantes e a forma de participação? Se sim como?
- 03- Londrina já realizou conferências municipais para discutir a representação no CMT, você acompanhou este debate?
- 04- Qual o interesse de sua entidade na participação do CMT?
- 05- E a sua motivação individual, o que motiva a sua participação no CMT?
- 06- Como se dá o seu processo de participação, quando você tem que decidir dentro do CMT?

- 07- Os assuntos de pauta e decisões importantes são discutidas no interior da sua entidade antes de serem expostas no CMT? Se sim, quais foram motivos de debate? E por que?
- 08- A participação no CMT trouxe mudanças para sua entidade no tratamento de políticas de emprego? Quais? Exemplifique?
- 09- Em sua opinião, qual a importância do CMT na formulação de políticas públicas?
- 10- Como você percebe o espaço tripartite? Considera o CMT como espaço igualitário, onde, empresários, trabalhadores e governo têm o mesmo poder de decisão?
- 11- Na sua opinião, o que apontaria como ações que têm avançado em relação a políticas públicas de emprego?
- 12- A entidade que você representa já desenvolveu projetos com recursos do FAT? Quais os projetos? Que motivos levaram à elaboração desses projetos? Qual o número de pessoas atingidas? Como você avalia os resultados desses projetos?
- 13- Você já recebeu algum tipo de pressão para aprovação ou não de projetos ou de tomada de posição em discussão de pauta do CMT? Se sim, exemplifique.
- 14- Como você define políticas públicas?
- 15- O CMT realiza planejamento de ação?
- 16- Existe algum parâmetro para medir a capacidade de “empregabilidade “ da sua região? Se sim, quais? Se não, que tipo de referencial é usado? Considera importante uma pesquisa?
- 17- Já participou de cursos de capacitação de conselheiros? Se sim, quando, onde, quem coordenou? O que acha desse programa?
- 18- Como você avalia a proposta de fusão da Secretaria (dezembro de 2001). Considera que vai trazer prejuízos às políticas públicas de emprego? Se sim, porque, exemplifique?

6 - ENTREVISTA COM PRESIDENTE DA COMISSÃO ESTADUAL DO TRABALHO DO MARANHÃO- CET/MA

- 1- Perfil: Nome, sexo, idade, grau de escolaridade, entidade que participa, tempo de participação no CET/MA
- 2- Quando e como foi criado o CET/MA?
- 3- Qual o formato e composição do CET/MA?
- 4- Estrutura funcional e dinâmica de trabalho do CET/MA?
- 5- Quantos ER's funcionam no MA?
- 6- Quantos municípios existem no estado e qual o número de CMT's instalados?
- 7- Qual a periodicidade das reuniões?
- 8- De quanto tempo é o mandato do presidente?
- 9- Qual é a estrutura de suporte do Estado ao CET/MA, tem coordenadorias? Vocês recebem informações sobre IM, SD, entre outras, de que forma?
- 10- Existe pesquisa de emprego e desemprego no estado? Se não, quais os parâmetros que são utilizados para medir a capacidade de “empregabilidade” no estado?
- 11- Como são discutidas e aprovadas as demandas para os programas (PLANFOR e PROGER)? Quais são os critérios?
- 12- Existem parcerias para execução dos programas?
- 13- Existe sistema de avaliação dos programas que são executados?
- 14- A entidade que você representa desenvolveu projetos com recursos do FAT? Quais os projetos? Que motivos levaram à elaboração desses projetos? Qual o número de pessoas atingidas? Como você avalia os resultados desses projetos?
- 15- Existem Comissões de Trabalho no CET/MA?
- 16 - Quais os procedimentos para aprovação dos projetos?

- 17 - Quais os critérios para distribuição dos recursos nos municípios do seu estado?
- 18 - Como se dá o acompanhamento aos CMT's?
- 19 - Houve muitas polêmicas no CET/MA? Como foram resolvidas?
- 20 Como você percebe o espaço tripartite? Considera o CMT um espaço igualitário, onde, empresários, trabalhadores e governo, têm o mesmo poder de decisão?
- 21 O caráter deliberativo do CET/MA já foi maculado?
- 22 Além dos programas com recursos do FAT, existem outras políticas que vocês discutem no interior do CET/MA, (PPE)?
- 23 Já participou de Curso de Capacitação de Conselheiros? Como avalia esse programa?

7 - ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO CODEFAT

- 01- Perfil: Nome, sexo, idade, grau de escolaridade, entidade que participa?
- 02- Tempo de participação no CODEFAT e cargo que ocupa?
- 03- Como se deu a participação de sua entidade no CODEFAT?
- 04- Foi feito debate na entidade para escolha de representantes e forma de participação? Se sim, como?
- 05- Qual a composição do CODEFAT?
- 06- Qual o interesse da entidade que você representa na participação do CODEFAT?
- 07- Qual a dinâmica de trabalho do CODEFAT?
- 08- Os assuntos de pauta são discutidos no interior da entidade que você representa?
- 09- Houve algum assunto polêmico, que demandou maior discussão?
- 10- Quais os critérios para distribuição dos recursos para os Estados? Eles são cumpridos?
- 11- Qual sua avaliação sobre o SIGAE?
- 12- Você considera que as mudanças no Proger diminuíram o controle social?
- 13- Qual sua avaliação sobre o BRASIL EMPREENDEDOR?
- 14- Na sua opinião o que apontaria como ações que têm avançado em relação a políticas públicas de emprego?
- 15- Qual sua avaliação do gerenciamento das agências do SINE pelas centrais sindicais?
- 16- Como você percebe o espaço tripartite? Considera o CODEFAT um espaço igualitário, onde, empresários, trabalhadores e governo têm o mesmo poder de decisão?
- 17- Já houve deliberações do CODEFAT não cumpridas?
- 18- Existem Comissões de Trabalho no CODEFAT?
- 19- Já participou de Curso de Capacitação de Conselheiros? Como avalia esse programa?
- 20- Como se dá a integração da entidade que você representa com os demais conselheiros estaduais e municipais representantes da entidade?
- 21- Sobre as denúncias de desvios de recursos do FAT, quais os encaminhados dados pelo CODEFAT?

ANEXO 02 – LISTA DOS ENTREVISTADOS

ANEXO 02 – LISTA DOS ENTREVISTADOS

1- CONSELHEIROS ESTADUAIS DO TRABALHO:

Representantes do Poder Público:

- Arlete Aparecida Spoladori - Secretaria de Estado da Saúde - SESA
 Celso Soares da Costas - Delegacia Regional do Trabalho – DRT
 Disonei Zampieri - Secretaria de Estado da Agricultura - SEAB
 Edson José Augusto - Secretaria de Estado da Ind. Com. e Desenv. Econômico – SEID
 Elcio Luis Coltro - Secretaria de Estado da Ind. Com. e Desenv. Econômico – SEID
 José Carlos Pinhati - Secretaria de Estado da Agricultura – SEAB
 Marli Aparecida Jacober - Secretaria de Estado da Saúde – SESA
 Newton S. Ribeiro Grein - Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – SERT
 Sueli de Oliveira Formiga - Delegacia Regional do Trabalho - DRT

Representantes dos Trabalhadores:

- Ademir Müller - Federação dos Trab. na Agricultura do Paraná - FETAEP
 Alberto Gomes dos Santos - Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT
 Antônio Lúcio Zarantonello - Federação dos Trab. na Agricultura do Paraná - FETAEP
 Célio das Neves - Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT
 Clementino Tomaz Vieira - Força Sindical – FS
 Heitor Rubens Raimundo - Central Única dos Trabalhadores - CUT
 José Carlos Trizoti - Força Sindical - FS
 José Daniel Farias - Central Única dos Trabalhadores – CUT
 Marcos Rochiski - Central Única dos Trabalhadores - CUT
 Paulo Tupinambá S. Bastos - Social Democracia Sindical – SDS
 Vanderlei Quaquerini - Força Sindical – FS (quando conselheiro)

Representantes dos Empregadores:

- João Batista Correa - Federação das Indústrias do Paraná - FIEP
 José Canisso - Federação das Indústrias do Paraná – FIEP
 Luiz Sérgio Wozniak - Federação do Comércio do Estado do Paraná - FCP
 Pedro de Paula Filho - Federação do Comércio Varejista do Paraná – FEVAREJISTA
 Ronei Volpi - Federação da Agricultura do Paraná - FAEP
 Walmor Weiss - Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Paraná – FETRANSPAR

2- OUTROS CONSELHEIROS:

Representante do CODEFAT:

Bernardo Gouthier Macedo – representante da CUT no Grupo de Apoio Permanente – GAP

Presidente do Conselho Municipal de Londrina:

Joseph Henrick Sonigo

Presidente do Conselho Estadual do Maranhão:

Evandro Contrin

3- SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DO CET/PR:

Aloisio Gogola
Walter Gonçalves
José Maurino

4- COORDENADORES DE PROGRAMA:

Aloisio Gogola – Coordenadoria de Geração de Emprego e Renda – CGE
Nircélio Zabotti – Coordenadoria da Formação Profissional - CFP
Walter Gonçalves – Coordenador Estadual do SINE-PR – CESINE

5- CHEFES DE ESCRITÓRIOS REGIONAIS

Antônio C. R. L. Stockler - Chefe Escritório Regional de Curitiba
Jorge Valdair P. de Campos - Chefe Escritório Regional de Londrina
Maria Angela S. Benatti - Chefe Escritório Regional de Maringá
Nelson Canabarro Oliveira - Chefe Escritório Regional de Ponta Grossa

**ANEXO 03 - NOTA DE ESCLARECIMENTO: A CUT DIZ NÃO AO FAT-
HABITAÇÃO - 2001**

NOTA DE ESCLARECIMENTO¹

A CUT DIZ NÃO AO FAT-HABITAÇÃO

A Central Única dos Trabalhadores vem a público esclarecer porque sua representação junto ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT manifestou-se contrariamente à criação do FAT-Habitação, programa destinado meramente a reabrir a linha de financiamento habitacional da Caixa Econômica Federal à classe média (mais de 12 salários-mínimos) através da disponibilização, a esse agente financeiro, de R\$ 1 bilhão em recursos dos trabalhadores.

1. O uso de recursos do FAT para financiamento habitacional constitui-se em acintoso desvio de finalidade e em um perigoso precedente. Já existem no país duas fontes específicas de recursos para esse fim, o FGTS e os depósitos em poupança. No caso de esgotamento temporário dessas fontes, é obrigação do governo reconstituí-las, e não lançar mão de recursos escassos dos trabalhadores.

2. Ao destinar recursos para a habitação da classe média, o governo está deixando de aplicar nos diversos programas sociais financiados com recursos do FAT, especialmente o PROGER-Urbano, o PROGER-Rural e o Pronaf, destinados ao financiamento na cidade e no campo dos pequenos negócios e os negócios familiares, cooperativas, setor informal, etc. Subtraem-se assim recursos da parcela da população que não tem acesso ao crédito para subsidiar a habitação da classe média.

3. A Caixa Econômica Federal tem sido morosa como agente financeiro executor dos Programas do FAT, notadamente do PROGER Urbano. Além de não mostrar interesse em ampliar sua fatia nesse programa, a Caixa opera o PROGER-Urbano também quase exclusivamente com tomadores da classe média, como profissionais liberais, recusando-se a trabalhar com o público de renda mais baixa.

Brasília, 21 de novembro de 2001.

Delúbio Soares de Castro

Conselheiro Representante da CUT no CODEFAT

(1) Apresentado na reunião do CODEFAT de 21/11/2001, ver Ata 69-CODEFAT. A nota foi divulgada também na imprensa e no site da CUT.

ANEXO 04 – MÉDIAS DECENAIS DO SALÁRIO MÍNIMO 1940 - 1990

ANEXO 04 – MÉDIAS DECENAIS DO SALÁRIO MÍNIMO 1940 - 1990

MÉDIAS DECENAIS DO SALÁRIO MÍNIMO

Décadas	Valor Real Médio*** Em Cr\$ junho/91	Índice (Julho/40 = 100)
1940-50*	56.549,11	68,9
1951-60	81.133,11	98,9
1961-70**	68.862,98	84,0
1971-80	49.303,34	60,1
1981-90	39.787,22	48,5
1940-90	59.096,48	72,

Fonte: DIEESE, Elaboração: DIEESE: agosto/1991

* Julho de 1940 a Dezembro de 1950.

** A partir de 1962, está incluído o 13º salário.

*** Deflacionado pelo ICV-DIEESE – 1 a 3 salários mínimos.

**ANEXO 05 – RECURSOS DO FAT DESVIADOS PARA O FEF –FUNDO DE
ESTABILIZAÇÃO FISCAL – 1995- 1999**

ANEXO 05 - RECURSOS DO FAT DESVIADOS PARA O FEF – FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL – 1995- 1999 – R\$ 1,00

Ano	Arrecadação PIS/PASEP (A)	Arrecadação Instituições Financeiras PIS/PASEP (B)	Arrecadação Demais Organizações (C=A-B)	RECURSOS DESVIADOS PARA O FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL			Arrecadação devida ao FAT (G=A-E)
				20% (D=Cx0,20)	Arrecadação devida ao FSE/EF (E=B+D)	% (F=E/A)	
1995	8.999.023.617,30	677.988.951,69	8.321.034.665,61	1.664.206.933,12	2.342.195.884,91	26,0	6.656.827.732,39
1996	9.752.592.054,91	519.305.291,37	9.233.286.763,54	1.846.657.352,71	2.365.962.643,41	24,3	7.386.629.411,50
1997	9.174.447.294,24	673.528.460,31	8.500.918.833,93	1.700.183.766,79	2.373.712.227,72	25,9	6.800.735.066,53
1998	8.619.778.416,00	718.181.493,39	7.901.596.922,61	1.580.319.384,52	2.298.500.851,18	26,7	6.321.277.564,83
1999	10.535.490.654,94	2.178.938.062,04	8.356.552.592,90	1.671.310.518,58	3.850.248.580,08	36,5	6.685.242.074,86
TOTAL					13.230.420.187,20		

FONTE: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE. (CUT, 2000, p. 7)

Notas: Os valores anteriores a 2000 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999

**ANEXO 06 - TARIFAS MÉDIAS DE IMPORTAÇÃO, PEA, OCUPADOS,
DESEMPREGADOS BRASIL E GRANDE SÃO PAULO, 1987-1993**

ANEXO 06

TARIFAS MÉDIAS DE IMPORTAÇÃO, PEA, OCUPADOS E DESEMPREGADOS BRASIL GRANDE SÃO PAULO, 1987-93

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Tarifa média de importação Brasil (%)	51	41	35,5	32,2	26,3	20,8	16,5
PEA na Grande São Paulo ¹	6.774	6.911	7.052	7.162	7.515	7.733	7.915
Ocupados na Grande São Paulo	6.151	6.241	6.438	6.424	6.636	6.558	6.759
Ocupados na indústria da Grande São Paulo	2.079	2.010	2.125	2.004	1.878	1.731	1.703
Desempregado na Grande São Paulo	623	670	614	738	879	1.175	1.156
Evolução do PIB do Brasil	3,5	-0,1	3,2	-4,3	0,3	-0,8	4,2
Evolução do PIB do Estado de São Paulo	2,9	-2,3	3,4	-5,3	-1,1	-2,1	5,4
Taxa de investimentos no Brasil (em % do PIB)	17,8	17,0	16,6	15,5	15,0	13,7	14,5

FONTE: DIEESE: PRADO (1999, p. 18)

Nota: (1) em mil pessoas

**ANEXO 07 – MANIFESTAÇÃO DA FORÇA SINDICAL CONTRÁRIA AO
PROCESSO DE FUSÃO DA SERT E SEID - 2002**



FORÇA SINDICAL DO PR
Gabinete da Presidência

TRABALHO E
DESENVOLVIMENTO

Of. 04/02-GP ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PAi Curitiba, 18 de fevereiro de 2002

PROTOCOLO N.º 971

EM 19/02/2002

[Assinatura]

FUNCIÓNÁRIO

REF.: Manutenção da SERT

Cópia

Excelentíssimo Senhor

HERMAS BRANDÃO

Digníssimo Presidente da Assembléia Legislativa do Paraná

NESTA CAPITAL

Senhor Presidente,

Dirigimo-nos a Vossa Excelência, com o intuito de refletir e tratar de assunto de interesse não só dos trabalhadores, mas do conjunto da sociedade, uma vez que a área de emprego e relações do trabalho, diz respeito ao setor público, a trabalhadores e aos empresários, cujas ações governamentais no Paraná, são de responsabilidade da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho.

Não temos a pretensão de ditar conduta a governo legítimo e eleito democraticamente, porém é de boa medida, a governos que queiram transparência e conduta democrática, ouvir ou ao menos dar explicação à sociedade, através das entidades também legitimamente constituídas de nosso estado.

Tomamos conhecimento, por matéria veiculada em jornais, às vésperas do natal, que a SERT seria extinta e suas atribuições passariam a ser executadas pela Secretaria de Estado do Planejamento. Por ser período de férias da estrutura administrativa do Governo Estadual e pelo próprio clima de festas e férias coletivas na maioria dos seguimentos produtivos – festas natalinas e de passagem de ano –, a matéria não ganhou repercussão e destaque, tão pouco entrou na pauta de discussão junto aos seguimentos envolvidos.

Ora, a SERT é operacional e executora de ações financiadas com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, cuja diretriz e planejamento tem deliberação tripartite (governo, empregadores e trabalhadores). Portanto, o assunto – operacionalização e diretriz de políticas de emprego e trabalho – não pode, a bom juízo, ser tratada apenas como assunto de governo, tão pouco ser definida sem discussão com seguimentos envolvidos, particularmente as representações do Conselho Estadual do trabalho.

Vale lembrar que, quando o Governo do Estado – primeira gestão Jaime Lerner – decidiu instituir uma Secretaria de Estado específica para as ações de emprego e relações do trabalho, a iniciativa foi saudada por todos os



FORÇA SINDICAL DO PR

Gabnete da Presidência

TRABALHO E
DESENVOLVIMENTO
CURITIBA

seguimentos do Paraná e do governo federal, como uma decisão e ação acertada. Assim, como podemos aceitar sem maior discussão e justificativa, um retrocesso de tamanha grandeza?

Portanto, considerando que:

- a) o governo só tem a ganhar com a existência da SERT e de suas ações;
- b) considerando que os recursos (70% no mínimo) para suas ações são provenientes do FAT;
- c) considerando que as decisões e planejamento são de alçada de um conselho tripartite, com representação do Governo Estadual, das Federações de Empregadores, e das Centrais Sindicais,

Vimos solicitar que:

- a) Na qualidade de representante do Poder Legislativo de nosso Estado, interceda junto ao Governo do Estado, para que a medida de extinção da SERT, não seja incluída no texto da mensagem de Reforma Administrativa, evitando assim, evitando assim desgaste desnecessário do Governo e esforço adicional das entidades e Senhores Deputados, com tal proposta que fere interesses do setor público, dos empresários e dos trabalhadores;
- b) Que, em não atendido este pressuposto por parte do Executivo Estadual, que seja aberto discussão com as representações do Conselho Estadual do Trabalho, das Centrais Sindicais de Trabalhadores e das Federações Patronais, no sentido de melhor esclarecer os Senhores Deputados dos pontos positivos e negativos da medida governamental proposta;
- c) Que o Senhor Deputado, dentro do espírito democrático e de defesa dos interesses do Paraná, possa interceder junto aos demais pares desse Poder Legislativo, para que possamos evitar este prejuízo, uma vez que a tendência natural do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e o Ministério do Emprego e Trabalho, será o de diminuir os recursos para qualificação profissional, intermediação de mão de obra, da administração e gerência do seguro desemprego e dos projetos de geração de emprego e renda, ambos administrados pela SERT com recursos daquele fundo.

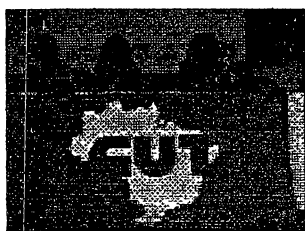
Temos certeza de que esta é a forma democrática e politicamente correta de tratar de assuntos de tamanha importância, seja para o governo, seja aos empresários, seja para os trabalhadores e especialmente para a Assembléia Legislativa, uma vez que esta reúne representação das forças vivas da sociedade paranaense..

Atenciosamente,


SÉRGIO BUTKA
Presidente

**ANEXO 08 – DOCUMENTO DA CUT SOBRE II CONFERÊNCIA DA
POLÍTICA NACIONAL DE FORMAÇÃO - 2002**

Mundos do Trabalho e Educação dos Trabalhadores: Contexto, desafios e perspectivas”



■ O tema da conferência desta quinta-feira foi “Mundos do Trabalho e Educação dos Trabalhadores: Contexto, desafios e perspectivas” e teve como objetivos refletir e debater, a partir das transformações nos chamados mundos do trabalho e das políticas educacionais, os desafios e perspectivas para uma educação integral e emancipadora dos trabalhadores e trabalhadoras.

Participaram a doutora em Educação Sônia Rummerth (Coordenadora de Estudos, Documentação e Dados sobre Trabalho e Educação da Universidade Fluminense), o pedagogo Francisco Mazzeu (professor da Universidade do Estado de São Paulo e diretor da Unitrabalho), o professor Nassin Gabriel Mehedeff (Secretário de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho) e Rosane Bertotti (Secretária de Formação da CUT Paraná), que mediou a Conferência.

Desafios e perspectivas

Os palestrantes falaram sobre os desafios e perspectivas da relação trabalho e educação para os trabalhadores brasileiros. Todos reconhecem que a primeira grande dificuldade dos trabalhadores é enfrentar as mudanças que chegam com extraordinária velocidade. Mas consideram que as perspectivas nesse sentido passam, primeiramente, pela luta diuturna por uma formação educacional de qualidade, especialmente na Escola Pública.

“Como a Educação no Brasil é pensada e executada a partir de interesses diferentes dos que são defendidos pelos próprios trabalhadores, o maior desafio da classe trabalhadora é construir propostas que, realmente, atendam aos seus interesses”, sugere a doutora Sônia Rummerth. “Talvez não se trate de ‘sugestão’ - ratifica a especialista -, mas de um processo já em curso, com diversas iniciativas, inclusive, da CUT, com metodologia e conteúdo próprios”. Para ela, “a continuação da luta por uma educação pública menos discriminadora e com compromisso efetivo com a democracia” pode ser o caminho mais curto para o trabalhador. Entretanto, “iniciativas de entidades não governamentais como as da CUT não devem e não podem substituir nem eximir a responsabilidade do Estado”.

Já o professor Francisco Mazzeu entende que “primeiro, é preciso assimilar o mundo do trabalho em sua atual forma contraditória, ou seja, na série de mudanças que temos acompanhado”. E, a partir daí, “buscar uma forma de trabalho diferente da atual, colocando a Educação nesse novo rumo”. A curto prazo, ele defende “uma maior integração das Universidades – principalmente, a UNESP, que ele representa – com os movimentos de trabalhadores”. O argumento é a perspectiva de uma parceria junto ao poder público. “Às vésperas das eleições, a formação profissional aliada à formação política pode indicar novos caminhos para o trabalhador”, aponta o também doutor em Filosofia da Educação.

O último palestrante da Conferência do dia foi o representante do Governo Federal Nassin Gabriel Mehedeff, para quem “é preciso uma nova postura sobre qualificação profissional e educação do trabalhador”, em face das profundas e constantes mudanças. Para o secretário do Ministério do Trabalho, historicamente, essa questão, que sempre esteve a cargo dos empresários, hoje, encontra no envolvimento dos trabalhadores, por meio de suas entidades de classe, uma mudança desse contexto.

“O conceito atual é o de que a educação e formação profissionais deixam de ser meras benesses de empresários, para se transformarem muito mais em direitos dos trabalhadores”, constata. “A continuidade dessa discussão com a participação ativa das centrais sindicais explicam a importância desse fórum e outras ações da CUT nesse caminho”. Como executivo do governo federal, Nassin Mehedeff observa que, “nos últimos seis, sete anos, houve uma retomada do Estado nessa discussão profissional”, que passa, também, pela questão de trabalho e renda. “Antes, o poder público delegava ao empresário essa tarefa; agora, o Estado retoma as rédeas não da execução, mas da discussão, dessa vez, com o maior envolvimento das centrais sindicais”. eloia Mehedef.

CUT reuniu em sua solenidade de abertura mais de mil pessoas de todos os Estados brasileiros e uma delegação internacional com representantes de 15 países.

Na mesa se registrou as presenças de João Antonio Felício, Presidente Nacional da CUT, Altemir Tortelli, Secretário Nacional de Formação, Lúcio Célio Guterres, Presidente da CUT Minas, Murilo Hingel, Secretário Estadual de Educação de Minas Gerais, Giorgio Santini, Secretário de Formação da Confederação Italiana de Sindicatos de Trabalhadores - CISL, Amanda Villatoro, Secretária de Política Sindical e Educacional da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores - ORIT/CIOLS, Carmen Benitez, representante da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

A solenidade contou com a apresentação cultural do Bloco Tambolelé, criado em 1999, a partir do Grupo Musical de mesmo nome. sendo um projeto que busca desenvolver através da música a formação integral de crianças e jovens sob risco social.

Os destaques deste início da Conferência foram o posicionamento do Secretário Murilo Hingel que elogiou a iniciativa da CUT e a preocupação do evento com a educação integral e sua relação com as lutas gerais dos trabalhadores. O enfático depoimento do Tortelli recuperou a importância dos objetivos do encontro que é estimular o debate sobre as mudanças no âmbito do Estado e como essas mudanças se expressam no desenvolvimento das políticas públicas, especialmente na Educação de Jovens e Adultos. Além de possibilitar a socialização de experiências de Educação de trabalhadores e trabalhadoras da base da CUT e de outras entidades comprometidas na elaboração de uma proposta de educação verdadeiramente emancipadora.

Todos os dirigentes da CUT e, especialmente o Lúcio Guterres e João Felício, abordaram a importância do nosso projeto de Educação voltado para o trabalhador e as transformações do mundo do trabalho. em tempos de globalização e de resistência ao neoliberalismo. O Presidente Nacional da CUT aproveitou o evento para denunciar que o governo federal suspendeu o repasse dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), colocando em risco a conclusão da formação de milhares de trabalhadores e que a CUT, a partir desta Conferência, se mobiliza para promover um protesto nacional.

**ANEXO 09 – NOTA PÚBLICA DA CUT SOBRE CORTES NO PLANFOR -
2002**



NOTA PÚBLICA

A CUT vem a público manifestar sua grande preocupação com o destino do Planfor – Plano Nacional de Formação Profissional Financiado com recursos do FAT, o Planfor é um dos programas mais importantes do FAT, destinado a melhorar as condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, que vem sofrendo com a exploração do desemprego e da informatização dos vínculos de contratação.

É um programa que vem sendo estruturado há vários anos, cuja continuidade está agora em risco em função dos cortes realizados pela área econômica do governo .

Esses cortes de recursos vêm deixando nas filas das diversas entidades que executam os cursos quase 2 milhões de trabalhadores, e obrigando os Estados e as diversas entidades a desmobilizar toda estrutura que vêm sendo articulada em torno do Planfor – professores, salas de aula, etc. Os cursos estão sendo interrompidos ainda no seu início, e, se não forem concluídos, isso significa um desperdício de recursos maior do que pretensamente estaria sendo economizado com os cortes.

É uma situação insustentável, que a CUT, em sintonia com os secretários de trabalho de todos os Estados, reunidos no Fonset, vem exigir imediata mudança de atitude do governo Federal. É imprescindível que os recursos sejam liberados, que os convênios assinados com os Estados e com as demais entidades sejam respeitados.

JOÃO ANTONIO FELÍCIO
Presidente CUT Nacional

MARCOS ROCHINSKI
Secretário de Formação- CUT/PR

ANEXO 10 – DECRETO LEI DE CRIAÇÃO DO CET/PR - 1994



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N.º 4268

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, itens V e VI, da Constituição Estadual,

DECRETA :

Art. 1º - Fica instituído no âmbito da Secretaria de Estado responsável pela política estadual na área do trabalho, a nível de direção superior, o Conselho Estadual do Trabalho, de caráter permanente e deliberativo, com a finalidade de estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de trabalho no Estado do Paraná.

Art. 2º - Ao Conselho Estadual do Trabalho cabe:

- I - a promoção e o incentivo à modernização das relações de trabalho, inclusive nas questões relativas à saúde e segurança;
- II - a análise das tendências do sistema produtivo, dos seus reflexos em relação à necessidade de criação de postos de trabalho e do perfil da demanda de mão de obra;
- III - a proposição de alternativas econômicas e sociais geradoras de empre



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N.º 4268

- 2 -

go e renda;

- IV - a articulação com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisas, com o objetivo de obter subsídios destinados a elaboração dos planos e programas anuais ou plurianuais de estudos do mercado de trabalho e da formação para o trabalho e cidadania;
- V - a sugestão de medidas que anulem ou reduzam os efeitos negativos sobre o mercado de trabalho, decorrentes das políticas públicas e das inovações tecnológicas;
- VI - o acompanhamento das ações voltadas para a capacitação de mão-de-obra e para a reciclagem profissional, bem como a proposição de subsídios à formulação da política de formação profissional;
- VII - a apreciação sobre a celebração de convênios ou de contratos que permitam a órgãos públicos ou entidades privadas realizarem qualificação ou reciclagem de trabalhadores desempregados;
- VIII - a avaliação prévia de propostas de



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N: 4268

- 3 -

órgãos estaduais a serem encaminhadas ao Governo Federal, ou a organismos internacionais para obtenção de recursos direcionados à capacitação para o trabalho e à reciclagem profissional, ao apoio ao funcionamento do mercado de trabalho e à geração de emprego e renda, de forma a assegurar coerência e compatibilidade entre si;

- IX - o subsídio, quando solicitado às deliberações do Conselho Nacional do Trabalho - CNTb;
- X - o acompanhamento da aplicação de recursos financeiros destinados aos programas da área do trabalho na Secretaria de Estado responsável pela Política estadual neste campo de atuação;
- XI - a aprovação do Regimento Interno, observando-se, para tal, os critérios e determinações da Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, em conformidade com a Lei nº 7.998, de 11 de fevereiro de 1990;



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N.º 4268

- 4 -

XII - a homologação do Regimento Interno dos Conselhos ou Comissões Municipais equivalentes;

XIII - o cumprimento das determinações e recomendações constantes da Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, do CODEFAT e outras correlatas.

Art. 3º - O Conselho Estadual do Trabalho compõe-se de forma paritária e tripartite por:

I - até cinco (05) representantes indicados por entidades de trabalhadores;

II - até cinco (05) representantes indicados por entidades patronais;

III - até cinco (05) representantes indicados pelo poder público, sendo membro obrigatório um representante do Ministério do Trabalho, através da Delegacia Regional do Trabalho e a Secretaria de Estado responsável pela política estadual na área do trabalho;

§ 1º - Os órgãos e demais instituições a que se refere este artigo indicarão um membro titular e um suplente, podendo propor, a qualquer tempo, a substituição dos



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N: 4268

- 5 -

respectivos representantes.

§ 2º - Os membros indicados formalmente pelas instituições e órgãos participantes deste Conselho serão nomeados pelo Governador do Estado.

§ 3º - O Presidente do Conselho Estadual do Trabalho será o Titular da Secretaria de Estado responsável pela política estadual na área do trabalho, sendo substituído em suas faltas e impedimentos pelo Diretor Geral do órgão.

§ 4º - A função de membro do Conselho Estadual do Trabalho não será remunerada, sendo considerado relevante serviço prestado ao Estado.

Art. 4º - O Conselho Estadual do Trabalho contará com um secretário executivo, a ser indicado e nomeado pelo presidente do colegiado, com o "referendum" dos demais membros.

Art. 5º - A Secretaria de Estado a qual se vincular o Conselho Estadual do Trabalho, prestará o necessário apoio técnico e administrativo ao bom funcionamento do colegiado.

Art. 6º - A organização e o funcionamento deste colegiado serão disciplinados em Regimento Interno, a ser aprovado por maioria absoluta de seus membros efetivos, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua instalação.

Parágrafo único - Poderá ser prevista no



GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

DECRETO N.º 4268

- 6 -

Regimento Interno a criação de grupos temáticos pelo tempo que o exigirem as necessidades administrativas.

Art. 7º - Fica extinto o Conselho Estadual do Trabalhador, a que se refere o Decreto nº 1.179, de 17 de agosto de 1987, que aprovou o regulamento da Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social - SETA.

Art. 8º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Curitiba, em 22 de novembro de 1994,
173º da Independência e 106º da República.

MÁRIO PEREIRA

Governador do Estado

NEWTON SÉRGIO RIBEIRO GREIN

Secretário de Estado do Trabalho
e da Ação Social

CARLOS ARTUR KRÜGER PASSOS

Secretário de Estado do Planejamento
e Coordenação Geral

**ANEXO 11 – DADOS DO DIEESE SOBRE DESEMPREGO NO PR E RMC
1990 - 2001**

Emprego Formal no Estado do Paraná, por grau de instrução - 1990 a 2000

PR

Grau de Instrução	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var (%)	Var Abs	2001
Analfabeto	28.720	24.550	26.449	24.851	25.436	24.128	31 480	26 192	20 682	19 511	17.816	(37,97)	-10 904	17 970
4ª Série Incompleta	168.945	156.507	156.122	156.470	153 565	165 844	170 971	149.773	142 263	131.506	119 847	(29,06)	-49 098	121 238
4ª Série Completa	242.302	228.423	227.493	235.000	243 108	218.542	234.286	223 524	207.108	187.161	181 383	(25,14)	-60 919	176 952
8ª Série Incompleta	201.945	196.862	199.269	210.541	226.964	224.834	233.666	238 594	233 978	229.544	225.569	11,70	23.624	226 074
8ª Série Completa	166.830	160.727	177.463	192.869	211.173	209.874	222 771	253 815	265.590	278 560	297.081	78,07	130 251	304.027
2º Grau Incompleto	107.056	101.355	105.690	110.869	125.633	132.754	120.561	144.180	154.982	171.725	185.482	73,26	78.426	193 189
2º Grau Completo	191.862	181.936	206.700	224.130	236.076	248.731	235.597	275 395	296.479	324.120	371.835	93,80	179 973	407.208
Superior Incompleto	50.834	45.065	50.974	51.446	51.845	62.561	49 540	53 460	55 684	56 808	64.355	26,60	13 521	66 537
Superior Completo	122 348	92.446	133.784	146.189	153.828	162.797	135.387	164.289	182.427	181 853	190.067	55,35	67 719	193 912
Ignorado	9.564	6.189	8.267	6.831	2 432	12.419	10 811	1.463	843	6		-	-9.564	185
Total	1.290.406	1.194.060	1.292.211	1.359.196	1.430.060	1.462.484	1 445 070	1.530.685	1 560 036	1 580.794	1 653.435	28,13	363.029	1 707 292

Fonte: RAIS

Distribuição do Emprego Formal no Estado do Paraná, por grau de instrução - 1990 a 2000

Grau de Instrução	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)	2001
Analfabeto	2,23	2,06	2,05	1,83	1,78	1,65	2,18	1,71	1,33	1,23	1,08	-51,59	1,05
4ª Série Incompleta	13,09	13,11	12,08	11,51	10,74	11,34	11,83	9,78	9,12	8,32	7,25	-44,64	7,10
4ª Série Completa	18,78	19,13	17,60	17,29	17,00	14,94	16,21	14,60	13,28	11,84	10,97	-41,58	10,36
8ª Série Incompleta	15,65	16,49	15,42	15,49	15,87	15,37	16,17	15,59	15,00	14,52	13,64	-12,83	13,24
8ª Série Completa	12,93	13,46	13,73	14,19	14,77	14,35	15,42	16,58	17,02	17,62	17,97	38,98	17,81
2º Grau Incompleto	8,30	8,49	8,18	8,16	8,79	9,08	8,34	9,42	9,93	10,86	11,22	35,22	11,32
2º Grau Completo	14,87	15,24	16,00	16,49	16,51	17,01	16,30	17,99	19,00	20,50	22,49	51,25	23,85
Superior Incompleto	3,94	3,77	3,94	3,79	3,63	4,28	3,43	3,49	3,57	3,59	3,89	-1,20	3,90
Superior Completo	9,48	7,74	10,35	10,76	10,76	11,13	9,37	10,73	11,69	11,50	11,50	21,24	11,36
Ignorado	0,74	0,52	0,64	0,50	0,17	0,85	0,75	0,10	0,05	0,00	0,00	-100,00	0,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-	100,00

Fonte RAIS

Emprego Formal no Estado do Paraná, por faixa etária - 1990 a 2000

Faixa Etária	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var (%)	Var Abs	2001
10 a 14 Anos	4.274	2.818	1.998	2.292	2.737	2.456	2.418	1.843	1.277	265	208	(95,13)	-4 066	340
15 a 17 Anos	56.651	48.189	39.394	38.627	42.694	42 486	39.464	40.294	37.975	33 068	28.240	(50,15)	-28.411	40 542
18 a 24 Anos	297.372	275.776	280.533	284.807	297.656	299.371	294.359	307.911	312.289	321.327	342.809	15,28	45 437	385 866
25 a 29 Anos	226.264	213.110	239.545	251.371	260.177	264 718	258.264	270.180	270.404	272.204	281.201	24,28	54.937	285 007
30 a 39 Anos	353.416	329.554	383.211	411.450	431.931	447.763	444.352	473 718	487.173	492.127	513 393	45,27	159 977	516 405
40 a 49 Anos	203.430	182.563	227.395	247.110	264.964	272.758	273.556	295 112	305.413	312.239	328 942	61,70	125.512	327 016
50 a 64 Anos	99.988	88.146	106.742	112.531	119.601	121 858	123 295	131.478	136 579	140.686	149.329	49,35	49.341	143 952
65 Anos ou Mais	6.430	6.660	6.854	6.680	6 994	7.558	7 699	8 360	8.351	8.643	9 049	40,73	2 619	8 033
Ignorado	42.581	47.244	6.539	4.328	3.306	3.516	1 663	1 789	575	235	264	(99,38)	-42.317	131
Total	1.290 406	1.194.060	1.292.211	1.359.196	1.430.060	1 462.484	1.445 070	1 530 685	1.560.036	1 580.794	1 653.435	28,13	363 029	1 707 292

Fonte. RAIS

Distribuição do Emprego Formal no Estado do Paraná, por faixa etária - 1990 a 2000

Faixa Etária	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)	2001
10 a 14 Anos	0,33	0,24	0,15	0,17	0,19	0,17	0,17	0,12	0,08	0,02	0,01	-96,20	0,02
15 a 17 Anos	4,39	4,04	3,05	2,84	2,99	2,91	2,73	2,63	2,43	2,09	1,71	-61,10	2,37
18 a 24 Anos	23,04	23,10	21,71	20,95	20,81	20,47	20,37	20,12	20,02	20,33	20,73	-10,03	22,60
25 a 29 Anos	17,53	17,85	18,54	18,49	18,19	18,10	17,87	17,65	17,33	17,22	17,01	-3,01	16,69
30 a 39 Anos	27,39	27,60	29,66	30,27	30,20	30,62	30,75	30,95	31,23	31,13	31,05	13,37	30,25
40 a 49 Anos	15,76	15,29	17,60	18,18	18,53	18,65	18,93	19,28	19,58	19,75	19,89	26,20	19,15
50 a 64 Anos	7,75	7,38	8,26	8,28	8,36	8,33	8,53	8,59	8,75	8,90	9,03	16,56	8,43
65 Anos ou Mais	0,50	0,56	0,53	0,49	0,49	0,52	0,53	0,55	0,54	0,55	0,55	9,83	0,47
Ignorado	3,30	3,96	0,51	0,32	0,23	0,24	0,12	0,12	0,04	0,01	0,02	-99,52	0,01
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-	100,00

Fonte RAIS

EMPREGO FORMAL NO ESTADO DO PARANÁ 1900 A 2000

Emprego Formal no Estado do Paraná, por região - 1990 a 2000

Região	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)	Var Abs	2001
INTERIOR	701.110	689.131	684.595	710.131	765.149	773.524	798.628	836.440	868.973	895.097	927.703	32,32	226.593	967.611
RMC	589.296	504.929	607.616	649.065	664.911	688.960	646.442	694.245	691.063	685.697	725.732	23,15	136.436	739.554
Total	1.290.406	1.194.060	1.292.211	1.359.196	1.430.060	1.462.484	1.445.070	1.530.685	1.560.036	1.580.794	1.653.435	28,13	363.029	1.707.165

Fonte RAIS

Emprego Formal no Estado do Paraná, por região - 1990 a 2000

Região	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var Abs	2001
INTERIOR	54,33	57,71	52,98	52,25	53,50	52,89	55,27	54,64	55,70	56,62	56,11	62,42	56,68
RMC	45,67	42,29	47,02	47,75	46,50	47,11	44,73	45,36	44,30	43,38	43,89	37,58	43,32
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte. RAIS

Emprego Formal no Estado do Paraná, por sexo - 1990 a 2000

Sexo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var. (%)	Var Abs	2001
Masculino	846.145	791.293	827.366	871.266	910.118	921.846	906.550	956.315	970.107	976.104	1.009.605	19,32	163.460	1.041.633
Feminino	444.261	402.767	464.845	487.930	519.942	540.638	538.520	574.370	589.929	604.690	643.830	44,92	199.569	665.532
Total	1.290.406	1.194.060	1.292.211	1.359.196	1.430.060	1.462.484	1.445.070	1.530.685	1.560.036	1.580.794	1.653.435	28,13	363.029	1.707.165

Fonte. RAIS

Distribuição do Emprego Formal no Estado do Paraná, por sexo - 1990 a 2000

Sexo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Var (%)	2001
Masculino	65,57	66,27	64,03	64,10	63,64	63,03	62,73	62,48	62,18	61,75	61,06	-6,88	61,02
Feminino	34,43	33,73	35,97	35,90	36,36	36,97	37,27	37,52	37,82	38,25	38,94	13,10	38,98
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-	100,00

Fonte RAIS

**ANEXO 12 – PARECER PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – PGE
SOBRE CET/PR - 1998**

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 210/98 – PGE

Protocolo n.º 3.833.437-9

Requerente : Secretário de Emprego e Relações do Trabalho.

Assunto: Análise sobre a validade das resoluções aprovadas pelo Conselho Estadual do Trabalho e sobre a legalidade da renúncia do Chefe da bancada governista, o Secretário de Estado do Trabalho, para a assunção da Presidência do referido Conselho.

EMENTA:

- 1) RENÚNCIA DO REPRESENTANTE DA BANCADA GOVERNISTA (SECRETÁRIO DE ESTADO) PARA A ASSUNÇÃO DA PRESIDÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO. VALIDADE DA CONDUTA EM VIRTUDE DA INEXISTÊNCIA LEGAL DA OBRIGATORIEDADE DE SUA ACEITAÇÃO. INCOMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO SISTEMA DE RODÍZIO ENTRE BANCADAS.
- 2) DELIBERAÇÕES DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO SEM O REFERENDO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO TRABALHO – ATO ADMINISTRATIVO DE NATUREZA COMPOSTA – VALIDADE DOS ATOS, PORÉM SEM O VÉU DA EFICÁCIA. RATIFICAÇÃO ULTERIOR. POSSIBILIDADE, DESDE QUE NÃO HAJA MANIFESTO PREJUÍZO A TERCEIROS.

Senhor Procurador – Chefe,

Consoante os termos do Ofício CET n.º 033/98 e dos documentos que o instruem, o ilustre Secretário de Estado do Emprego e das Relações do Trabalho, Doutor Pedro Granado Martines, formula consulta a Procuradoria Geral do Estado para que, através desta especializada, sejam esclarecidas as dúvidas sobre a validade das deliberações/resoluções aprovadas pela atual presidência do Conselho Estadual do Trabalho, em virtude da negativa manifestada, anteriormente, pelo antigo Secretário do Trabalho, representando a bancada governista, para assumir a presidência, ferindo, em tese, o sistema de rodízio entre bancadas, descrito no Decreto n. 1.525/95, e, ainda, sobre a validade do referendo ulterior, pelo atual Secretário do Trabalho, das decisões aprovadas por aquela unidade, fatos esses levantados no pronunciamento, de n.º 044/98 – AJ/GAB, emitido pela douda Assessoria Jurídica da Secretaria Estadual do Trabalho.

I – DO INTRÓITO

A dúvida procede, eis que no pronunciamento exarado pela AJU da SETR questionou-se sobre a validade das decisões proferidas pela Comissão Estadual do Trabalho-CET/Pr., tendo em vista suposto vício de competência do atual presidente da unidade, decorrente da não observância, por parte da bancada governista, do sistema de rodízio e, ainda, pela falta, a época, da ratificação, pelo Secretário de Estado, das decisões aprovadas por aquele Conselho, opinando, no entanto, ao final, pela possibilidade da convalidação dos atos praticados.

Após analisar amiudemente os fatos e as brilhantes colocações lançadas no pronunciamento da AJU/SETR., temos, como amparo na melhor doutrina publicista, que discordar, em parte, do entendimento esposado pela assessoria Jurídica no pronunciamento retro, como veremos adiante.

II. DA ANÁLISE DA DISCUSSÃO

O Conselho Estadual do Trabalho, como bem asseverou a Assessoria Jurídica da SETR/Pr. no parecer n.º 044/98-AJ/GAB, é uma das unidades da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho que é subordinada, por força de imperativo legal, ao Secretária de Estado responsável pela Pasta. O tema, no geral, é disciplinado pelos dispositivos constantes nos incisos III e VI, do artigo 87 e pelo parágrafo único do artigo 90, da Constituição do Estado do Paraná, combinado com o artigo 35 e com incisos I, II, XIV e XXI, do artigo 45, da Lei Estadual n.º 8.485, e, ainda, por diversos Decretos que norteiam o assunto.

Especificamente, o Decreto Regulamentar n.º 1.830/96, que aprovou o regulamento do Conselho Estadual do Trabalho, estabeleceu no inciso I, do artigo 7º, do anexo, que as decisões do referido Conselho deveriam ser referendadas, averbe-se, pelo Secretário de Estado do Trabalho, muito embora dissesse – esse mesmo diploma normativo no artigo 9º -, que as decisões do Conselho possuíam caráter deliberativo.

Com efeitos, temos face a combinação dos dois dispositivos regulamentares previstos do Decreto n.º 1.830(art. 7º e 9º), que os atos decisórios proferidos pelo Conselho Estadual do Trabalho tem, quanto à sua formação e validade, natureza composta que, na definição do saudoso publicista HELY LOPES MEIRELLES¹⁴³, são atos que são formados pela vontade única de um órgão ou colegiado, mas dependem da verificação, por parte de outro, para se tornar executável.

Assim, a falta do referendo da decisão, após ter sido proferida, pelo Secretário de Estado, não induz, ao nosso ver, necessariamente, na decretação da sua nulidade.

143 Cf Hely Lopes Meirelles, in Direito administrativo Brasileiro, 19ª edição, editora Malheiros, pág. 155.

O entendimento mais equânime é no sentido de considerar as decisões do Conselho como válidas, porém não eficazes. A eficácia das suas decisões, à rigor, ficam sobrestadas até que sejam referendadas pelo Secretário de Estado, que é a autoridade legalmente competente para tal mister.

A legislação estadual que disciplina o assunto não impôs, rigorosamente, um procedimento a ser adotado, muito menos um prazo a ser observado pela autoridade para referendar as decisões do Conselho Estadual do Trabalho.

Disso resulta que é perfeitamente válida a ratificação ou o referendo, hodierno, pelo Secretário, das decisões tomadas pelo Conselho Estadual do Trabalho, mesmo porque inexistem, ao que tudo indica, partes ou interesses prejudicados ou, ainda, qualquer prejuízo causado ao interesse público, que é o interesse que deve prevalecer acima de qualquer ideologia partidária ou sócio-econômico.

A publicista WEIDA ZANCANER¹⁴⁴ esclarece, com muita propriedade, que são convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios:

- a) *competência;*
- b) *formalidade*
- c) *procedimento: quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe retire a finalidade.*

Temos, assim, que com a ratificação/referendo ulterior das decisões do Conselho, pelo secretário de Estado do Trabalho, qualquer alegação de irregularidade ou nulidade cairá por terra.

Solução diferente teria se a situação tivesse seguido outros rumos, ou seja, se as decisões do Conselho já tivessem sido aplicadas (eficácia irregular) e o Secretário de Estado, ao final, não as referendasse, o que efetivamente não está a ocorrer, conforme narrativa constante na consulta e nos documentos trazidos pelo solicitante. Nesse caso, haveria a incompetência do Conselho para a aplicação de suas decisões, podendo ser responsabilizado civil, administrativa e criminalmente pelos prejuízos que viesse a acusar, quer a terceiros, como o Poder Público.

Quando a alegação do não atendimento, pela bancada governista, do sistema de rodízio, em virtude do antigo Secretário de Estado ter recusado a assunção da presidência do Conselho, temos a enfatizar, de início, que essa decisão foi acompanhada não só pela maioria dos representantes que integravam aquela bancada, mas também, pelos demais representantes das bancadas dos trabalhadores e dos empregadores.

É extrema de dúvida não só a competência do Secretário de Estado para, em nome do Governo do Estado, poder renunciar a direção do Conselho, haja vista as

Atribuições que lhe são conferidas pelo Texto Constitucional Estadual e pela Lei Estadual n.º 8.485/87, recepcionada pela atual Carta, mas, também, como representante da bancada governista, eis que a sua manifestação, ou melhor, o seu voto, foi acompanhado pela maioria dos integrantes de sua bancada.

Percebe-se, contudo, da leitura das fls. 08 da ata n.º 043/98- CET, que a decisão do Secretário de Estado não foi acompanhado por todos os representantes da bancada governista, pois a representante da DRT, Sra. Sueli de Oliveira Formiga, estava ausente, não tendo, assim, manifestado o seu entendimento quanto a renúncia do Secretário de estado para assumir a Presidência do Conselho.

Ocorre, contudo, que a bancada governista é formada por 05 (cinco) representantes indicados pelo Poder Público, conforme o disposto no artigo 3º do Decreto n.º 4.268, e a eleição para a presidência, através do sistema de rodízio, é realizada através da maioria simples dentre os membros da bancada que irá, eventualmente, assumir a presidência do Conselho.

É curial frisar, ademais, que as decisões do Conselho – para serem aprovadas – necessitam dos votos da maioria simples dos representantes das 03 (três) bancadas, como aliás estabelece o artigo 18 da Resolução 044/96.

O rodízio, como bem definiu a Assessoria Jurídica da SETR/Pr., no parecer n.º044/98-AJ/GAB, significa rota, roda, isto é, revezamento para a realização de um trabalho de uma função.

¹⁴⁴ Cf Weida Zancaner, in Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos, Editora Malheiros, 2ª edição, pág 68

Ora, não restou demonstrado, com a renúncia da presidência, qualquer prejuízo ao sistema de rodízio entre as bancadas que integram o Conselho. Diferentemente seria, entretanto, se o Secretário de Estado do Trabalho renunciasse em favor de determinada bancada ou de determinado representante, sem apoio da maioria e prejudicando a vez da bancada que teria direito a assumir a presidência. Nesse caso não haveria outra solução a não ser considerar esse ato como nulo de pleno direito.

Enfim, e para espantar eventuais entendimentos de que o princípio constitucional da legalidade teria sido vulnerado com a conduta do Secretário de Estado, em virtude da falta de dispositivo legal ou regulamentar que disciplinasse amiúde a questão referente a renúncia, temos que para a uma corrente dos constitucionalistas- administrativas, corrente essa, averte-se, já ultrapassada, o administrador público, observando o princípio da legalidade, não pode agir, nem deixar de agir, senão de acordo com a lei e na forma por ela determinada. Para os modernos publicistas, entretanto, no direito administrativo, o conceito de legalidade contém em si não só a lei mas, também, o interesse público e a moralidade administrativa.

Em verdade, o princípio da legalidade surgiu como conquista do Estado de Direito e, em razão disso, não poderia, não pode e jamais poderá, ser compreendido de maneira tão acanhada, de maneira tão pobre. E assim seria se o administrador, para prover, para praticar determinado ato administrativo, tivesse sempre de encontrar arrimo expresso em norma específica, que dispusesse exatamente para aquele caso concreto.

Esse entendimento é deveras ultrapassado. O princípio constitucional da legalidade é bem mais amplo do que a mera sujeição do administrador público à lei; na realidade esse princípio constitucional obriga não só o administrador público mas, também, o próprio particular, ao Direito, ao ordenamento jurídico e a todos os princípios constitucionais, notadamente o da moralidade. Assim, dando cumprimento ao fim teleológico desse princípio constitucional, há de se procurar solver a hipótese de a norma em determinados casos ser omissa ou mesmo faltante, como é o caso ocorrente.

Mas, averbe-se que o princípio da legalidade, com acepção ampla, está sempre atrevida a moralidade e ao devido processo legal em sua faceta substancial e não formal. Logo, toda e qualquer solução encontrada pelo administrador público deverá, além de ser moralmente legítima, comportar, necessariamente, o contraditório, o que, in casu, mutatis mutandis, efetivamente ocorreu, pois houve a chancela da manifestação do Secretário pela da maioria dos representantes das 03 bancadas que integravam o Conselho Estadual do Trabalho.

É cediço que o direito reprova condutas incompatíveis com os valores jurídicos. Em alguns casos, tornam-nas proibidas. Em hipótese alguma, porém a conduta valorada como a única capaz de satisfazer o interesse público. Em hipótese alguma, porém, a conduta adotada pela administração ou pelo particular poderá ofender os valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico e pela Constituição da República. Sob esse enfoque que, na realidade, devem ser interpretados os municípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa. A ausência de disciplina legal não autoriza o administrador o particular a ficar inerte ou a ter uma conduta ofensiva à ética e à moral. A moralidade deve sempre somar-se ao conceito que se tem do princípio da legalidade.

Enfim, verificou-se da documentação que instruiu o ofício n.º 033/98- GAB, da lavra do Secretário de Estado do Trabalho, e da cópia da ata da reunião n.º 043/98- CET, onde foi manifestada a renúncia, que tanto o princípio constitucional da moralidade como o da legalidade foram corretamente atendidos pela autoridade administrativa.

É o parecer, s.m.j.

Curitiba, 30 de novembro de 1998.
Miguel Ramos Campos
Procurador do Estado
Procuradoria Administrativa

ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL

Protocolo n.º 3.833.437-9

Despacho n.º 1.149/98

Aprovo o Parecer n.º 210/98-PGE;

Encaminhe-se ao conhecimento do Sr. Secretário de Estado e das Relações do Trabalho.

Curitiba, 30 de novembro de 1998.

Luiz Carlos Caldas,

Procurador – Geral do Estado