

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**DIÁLOGO SOCIAL E APRENDIZAGEM: APRENDENDO
COM A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO,
TRABALHO E RENDA**

Cezar Nonato Bezerra Candeias

João Pessoa – 2007

Cezar Nonato Bezerra Candeias

**DIÁLOGO SOCIAL E APRENDIZAGEM:
APRENDENDO COM A POLÍTICA PÚBLICA DE
EMPREGO, TRABALHO E RENDA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Educação da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para obtenção do título de
Doutor em Educação.

Orientadora: Emília Maria da Trindade Prestes

João Pessoa – 2007

C216o Candeias, Cezar Nonato Bezerra.
Diálogo social e aprendizagem: aprendendo com a política pública de emprego, trabalho e renda / Cezar Nonato Bezerra Candeias.- João Pessoa, 2007.
130f.
Orientadora: Emília Maria da Trindade Prestes
Tese (Doutorado) - UFPB/CE
1. Educação. 2. Estado educador. 3. Políticas públicas - gestão. 4. Diálogo social. 5. Aprendizagem coletiva.

UFPB/BC

CDU: 37(043)

Cezar Nonato Bezerra Candeias

**DIÁLOGO SOCIAL E APRENDIZAGEM:
APRENDENDO COM A POLÍTICA PÚBLICA DE
EMPREGO, TRABALHO E RENDA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Emília Maria da Trindade Prestes

Defesa em: 30.08.2007.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Emília Maria da Trindade Prestes (UFPB - Orientadora)

Prof. Dr. José Francisco de Melo Neto (UFPB)

Prof. Dr. Roberto Vêras de Oliveira (UFPB-UFCG)

Prof. Dr. Francisco José Carvalho Mazzeu (UNESP)

Prof. Dr. Francesc Jesús Hernández i Dobon (Universidad de València)

João Pessoa – 2007

DEDICATÓRIA

À Evelyne, que comigo partilhou as alegrias e tristezas da construção desse trabalho. Sem ela tudo seria muito mais difícil...

Ao meu filho Joan, que com seu poder argumentativo, me dá reais esperanças de uma sociedade mais democrática.

E aos meus sobrinhos-filhos Carol, Daniel e André, que no início de suas vidas acadêmicas já demonstram toda a sagacidade e criticidade dos verdadeiros pesquisadores.

AGRADECIMENTOS

Na construção dessa tese muitas pessoas e instituições estiveram presentes de diferentes formas, e, seguramente, essa tese traz nas suas linhas as marcas de cada um, cada uma, por isso e por tudo agradeço.

Aos meus pais Zacharias e Tereza, minha origem, meu esteio e exemplo de vida;

Aos meus irmãos, Tasso, Armando, Júnior e Ana, ao meu cunhado João, às minhas cunhadas Tânia, Nanci e Josy, e à minha querida sobrinha Isabelle, pois uma tese não se faz apenas nas salas da academia, mas também na convivência familiar;

À família Lucena que nesses anos pude, de fato, desfrutar do *ser* um Lucena, por isso obrigado a vocês: minha sogra Grace, minhas cunhadas Vaninha e Gina, meus cunhados Dimas e Akira, e meus sobrinhos-filhos, Carol, Daniel e André.

Em especial, à Evelyne e Joan, pela paciência, pelo apoio e por partilharem cada página que aqui está.

À minha orientadora Profa. Dra. Emília Maria da Trindade Prestes, por ter confiado no meu potencial, respeitando as trajetórias por mim trilhadas.

Aos professores José Francisco de Melo Neto, Roberto Vêras e Alfredo Macedo, que de forma crítica leram esse trabalho e muito contribuíram para o que aqui está;

Ao Francisco Mazzeu, amigo de tantas empreitadas, pela participação na banca;

Ao Francesc Hernández, com quem venho desde 2003 partilhando idéias, muitas delas presentes nessa tese;

Aos amigos e amigas da turma 01 do Doutorado em Educação da UFPB, Fernando, Robéria, Edson, Letícia, Dimas, Graça, Neuma, Washington, Glória, Lindemberg, Galdino, Jean, Hiran, Ronaldo, Gesuína, Kátia, Filomena, Matusalém e Patrícia, pelo apoio, pela solidariedade, e pela sempre feliz e boa convivência.

Aos amigos, Jorge, Márcio, Ana Maria, Gilson, Suzana, Nielson e Márcia, pela amizade e pela constante presença. Esta tese é mais um tijolo dos sonhos que começamos a construir nos tempos de graduação.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas e à CAPES pela concessão da bolsa, elemento fundamental para que fosse possível a construção dessa tese.

À Universidade Federal de Alagoas, em especial ao Centro de Educação que me liberou para realização dos estudos de doutoramento e à Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa que com seus técnicos esteve sempre em prontidão para me auxiliar.

Aos amigos da Universidad de València e da Universidad de Sevilla, Francesc, Xavi Uceda, Pepe Beltran, Elvira Pozo, Marita Moreno, Mari Carmen e Carmen Rodriguez, pela acolhida e por terem, de diferentes maneiras, contribuído para que este trabalho de fato ganhasse corpo.

A Rede UNITRABALHO que me possibilitou através do Curso de Formação de Conselheiros um importante contato com os conselheiros servindo assim de rica fonte de dados para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos Conselheiros do Trabalho de Alagoas, Sergipe, Bahia e Salvador que deram o corpo empírico necessário para esse estudo;

A Sra. Nádia Rodrigues, ex-presidente do Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas, que disponibilizou as atas do referido conselho para análise;

Aos amigos do Núcleo da UNITRABALHO-UFAL, Gina, Akira, Cibele, Adelson, Adriana e Vitor, que em meio a tantas turbulências, seguraram o barco enquanto eu estive ausente.

RESUMO

No processo de consolidação da democracia, vários canais têm surgido no sentido do estabelecimento de uma cultura de participação da sociedade civil na gestão e na tomada de decisão acerca das políticas públicas, e dentre esses canais, poderemos citar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A presença desses Conselhos demarca uma perspectiva de democracia que não pode ser pensada sem a participação direta da sociedade, apontando assim para as políticas sociais, como uma ação que, muito mais do que governamental, se traduz enquanto ação pública, resultado do encontro da esfera governamental com a esfera da sociedade civil. É neste universo que se estrutura o presente estudo, o qual objetivou demonstrar o processo educativo que perpassa aos Conselhos Gestores, identificando que o Diálogo Social, estabelecido nesses conselhos, não pode prescindir de um processo de aprendizagem coletiva. Nesse sentido, o estudo então focalizou os Conselhos Gestores da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, procurando identificar no funcionamento dos mesmos, os elementos que compõem esse processo educativo, a partir das falas de conselheiros, dos Conselhos Estaduais do Trabalho de Alagoas, Sergipe e Bahia, da Comissão Municipal de Emprego de Salvador, e das Atas do Conselho Estadual de Alagoas. O processo de investigação nos mostrou que, ao mesmo tempo em que esses Conselhos demonstram, de forma concreta, a possibilidade de um Estado que se constitui a partir do encontro da Sociedade Civil e do Governo, como entendia Gramsci, também apresentam indícios de uma perspectiva de Estado se revela num processo educativo de aprendizagens oriundas desse encontro, um Estado Educador.

Palavras-chave: Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, Diálogo Social, Aprendizagem Coletiva, Estado Educador.

ABSTRACT

In the process of consolidation of democracy, many channels have emerged in order to establish a culture of participation of the civil society into management and awareness towards decisions taken about public policy, and among these channels, we may call attention to the Public Policy Management Councils. The presence of these councils points out to a perspective of democracy which cannot be thought without the direct participation of society, leading, in this sense, to the social policies as an action that represents far more than government, public action is expressed as a result of the meeting of the governmental sphere of civil society. It is in this field that the present research is based on, which objective is to demonstrate the educative process that is aligned to the Management Councils, identifying that the social dialogue, established in these Councils, cannot be possible without a process of collective learning. In this sense, the study focused on the Management Councils of Public Policy for Employment, Labor and Income, trying to identify the operation of the elements of this educational process, from the speeches of members, the State Councils of Labor of Alagoas, Sergipe and Bahia, the Municipal Employment Salvador, and Minutes of the Council of State of Alagoas. The process of research showed us that, while these show councils, in practice, the possibility of a State which meeting from Civil Society and Government, as Gramsci understood, also shows evidence of a perspective State that reveals itself in an educational process of learning arising from this meeting, a State focused on education.

Keywords: Public Policy for Employment, Labour and Income, Social Dialogue, Collective Learning, Educator State.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1.	
DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....	16
1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO – 3 APORTES TEÓRICOS	16
1.1.1 Democracia Elitista.....	16
1.1.2 Democracia Participativa.....	19
1.1.3 Democracia Deliberativa.....	24
1.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	28
1.3 OS ANOS 80: NA BUSCA DA REDEMOCRATIZAÇÃO.....	39
1.4 OS ANOS 90: A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS NOVAS ORIENTAÇÕES PAUTADAS NA DESCENTRALIZAÇÃO – AÇÃO SOCIAL/PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO SOCIAL	43
CAPÍTULO 2.	
POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL: A GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL.....	52
2.1 OS CONSELHOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA.....	59
2.1.1 A política Pública de Emprego no Brasil – um breve histórico	59
2.1.2 O Novo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR....	69
2.2 OS CONSELHOS GESTORES DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA.....	74
CAPÍTULO 3.	
3.1 CONSELHOS GESTORES: DIÁLOGO SOCIAL E APRENDIZAGEM COLETIVA.....	82
3.1.1 – Diálogo Social - o conceito	82
3.2 O DIÁLOGO SOCIAL NA POLÍTICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: ELEMENTOS DE FUNCIONAMENTO.....	82
3.3 APRENDIZAGEM COLETIVA – UM DETERMINANTE DO DIÁLOGO SOCIAL.....	99
3.3.1 Aprendizagem – o conceito.....	100
4. CONSIDRAÇÕES FINAIS	120
5. REFERÊNCIAS	127

APRESENTAÇÃO

A presente tese pode ser vista como uma síntese da trajetória que vimos construindo desde o ano de 1996, quando iniciamos o nosso contato com as políticas de emprego do governo federal, através da participação na equipe de avaliação externa do Plano Estadual de Qualificação – PEQ do estado da Bahia, programa vinculado ao Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR, desenvolvido no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

A partir do ano de 2000, ao ingressarmos na Universidade Federal de Alagoas, continuamos participando das ações de avaliação externa, só que, a partir desse momento, acompanhando as ações desenvolvidas no estado de Alagoas.

Durante esses 12 anos de participação na avaliação externa, inicialmente avaliando os PEQs da Bahia e de Alagoas e, depois, a partir de 2003, o Plano Territorial de Qualificação do estado de Alagoas, PlanTeQ-AL, o funcionamento dos Conselhos e Gestores da Política Pública de Emprego Trabalho e Renda aparecia como um tema que merecia uma maior atenção, pois estavam e estão, os mesmos, no coração do desenvolvimento da política pública de emprego, trabalho e renda.

O interesse pela experiência dos Conselhos Gestores surge, então, por dois motivos: por um lado, por se tratar de um elemento que, ao longo dos anos, vem se mostrando cronicamente problemático, em especial no que se refere aos conselhos vinculados à esfera municipal demandando reflexões e que, no campo acadêmico, ainda encontra escassa produção.

Por outro lado, nossa motivação também esteve vinculada ao fato de serem eles uma rica experiência de gestão colegiada que, sob os princípios do tripartismo e da paridade, demonstram possibilidades do estabelecimento de políticas públicas que superem a perspectiva de políticas estritamente governamentais, instaurando nesse campo o exercício do Diálogo Social.

Visto, então, como um espaço privilegiado de convergência de interesses vinculados aos trabalhadores, empregadores e governo, os Conselhos Gestores da política pública de emprego, trabalho e renda (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, Conselhos Estaduais do Trabalho – CETs e Comissões Municipais de Emprego –

CMEs), ao personificarem o Diálogo Social¹, têm se colocado como uma estrutura que, ao mesmo tempo em que se consolidam como uma experiência de democracia participativa, também se apresentam como espaço de aprendizagens demandadas do próprio exercício do Diálogo Social, que remete para a gestão da política pública um constante processo de negociação.

Subjacente a essa experiência, além da existência de uma dimensão de caráter político democrático, regido sob a possibilidade de uma gestão descentralizada e participativa, percebemos também a existência de uma dimensão educativa a qual aponta para uma educação cidadã que, no fazer cotidiano da gestão da política pública, gera um aprendizado político, numa perspectiva que em muito se aproxima do que nos propõe Mill:

Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala (MILL, 1981: 186).

Perseguimos, assim, como objeto de pesquisa da nossa tese, os elementos que compõem esse processo de aprendizagem ocorrido no interior desses conselhos, partindo da hipótese de que o estabelecimento do Diálogo Social não pode prescindir de um processo de aprendizagem, o qual, em nosso estudo, denominamos de Aprendizagem Coletiva.

Mesmo sem pretensões de construir, com esta tese, generalizações, procuramos averiguar a nossa hipótese, analisando o funcionamento dos Conselhos Gestores da política pública de emprego, trabalho e renda, focando, em certo sentido, a nossa atenção no Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas, mas também buscando elementos de outros conselhos como os Conselhos Estaduais do Trabalho da Bahia e de Sergipe, da Comissão Municipal de Emprego de Salvador e do próprio CODEFAT.

Nesse sentido, o nosso estudo contou com três fontes de dados e informações acerca da realidade desses Conselhos. A primeira fonte foram as falas e depoimentos oriundos do Curso de Formação de Conselheiros, desenvolvido pela Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho – UNITRABALHO, em três módulos que ocorreram, em 2006, nos meses de abril, o primeiro; em maio, o segundo e, em julho, o terceiro módulo, distribuído em 6 turmas, agregando conselhos estaduais e comissões municipais das regiões centro-oeste, nordeste e norte do Brasil.

¹ Para maiores informações acerca do conceito de Diálogo Social, consultar o 3º capítulo da presente tese.

Para efeitos do nosso estudo, coletamos as falas e pronunciamentos da turma 6, que funcionou na cidade de Salvador e contou com a presença de cerca de 18 conselheiros procedentes dos Conselhos Estaduais da Bahia, Sergipe e Alagoas, bem como da Comissão Municipal de Emprego de Salvador.

Como segunda fonte de dados, tivemos a realização de cinco entrevistas, sendo quatro delas com conselheiros do Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas e uma com o Diretor do Departamento de Qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego e ex-Presidente do Conselho Estadual do Trabalho da Bahia.

Por fim, para fortalecer e complementar as informações coletadas nos depoimentos dos cursistas e nas entrevistas realizadas, optamos por fazer a análise de 40 atas do Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas, compreendendo o período de janeiro de 2002 a dezembro de 2005, construindo uma matriz de dados, que mesmo diante da limitação das informações presentes, possibilitou a identificação dos participantes das reuniões, o registro de quem se pronunciava (ainda que não estivesse claro o tempo de uso da fala), as temáticas tratadas e os possíveis conflitos presentes nas reuniões.

Assim, procurando delimitar a relação Diálogo Social e aprendizagem, a presente tese está estruturada em três capítulos e, em sua conclusão procura muito mais do que fechar em respostas, apontar para desdobramentos que o fato da existência de um processo educativo no interior do Diálogo Social pode trazer para uma perspectiva de caráter mais ampliado acerca da própria conformação do Estado como ente regulador e dinamizador da sociedade.

Identificando o surgimento dos Conselhos Gestores das políticas públicas como um fenômeno que precisa ser localizado teórica e historicamente, na relação democracia e participação, procuramos, no primeiro capítulo, situar o debate acerca da democracia e da participação no Brasil, fazendo inicialmente um levantamento dos principais aportes teóricos desse campo, para, num segundo momento pontuar como foi sendo constituída a democracia e a participação ao longo da história da formação do Estado Brasileiro.

No segundo capítulo, enfocando um período histórico mais recente, buscamos visualizar a relação democracia e participação nas políticas públicas, em especial na política pública de emprego, trabalho e renda, a partir da análise do modelo de gestão adotado, que põe na base do processo de tomada de decisão os Conselhos Gestores.

Feita a localização dos Conselhos Gestores na história da relação democracia e participação, bem como no desenvolvimento das políticas públicas da atualidade, nos dois primeiros capítulos, no terceiro capítulo, procurando encontrar os elementos que compõem a dimensão educativa dos conselhos gestores, estabelecemos inicialmente uma análise desses

conselhos a partir da ótica dos mesmos como uma experiência concreta de Diálogo Social para, logo depois, identificar os fatores que os compõem e, por consequência, o Diálogo Social como um fenômeno que traz na sua natureza uma dimensão de aprendizagem. Para o desenvolvimento de tal capítulo, utilizamos os dados coletados nas falas e pronunciamentos dos conselheiros e nas atas do Conselho Estadual de Alagoas,

Por fim, após encontrarmos alguns elementos que compõem essa dimensão educativa do Diálogo Social, confirmando ser a existência de um processo de aprendizagem coletiva no interior do funcionamento dos Conselhos Gestores, procuramos, em nossas considerações finais, apontar para possíveis desdobramentos que essa dimensão educativa da gestão da política pública pode ter na configuração de uma perspectiva de Estado que aqui denominamos de Estado Educador, tomando, para isso, como referencial teórico, a perspectiva ampliada de Estado de Gramsci e a ideia do Estado como arena de Poulantzas.

CAPÍTULO 1

1. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

1.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO – 3 APORTES TEÓRICOS

Democracia e participação são dois vocábulos que ganharam e vêm ganhando importância nos discursos vinculados às ideias políticas da modernidade, sobretudo a partir da segunda metade do século 20.

Ainda que, ao longo desse tempo, possamos observar uma série de mudanças na configuração das correlações de forças no desenho das instituições políticas, das quais o avanço da perspectiva neoliberal é talvez a mais emblemática mudança, os discursos que põem a democracia e participação como ideias centrais permanecem, variando a forma de como muitas vezes se apresentam nos diferentes contextos políticos, sociais e econômicos.

Essa condição de variação nos faz perceber a existência de diferentes maneiras de ver a democracia e, conseqüentemente, a participação, fator que nos obriga a tematizar aqui as variantes desse discurso, abordando pelo menos os três principais modelos de democracia moderna: a democracia elitista ou o modelo representativo, a democracia participativa ou o modelo participativo e a democracia deliberativa ou o modelo discursivo.

1.1.1 Democracia Elitista

Este modelo de democracia, que tem na pessoa de Joseph Schumpeter o seu criador, parte da crítica ao modelo de democracia clássica o qual, ao se sustentar sobre o pilar do bem comum, pressupõe primeiramente que o povo possui uma opinião racional sobre todas as questões políticas e que a representação eleita, por meio do voto do povo, zelará por essa opinião objetivada, sendo fiel realizadora da mesma.

Schumpeter (1984) não acredita que exista um interesse comum unicamente determinado, mas, ao contrário, vê que diferentes indivíduos e diferentes grupos buscam

diferentes interesses, ou, para ser mais fiel ao pensamento do autor, para diferentes grupos e indivíduos, o bem comum significará diferentes coisas.

Assim, segundo o autor, a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos que se associam a diferentes grupos com vistas à maximização dos seus interesses.

Democracia, nessas condições, pode ser vista como sendo basicamente “a livre competição pelo voto livre” e por isso considerada como um mercado, onde os consumidores são os votantes e os empresários, os políticos. (SCHUMPETER, 1984:338).

Essa perspectiva de democracia põe para a questão da soberania popular, categoria central para o conceito clássico de democracia, um novo significado, pois, para Schumpeter (1984), a ideia de governo *do* povo não passa de uma ficção, existindo de fato um governo aprovado *pelo* povo.

Como nos mostra Aron (1966), concordando com Schumpeter, teoricamente a soberania pode residir no povo; no entanto, quem realmente a exerce é sempre uma minoria.

Ao perceber o efetivo exercício da soberania por parte de um grupo ou fração, autorizado pelo povo, Schumpeter identifica que uma das características do governo democrático é a necessária presença das elites no comando político da sociedade (e na disputa dele).

Assim, a democracia, na visão Schumpeteriana, é então definida como “acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”. (SCHUMPETER, 1984:336).

É então nos desdobramentos dessa luta pelos votos que reside o potencial de participação efetiva do povo, pois, em sendo o poder político dos partidos (e consequentemente dos governos) medido pelo número de votos, o povo, na condição de eleitores, pode exercer influência direta na formulação das agendas políticas.

A participação, no modelo de democracia elitista, resume-se dessa maneira, ao ato de votar, pois “o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacional”. (SCHUMPETER, 1984:336)

Nesse sentido, Schumpeter (1984) vai considerar a democracia como um método de tomada de decisões políticas, legislativas e administrativas, não tendo, por esse caráter instrumental, fim em si mesma.

Ao mesmo tempo, por se tratar de uma estratégia metodológica, a democracia traz consigo a exigência do consenso e do respeito em relação às regras e aos meios que regem e

normatizam o funcionamento do sistema, como forma de gerar a estabilidade para a convivência e coexistência de diferentes interesses.

Por fim, podemos sintetizar o pensamento schumpeteriano acerca da democracia, bem como também sobre as bases da democracia elitista, da seguinte forma:

1. Não existe o chamado bem comum, isso pelo simples fato de que, para indivíduos, grupos e classes diferentes, o bem comum significa coisas diferentes;
2. o chamado governo do Povo é uma ficção: o que existe, na realidade, ou pode existir, é o governo pelo povo;
3. o governo é exercido por elites políticas;
4. essas elites competem no mercado político pela preferência dos eleitores;
5. a concorrência no mercado político, tal como no mercado econômico, é imperfeita, isto é, oligopólica;
6. os partidos políticos e eleitores atuam no mercado político de maneira semelhante à atuação das empresas e consumidores no mercado econômico;
7. o voto é a moeda através da qual o eleitor compra os bens políticos oferecidos pelos partidos;
8. a soberania popular, embora não seja nula, é reduzida, visto que são as elites políticas que propõem os candidatos e as alternativas a serem escolhidas pelo eleitor;
9. o objetivo primordial dos partidos políticos é conquistar e manter o poder. A realização do bem comum é um meio para atingir este objetivo;
10. a necessidade de maximizar votos impede que os partidos e os políticos sirvam exclusivamente os seus interesses de grupo ou de classe. Como diz Bobbio, os controladores são controlados. (FERREIRA, 2007:15-16).

Uma das críticas formuladas ao modelo de democracia elitista focaliza, sobretudo, os efeitos que o aspecto da representatividade, como estratégia de tomada de decisão, explicitou ao ser aplicado, como por exemplo, a crescente oligarquização e tecnocracia e o aumento excessivo do aparato estatal.

Uma outra crítica também apresentada à lógica elitista, que vê a democracia como um mercado político, está no fato de que esse mercado não oferece iguais condições de competitividade, como nos mostra Silva (2003):

[...] o mercado político não ofereceria igualdade de condições para a competição, posto que os partidos têm recursos diferenciados para as campanhas; o partido com maiores recursos exerceria maior pressão e, desse modo, o sistema, antes de proporcionar equilíbrio, ampliaria a desigualdade de condições necessárias à competição eleitoral; enfim, o

mercado político não seria competitivo, mas oligopolizado por poucas empresas partidárias em condições de participar do processo eleitoral (SILVA, 2003: 15-16).

Há, por fim, um último questionamento feito à perspectiva elitista relacionado à defesa da necessária divisão do trabalho entre o político e o cidadão comum (SCHUMPETER, 1984), estabelecendo, como nos diz González (2000), uma divisão do trabalho político no qual a responsabilidade principal pelo processo de tomada de decisão cabe aos eleitos e a principal organização para tal finalidade é o partido político, reduzindo a participação popular ao momento eleitoral.

Essas são críticas que norteiam as formulações de uma perspectiva da democracia que se pretende mais participativa como a Democracia Participativa que veremos a seguir.

1.1.2 Democracia Participativa

O modelo de Democracia Participativa surge nos anos 60, numa Europa marcada por um contexto de mobilizações sociais e por crescentes insatisfações com o modelo de socialismo do leste europeu.

Segundo Held (2001), o termo Democracia Participativa traz uma certa ambiguidade pois agrega diferentes modelos que vão desde democracia de caráter ateniense até modelos de democracia de inspiração marxista.

Todavia pode-se identificar como elo dessas diferentes formulações, o fato de as mesmas surgirem a partir da preocupação de como estabelecer um processo democrático mais participativo numa realidade caracterizada por sociedades que, ao longo do tempo, se tornam mais complexas.

Assim, subentendida nas formulações, há uma explícita busca por construir um modelo em que seja garantida uma maior participação popular, de forma a diminuir os efeitos negativos do modelo elitista.

Ao mesmo tempo, são formulações que criticam o princípio da igualdade política preconizada pelo modelo elitista onde os indivíduos, ainda que em situações econômicas diferentes, são vistos como portadores das mesmas capacidades de participação política.

Para a perspectiva da Democracia Participativa, a potencialidade de participação política está associada à posição que ocupa o indivíduo e/ou um determinado grupo, no

processo produtivo. Ou seja, participação política e no processo produtivo são facetas de uma mesma moeda.

Autores como Poulantzas (1980), Macpherson (1978) e Pateman (1992) representam, segundo Held (2001), as principais formulações desse campo.

Em que pese a busca por uma maior aproximação das ideias de democracia direta, o modelo da Democracia Participativa não nega o aspecto da representatividade, observando inclusive a sua importância para o atual estágio das sociedades, como nos mostra Poulantzas (1980).

[...] O dilema que se deve resolver baseia-se no seguinte: ou bem manter como estado o Estado existente, atendo-se apenas à democracia representativa na qual se introduzem modificações secundárias, o que leva ao estatismo social-democrata e ao parlamentarismo chamado liberal. Ou bem ater-se apenas à democracia direta na base ou movimento autogestor, o que conduz, inelutavelmente, a um prazo mais ou menos longo, a um despotismo estatista ou uma ditadura dos especialistas. Como compreender uma transformação radical do Estado articulando a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades (que foram também uma conquista das massas populares) com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação de focos autogestores, esse é o problema essencial de uma via democrática para o socialismo e de um socialismo democrático. (POULANTZAS, 1980:293).

Poulantzas (1980) nos mostra que não é a simples substituição da democracia indireta² pela democracia direta³, de base, que configura a solução para o estabelecimento de relações de efetiva participação, mas, muito pelo contrário, pode correr no risco de fazer surgir regimes autoritários na medida em que essa passagem pode criar vácuos institucionais importantes para o funcionamento dos procedimentos democráticos.

Seguindo essa lógica, o autor faz a defesa de um modelo de democracia, com vistas à construção do que ele denomina de socialismo democrático, procurando articular elementos da democracia indireta com novas institucionalidades de democracia direta, inspiradas, sobretudo, na perspectiva conselheira de Rosa de Luxemburgo.

Macpherson (1978) segue a mesma preocupação de Poulantzas e inicia suas formulações a partir da seguinte observação: “admito que algo de mais participativo que o nosso sistema atual é desejável. A questão restante é quanto isso é possível” (MACPHERSON, 1978:98).

² Entende-se por democracia indireta o sistema no qual os cidadãos elegem representantes como responsáveis pela tomada de decisão em seu nome. (definição baseada no sítio: <http://pt.wikipedia.org>).

³ Entende-se por democracia direta qualquer forma de organização na qual todos os cidadãos podem participar diretamente no processo de tomada de decisão (definição baseada no sítio: <http://pt.wikipedia.org>).

Esse questionamento de Macpherson (1978) está diretamente relacionado com os desafios impostos para o estabelecimento de um processo de democracia de caráter direto à medida em que a escala territorial vai se ampliando, tornando-se, em sua opinião, mais difícil quando seguimos em direção da vivência de processos participativos na esfera nacional.

Para Macpherson (1978), a concretização de uma democracia participativa perpassa por dois requisitos: mudar a consciência do povo no sentido da constituição de uma nova postura que ultrapasse o caráter passivo para um novo posicionamento, mais ativo, configurado por um comportamento de quem se vê como executor e desfrutador do desenvolvimento das suas capacidades e diminuição das desigualdades sociais e econômicas.

Esses são requisitos que, se atingidos, acabariam com o que o autor denominou de círculo vicioso, caracterizado por uma encruzilhada criada entre participação democrática e desigualdade social.

[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência [do povo], mas não podemos conseguir as mudanças de desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978:103).

Macpherson (1978) propõe, então, um modelo de democracia que combina elementos de democracia direta com estruturas da democracia indireta como os partidos políticos e os parlamentos.

Para dar corpo ao aspecto indireto, o autor recorre aos conselhos como forma de garantir, no nível local, a participação direta, sendo formados a partir do espaço do trabalho e das comunidades.

O modelo democrático que possa ser aplicado numa complexidade de relações nacionais, proposto por Macpherson, pode ser caracterizado basicamente como um modelo no qual convive a estrutura pluripartidária da democracia indireta com o sistema de conselhos característico das propostas de democracia direta, numa formatação de democracia que funciona sob uma lógica piramidal.

A continuação de um aparelho democrático piramidal direto e indireto com a continuação de um sistema partidário parece essencial. Nada, a não ser um sistema piramidal, incorporará qualquer democracia direta numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia de participação (MACPHERSON, 1978:114).

Carole Pateman (1992), autora que também compõe as formulações acerca de Democracia Participativa, constrói suas proposições, tomando como base o pensamento de Rousseau, sobretudo no que se refere à afirmação da necessidade da participação direta dos indivíduos na tomada de decisões, e de John Stuart Mill, no que tange a ideia de que a participação resulta num processo de educação política do cidadão.

Para a autora, o ato de participar tem impactos importantes na formação de novas subjetividades no sentido da construção de indivíduos mais críticos e com disposições para interferirem no processo de tomada de decisão política.

Nesse sentido, para Pateman (1992), a democracia não se reduz a um simples método, com um caráter estritamente instrumental, como advogam as proposições vinculadas à Democracia Elitista, mas, ao contrário, é vista sob um caráter essencialista, na medida em que o seu efetivo exercício traz o desenvolvimento do próprio indivíduo e da sociedade, contribuindo assim para a formação de um corpo de cidadãos ativos.

Há, segundo Pateman (1992), no processo participativo, um processo educativo, no qual os indivíduos desenvolvem atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões, de maneira que esses indivíduos, ao intervirem, vão também se capacitando e qualificando ainda mais essa intervenção.

Assim como Macpherson, Pateman (1992) também observa que a ampliação da democracia participativa está diretamente vinculada ao aumento da participação dos indivíduos no processo produtivo e por isso a instituição da democracia está condicionada à diminuição das desigualdades sociais.

Concordando novamente com Macpherson e com Poulantzas, para o modelo apresentado por Pateman (1992), as instituições da democracia representativa devem ser preservadas, estimuladas em nível local, pois há, nessa esfera, uma complementação entre a participação representada nos partidos e grupos de interesse.

Todavia, é importante perceber que, para Pateman (1992), a principal diferença entre elitistas e participativistas está no que justifica a existência da democracia pois, como diz a autora,

[...] a justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o input máximo (a participação) e onde o output inclui não apenas as políticas (decisões) mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um 'feedback' do output para o input. (PATEMAN, 1992: 62).

Uma observação que pode ser feita das proposições elencadas no campo da Democracia Participativa, referenciadas nos três autores aqui descritos (Poulantzas, Macpherson e Pateman), é a ausência de uma maior objetividade no que se refere à aplicação desse modelo, não conseguindo responder de forma mais clara a aspectos de caráter mais pragmático, a exemplo de como se daria de fato a integração entre democracia direta e representativa.

1.1.3 Democracia Deliberativa

Uma terceira corrente do pensamento democrático é a perspectiva da Democracia Deliberativa que, segundo Elster (1997 apud GONZÁLEZ 2000), estaria num ponto intermediário, entre a perspectiva democrática de caráter liberal-representativo, presente nas obras de Schumpeter, Dahl e Downs, e a perspectiva democrática vinculada ao republicanismo-cívico, aqui tratada a partir da abordagem participativa e também presente nas obras de John Stuart Mill e Hannah Arendt.

Elster justifica essa posição intermediária observando que, para a perspectiva da Democracia Deliberativa, o processo democrático não pode ser identificado como uma simples soma de interesses privados previamente formulados, como preconiza a abordagem elitista, mas, ao mesmo tempo, esse processo também não pode ser visto como tendo um fim em si mesmo, pois possui um forte caráter instrumental, de forma que a existência de possibilidades de uma educação política, originada no processo de participação, deve ser visto muito mais como um subproduto da ação política do que como justificativa principal dessa ação.

A grande inovação que traz a perspectiva da Democracia Deliberativa está na forma como se chega à tomada de decisão.

Para a Democracia Deliberativa, as decisões devem ser tomadas, tendo como base o desenvolvimento de um processo argumentativo, pois busca superar a estratégia de centralizar no voto a resolução dos problemas, apontando para o fenômeno da deliberação como algo que deve ser construído a partir de arranjos oriundos de escolhas coletivas, formuladas a partir da livre e pública argumentação.

Esse posicionamento terá fortes influências de Jürgen Habermas, um dos principais pilares dessa perspectiva.

Para Habermas (1998), a possibilidade de superação dos conflitos sociais está no estabelecimento de relações de cooperação e acordo, instituídas por meio da formulação de consensos a partir da discussão pública, do exercício da democracia deliberativa e, nesse sentido, entende que a democracia pressupõe a decisão do bem comum através da palavra, o que faz a democracia ser um modelo político no qual a legitimidade das normas jurídicas e das decisões públicas estejam radicadas no fato de serem, ou terem sido, adotadas com a participação de todos os potencialmente afetados por elas.

Todavia, identifica Habermas, que a passagem do ideal para o possível, ou seja, dos princípios gerais para a efetiva ação política, no que se refere à vivência da democracia deliberativa, possui brechas e que a forma de garantir essa transição da forma mais coerente só é possível mediante uma fluida comunicação entre os sujeitos envolvidos, o que faz do processo comunicativo um processo de mediação como nos mostra o autor.

O desenvolvimento e a consolidação de uma política deliberativa, a teoria do discurso os faz depender, não de uma cidadania coletivamente capaz de ação, senão da institucionalização dos correspondentes e pressupostos comunicativos, assim como da interação de deliberações institucionalizadas com opiniões públicas desenvolvidas informalmente. (HABERMAS, 1998:374).

Dessa maneira, na teoria habermasiana, a comunicação ganha centralidade na instituição da democracia, na medida em que ao gerar a opinião pública, funda o espaço público e constitui, na sua proposição, uma nova dinâmica para o funcionamento das regras democráticas, a qual ultrapassa a simples lógica mecânica da regra da maioria, subordinando a tomada de decisão ao requisito da discussão coletiva, sob a lógica da constituição de um espaço onde todos os afetados possam defender publicamente seus pontos de vista e interesses por meio de argumentos genuínos e também de negociações limpas.

No entanto, para que tal perspectiva democrática se estabeleça, observa o autor que os atores políticos precisam ter uma postura aberta a possíveis mudanças caso sejam apresentados, no processo de deliberação, motivos e argumentos para essa mudança, pois, sem essa atitude, as tomadas de decisões coletivas transformam-se em mero trâmite que

apenas servem para referendar as decisões que foram previamente tomadas antes mesmo do estabelecimento do processo coletivo.

O debate público se apresenta como momento decisório e, por isso, Habermas, apoiado em Joshua Cohen, afirma que a qualidade de uma democracia pode ser medida não só pelos métodos e condições do processo de formação da vontade política, mas, sobretudo, pelo nível do discurso do debate público, recorrendo, para isso, à seguinte citação de Dewey:

La regla de la mayoría, justo como regla de la mayoría, es tan tonta como sus críticos dicen que es. Pero nunca es simplemente la regla de la mayoría... Lo medios por los que una mayoría llega a ser una mayoría es aquí lo importante: debates previos, modificaciones de los propios puntos de vista para hacer frente a las opiniones minoritarias... La necesidad esencial, en otras palabras, es la mejora de los métodos y condiciones del debate, de la discusión y la persuasión (DEWEY, 1954 apud HABERMAS, 1998: 380-381).

Assim, na perspectiva habermasiana, a Democracia Deliberativa é composta não só pelos elementos de carácter formal, institucional, mas também pelo aspecto informal, presente no processo de interação comunicativa dos sujeitos e que faz surgir a opinião pública. Ou seja, para além das regras, há também a forma como os sujeitos se relacionam e o uso que fazem dessas regras.

Habermas, então, identifica que "la política deliberativa se nutre, pues, de una interacción entre la 'formación de la voluntad' formalmente articulada en términos democráticos y la formación informal de la opinión" (Habermas, 1998:386).

A legitimação do poder, na democracia deliberativa, está referenciada, dessa forma, não só nos aspectos normativos, mas também como vimos, no estabelecimento das relações que, na ótica de Habermas, tem sua centralidade na troca argumentativa guiada, sobretudo, pela sempre presente pretensão de validade presente na formulação dos argumentos.

Nesse sentido, como pressuposto para o funcionamento de uma democracia com carácter deliberativo, teremos primeiramente a necessidade de cidadãos informados e com as devidas competências argumentativas para, como segundo pressuposto, exercerem a sua participação no espaço público, uma participação que vá além do aspecto formal do voto, concretizando-se como participação racional no debate político público.

González (2000), num esforço de sistematizar as três correntes aqui apresentadas, conceitua-as da seguinte forma:

Modelo	Conceito
Democracia Representativa (Elitista)	Modelo de democracia caracterizado pela realização de eleições livres e periódicas, nas quais os interesses existentes na sociedade participam das decisões políticas através da eleição de representantes para cargos de direção política e da pressão sobre os eleitos (GONZÁLES, 2000:57).
Democracia Participativa	Modelo de democracia caracterizado pela realização de eleições livres e periódicas, nas quais os interesses existentes na sociedade participam das decisões políticas através da eleição de representantes para os cargos de direção política e da constituição de organismos colegiados de participação direta que compartilham o poder de decisão com os representantes eleitos (GONZÁLES, 2000:71).
Democracia Deliberativa	Modelo de democracia através do qual as decisões são tomadas pelo consenso alcançado entre cidadãos livres e iguais atingidos pelo resultado da decisão, através da argumentação e debate (GONZÁLEZ, 2000: 81).

Ainda que façamos essa divisão dos modelos de democracia, é possível identificar a coexistência desses, e o atual momento histórico da democracia brasileira tem demonstrado essa convivência, revelando assim um modelo de Democracia majoritariamente elitista, mas que já apresenta, de maneira institucionalizada, elementos de caráter participativo-deliberativo, conforme configuram algumas iniciativas a exemplo dos Orçamentos Participativos e dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Nas páginas que se seguem, poderemos observar que esse atual estado da democracia brasileira foi aos poucos se constituindo no próprio percurso da história do Brasil, onde democracia e participação ganharam conotações e contornos à medida em que o próprio Estado Brasileiro foi se constituindo.

1.2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Referindo-se à formação do Estado Brasileiro, Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil* (1995), observa que “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido” (HOLANDA, 1995:160).

Ao fazer tal afirmação, Holanda (1995), no fundo, nos explicita o caráter idiossincrático da formação do Estado Brasileiro e com ele também a especificidade do liberalismo e da democracia vivenciada em terras brasileiras.

Num Estado que se forma a partir do estabelecimento de relações marcadas por um forte personalismo e por relações de compadrio, formamo-nos sob uma perspectiva de Estado de caráter patrimonialista no qual, dentre outros elementos, ficava visível a confusão entre a esfera pública e privada, como nos mostra Holanda (1995, p. 145). “ Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente [tipo primitivo de família patriarcal], compreenderem a distinção fundamental entre público e o privado”.

É nesse contexto, onde valores hegemônicos não caminhavam em direção ao racionalismo, mas, muito pelo contrário, imperava o personalismo, que teremos o surgimento do pensamento liberal brasileiro, berço das primeiras formulações acerca da defesa da democracia no Brasil.

Como nos mostra Lynch (2007), a origem do pensamento liberal no Brasil esteve estreitamente vinculada à defesa da monarquia constitucional. Essa relação entre liberalismo e monarquia, que a princípio pode parecer contraditória, se justifica pela forma como o termo liberal era interpretado no Brasil colonial e império, interpretação está fincada numa perspectiva pouco igualitária.

Segundo o dicionário Bluteau de 1716, liberal era a pessoa generosa ‘que, com prudente moderação, gratuitamente, e com boa vontade, dá dinheiro, ou cousa que o valha’. O termo também podia designar alguém que muito prometia, sem cumprir – ‘liberal em prometer, liberal em dar palavras, mas sem efeito’. Mais interessante é o significado seguinte, que, a partir da palavra latina *liberalis*, isto é, bem nascido, fazia de liberal sinônimo de ‘pessoa de qualidade’, distinto dos ‘plebeus e escravos’ – ou seja, nobre. Eram artes liberais aquelas que se opunham às artes mecânicas, ou seja, que eram praticadas ‘sem ocupar as mãos’, sendo ‘próprias de homens nobres, e livres não só da escravidão alheia, mas também da escravidão de suas

próprias paixões' – na esteira, portanto, do paradigma político aristotélico, caracterizado pela moderação, pela prudência e pela virtude. A difusão desta última concepção no Brasil colonial – isto é, de liberal como nobre -, devia ser tão ampla ou maior ainda do que em Portugal (LYNCH, 2007:214-215).

Essa ausência do componente isonômico que caracterizou a formação do liberalismo brasileiro nos faz entender como no Brasil pudemos ter a consolidação de um liberalismo deturpado que, ao aceitar a presença do monarca, negava um dos pilares da doutrina liberal que é a soberania popular.

Também nos ajuda a entender como, durante tantos anos, tivemos a convivência de um liberalismo econômico com o escravismo, criando o que Lynch (2007), apoiado em Bosi (1992), vai denominar de ideologia liberal-escravista.

Todavia, mesmo sob uma perspectiva excludente, a presença do pensamento liberal no Brasil foi de grande importância para o estabelecimento dos processos de democracia indireta, ainda que, durante todo o império, coabitasse com a presença da monarquia num sistema de governo misto.

É ainda durante o Império que teremos as primeiras experiências de participação popular como, por exemplo, a possibilidade de revogação do mandato dos membros do Conselho de Procuradores do Estado.

Segundo o decreto de 16 de fevereiro de 1822, esses conselheiros poderiam perder o mandato por iniciativa dos seus eleitores, caso não desempenhassem devidamente as suas obrigações. Essa experiência que ficou conhecida como *recall*, foi reeditada mais tarde por diferentes constituições estaduais, já no período da República como veremos mais adiante. (BENEVIDES, 2003).

Ainda no Império, a Constituição de 1824 também reservava uma possibilidade de participação direta do cidadão⁴, como nos mostra Benevides (2003).

[...] a Constituição de 1824 previa a responsabilização penal dos juízes de direito e dos oficiais de justiça também por ação popular: ‘Por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles a ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na lei (art. 157) (BENEVIDES, 2003:112).

A fundação da República no Brasil esteve vinculada ao pensamento positivista e, como se sabe, o positivismo sempre se colocou numa posição contrária à democracia defendendo, em seu lugar, a ideia da ditadura republicana, pois, como nos diz Carvalho (1987, apud Benevides 2003),

A noção positivista de cidadania não incluía os direitos políticos, assim como não aceitava os partidos e a própria democracia representativa [...] Na realidade, nesta concepção, não existiam sequer os cidadãos ativos. Todos eram inativos, à espera da ação iluminada do Estado, guiado pelas luzes do grande mestre de Montpellier e de seus porta-vozes (CARVALHO, 1987 apud BENEVIDES, 2003:114).

Todavia, teremos a reaplicação do *recall* em algumas das constituições estaduais que se formavam dentro desse espírito republicano, com o foi o caso das constituições estaduais de São Paulo, Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Em relação à Constituição paulista, além do recall, era previsto também o *veto popular* na esfera municipal, ou seja, a possibilidade de anulação das deliberações das autoridades municipais mediante proposta de 1/3 e aprovação de 2/3 dos eleitores reunidos em assembleia, segundo o artigo 53.

Todavia, a experiência do *recall* não perdurou por muito tempo na história da república brasileira, findando nas primeiras décadas do século XX.

⁴ Vale ressaltar que, nesse período, havia uma série de requisitos para a participação cidadã, em especial no que se refere ao voto, com o voto censitário, que excluía boa parte da população, em especial, os escravos, as mulheres, as crianças, os pobres, dentre outros.

A República Velha, como ficou conhecida a primeira fase da instituição da república no Brasil (1889-1930), como se pode ver, não logrou grandes avanços no que se refere à vivência de uma estrutura democrática que superasse o modelo de democracia centralizado no voto, perpetuando no fundo a lógica patrimonialista e excludente, oriunda do período colonial e imperial.

Esse fracasso talvez tenha como fundamento o fato de que, como bem ilustrou Tobias Barreto (apud Nogueira 1998:23), ao se aproximar do século XX, o Brasil era uma sociedade na qual “o que havia de organizado era o Estado, não a nação”.

A instituição da República irá, de antemão, enfrentar como maior obstáculo a própria sociedade, que vinha de três séculos de colonização e de um período de um regime monárquico autocrático e conciliador com as elites agrárias.

Dessa forma,

A República acabou por receber todo o impacto desta situação: não pôde contar com qualquer sustentação popular, foi proclamada pelo exército e acabou monopolizada, após curta fase jacobina e militar pela ultramoderna (e civilista) fração cafeeira da grande burguesia agrária, capitaneada pelos republicanos paulistas (NOGUEIRA, 1998, p. 23).

Todavia, o contexto de desenvolvimento urbano-industrial por que passa todo o mundo, nas primeiras décadas do século XX, vai, mesmo que de forma mais lenta, ocorrer também no Brasil, abrindo novas perspectivas políticas a partir da constatação de que o modelo de República Oligárquica já não conseguia dar respostas para um novo mundo que então se apresentava.

A chegada de fato da modernidade foi marcada por uma série de insatisfações com as heranças políticas, sociais e econômicas do período anterior, transparecendo de diversas formas, nas greves operárias de 1917-1918, no Rio de Janeiro e em São Paulo, na inquietação das camadas médias urbanas, na fundação, em 1922, do partido Comunista Brasileiro, na semana de Arte Moderna de 1922 e também no levante de setores militares, mais especificamente dos tenentes, a partir do que ficou conhecido como tenentismo.

Assim, no princípio da década de 30, teremos uma forte efervescência no plano político, com o surgimento da Aliança Nacional Libertadora e, no campo cultural, com diversos fatos como o surgimento da primeira grande universidade brasileira – a Universidade de São Paulo em 1934. No plano intelectual o país terá: na historiografia Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda, Nelson Werneck Sodré e Oliveira Vianna; na música, Villa-

Lobos; na pintura, Portinari; na literatura, Mario de Andrade, Oswald de Andrade, Graciliano Ramos, Jorge Amado, José Lins do Rego; na educação Anísio Teixeira.

Mas esse processo de inovação será sufocado sob a mão forte do Estado, o estatismo varguista, constituindo-se, por fim, num processo de inovação conservadora em sua essência.

Na realidade material, na política e nas mentes, o Brasil mudava, No entanto, em certa medida, continuava o mesmo: a democracia não avançava, as massas permaneciam à margem das decisões e os seculares problemas nacionais – miséria, concentração da propriedade agrária, dependência externa, profunda desigualdade regional e social – restavam intocados ou eram dramaticamente agravados. O confronto entre duas épocas - a da Velha República latifundiária dos coronéis e a do no País do Estado, da indústria e dos trabalhadores -, embora dinamizasse a sociedade e exigisse a redefinição do sistema de poder, não se concluía com a eliminação radical de seu pólo mais atrasado: mais uma vez seria encontrado um compromisso, um acordo mediado pelo Estado entre as velhas e as novas elites (NOGUEIRA, 1998:29).

A justificativa para tal presença massificante do Estado estava amparada no argumento da necessidade do desenvolvimento do país frente às demandas modernizantes que atingiam todo o mundo, pois, diante de um contexto de ausência de uma burguesia industrial, de um movimento operário organizado e mesmo de uma cultura industrial, o Estado termina por ocupar o espaço de único regente do processo de industrialização, engendrando para tal ação um processo que se revela numa estatização do povo e da República (NOGUEIRA, 1998).

Com a missão de “sanear” a sociedade para a conquista da modernização, em muitos momentos, a democracia liberal foi descartada em benefício de um pretense raciocínio estratégico que defendia a necessidade instrumental de um “autoritarismo temporário”, visão presente em muitos intelectuais da época como, por exemplo, Oliveira Viana e também no então tenente Juarez Távora:

Creio que, vinda a revolução, surgirá, também como consequência imediata, a ditadura. Encaro-a como um estado transitório, indispensável ao reajustamento da mentalidade de nosso povo à prática de verdadeiro regime republicano, que se lhe há de seguir. Seria pretensioso fixar, de antemão, o prazo dentro do qual deverá ela ajustar a nossa tão desconjuntada democracia, de modo a se lhe poder confiar, novamente, o governo consciente de si mesma. Só os fatos futuros no-lo poderão dizer (TÁVORA, 1973 APUD NOGUEIRA, 1998:38-39).

Assim, alguns poucos canais de participação popular estavam sob a tutela do Estado com foi o caso dos Sindicatos, que foram de fato organizados e legalizados nesse período.

É fato que, na era Vargas, os sindicatos ganham mais importância do que os partidos políticos, na tarefa de desempenhar a relação do Estado com os grupos de interesse e até mesmo com o sistema político, sendo inclusive denominados como “órgãos públicos” e, por isso passível de tutela.

Nesse sentido, a Era Vargas, marcada pela instituição do estatismo, vai reservar ao aspecto da participação social um espaço tutelado e cooptado, servindo muito mais como um canal de legitimação de relações autoritárias, do que mesmo como ponte de trocas e aperfeiçoamento da gestão pública.

Subjacente a essa perspectiva estatista da Era Vargas, está o Nacionalismo, servindo como a base ideológica de sustentação da necessidade da instituição do processo de superação de uma economia agro-exportadora para uma economia de caráter industrial, bem como também da necessidade de um Estado forte.

O Nacionalismo, inaugurado durante o período Vargas, terá forte influência nos períodos subsequentes da história brasileira, em especial durante a década de 50 e princípio da década de 60.

É nesse período, pós-Estado Novo, que o Brasil vai retomar a caminhada da construção da democracia, sob inspiração, principalmente, de uma espécie de nacionalismo-populista assentado no que ficou conhecido como democracia populista.

Segundo Moreira (1998), o Brasil conheceu, no período que agrega os anos de 1930 a 1964, três modalidades de nacionalismo. O primeiro modelo, vinculado ao populismo getulista; o segundo, ao desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e o terceiro, de forte inspiração reformista-social, vinculado ao governo de João Goulart.

No que se refere ao aspecto da participação social, a retomada da democracia termina por se resumir ao aspecto eleitoral.

Isso não quer dizer que, durante esse período, setores da sociedade não buscassem a sua organização com vistas a uma maior participação. Um exemplo desse momento foi a organização dos trabalhadores que, mesmo sofrendo ações repressivas do governo Dutra⁵ conseguiu, durante o período de 1940 a 1953, dobrar seu contingente, atingindo cerca de 1.500.000 trabalhadores, fortalecendo a presença dos trabalhadores urbanos como um

⁵ No ano de 1947, com medo de uma maior organização dos trabalhadores, o Governo Dutra põe na ilegalidade o PCB, dissolve a recém criada Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e dá encaminhamento à já estabelecida política de intervenção nos sindicatos com a suspensão das eleições sindicais.

importante setor na correlação de forças que se instituíam num Brasil que aos poucos se modernizava.

Entretanto, esse processo de organização não se deu única e exclusivamente no espaço urbano. O próprio argumento da industrialização serviu de justificativa para apimentar o debate acerca da reforma agrária durante os anos 50. Deputados como Josué de Castro (PTB-PE), Fernando Santana (PTB-BA), Rui Ramos (PTB-RS) e Manoel de Almeida (PSD-MG) deixavam claro que o sucesso do processo de industrialização e, conseqüentemente, de todo o país, estava diretamente condicionado à questão da reforma agrária.

Concomitante ao estabelecimento desse debate, crescerá também a sindicalização rural e se fortalecerá um dos movimentos precursores do que hoje conhecemos como movimentos sociais do campo, as Ligas Camponesas.

No entanto, apesar dessa crescente organização popular (urbana e rural), durante todo o período desenvolvimentista, a vivência da participação democrática esteve resumida ao aspecto eleitoral, excetuando-se o final do Governo de João Goulart com a tentativa da instauração das reformas de base, as quais apontavam e vinham se formando a partir de uma participação popular direta, sendo abortada com o golpe militar de 1964.

Como nos mostra Caio Navarro de Toledo (2004), o golpe militar de 1964, para além de um movimento contrário às reformas sociais iniciadas no governo de Jango, foi um golpe na democracia burguesa iniciada a partir de 1945, mas que chegava aos anos 60 ainda carente da ampliação da sua institucionalidade.

Florestan Fernandes (1980), analisando o golpe de 1964, percebe:

[...] o que se preocupava impedir era a transição de uma democracia restrita para uma democracia de participação ampliada... que ameaçava o início da consolidação de um regime democrático-burguês, no qual vários setores das classes trabalhadoras (mesmo de massas populares mais ou menos marginalizadas, no campo e na cidade) contavam com crescente espaço político (FLORESTAN FERNANDES, 1980:113).

Durante o período de 1964 até 1985, o Brasil foi palco de uma ditadura militar que, ao instituir uma lógica de cerceamento das liberdades e da excessiva centralização da tomada de decisões no poder executivo, termina por quebrar pilares da democracia que então vinha se forjando, negando, por exemplo, o princípio da igualdade entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, assim como também abandona uma das bases do pensamento republicano o pacto federativo.

Dentro dessa lógica, também não há espaço para a participação, nem mesmo no que diz respeito à participação eleitoral. À população, lhe é quitada a possibilidade de participação.

No entanto, passado o período do “milagre econômico” (1969-1973), a ditadura militar começa a apresentar o esgotamento do seu modelo de desenvolvimento econômico, concretizado, sobretudo, com o avanço da inflação, o qual, associado à crescente desigualdade social que já se mostrava como um problema estrutural, termina por configurar uma situação insustentável, restando apenas o estabelecimento de um processo de abertura visando à redemocratização.

A partir de 1974, inicia-se, então, o processo de abertura, também conhecido como período de transição, o qual teve nas figuras do presidente, General Ernesto Geisel e do seu Chefe do Gabinete Civil General Golbery do Couto e Silva seus grandes mentores.

O processo de abertura, que se inicia com o Governo Geisel, se estende até o Governo do Presidente João Batista Figueiredo, totalizando assim um processo de 10 anos (1974-1984), que finda com a instituição da Nova República com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney.

Esse processo, foi planejado de forma rígida, previa uma lenta e gradual abertura, como estratégia de preservação e legitimação do poder do Estado Autoritário vigente, na medida em que construía um afrouxamento das tensões sociais a partir de uma flexibilização gradativa dos instrumentos de coerção legal, como, por exemplo, o fim do Ato Institucional Nº5 e a paulatina participação com o processual estabelecimento de eleições parlamentares. (RAMOS, 2004).

Ainda que se trate de um processo de abertura, de flexibilização, não se deu com a isenção do uso dos métodos de repressão utilizados durante todo o período da ditadura, como nos mostra (RAMOS, 2004).

A análise do período de governo dos Generais Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo e da atuação mais intensa do General Golbery na condução do processo de abertura política, mostrou também o uso de medidas de exceção além das medidas estratégicas para alcançar os objetivos traçados, tanto por parte dos Presidentes como de seu fiel escudeiro(...)É preciso que se diga, a bem da verdade, que a flexibilização do regime não excluiu perseguições, torturas, atos de exceção, mortes. Apesar delas, o processo avançou, chegando ao final do período Geisel, com a revogação do AI – 5 (RAMOS, 2004: 2-3).

Repleto de contradições, pressões e sobre uma aguda crise de legitimidade do poder dos militares, o período de abertura foi palco de uma retomada da organização da sociedade civil no sentido da construção de um posicionamento que demonstrava a busca por um outro modelo de governo, que naquele momento estava representado pelo então Movimento Democrático Brasileiro – MDB, posteriormente transformado no PMDB.

Esse posicionamento ficou explícito nas eleições parlamentares de 1974, com a significativa vitória nacional do MDB sobre a Arena.

Soma-se a esse fato a retomada do movimento sindical que, após um processo de resistências e lutas dentro das empresas, inscreve, com a greve dos Metalúrgicos do ABC paulista, em 1978, um novo período na história do movimento sindical brasileiro.

Este movimento que marca o surgimento do “Novo Sindicalismo” influencia também a organização de outros sindicatos em vários estados do Brasil, alastrando, nos anos de 1978, 1979 e 1980, uma onda de greves, demarcando, a partir de então, o movimento sindical como um importante ator na conjuntura de retomada da democracia, haja vista configurar como pauta de toda essa organização temas como a anistia e a redemocratização da sociedade.

Ao mesmo tempo, a década de 70 será palco da eclosão de uma série de manifestações, oriundas, em sua grande maioria, dos problemas sociais que surgem com o inchaço dos grandes centros urbanos, fruto do modelo de desenvolvimento implantado não só aqui no Brasil, mas no mundo.

Lutas populares por questões como moradia, luz, água e demais serviços públicos demarcarão o surgimento de várias organizações, fazendo nascer um “novo movimento social”, a exemplo do movimento pela moradia que surge a partir do final da década de 60 e se consolida durante a década de 70, como nos mostra Doimo (1995).

Em 1967, já se definiam, depois do I Congresso dos Favelados do Rio de Janeiro, os contornos de uma pastoral de favelas então voltada à luta contra as remoções e à defesa do direito de posse coletiva dos terrenos, melhorias nos caminhos, redes de esgotos, de água, de luz etc. De lá para cá, muita coisa aconteceu em termos de Movimentos de Moradia [MOM]. Desde a criação, em 1975, do Movimento de Defesa do Favelado, com consequente realização de congressos nacionais anuais a partir de 1981, até a diversificação do MOM em diversos ramos em torno de moradores dos cortiços, dos sem-terra, dos mutirões para construção, das ocupações, culminando com a grande União dos Movimentos de Moradia Popular, puxada pelas redes movimentistas da Zona Leste de São Paulo (DOIMO, 1995: 101-102).

Esses novos movimentos sociais trazem como principal novidade a descentralização das lutas do campo sindical, apontando para temáticas como as questões de gênero, etnia, meio ambiente, qualidade de vida, dentre outros.

A incorporação dessas novas temáticas, que se concretiza numa pluralidade de lutas, põe as classes populares num novo patamar político, pois, ainda que sejam lutas ocorridas, por muitas vezes, de forma fragmentada e a princípio desarticulada, convergiram em uma unidade de caráter macro, na luta pelos direitos sociais e pela democratização do Estado.

Nesse sentido, Maria Célia Paoli (1995) observa que essa pluralidade aponta para a construção de um estatuto político por parte desses novos movimentos sociais.

As diferentes mobilizações coletivas [que caracterizam os novos movimentos sociais] não estão interligadas por terem uma mesma natureza ou mesmas características, mas sim porque podem estabelecer um espaço comum numa rede de operações com sentido político em que são engendradas e, portanto, referenciadas, a uma mesma sociedade (PAOLI, 1995: 25-26).

Para Eder Sader (1988), esses novos movimentos sociais, denominados como novos personagens, se constituíram como sujeito coletivo, pois conformam “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” (SADER, 1988:55).

As lutas sociais vão criando novas identidades, reforçando em vários setores da sociedade civil o sentido da cidadania como participação social, viabilizada a partir da experimentação da vivência da democracia direta e participativa em diversos espaços (locais de trabalho, bairros, escolas e universidades, etc.).

Esse processo de organização popular será responsável por um processo de pressões sociais que fazem cair a ditadura, instaurando, sobretudo na segunda metade da década de 80, um novo momento na história da democracia brasileira.

Nesse sentido, Francisco de Oliveira é categórico ao falar em queda e não em esgotamento do regime militar a partir da organização social,

Eu estou dizendo, propositalmente, queda porque há uma corrente de ciência política no Brasil que falou sempre no esgotamento da ditadura. Deslocando assim um dos temas mais importantes (...) que é a ação das

forças na sociedade civil, naturalizando de alguma maneira uma espécie de exaustão da ditadura e do autoritarismo (OLIVEIRA, 2002: 41).

Seguindo a perspectiva que nos coloca Francisco de Oliveira, os anos 80, e em especial a segunda metade dessa década, representaram um momento de grande importância na história brasileira, pois, ao culminar a queda da ditadura, também consolida novas práticas de participação da sociedade, conformando um novo sentido para a sociedade civil.

1.3 OS ANOS 80: NA BUSCA DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Os anos 80, no Brasil, instituem uma nova perspectiva de participação, com um explícito caráter de busca de intervenção direta na elaboração e planejamento das políticas públicas, diferenciando-se de uma perspectiva que, no início do século XX, vinha se constituindo no mundo, inspirada nos movimentos dos centros comunitários de saúde norte-americanos, que entendiam a participação “como incorporação dos indivíduos em ações previamente elaboradas pelas autoridades ou grupos de missionários que desenvolviam programas assistenciais nas comunidades” (GOHN, 2001:50).

Não podemos deixar de reconhecer que essa busca por uma participação ativa, que demarca os anos 80, é herdeira direta de todo o processo que fez surgir, a partir da década de 70, os novos movimentos sociais.

Na tentativa de demarcar seu aspecto político e ideológico, a essa perspectiva de participação, que então surgia, denominou-se de participação popular, remetendo a ideia de povo, uma categoria bastante criticada na literatura vinculada ao campo das ciências sociais, pelo seu aspecto genérico e pela ausência de um estatuto teórico que desse maior embasamento.

No entanto, a ideia da participação do povo, ou participação popular, esteve no centro da construção de um perfil mais autônomo e democrático para a sociedade civil, instituindo, assim, uma nova postura nas relações estabelecidas com o poder público, apontando para práticas de diálogos autônômicos num processo que aos poucos ia ressignificando tanto o Estado quando a própria Sociedade Civil, como nos mostra (JACOBI, 1996).

[...] no processo de diálogo com os movimentos populares, o discurso dos órgãos públicos se transformam, incorporando paulatinamente as demandas da população

dos bairros que reivindicam acesso a serviços urbanos básicos. O Estado não mais vê os movimentos como seus adversários, mas legitima suas reivindicações e as inscreve no campo dos direitos. Muitos movimentos apontam, a partir da reposição do coletivo, para uma qualidade diferenciada de participação na gestão da coisa pública, onde a representação não resume todo o esforço de organização, mas configura uma parte de um processo onde a população cria as condições para influenciar a dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado. Assim, os movimentos tornam manifesta uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço da cidadania, do lugar ao reconhecimento público das carências (JACOBI, 1990: 227-229).

Francisco de Oliveira (2002:42), seguindo essa linha, afirma que “os movimentos sociais desafiaram o Estado ali onde ele era mais frágil, no capítulo nas políticas sociais, das políticas públicas” estabelecendo novos contornos para esse Estado, abrindo caminhos para um processo de descentralização das políticas sociais, fator que batia de frente com um modelo de gestão pública que, até o final dos anos 70, concentrava o poder de decisão e execução no governo federal.

Nesse contexto, a presença e a articulação dos movimentos sociais vão aos poucos, instituindo o que Jacobi (1996) denomina de associativismo civil urbano, exercendo influência na arena política, tendo efeitos mais expressivos em gestões municipais como foi o caso das prefeituras de São Paulo, Vitória e Porto Alegre, dentre outras, as quais, nas eleições de 1988, foram administradas por setores progressistas, ampliando o seu poder de participação em conselhos gestores, comissões de planejamento e outras formas de representação.

Vale ressaltar que, no coração desse associativismo civil, a participação (participação popular) é entendida como

[...] uma participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pelas políticas públicas na área social. [E ainda que] “Esta participação, se de um lado legitima a política do Estado diante da população, também abre um canal para as entidades populares disputarem o controle e o destino da verba pública (VALLA, 1998:4).

Esse processo de retomada da democracia, durante a década de 80 terá, na Constituição de 88, talvez, o seu maior ícone, não só pelo produto - a Carta Constitucional em si - mas todo o processo que envolveu a formulação da constituição, o qual já aparece na

década de 70, mas que efetivamente ganha impulso com as eleições de 1982, principalmente com a campanha das Diretas Já, em 1984.

No ano de 1985, várias manifestações, buscando uma maior participação popular na formulação da Constituição, eclodiram em várias regiões do Brasil.

Dentro dessa perspectiva de participação do povo, Benevides (2003) destaca, por exemplo, que, em julho de 1985, Goffredo Telles Jr., representando o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, divulga a “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, propondo a criação de mecanismos de participação popular, denunciando como “espúria” a convocação de uma Constituinte composta única e exclusivamente pela Câmara e pelo Senado.

Setores da Sociedade Civil como a CUT, CONCLAT, OAB, CNBB, Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte, ANDES, ABI, dentre outros, defendiam a instalação de uma Assembleia Constituinte exclusiva para a construção da Constituição, a qual seria dissolvida juntamente com a aprovação da Constituição.

A defesa por uma Assembleia Constituinte exclusiva tinha como pano de fundo a defesa de um processo de eleição de representantes que estivessem vinculados unicamente ao debate das teses e princípios relacionados à construção da constituição, especificando um caráter e um perfil para essa representação partidária, para diminuir a presença das tradicionais representações políticas, que já compunham o congresso como era o caso dos Senadores eleitos no pleito de 1982, os quais, no momento em que foram eleitos, não haviam se comprometido em nada com a construção da constituição.

Para esses setores da Sociedade Civil, constituir uma Assembleia exclusiva para a Constituição se apresentava, naquele momento, como uma das formas de garantir a participação popular, ainda que indiretamente, via candidatura partidária.

No entanto, a maioria parlamentar, em 1985, seguindo a orientação governamental, aprova o chamado Congresso Constituinte ignorando os apelos oriundos da sociedade civil.

Benevides (2003), diz que apesar da derrota em relação à instalação da Assembleia Constituinte exclusiva, os setores populares percebem que não poderiam deixar de buscar alternativas para a incorporação de mecanismos de participação popular no processo de formulação da Constituição, surgindo daí a luta pela implantação do direito de apresentação das emendas populares.

Com a instalação da Assembleia Constituinte (congressual), em março de 1987, iniciou-se uma intensa campanha pelo direito de apresentação de emendas populares. Campanha finalmente vitoriosa, pois o regimento interno da Constituinte, acolhendo propostas dos “plenários”, garantiu o direito à emenda popular, além da possibilidade de apresentação de sugestões e de audiências públicas nas subcomissões temáticas (art. 24 do regimento interno). As três emendas populares sobre a inclusão de institutos de participação no texto constitucional (referendo e iniciativa popular legislativa) conseguiram reunir, sob a promoção do Plenário de São Paulo, do Movimento Gaúcho da Constituinte e do Plenário de Minas Gerais, mais de 400 mil assinaturas (BENEVIDES, 2003:124-125).

Esse processo de participação foi concretizado na apresentação de 122 propostas de Emendas Populares, fator que demonstrou a forte pressão que a sociedade civil imprimia em todo o processo constituinte.

Dentre outros elementos oriundos dessa participação popular, teremos a incorporação no texto constitucional do registro da garantia da soberania popular exercida através do plebiscito, referendo e iniciativa popular, como consta no Art. 14 da Constituição de 1988.

Ainda sob essa perspectiva da garantia da participação popular na gestão da coisa pública, em especial no que tange as políticas sociais, o texto constitucional será explícito no estabelecimento dessa participação, como é o caso do capítulo da saúde, onde no Inciso III do Art 198 estabelece como uma das diretrizes da organização do sistema único de saúde a *participação da comunidade* (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, esse espírito da participação popular será materializado no campo da assistência social, através do Inciso II do art. 204, onde se estabelece que as ações governamentais nesse campo devem ser organizadas, respeitando, como uma das suas diretrizes, a participação da população, por meio de organizações representativas, formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Não podemos esquecer também que, no campo da educação, o tema da participação é posta a partir da introdução do princípio da gestão democrática no ensino público, como consta no Inciso VI do Art. 206.

O fato é que a Constituição de 1988 termina por refletir a retomada da participação social, elemento presente em vários trechos do texto constitucional.

No entanto, talvez a maior importância da Constituição de 1988 não esteja em seu texto propriamente dito, mas sim no processo participativo que o fato da necessidade da elaboração de uma Constituição fez com que surgisse.

Essa participação que, de certa forma, contagiou boa parte dos municípios e estados do Brasil não conseguiu, entretanto, permanecer com a mesma força nos anos que se seguem após a aprovação da Constituição. Em especial, sofrerá um arrefecimento nos anos 90, fruto das profundas mudanças que perpassava não só o Brasil, mas todo o mundo diante das transformações econômicas e sociais geradas a partir do avanço da perspectiva neoliberal e do novo contexto de relações que se iniciam com a consolidação da globalização.

1.4 OS ANOS 90: A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS NOVAS ORIENTAÇÕES PAUTADAS NA DESCENTRALIZAÇÃO – AÇÃO SOCIAL/PARTICIPAÇÃO E DIÁLOGO SOCIAL

Ainda que os anos 80 tenham sido, no Brasil, um período de forte articulação dos movimentos sociais e da retomada do movimento sindical, essa mesma década não conseguiu apontar saídas concretas para o problema do crescimento econômico que vinha em ritmo crescente desde a segunda metade da década de 70.

Mergulhado numa inflação de 80%, o Governo Sarney esgota-se e liquida a possibilidade de crescimento econômico do país, abrindo uma grave crise que, de um lado, atingiu as classes dominantes, haja vista que, com a quebra da capacidade de crescimento, também “quebra-se o consenso burguês e instala-se uma luta feroz pela divisão, pelo parco excedente criado” e, por outro lado, pesou sobre as classes populares e a classe média, as quais, diante de um processo hiper-inflacionário, criaram uma espécie de fobia à inflação, apontando para uma desesperada busca salvacionista (OLIVEIRA, 2002:46).

Numa conjuntura como a acima descrita, o Brasil adentra na década de 90, sendo impactado pelo discurso redentorista de Fernando Collor de Melo, que, em meio à defesa da modernização do Brasil, abre as portas para a entrada do pensamento neoliberal e com ele as iniciativas de reforma do Estado Brasileiro, mais tarde aperfeiçoadas e efetivamente postas em prática durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, enquanto podemos identificar, nos anos 80, uma pulsação considerável, reflexo de um momento que contagiava a todos, via a perspectiva da construção de um novo Brasil, mais democrático, os anos 90 se apresentam como um período de arrefecimento e refluxo, fruto do processo de profundas alterações no campo econômico com o avanço da reestruturação produtiva, das políticas de liberalização comercial e das privatizações e, no campo político, com o crescimento da perspectiva neoliberal no mundo e em especial nos

países da América Latina, impulsionado a partir do que se convencionou chamar de ajuste estrutural⁶.

O mundo, dessa forma, assiste a uma crise nos movimentos sindicais e sociais de uma forma generalizada, fragilizando assim o debate social que, no caso do Brasil, havia recentemente ganhado destaque, como vimos, com o processo de formulação da constituinte.

Em especial, no que tange as transformações no campo político, sob o avanço da globalização, a década de 90 consolida um olhar crítico em relação ao caráter interventor do modelo de Estado keynesiano, até então majoritário, acuando-o cada vez mais em seu tamanho e função ou, como nos diz Roberto Guimarães (1990), fazendo com que o Estado assumira uma feição de “Leviatã encurralado”.

Schimidt (2001), analisando esse acantonamento do Estado, identifica que

Não são somente as funções propriamente de governo e de administração que têm sofrido desafios, nos seus âmbitos próprios de governabilidade de uma certa ordem social ilimitada por fronteiras nacionais. Tudo parece indicar que traços essenciais do Estado estão sendo escrutinados com crescente fervor e dúvida. Não é casual que as disfuncionalidades de administração central e de aparelhos de governo se agreguem, de modo cada vez mais contundente, avaliações e críticas à própria essência do Estado como píncaro das instâncias da ética socialmente desejável (SCHIMIDT, 2001:2).

E continua o autor:

O ajuste estrutural implica a superação histórica do modelo keynesiano, estuário onde repousou todo o ideário populista-desenvolvimentista, a partir dos anos 50. As facetas deste movimento da gestão estatal, em busca do equilíbrio fiscal e monetário, são fartamente conhecidas por meio de seus axiomas mais vulgarizados: privatização, abertura dos mercados financeiros e produtivos, terceirização de operações governamentais, etc. (SCHIMIDT, 2001:2).

Com um cenário de fortes mudanças, a década de 90 termina sendo marcada por um processo de reformas que termina por traduzir em ações concretas as inspirações do ajuste estrutural, alinhando-se efetivamente às orientações elaboradas no Consenso de Washington.

Vale ressaltar que esse reformismo foi se constituindo de forma não linear e, algumas vezes, até de maneira contraditória, pois, se de um lado aponta para o desmantelamento e

⁶Segundo Schimidt (2001), Ajuste Estrutural pode ser entendido como “um constructo de natureza metodológica e funcional, a indicar o fim de uma era de expansão da atividade estatal como provedora e indutora do crescimento, através do controle de políticas fiscais e expansão do crédito”. (SCHMIDT, 2001:2).

diminuição do Estado, via lógica da privatização, por outro lado, não se pode desconhecer que esse mesmo discurso legitimava a existência de espaços que, ao serem ocupados pela sociedade civil, geraram iniciativas democráticas, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas, tema que será abordado no 2º capítulo.

No entanto, é importante frisar que a existência de espaços garantidores de um certo nível de participação democrática, não se deu por simples concessão dos governos que, nesse momento, estavam vinculados ao pensamento neoliberal. Ao contrário, foram espaços conquistados a partir do estabelecimento de negociações entre diferentes atores da sociedade civil e o governo.

Em sua necessidade de gerar as bases para a adequação das economias nacionais à nova ordem econômica internacional, o reformismo da década de 90 termina por focalizar sua atenção muito mais na dimensão instrumental do Estado, ou seja, no aspecto técnico da gestão e do aparato administrativo, e muito menos na dimensão ético-política.

Nessa linha, o reformismo que se estruturou, a partir da década de 90, se apresentou numa postura passiva e adaptativa, apregoando uma certa fatalidade dos fatos, de maneira que ao Estado não restaria outra opção que não fosse a de converter-se a si mesmo como espaço de auxílio ao desenvolvimento econômico.

Essa é uma realidade que vai se concretizar nos elementos da própria crise em que se encontrava o Estado, a qual, segundo Nogueira (2004), tem uma tripla dimensão:

[...] alcançaria o plano fiscal implicando numa progressiva perda de crédito por parte do Estado, o plano do modelo de intervenção, com o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, e o plano do formato organizacional, dado o fracasso do padrão burocrático de organização e de gestão, responsável maior pelos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços públicos (NOGUEIRA, 2004: 41).

De fato, esse foco, mais instrumental que substantivo da reforma apresentada, termina por trazer ao reformismo uma busca por uma atuação voltada principalmente ao aspecto da governança e da governabilidade, com o intuito de, primeiramente, romper com o modelo burocrático instituído e buscar a descentralização dos controles gerenciais e a flexibilização das normas, estruturas e procedimentos na dinâmica não somente interna do Estado, mas também na sua relação com toda a sociedade.

Todavia, o que mais buscou o reformismo, amparado principalmente nas críticas de cunho neoliberal ao modelo de Estado de Bem Estar, foi a redução do tamanho do Estado, sob o argumento de se construir um Estado mais ágil e mais barato. Para tal propósito, lançou mão de estratégias como as políticas de privatização, a instituição da terceirização e a parceria público-privado, tendo essa última um viés muito mais próximo da privatização do público do que realmente o estabelecimento de uma perspectiva de parceria.

O resultado, como nos diz Nogueira, termina sendo muito mais destrutivo do que construtivo.

[...] o eixo do processo foi mais 'destruidor' que 'construidor', mais 'negativo' que 'positivo', se é que se pode falar nesses termos. Não trouxe consigo nenhuma fantasia política, mas apenas a dissolução das fantasias existentes. Ao promover a desconstrução do Estado realmente existente - mediante a utilização intrusiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional - o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e a organicidade dos sistemas de desenvolvimento. Ficou-se sem um projeto consistente de desenvolvimento, assim como sem um vigoroso sistema de ciência e tecnologia, inegavelmente estratégico nos novos tempos (NOGUEIRA, 2004:42).

Subjacente ao reformismo, há uma nova racionalização que, calcada na negação do modelo burocrático e na defesa do mercado como lócus de uma nova modalidade de gestão e de administração para o setor público, afirma a ideia do Estado como fardo, estimulando nas pessoas uma postura de auto-viabilização, num esquema do estilo *cada um por si*, alimentada por uma descrença nas possibilidades de intervenção do Estado na real garantia do bem estar da sociedade, reforçando assim, a viabilização da vida em sociedade por intermédio da dinâmica do mercado e da vida comunitária, do esforço individual e do voluntarismo, a partir do estabelecimento de relações com pouca regulação e pouca proteção.

Ao findar a década de 90, o saldo colhido, sobretudo para os países latinoamericanos, não foi positivo, demonstrando um franco declínio no que se refere a aspectos sociais, urbanos, cívicos e políticos. “A maioria das sociedades latinoamericanas foi ficando sem um Estado que os regulamentasse e protegesse e, ao mesmo tempo, sem expansão econômica, sem emprego e sem renda” (NOGUEIRA, 2004:48).

No bojo das críticas apresentadas contra o Estado, o reformismo vai incorporar, em suas formulações, quatro ideias do discurso democrático: descentralização, participação,

cidadania e Sociedade Civil. No entanto, na necessidade da manutenção da lógica mercantil, inerente à abordagem neoliberal, faz-se necessária uma adaptação do léxico democrático, o que resulta numa abordagem da questão democrática como algo que, ao se relacionar com o processo de reforma administrativa, é esvaziado de seu caráter político/ideológico, sendo focalizado unicamente no seu aspecto técnico.

Nessa linha de argumentação, descentralização e democracia se confundem, fazendo da primeira um verdadeiro imperativo democrático. Nessa lógica, qualquer espaço para que seja identificado como democrático precisa se apresentar como espaço descentralizado (NOGUEIRA, 2004).

Vale ressaltar que, para a perspectiva estabelecida pelo reformismo, a relação democracia-descentralização está carregada de uma pretensa neutralidade, fator que faz com que seja adicionado a esse argumento a ideia de participação, na perspectiva da associação de indivíduos com objetivos mais ligados ao aspecto da cooperação do que ao conflito, concretizado na chamada Sociedade Civil como lócus da colaboração governamental.

Na visão de Nogueira (2004:57):

Participação e Sociedade Civil não mais serão vistos como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações.

Nesse sentido, a importância da presença da Sociedade Civil na reforma do Estado está reduzida a um recurso gerencial das políticas públicas, fator que tem levado muitas organizações da Sociedade Civil a assumirem um caráter mais técnico e menos voltado para ações emancipatórias. Há, na perspectiva do reformismo, uma tentativa de dar à Sociedade Civil um significado não mais de espaço marcado por lutas e oposições, mas sim, como esfera da cooperação, da parceria e da colaboração na gestão e implementação de políticas.

No Brasil, esse processo de revisão da máquina estatal vai tomar maior fôlego a partir de 1995, quando deliberadamente o Governo FHC estabelece suas estratégias de reforma do Estado Brasileiro, no do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual, tomando como base de análise e crítica os parâmetros do pensamento neoliberal, constata a crise do papel exercido até então pelo Estado e se coloca com a tarefa de torná-lo mais eficiente e voltado para a cidadania.

Há, na proposição do PDRAE (Brasil, 1995), dois elementos que revelam os pressupostos com os quais o processo de reforma do Estado brasileiro construiu suas bases. O primeiro é a introdução do conceito de eficiência no processo de gestão pública, dando a ela, acima de tudo, um caráter vinculado à neutralidade técnica. O segundo pressuposto está na reformulação ou ressignificação do conceito de cidadania a partir da introdução da ideia de “cidadão-cliente”.

Embora o conceito de eficiência esteja presente textualmente no PDRAE (Brasil, 1995), o mesmo ganhará mais destaque e status de princípio constitucional com a Emenda constitucional n. 19 de 04/06/1998, quando, ao compor o caput do art. 37, foi colocado como um dos elementos que deveriam reger a administração pública brasileira.

Antes do PDRAE, outras Iniciativas buscaram reformar o Estado, visando a um posicionamento de revisão do modelo burocrático, como por exemplo, na década de 60, o Decreto-Lei 200, de 25/02/1967, o qual propõe que a administração pública assumia princípios racionalistas vinculados a aspectos da eficiência. Assim como, na década de 80, poderemos encontrar proposições nessa linha a partir do Programa Nacional de Desburocratização.

No entanto, o PDRAE (Brasil, 1995) teve maior êxito nas suas proposições de reforma, principalmente por conta do contexto propício que se apresentou com a presença hegemônica da perspectiva neoliberal na conformação dos processos de reformas estatais, desencadeados principalmente na América Latina.

Nos termos do PDRAE, o processo de reforma do Estado perpassa por sua redefinição, apontando para que este abandone a responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social, forte característica do Estado de Bem Estar, como Estado **executor**, passando para uma posição de **promotor** e **regulador** do desenvolvimento econômico e social (Brasil, 1995). Dessa forma, para o PDRAE, "reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado" (BRASIL, 1995:4).

Nessa lógica de reforma empreendida via PDRAE, o setor dos serviços públicos e o da produção de bens, setores estratégicos para o modelo de Estado de Bem Estar, são tidos como setores dos quais o Estado precisa se retirar, para que, ao se concentrar nos aspectos de simples promoção do desenvolvimento, via postura de juiz regulador das relações de competitividade, possa de fato ampliar seu poder de governança e governabilidade.

Como nos mostra Pinto (2000):

Em termos de reforma política, a transferência da atuação estatal para o setor privado vai corresponder à necessidade de gerar maior capacidade de governo ('governança'), a partir da limitação dos custos e do dimensionamento a áreas 'exclusivamente' estatais, bem como pretende corresponder a um aumento da legitimidade para governar ('governabilidade') à medida que há a valorização da participação social em várias instâncias do processo de reforma e há também o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços 'tendo o cidadão como beneficiário' (PINTO, 2000:52).

Há, nesse processo de reforma, o risco de a mesma não caminhar numa linha de efetividade social, que estabeleça de fato relações entre o Estado e a Sociedade Civil, no sentido da consolidação e melhoria das condições de vida de toda a sociedade; mas, ao contrário, reforçar unicamente a dimensão de um Estado mínimo, afrontando princípios e direitos garantidos na Constituição de 1988, aumentando os índices de miséria e exclusão social, realidade que, contraditoriamente, pode vir a ser gestada a partir do discurso da defesa de uma maior participação da sociedade civil nos espaços de decisão, na busca da consolidação do espaço público não-estatal.

Por outro lado, não podemos desconhecer que esse processo de ampliação da participação social também foi fruto das lutas empreendidas pelos movimentos sociais e pelo movimento sindical, durante as décadas de 70 e 80, vinculadas à redemocratização do Estado brasileiro e reforçadas sob o lema da luta pelo *direito a ter direitos*, consolidadas em muitos aspectos da Constituição de 1988.

Também não podemos deixar de identificar que, apesar do alinhamento neoliberal presente na perspectiva hegemônica da reforma do Estado Brasileiro, as ações desencadeadas para a concretização dessa reforma estiveram carregadas de elementos de contradição, fato que se concretiza no avanço de uma perspectiva de participação, apontando para o estabelecimento de um diálogo social com uma nova perspectiva de espaço público.

Esse espaço ocupado vem registrando a consolidação de experiências de uma sociedade civil mais participativa, que busca um posicionamento para além de uma simples articulação de interesses privados, constituindo uma visão de bem público a partir de uma noção plural baseada no reconhecimento recíproco dos direitos dos sujeitos (individuais e

sociais) presentes nesse espaço como é o caso dos Orçamentos Participativos e vários municípios brasileiros (TELLES, 1994).⁷

Durante a década de 90, assistimos ao surgimento de diferentes estratégias que visavam criar uma institucionalidade para essa participação da sociedade no processo de tomada de decisão junto ao Governo, e que podem ser exemplificadas nos vários fóruns, comissões e conselhos vinculados ao desenvolvimento de muitas das políticas públicas de proteção social, tais como educação, saúde, direitos da criança e do adolescente, trabalho e emprego, dentre outras.

A presença dessa institucionalidade tem impactos importantes não só na esfera governamental, mas também na sociedade civil, demandando dela novos posicionamentos e dinâmicas, trazendo para a sua agenda a responsabilidade da co-gestão dessas políticas, na medida em que muitos desses novos espaços são deliberativos.

Wampler e Avritzer (2004), procurando analisar essa nova realidade de participação, lançam mão do conceito Públicos Participativos, para definir a atual conformação da sociedade civil, observando que “o conceito de Públicos Participativos compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (accountability) e da implementação de suas preferências políticas” (WAMPLER e AVRITZER, 2004:215).

O conceito de Públicos Participativos nos faz observar o avanço cada vez maior da institucionalização de um novo *modus operandi* no fazer da política pública brasileira, o qual destaca o debate público como canal privilegiado na tomada de decisões.

Assim, o fenômeno da participação social ganha maior complexidade na medida em que põe a sociedade civil na condição de ter que se posicionar entre uma postura de caráter ativo, exercendo a intervenção no processo decisório ou, por outro lado, uma postura que se resume à posição de simples homologadora das decisões tomadas sem a sua participação.

⁷ Para uma análise da experiência Orçamento participativo ver: PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História e Filosofia da Educação da PUC-SP, 2000.

CAPÍTULO 2

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL: A GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL

Como vimos no capítulo anterior, os anos 90 foram o palco do surgimento de uma nova forma de gestão dos bens públicos, marcada pela busca da participação da sociedade, mediante espaços institucionalizados como os conselhos gestores de políticas públicas, sob o discurso do aperfeiçoamento da governança.

Maria da Glória Gohn (2001), analisando a presença dos Conselhos Gestores no cenário político brasileiro que se configura nos anos 90, identifica que os esses aparecem em meio ao surgimento de um novo paradigma de gestão, o qual, ao se estruturar a partir do encontro entre as esferas público e privado, cria um novo espaço: o público não-estatal.

Esse espaço público não-estatal está diretamente relacionado a duas formas de participação: a participação cidadã e a participação social (GOHN, 2001).

Na participação cidadã, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade (...) O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (GOHN, 2001: 56-57).

Por outro lado, a autora observa que:

A participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado. No centro da participação social, encontramos o conceito de mobilização com conteúdos ressignificados, assim como se redefine o caráter da militância nas várias formas de participação existentes. A

mobilização social passa a ser vista não como a aglutinação de pessoas para fins de protestos, manifestações públicas (como passeatas, concentrações, etc.), mas como energias a serem canalizadas para objetivos comuns . (...) Observa-se que há um total e completo esvaziamento do conteúdo político da mobilização e a sua transfiguração em processo para atingir resultados (GOHN, 2001:58-59).

Não podemos esquecer que esse novo modelo de gestão surge num contexto de avanço do pensamento neoliberal, por isso, esse esvaziamento do caráter político da participação, em detrimento de uma visão de caráter pragmático dos resultados.

Contudo, apesar desse distanciamento da perspectiva de intervenção social que os novos movimentos sociais e o novo sindicalismo trouxeram nos anos 80, esse novo modelo de gestão apontava para uma participação que preconizava a necessidade de uma sociedade civil mais organizada, atuante e composta por organizações autônomas com espírito público, abrindo espaço para uma maior democratização do Estado.

Nesse contexto, os Conselhos Gestores das políticas públicas vão despontando como inovação na medida em que, diferente de outras modalidades de conselhos, como os comunitários, que terminam por se resumir à abertura de canais de interlocução com o governo para questões pontuais, alargam seu foco para arenas temáticas de caráter ampliado como as questões de gênero, relações étnicas, defesa do meio ambiente e dos direitos humanos, entre outros.

Por outro lado, esses conselhos impõem um funcionamento das políticas públicas de maneira mais autônoma da iniciativa do poder executivo, fator que ajudou a diminuir a incidência de descontinuidades oriundas das trocas de governo, gerando uma possibilidade de maior permanência e institucionalização das políticas setoriais.

No aspecto da gestão em si, Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) observam que os conselhos gestores estabelecem novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno da definição da política pública.

Ressaltam os autores que, como esfera de interação governo-sociedade, os conselhos gestores estão assentados sobre quatro princípios:

- (i) a representatividade das instituições do Poder Executivo (democracia representativa);
- (ii) o compromisso político do governo com essas esferas públicas, do qual depende o cumprimento das decisões tomadas em seu interior;
- (iii) a organização da sociedade em associações civis (representação semidireta), já que os conselhos são espaços de representação dos interesses dos setores sociais que estão organizados e;
- (iv) a representatividade e autonomia das organizações sociais em relação

ao governo, de forma que as posições assumidas pelos conselheiros dessas entidades expressem, de fato, os interesses sociais existentes em dado contexto social (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO, RIBEIRO, 2004:25).

Ainda que essa presença inovadora dos conselhos gestores venha se consolidando e possa aparentar uma certa novidade, a experiência dos conselhos não é algo novo, havendo, por exemplo, registros de conselhos em Portugal do século XII. Esses eram conselhos municipais e tinham caráter político-administrativo. Maria da Glória Gohn (2001) nos mostra que as câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas, tendo como referência o funcionamento dos conselhos.

Para Teixeira (2000), a origem dos conselhos apontam para três direções distintas. A primeira está relacionada com os movimentos insurreicionais, como, por exemplo, a Revolução Francesa (1789), a Comuna de Paris (1871) e os Soviets de Petrogrado (1905), gerando um caráter revolucionário para esses conselhos para servir como um aparato de poder e sistema alternativo de representação.

A segunda direção está vinculada aos espaços de trabalho. Os conselhos são tidos, então, como instâncias de poder, numa busca de organização dos trabalhadores que superasse a exigência da sindicalização. Essa é uma perspectiva oriunda dos conselhos operários, que, posteriormente, foi ampliada para os conselhos de fábrica e, mesmo fora do espaço do trabalho, nos conselhos populares.

Talvez os principais exemplos desses conselhos sejam os Conselhos de Fábrica italianos (1919), relatados na obra de Gramsci, algumas experiências espanholas que vão se formar durante a guerra civil (1936-1939) e posteriormente consolidadas nas Comisiones Obreras, os Conselhos de autogestão da Iugoslávia e os Conselhos de Fábrica da Polônia que, em 1980, constituem o sindicato Solidariedade, importante ator nas mudanças sofridas pela Polônia ao final dos anos 80.

Diferente das suas primeiras direções que apresentam um caráter deliberadamente combativo na origem dos conselhos, na terceira direção, no contexto dos países de capitalismo avançado, os conselhos surgem como arranjos neo-corporativistas com objetivos claros de servirem como espaço de negociação das demandas dos trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse com vistas a dirimir os efeitos da má relação distributiva.

Gohn (2001), analisando a experiência brasileira, identifica três tipos de conselhos: os criados pelo poder Executivo com objetivos de mediação entre o Governo e os movimentos sociais e as organizações populares, a exemplo dos conselhos comunitários criados ao final

dos anos 70; os conselhos populares, criados a partir dos movimentos populares e de setores da sociedade civil organizada com objetivo de negociar demandas específicas com o poder público, a exemplo dos conselhos populares do final dos anos 70 e parte dos 80 e; os conselhos institucionalizados, que surgem amparados por leis criadas pelo poder Legislativo, objetivando servir de canal de participação da sociedade civil na gestão dos negócios públicos (GOHN, 2001:70).

É neste último grupo que se enquadra a atual experiência dos conselhos gestores de políticas públicas, identificados como canais plurais de participação da sociedade civil no controle, proposição e deliberação de políticas públicas, procurando contribuir com a gestão destas sem, no entanto, exercer o papel executivo, mas fortalecendo o processo democrático e participativo na tomada de decisão.

Tatagiba (2002), ao analisar os conselhos gestores, toma como base o estudo realizado pelo IBAM, IPEA e a Comunidade Solidária (1997) e aponta a existência de três tipos principais de conselhos gestores:

Os Conselhos de Programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela (...) Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos.

Os Conselhos de Políticas: (...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais (...) São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos (...) de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente (-) Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas.

Os Conselhos Temáticos: (...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos

de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda (...) Aqui, mais do que nas duas outras modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo, incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo, etc. (IBAM, IPEA e COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997, apud TATAGIBA, 2002:49-50).

Em sua composição, os conselhos gestores devem respeitar o princípio da paridade entre governo e sociedade, como forma de garantir o equilíbrio na tomada de decisões.

O campo do governo é geralmente composto por representantes de órgãos do poder executivo, geralmente vinculados a pastas de caráter social. Há, no entanto, defesas de que essa representação seja ampliada, como podemos observar na formulação de Moreira (2002):

O setor público deve estar representado por agentes públicos titulares de cargos de direção da Administração direta ou indireta (a lei deve definir expressamente a composição) responsáveis pelas áreas sociais e por aqueles que atuam em áreas de suporte e articulação, para que se possibilite a atuação não só dos setores responsáveis pelas áreas sociais, mas também de áreas de planejamento, orçamento e finanças do Executivo (MOREIRA, 2002, p. 25).

No caso da representação da sociedade civil, esta se dá de forma plural, incorporando um vasto número de associações civis (associações comunitárias, entidades filantrópicas, movimentos sociais, entidades religiosas, etc.), sindicatos, associações de profissionais, empresários e, em alguns casos, nos conselhos que funcionam a partir da lógica territorial, acrescenta-se a presença de cidadãos não vinculados a nenhuma associação, sendo eleitos como representantes de sua comunidade.

Ao ser regida pelo princípio da paridade, a composição dos conselhos gestores se concretiza como um mecanismo democrático, pois garante, a partir da presença equilibrada de governo e sociedade, a possibilidade da construção do consenso a partir do reconhecimento da diferença, como nos mostra Silveira (2004):

Uma condição básica para se chegar a um consenso, é ver o outro, o interlocutor, como um igual, ou seja, alguém que é capaz de se posicionar criticamente em relação ao conteúdo transmitido. A busca de consenso implica, claro, o reconhecimento das diferenças. O princípio da paridade

tem de ser lido sob esse enfoque, ou seja, como um compromisso na busca de promover a inclusão. E o primeiro passo é reconhecer as assimetrias (SILVEIRA, 2004:08).

Junto a essa perspectiva do consenso que se faz sem negar a diferença, o princípio da paridade estabelece nesses conselhos uma eticidade vinculada ao exercício da tomada de decisão que surge sem esquecer as divergências morais e os conflitos de interesses e, por isso, de extrema vocação democrática. Nessa eticidade, os conteúdos das decisões não estão previamente definidos, mas se formulam num constante vir a ser do desenvolvimento dos próprios conselhos.

Essa característica de vir a ser dos conselhos, que está estreitamente relacionada ao aspecto da pluralidade equilibrada garantida a partir da paridade, ao concretizar um processo cortado pela incerteza, se apresenta como o principal aspecto democrático desses conselhos, pois, como nos mostra Przeworski (1984), o aspecto essencial da democracia, como forma de organização política está na

Incerteza referencial: numa democracia, os resultados do processo político são, em certa medida, indeterminados no que diz respeito às posições que os participantes ocupam no conjunto das relações sociais, incluindo as relações de produção e as instituições políticas (PRZEWORSKI, 1984:37).

A existência dessa incerteza não só como premissa, mas também como componente da própria institucionalidade dos conselhos gestores, não significa indeterminação dos aspectos normativos da constituição desses conselhos.

Ainda que o conteúdo das deliberações políticas dos conselhos não seja algo pré-determinado, o funcionamento democrático dos conselhos exige uma base estável representada num lastro normativo que garanta a igualdade de representação dos diferentes interesses ali presentes.

Está circunscrito nesse aspecto não só o caráter da paridade, mas também a adoção de estratégias como: mandatos de representantes com tempo limitado, sistema de rodízio entre bancadas na presidência do conselho, estabelecimento de reuniões ordinárias periódicas, entre outros.

2.1 OS CONSELHOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

2.1.1 A política Pública de Emprego no Brasil – um breve histórico

No Brasil e em vários outros países, as iniciativas do poder público em relação aos problemas sociais, vinculados ao mundo do trabalho, surgem juntamente com as demandas sociais oriundas do processo de industrialização, sobretudo a partir das reivindicações sociais das classes operárias e médias que se viam em situação de instabilidade com relação à questão do emprego e da renda.

Essas eram reivindicações que se mesclavam a demandas mais amplas resultantes do próprio processo de urbanização pelo qual passavam as cidades no princípio da industrialização, geralmente relacionado ao aspecto da pauperização de parte considerável da população.

Na tentativa de responder a essas demandas, surgem, na esfera do Estado, as políticas de proteção social.

Na Europa, essas iniciativas surgiram na segunda metade do século XIX, notadamente na Alemanha com Bismarck que, em 1883, estabelece o seguro saúde obrigatório; em 1884, institui o seguro contra acidentes no trabalho e, em 1889, cria o seguro contra a velhice e a invalidez, hoje conhecido por nós como a previdência social.

No Brasil, ainda que a luta por direitos trabalhistas venha desde a promulgação da Carta Constitucional de 1891, conquistas concretas só foram vistas a partir da década de 20, resultado das reivindicações operárias que culminaram com a greve de 1917.

Em 1919, por exemplo, foi instituída a Lei 3.724, que criava a proteção contra acidentes de trabalho. Em 1923, a partir da Lei 4.682, foram criadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão, o embrião para a construção do sistema de previdência social brasileiro. E ainda, em 1923, foi criado também o Conselho Nacional do Trabalho.

Todavia, é a partir dos anos 30, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que veremos o estabelecimento de fato de uma legislação social, relacionada à

regulamentação das relações trabalho, como, por exemplo, as Leis de Sindicalização, do Trabalho da Mulher e do Trabalho do Menor, em 1931.

Seguindo essa perspectiva de ordenamento, aprova em 1932 a Lei das Convenções Coletivas, importante instrumento para a negociação das condições de trabalho entre empregadores e trabalhadores.

Em 1934, a Lei de Assistência e Previdência Profissional foi renovada e ampliada, cobrindo, a partir de então, os acidentes de trabalho, bem como também estipulando os dispositivos para a assistência e indenização.

Ainda no campo da previdência, na década de 30, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais ou por agrupamentos de profissões de um mesmo ramo, ultrapassando a lógica vinculada às empresas. Surgem então os Institutos de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), dos Comerciantes (IAPC), dos Industriários (IAPI), dos Bancários (IAPB), e outros. Com a Constituição de 1934, vem a criação do salário mínimo, o qual, instituído apenas em 1940, serviu como importante instrumento regulador do mercado de trabalho, na medida em que apresentava o patamar salarial dos trabalhadores⁸, sem distinção de sexo.

Em 1943, toda a legislação criada durante a década de 30 e primeiros anos da década de 40 foi compilada e organizada na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), reunindo todas as normas que organizavam as relações de trabalho, os sindicatos, a Justiça do Trabalho e o sistema de previdência social, exercendo, assim, uma substancial importância para a organização e consolidação do mercado de trabalho nacional.

A Era Vargas, além de ter contribuído de forma profunda para a organização do mercado de trabalho, também teve forte influência no campo da formação da mão-de-obra com a implantação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em 1942, e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) que, embora tenha sido instituído em 1946, sua formulação inicia em 1945 com a portaria assinada pelo então Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio Alexandre Marcondes Filho, que criava uma comissão especial destinada a promover a difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial no Brasil.

Ao mesmo tempo em que se observa uma preocupação declarada em atender as demandas de formação de mão-de-obra, oriundas do processo de industrialização, com a criação do SENAI e SENAC, sem esquecer o importante papel também desempenhado pelas

⁸ É importante lembrar que, ao ser instituído, o Salário Mínimo não possuía um valor universal, variando de um estado para outro e chegou a representar 14 diferentes valores.

Escolas Técnicas, a era Vargas, no intuito de modernizar o Estado, também procurou aperfeiçoar a formação dos trabalhadores do setor público com a criação, em 1944, da Fundação Getúlio Vargas, instituição que, desde a sua criação, se constituiu como centro de irradiação de muitas proposições acerca do desenvolvimento do país.

As normatizações do campo da organização do mercado de trabalho e das políticas de previdência social, criadas no período da Era Vargas, tiveram e ainda têm grande importância no cenário das políticas sociais brasileiras, servindo inclusive como matriz de regulação para todo o período de ampliação da quantidade de trabalhadores e de mão-de-obra ociosa, gerada com o processo de intensa imigração de pessoas das zonas rurais para os centros urbanos.

Depois da Era Vargas, é possível identificar o período do regime militar como um segundo momento importante na história da construção do sistema de emprego brasileiro.

Seguindo um caminho que não rompe com o constituído legalmente até então, as décadas de 60 e 70, mais especificamente o período da Ditadura Militar no Brasil, irão, em muitos aspectos, dar encaminhamento e aperfeiçoar alguns elementos do modelo de organização do mercado de trabalho iniciado nos anos 30 e 40.

Desse período, podemos extrair a expansão da previdência social com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, um maior avanço na proteção ao trabalhador rural, primeiramente com a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) em 1963, ampliando os benefícios concedidos aos trabalhadores rurais e, mais tarde, servindo inclusive de fonte de financiamento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), criado em 1971.

Ainda que se possa observar que houve um aperfeiçoamento da previdência brasileira, sobretudo a partir da década de 70, está ainda apresentava problemas em sua constituição, como nos mostra Barbosa e Moretto (1998).

Durante a década de 1970, completou-se o sistema de seguridade social iniciado nos anos 30, abarcando o conjunto dos trabalhadores. Mesmo assim, não se constitui um sistema uniforme, mantendo-se ainda diferenças importantes entre algumas categorias. Nos anos subsequentes, o sistema sofreu modificações em virtude dos crescentes problemas de custeio (BARBOSA e MORETTO, 1998: 75).

No aspecto da formação profissional, em 1963, através do Decreto nº 53.324, foi instituído o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) e executado principalmente durante o regime militar.

O PIPMO foi um programa que visava à formação profissional de um contingente da população de baixa escolaridade e que não conseguia acessar os cursos desenvolvidos pelas escolas técnicas, Senai e Senac.

A formação desenvolvida pelo PIPMO tinha como base cursos volantes e, em sua primeira versão (1971-1975), estava vinculado ao Ministério da Educação, mais especificamente ao Departamento de Educação Industrial (DEI). Por isso, nesse período se chamava Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial – PIPMOI.

Em 1975, o PIPMOI é transferido para o Ministério do Trabalho e, subordinado à Secretaria de Mão-de-Obra, incorporou outros setores como o primário (agricultura) e o terciário (comércio e serviços), ampliando o seu caráter para além da indústria, sendo, a partir de então, denominado de PIPMO.

O seguro-desemprego, umas das principais ações da política de emprego no Brasil, já estava previsto na Constituição de 1946, porém, terá seus primeiros passos dados apenas em 1965 com a Lei 4.923, mediante a criação do Fundo de Assistência ao Desempregado.

Vale ressaltar que, junto à criação do FAD, foi também instituída uma comissão tripartite com o objetivo de criar um programa de seguridade para o trabalhador desempregado a partir da elaboração de um anteprojeto de lei.

Essa articulação para o encaminhamento desse anteprojeto termina por não vingar, e o FAD, então, torna-se a única estratégia de auxílio-desemprego.

Todavia, o FAD, que já era um auxílio-desemprego restrito, pois só atendia aos desempregados que tivessem ao menos 120 dias de tempo de serviço e demitidos por justa causa ou por fechamento da empresa, tornou-se ainda mais limitado por conta da criação, em 1966, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), na medida em que parte dos recursos do FAD agora estavam destinados ao FGTS.

Este por sua vez, surge como forma de flexibilizar o processo de demissão dos empregados, minimizando os custos que recaíam sobre os empregadores, quando das demissões sem justa causa. Assim, quanto maior era o tempo de serviço do trabalhador, maior eram as indenizações que a empresa teria que pagar, fator que gerava, no setor privado, uma certa estabilidade para os funcionários antigos.

A entrada do FGTS no cenário das relações de trabalho, impactou enormemente em dois aspectos, servindo primeiramente como uma espécie de seguro-desemprego e, em segundo lugar estabelecendo novas bases para a flexibilização na contratação e demissão dos trabalhadores.

O FGTS passou a funcionar como uma espécie de seguro-desemprego restrito aos trabalhadores formais, especialmente os de maior renda. Sua instauração possibilitou o aumento da rotatividade da mão-de-obra no seio das empresas, já que os empregados não mais necessitavam pagar indenizações no momento da dispensa. Desta forma, o mercado de trabalho brasileiro se tornou mais flexível, podendo uma empresa reduzir o seu número de empregados num momento de crise sem incorrer em custos adicionais (BARBOSA e MORETTO, 1998:78).

Com o objetivo de atender a Constituição de 1967, no que se refere à defesa da integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa, o que significava participação nos lucros, em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que visavam, antes de tudo, corrigir as distorções da distribuição de renda com a formação de um patrimônio individual dos trabalhadores e do estímulo à poupança.

No entanto, O PIS-PASEP não consegue executar a sua principal função de assegurar a minimização dos efeitos da crescente desigualdade social, mas, ao mesmo, transforma-se em importante fundo para a dinamização estratégica do desenvolvimento, na medida em que se torna uma das principais fontes de recursos para o BNDES.

Os objetivos do PIS-PASEP, no que diz respeito ao trabalhador, não chegaram a ser cumpridos. Um balanço realizado em 1987 por Azeredo mostra que o patrimônio individual acumulado em 15 anos de existência do fundo, era insignificante para o assalariado, independente de seu nível de renda. O único benefício significativo oferecido era uma pequena complementação de renda aos trabalhadores com salários até cinco mínimos, por meio do pagamento do abono salarial, no valor de um salário-mínimo anual. Por outro lado, o PIS-PASEP cumpriu o seu papel de fundo de desenvolvimento, ao constituir-se em uma fonte importante de recursos para o BNDES (AZEREDO e RAMOS, 1995:102).

Apesar de todo o processo de organização e normatização das relações de trabalho ocorrido desde a década de 30, é só em 1975 que será criado, no Brasil, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), articulado ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

A criação do SINE foi resultado da tentativa do governo brasileiro em atender as determinações da convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Todavia, em sua implementação, o SINE ficou longe de se constituir, de forma efetiva, como um sistema, resumindo-se a ações de intermediação de mão-de-obra, sem qualquer

articulação com outros programas, como, por exemplo, os de formação profissional liderados pelo PIPMO.

Surge assim um Sistema Nacional de Emprego que, desde a sua gênese, se apresenta de forma limitada, quando comparado com os sistemas de outros países que eram compostos por outros instrumentos como: seguro-desemprego, programas de fomento às micro e pequenas empresas, bem como também articulados às ações de educação profissional.

Depois de um período de crescimento econômico com taxas elevadas, como foi o de 1945 a 1980, o Brasil experimentará uma profunda recessão durante os anos de 1981-1983, demandando um novo momento para as políticas de emprego.

Não podemos esquecer que este é um período de retomada da democracia e da busca da instituição de canais de garantia dos direitos sociais e da participação da sociedade civil, como vimos no capítulo 1.

Assim, numa conjuntura de retomada da participação e de turbulências econômicas, fruto da recessão, teremos a implementação do Seguro-Desemprego e a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O Seguro-Desemprego, ainda que já tenha sido previsto na Constituição de 1946, só veio a ser instituído em 1986 pelo Decreto-lei nº 2.284 e regulamentado pelo Decreto-lei nº 92.608. Visava ao provimento de assistência financeira temporária para trabalhadores demitidos sem justa causa ou por paralisação parcial ou total do empregador, bem como também ao auxílio aos trabalhadores na busca de novos empregos, financiando, para isso, programas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Entretanto, a sua implementação não significou a imediata existência de um efetivo programa de seguro-desemprego, isso por conta da baixa abrangência, relacionada aos critérios de acesso ao programa, cobrindo apenas 17% do contingente de desempregados do mercado formal.

Um segundo fator que também contribuiu para essa limitação do programa seguro-desemprego foi a falta de uma fonte específica de recursos, resultando daí uma dependência das contingências dos recursos do Tesouro Nacional.

No entanto, a Assembleia Constituinte, ao desenvolver o debate acerca das políticas sociais e as fontes de financiamento, abre o espaço para a consolidação de uma fonte específica de financiamento para o Programa Seguro-Desemprego, na medida em que institui no texto Constitucional, no Art. 239, a vinculação dos recursos do PIS-PASEP para tal financiamento.

A regulamentação desse dispositivo constitucional veio com a Lei 7.998/90, que regulamentou o Programa Seguro-Desemprego, o Abono-Salarial e criou Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, resultado de um trabalho conjunto desenvolvido pelo poder Legislativo, e Executivo, envolvendo a Câmara dos Deputados, o Ministério do Trabalho e o BNDES (principal órgão investidor dos recursos do PIS-PASEP).

Segundo Azeredo e Ramos (1995), a Lei 7998 foi a primeira regulamentação importante da constituição de 1988, no que se refere ao aspecto dos direitos sociais, na medida em que,

A Lei nº 7.998 (...) representou um avanço significativo em relação ao antigo programa de seguro-desemprego. Os novos critérios de acesso ao benefício permitiram um significativo aumento de cobertura do programa, que passou de 16% para 43 % dos desligados no mercado de trabalho formal. As mudanças efetuadas no valor dos benefícios, por sua vez, tiveram por objetivo principal favorecer os trabalhadores de mais baixa renda, que são aquelas, tradicionalmente, com maior instabilidade no mercado de trabalho e os primeiros a serem atingidos nas fases de recessão. Enquanto o antigo programa pagava, para os que recebiam até três salários-mínimos, apenas a metade do último salário, as novas regras possibilitaram um benefício de cerca de 80% do último salário. Já aqueles que recebiam entre três e cinco salários-mínimos, cujo benefício era de 1,5 salário-mínimo, passaram a ter direito a um seguro de, pelo menos, 68% do seu salário (AZEREDO e RAMOS, 1995:105).

Para além de ampliar e melhorar a assistência financeira, a Lei nº 7.998 se destaca por incorporar ao programa seguro-desemprego as tarefas de recolocação no mercado de trabalho, bem como também a formação profissional, apontando assim para um entendimento mais amplo de uma política pública de emprego, o que possibilitou um avanço em direção à construção de um sistema público de emprego, próximo ao que vinha sendo desenvolvido em países desenvolvidos, como a França e a Alemanha⁹.

Todavia, talvez a maior inovação que traz a Lei nº 7.998, e que serviu de suporte para o encaminhamento de todas as outras inovações no programa seguro-desemprego, foi a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Desvincula, assim, o financiamento da política de emprego do orçamento da União, gerando uma maior autonomia para o desenvolvimento das ações.

⁹ Para maiores informações sobre as políticas de emprego em países desenvolvidos, ver Barbosa e Ramos (1995).

O FAT, ao canalizar a arrecadação do PIS-PASEP, na verdade representa uma inovação não só no que tange à experiência até então vivenciada no Brasil, mas também em relação às experiências internacionais como nos pontua Azeredo e Ramos (1995):

Essa forma de financiamento representa uma clara distinção em relação aos países desenvolvidos, cujos programas de seguro-desemprego são tradicionalmente financiados por receitas orçamentárias, na maior parte das vezes provenientes de contribuições sobre a folha de salários. Com o FAT, o seguro passa a ser financiado com receitas provenientes, principalmente, do faturamento das empresas, e por um instrumento claramente compensatório faz aos movimentos cíclicos da economia (AZEREDO e RAMOS, 1995:106).

A Lei nº 7.998, além de inovar com a instituição do FAT, também foi importante na consolidação do modelo de gestão orientada pela convenção nº 80 da OIT, ao estabelecer como princípios da gestão dos recursos do FAT, uma perspectiva que agrega o princípio da participação, por meio da instituição de órgãos colegiados, paritários e tripartite, para a gestão do FAT, a exemplo, na esfera nacional, do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT (criado também pela Lei nº 7.998), e dos conselhos estaduais do trabalho e das comissões municipais de emprego (criados posteriormente a partir da resolução nº 63 de 1994 do CODEFAT)¹⁰.

Um segundo princípio é o da descentralização, configurado pela descentralização dos recursos entre as esferas estaduais e, mais recentemente, municipais, acompanhadas por uma integração de ações numa perspectiva sistêmica.

O terceiro princípio, oriundo inclusive do desdobramento dessa integração das ações, é o da parceria, estabelecido não só no que se refere às esferas do poder público (união, estados e municípios), mas também na relação do poder público com outras instituições como: ONG's, OSCIP's, Universidades, Entidades de Educação Profissional, Bancos, entre outros.

No centro do processo de gestão do FAT, encontra-se então, os Conselhos Gestores da política de emprego, o CODEFAT, os Conselhos Estaduais do Trabalho e a Comissões Municipais de Emprego e Renda.

¹⁰ A forma de designação dessas instâncias tem variado entre os estados e também entre os municípios. Assim, serão adotados, como nomenclatura para nosso estudo, os termos: Conselho Estadual do Trabalho e Comissão Municipal de Emprego.

Esses conselhos se vêm sendo responsáveis pela gestão de um recurso que como vimos é proveniente em sua grande parte dos recursos do PIS-PASEP e, do ponto de vista das suas despesas, vêm sendo alocados basicamente em quatro programas: Programa Seguro-Desemprego, Planos Nacionais de Qualificação Profissional (de 1996 a 2002 o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR e a partir de 2003 o Plano Nacional de Qualificação – PNQ), o Programa de Intermediação de Mão-de-Obra e Programa de Geração de Renda – PROGER¹¹.

Ainda que tenhamos na instituição do FAT e da sua estrutura de gestão (CODEFAT, Conselhos Estaduais do Trabalho e Comissões Municipais de Emprego) bases importantes bases a efetivação do sistema público de emprego, legalmente criado desde 1975 com o SINE, durante toda a década de 1990 e primeiros anos de 2000, permanecerá uma perspectiva fragmentada de organização das políticas de emprego, sem, no entanto, compor um verdadeiro sistema.

Todeschini (2007) nos mostra, por exemplo, que essa desarticulação estava inclusive na própria estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego que, até o ano de 1999, abrigava, em diferentes secretarias, as ações de intermediação e seguro-desemprego, das ações de qualificação profissional, sendo as primeiras vinculadas à Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, e a última, à Secretaria de Formação Profissional.

Alerta-nos o autor que, mesmo depois da fusão dessas duas secretarias, essa apartação não deixa de existir.

Interessante observar que o Departamento de Emprego e Salário, ex-Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, de 1999 até o final de 2002, ficou subordinado diretamente à Secretaria Executiva do Ministério, por portaria interna do ministro na época, de dúbia legalidade, sendo que o Secretário de Políticas Públicas de Emprego, de fato, comandava tão-somente o Departamento de Qualificação Profissional. Faltou assim, um comando unificado para que as ações do Sistema Público de Emprego fossem efetivamente integradas (TODESCHINI, 2007:68).

A partir de 2003, o Ministério do Trabalho e Emprego, ao efetuar a gestão única das ações da política de emprego sob o comando da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, dá os primeiros passos para a construção de um novo sistema de emprego, reorganizando, assim, com o CODEFAT, os programas de intermediação de mão de obra e Seguro-Desemprego, através das resoluções-CODEFAT nº 318, 321 e 376/2003 e 377/2004,

¹¹ É preciso registrar que é prevista constitucionalmente a destinação de pelo menos 40% dos recursos do FAT para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico vinculados ao BNDES.

articulando esses programas entre si e com o programa de qualificação profissional, reformulado com a resolução-CODEFAT nº 333/2003, que cria o Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

2.1.2 O Novo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR

Essa convergência dos principais programas das políticas de emprego, iniciada em 2003, fará surgir uma articulação entre o Ministério do Trabalho e Emprego, o CODEFAT e o Fórum de Secretários do Trabalho – FONSET com vistas a desenvolver um novo momento para o sistema público de emprego, que, como anteriormente falamos, foi criado na década de 70, mas, até então, não funcionava como um sistema propriamente dito.

Um marco importante para essa integração foi a realização, em 2004, do I Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, ocorrido na cidade de Guarulhos – São Paulo.

Esse Congresso teve como objetivo iniciar o debate acerca da articulação das diversas ações que estavam no âmbito da geração de trabalho e renda, mas que se encontravam desarticuladas umas das outras, e também das políticas de caráter macro, vinculadas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico.

Em suas conclusões, os presentes ao I Congresso perceberam que o fortalecimento de um Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda – SPETR, perpassa pelos seguintes pontos:

- A consolidação de um Sistema Público de Emprego requer integração e articulação de políticas de desenvolvimento macroeconômicas, estruturais, de proteção social, e políticas de geração de emprego e renda.
- A necessidade cada vez maior de integração e articulação de várias funções do Sistema Público de Emprego, no sentido da busca de resultados efetivos no emprego, trabalho e renda das populações desempregadas e excluídas.
- O fortalecimento das instâncias tripartites do Sistema Público de Emprego, CODEFAT, conselhos estaduais e municipais de emprego, estabelecendo um diálogo permanente visando a concertações com todos os atores sociais, para atender os objetivos do sistema. Que se dê atenção preferencial no Sistema Público de Emprego aos grupos mais vulneráveis: jovens, mulheres, chefes de família, afrodescendente, desempregados de longa duração, dentre outro. Reforçar o sistema

objetivando das maior capilaridade e aprimoramento das funções e competências entre entes federativos, buscando a integração dos operadores e atores do Sistema Público de Emprego.

- Fortalecer o FAT como Fundo do Sistema Público de Emprego e ampliar os orçamentos das funções do sistema, notadamente de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra (MTE, CODEFAT e FONSET, 2004:122).

Essas conclusões serviram de base para a organização do II Congresso realizado em agosto de 2005, precedido por Congressos Regionais, realizados entre os meses de junho e agosto, nas regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Esses Congressos Regionais funcionaram como uma estratégia para garantir uma maior participação dos segmentos envolvidos na política pública de emprego, servindo como um marco histórico para a ampliação do diálogo social acerca da temática do emprego, trabalho e geração de renda.

Um texto-base elaborado pela coordenação do Congresso, composto por uma síntese das discussões e conclusões do I Congresso, guiou todo o processo de discussão, tanto nos Congressos Regionais, quanto no Congresso Nacional.

A participação, tanto nos Congressos Regionais quanto no Congresso Nacional obedeceu ao critério do tripartismo como forma de garantir maior legitimidade e representatividade para as decisões ali tomadas.

Assim, depois de um processo, que em sua totalidade conseguiu aglutinar cerca de 1.500 representantes e observadores¹², o II Congresso, ponto de convergência dos desdobramentos iniciados em 2004 com o I Congresso, estabelece os princípios, conceitos e funções do SPETR.

Em suas resoluções, o II Congresso consolida a perspectiva do SPETR como espaço de estruturação e integração das seguintes ações: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação social e profissional, certificação profissional, fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o trabalho, tendo como alicerce os valores democráticos, ratificando a sua gestão a partir da perspectiva dos conselhos paritários e tripartite em todos os níveis da sua organização.

As resoluções ainda ressaltam a necessidade de que o SPETR tenha como eixo a inclusão social, com atenção especial para a população de maior vulnerabilidade no mercado de trabalho, estimulando também as iniciativas empreendedoras de pequeno porte, tanto individuais quanto coletivas, articulando-as ao desenvolvimento local.

¹² Quantitativo referente ao somatório dos participantes dos Congressos Regionais e Nacional.

Dessa forma,

O Sistema Público de Emprego, de maneira sucinta, pode ser definido como o conjunto de serviços ao trabalhador que objetivam fornecer-lhe assistência durante o período de procura de emprego, assim como fornecer condições para que este possa (re)inserir-se na atividade produtiva. Entre esses serviços estão as funções tradicionais do Sistema Público de Emprego, como o Seguro-Desemprego, Intermediação de Mão de Obra e Qualificação Profissional, assim como funções mais inovadoras como Programas de Geração de Renda e a Orientação e Certificação Profissional. Também incluem-se no Sistema Público de Emprego a captação e tratamento de informações sobre o mercado de trabalho (MTE, FONSET, CODEFAT, 2005).

Quanto ao aspecto organizativo, o SPETR, nacionalmente, é composto a partir de um plano nacional de caráter plurianual, o qual por sua vez, é resultado da convergência dos planos estaduais.

Seguindo a mesma lógica, os planos estaduais deverão contemplar aspectos dos planos municipais¹³.

Tanto os planos estaduais quanto os municipais, em sua elaboração, devem prever a integração dos serviços, apontando para uma harmonização e otimização da política, consolidando seu aspecto sistêmico.

No que se refere à divisão das responsabilidades, o SPETR está assim organizado:

¹³ É importante lembrar que, segundo a resolução 466 do Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio ao Trabalhador (CODEFAT), apenas as capitais e os municípios com mais de 300 mil habitantes poderão firmar convênios com o MTE para desenvolver ações dentro SPETR. Os demais municípios deverão estar vinculados às deliberações feitas no âmbito da esfera estadual.

Quadro 1 – Esferas e Responsabilidades do SPETR

Esfera	Responsabilidade
Ministério do Trabalho e Emprego e Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador ¹⁴	Coordenar e Ordenar o SPETR
Delegacias Regionais do Trabalho – DRT	Orientar, apoiar e supervisionar as ações do SPETR
Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego (Tripartite e paritários)	Fixar as diretrizes para a elaboração dos Planos Estaduais, definir normas complementares para a alocação futura de recursos e para a contratação de entidades executoras, e aprovar o Plano Estadual.
Secretarias Estaduais do Trabalho e Secretarias do Trabalho dos Grandes Municípios ¹⁵ (em conjunto com os respectivos Conselhos do Trabalho)	Elaborar e aprovar os Planos Estaduais

Fonte: Pesquisa UFPB, 2007

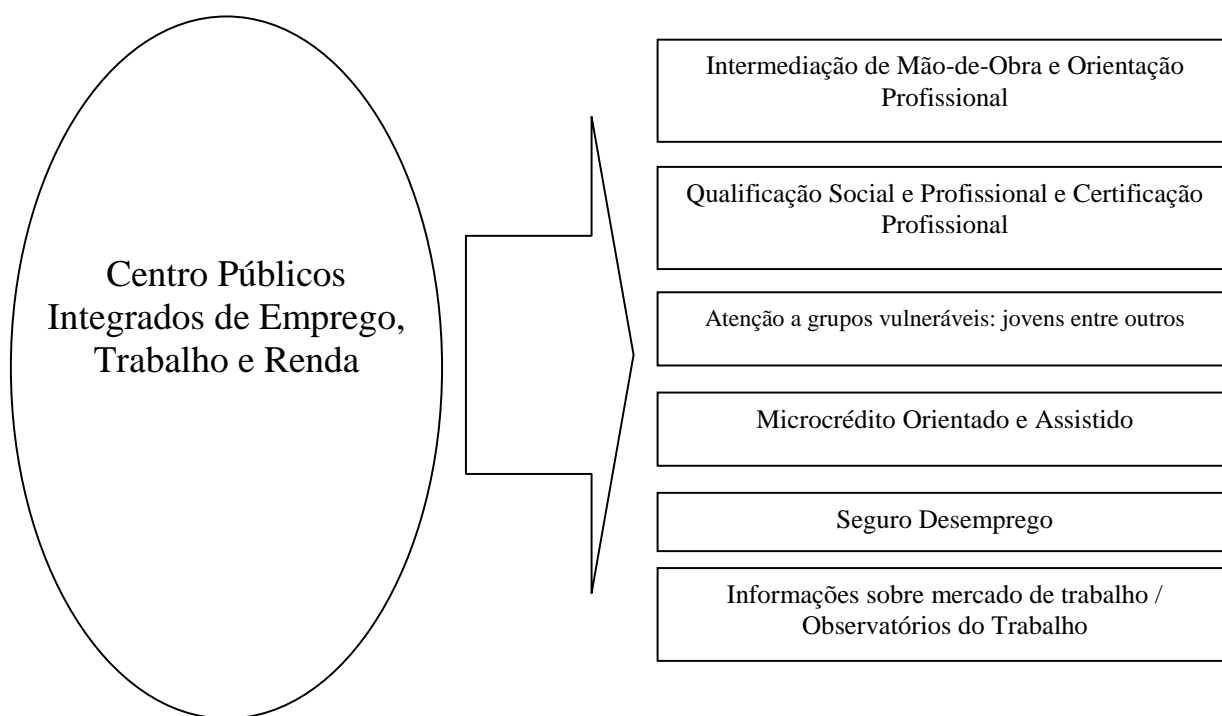
Na busca pela efetiva integração das ações, o SPETR propõe como lócus dessa convergência os Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda - CIETs¹⁶, os quais, além de serem um espaço que pode gerar um melhor serviço ao trabalhador, fruto da integração das ações, também funcionam como lugar de fortalecimento do diálogo social, haja vista serem os CIETs gestados de forma tripartite e paritária, articulados com os Planos Estaduais.

Os Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, sob uma gestão tripartite, agregarão as seguintes atividades: Intermediação de Mão-de-Obra e Orientação Profissional; Qualificação Social e Profissional e Certificação Profissional; Atenção a grupos vulneráveis: jovens entre outros; Microcrédito Orientado e Assistido; Seguro Desemprego; Informações sobre mercado de trabalho / Observatórios do Trabalho, como nos mostra a figura em seguida.

¹⁴ O Conselho deliberativo do Fundo de Apoio ao Trabalhador – CODEFAT, composto de forma tripartite e paritária, é a entidade que, em última instância, define a aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, hoje a principal fonte financeira para a execução das diversas ações vinculadas ao campo do trabalho, emprego e renda.

¹⁵ Grandes Municípios aqui entendidos como Capitais e municípios com mais de 300 habitantes.

¹⁶ Vale ressaltar que, como o SPETR ainda se encontra em processo de estruturação, a experiência dos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda se encontra em seu início com experiências em alguns poucos municípios, dentre eles São Paulo e Recife.



Todas as orientações acerca da formatação e do funcionamento do SPETR oriundas do II Congresso compuseram a Resolução 466 do CODEFAT, referendando e normatizando os aspectos da integração e descentralização buscados durante os dois Congressos Nacionais.

Vale ressaltar que, no processo de discussão e formulação do SPETR, a temática da gestão tripartite e paritária, concretizada nos conselhos (CODEFAT e Conselhos Estaduais do Trabalho e Comissões Municipais de Emprego), esteve sempre presente, ganhando importância na nova configuração do SPETR, à medida em que, nessa nova dinâmica, iniciada com a resolução 466, incrementou não só o poder de decisão desses conselhos, mas também o seu papel propositivo com a atribuição da elaboração (e aprovação) dos planos plurianuais dos estados e municípios¹⁷.

Ao inaugurar um novo momento na história da política, o SPETR também aponta para um novo perfil de atuação desses conselhos, incorporando-os como peça-chave para o pleno funcionamento do SPETR, sobretudo no aspecto da afirmação do SPETR como uma política efetivamente pública, fruto do encontro entre governo e sociedade civil.

¹⁷ Vale ressaltar que a Resolução nº 466 estabelece, em seu Art 4º, a instituição do Convênio Único como instrumento de integração e operacionalização das funções e Ações do SPETR, sendo mesmo celebrado com os Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de 300 mil habitantes. Esses Convênios Únicos terão como eixo norteador os Planos Plurianuais a serem elaborados pelas respectivas instâncias de gestão e deliberação do SPETR nos níveis Estadual, do Distrito Federal e Municipal.

2.2 OS CONSELHOS GESTORES DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

Os Conselhos Gestores das Políticas Públicas surgirão a partir da década de 1990, inspirados na proposição da gestão participativa das políticas públicas presente no Art. 10 da Constituição de 1988.

No que tange as políticas de emprego, a experiência de Conselhos Gestores será inaugurada com a instituição do CODEFAT em 1990, juntamente com o aperfeiçoamento do Programa Seguro-Desemprego e a criação do FAT, referenciados na lei nº 7998.

Inicialmente, o CODEFAT era composto por nove representantes, sendo três dos trabalhadores, três dos empregadores, um do Ministério do Trabalho¹⁸, um do Ministério da Previdência e Assistência Social e um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ART 18 DA LEI 7.998/90).

Essa composição foi posteriormente alterada pelo Decreto 3101/99, passando de nove para doze representantes, resultando, hoje, na seguinte composição:

- Bancada do Governo: um representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); um representante do Ministério da Previdência Social (MPS); um representante do Ministério da Agricultura pecuária e Abastecimento (MAPA); e um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- Bancada dos Trabalhadores: um representante da Força Sindical (FS); um representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT); um representante da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); e um representante da Social Democracia Sindical (SDS).
- Bancada dos Empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); e Confederação Nacional da Agricultura (CNA).

¹⁸ A denominação Ministério do Trabalho e Emprego será instituída posteriormente à criação do CODEFAT, surgindo a partir da Medida Provisória de nº 1.799, de 1º de janeiro de 1999.

Com representantes escolhidos internamente a cada instituição por seus respectivos pares, o CODEFAT tem como atribuições,

[...] acompanhar e aprovar o Plano de Trabalho Anual do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e seus respectivos orçamentos e financeiros do FAT; propor o aperfeiçoamento da legislação; elaborar seu regimento interno; analisar relatórios quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados; fiscalizar a administração do fundo e acompanhar todas as ações referentes ao Seguro-Desemprego, entre outras (TODESCHINI, 2007:83).

A presidência do CODEFAT é regida pelo sistema de rodízio entre as bancadas, sendo que, quando da vez da bancada do governo, o titular deve ser sempre o representante do Ministério do Trabalho e Emprego.

A Lei nº 7.998 estipulava o rodízio numa periodicidade anual, sendo essa periodicidade ampliada para dois anos com o Decreto 3906/01.

Administrando um patrimônio de aproximadamente 109,5 bilhões de reais (dados de 2005)¹⁹, o CODEFAT conta ainda com uma Secretaria Executiva, de responsabilidade do próprio MTE, e que tem como função dar suporte administrativo e operacional ao CODEFAT.

Além da Secretaria Executiva, o CODEFAT também conta com o Grupo de Apoio Permanente (GAP), composto também de forma tripartite, com objetivo de subsidiar tecnicamente o CODEFAT no processo de tomada das decisões.

Dessa forma, muitas temáticas e questões constantes nas pautas das reuniões do Codefat passam por uma discussão prévia no GAP para que seja possível o estabelecimento de um melhor embasamento das deliberações.

Theodoro (2002) observa então, que:

A despeito de não possuir qualquer poder decisório, o GAP, na prática, muitas vezes antecipa as discussões e apresenta ao Conselho Soluções tecnicamente acertadas, facilitando e aprimorando os trabalhos e as deliberações do CODEFAT. Pode-se dizer que em grande medida, o apoio técnico fornecido pelo GAP tem contribuído em muito para que o Conselho venha exercendo, de forma plena, suas atribuições (THEODORO, 2002:14).

¹⁹ Dados apresentados pelo Secretário de Políticas Públicas de Emprego, Remígio Todeschini, na III oficina de professores do Curso de Formação de Conselheiros – UNITRABALHO-DIEESE, em 30 de junho de 2006.

A partir de 1994, começam a surgir os conselhos estaduais e municipais como forma de aprimoramento do sistema público de emprego, sendo para isso amparados pela resolução nº 63 do CODEFAT.

Com um funcionamento muito próximo ao do CODEFAT, os Conselhos Estaduais e Municipais também estão assentados sobre os princípios da paridade e do tripartismo, com uma composição de, no mínimo, seis e, no máximo, dezoito representantes, conforme a Resolução nº 80 e nº 114 do CODEFAT.

Véras de Oliveira e Sochaczewski (2007) identificam que, atualmente, dos 27 Conselhos Estaduais do Trabalho - CET, somando-se titulares e suplentes, treze Conselhos contêm trinta e seis membros, seis contam trinta membros, outros seis com vinte e quatro membros e apenas um limita-se a vinte e outro a dezoito membros, como poderemos ver no quadro que segue:

QUADRO 2 - Número de Conselheiros por Comissão/Conselho Estadual das Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul

Estado	Nº de Conselheiros*	Bancada do Atual Presidente
AM	24	Governo
AC	30	Governo
AP	30	Trabalhadores
RO	30	Trabalhadores
RR	36	Empregadores
PA	36	Empregadores
TO	36	Trabalhadores
AL	24	Empregadores
BA	36	Empregadores
CE	36	Empregadores
PB	24	Trabalhadores
PE	24	Governo
PI	36	Empregadores
MA	30	Governo
RN	36	Governo
SE	24	Trabalhadores
GO	36	Trabalhadores
MT	18	Empregadores
MS	30	Empregadores
DF	24	Governo
ES	36	Trabalhadores
MG	36	Empregadores
RJ	36	Trabalhadores
SP	36	Trabalhadores
PR	30	Governo
SC	36	Governo
RS	20	Governo

Fonte: www.mte.gov.br (acesso em fevereiro de 2006) e secretarias executivas das Comissões/Conselhos Estaduais. (VÉRAS DE OLIVEIRA e SOCHACZEWSKI, 2007:109-110) * Incluindo titulares e suplentes

Por outro lado, diferente dessa presença unânime dos CETs nos estados e no distrito federal, na esfera municipal, o quantitativo de Comissões Municipais de Emprego – CME não atinge a totalidade dos municípios brasileiros, de maneira que, num universo de 5.563 municípios, em setembro de 2006, existiam 3.676 comissões criadas e, deste total, 3.090 homologadas, conforme o quadro seguinte.

Quadro 3 – Quantitativo das Comissões Municipais de Emprego*

Total de Municípios				
UF	Existentes no Estado (A)	Com Comissões criadas (B)	(B/A)	Com comissões homologadas (C)
AC	22	2	9,1	0
AL	102	63	61,8	6
AM	62	35	56,5	32
AP	16	10	62,5	7
BA	417	412	98,8	322
CE	184	119	64,7	65
DF	1	1	100,0	1
ES	78	33	42,3	32
GO	246	95	38,6	94
MA	217	43	19,8	38
MG	854	610	71,4	427
MS	77	35	45,5	27
MT	139	118	84,9	52
PA	143	76	53,1	69
PB	223	80	35,9	80
PE	185	155	83,8	151
PI	222	13	5,9	3
PR	399	398	99,7	393
RJ	92	92	100,0	79
RN	167	20	12,0	2
RO	53	30	56,6	21
RR	15	13	86,7	7
RS	497	406	81,7	406
SC	293	237	80,9	230
SE	75	55	73,3	54
SP	645	498	77,2	468
TO	139	27	19,4	24
TOTAL	5.563	3.676	66,1	3.090

Fonte: Todeschini (2007) *Dados de 26/09/2006

Conforme a Resolução nº 262 do CODEFAT, aos Conselhos Estaduais do Trabalho e às Comissões Municipais de Emprego são atribuídas as seguintes responsabilidades e funções:

Art. 5º - Competirá à Comissão:

- a) aprovar seu Regimento Interno, observando-se os critérios desta Resolução;
- b) homologar o Regimento Interno das comissões instituídas no âmbito municipal ou por microrregião;
- c) subsidiar, quando solicitado, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT;
- d) propor aos órgãos executores das ações do Programa Seguro-Desemprego (Plano Nacional de Formação Profissional - PLANFOR, Intermediação de Mão de Obra - IMO, pagamento do benefício do seguro desemprego), com base em relatórios técnicos, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho;
- e) articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, com vistas à obtenção de subsídios para o aperfeiçoamento das ações do Programa Seguro-Desemprego, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego, e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER Urbano e Rural, PRONAF, PROTRABALHO e PROEMPREGO);
- f) promover o intercâmbio de informações com outras comissões estaduais, do Distrito Federal, bem como com as instituídas no âmbito municipal e por microrregião, objetivando, não apenas a integração do Sistema, mas também a obtenção de dados orientadores de suas ações;
- g) proceder ao acompanhamento da utilização dos recursos destinados à execução das ações do Programa Seguro-Desemprego e dos Programas de Geração de Emprego e Renda, no que se refere ao cumprimento dos critérios, de natureza técnica, definidos pelo CODEFAT;
- h) participar da elaboração do Plano de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego, em articulação com as comissões instituídas no âmbito municipal ou por microrregião, bem como proceder a sua aprovação e homologação, podendo propor alocação de recursos, por área de atuação;
- i) aprovar, mediante parecer, o relatório das atividades descentralizadas, executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego;
- j) indicar, obrigatoriamente, à Secretaria Executiva do CODEFAT e às Instituições Financeiras, as áreas e setores prioritários para alocação de recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda;
- l) avaliar a focalização das ações do Programa de Geração de Emprego e Renda, acompanhando os seus resultados e o cumprimento das diretrizes

estabelecidas pelo CODEFAT, com vistas à constante melhoria do desempenho do Programa;

m) articular-se com entidades da rede de educação profissional, conforme definido no parágrafo 1º da Resolução CODEFAT 258/00, visando estabelecer parcerias que maximizem o investimento do FAT em programas de qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda e outras ações do sistema público de emprego;

n) aprovar e homologar o Plano Estadual de Qualificação, articulando e definindo prioridades a partir das demandas das comissões municipais de emprego ou por microrregião, conforme estabelecido nos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º da Resolução CODEFAT 258/00;

o) manifestar-se quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos de qualificação técnica de entidades executoras de programas de qualificação profissional, quando de sua contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, conforme estabelecido no inciso V do artigo 5º e anexo I da Resolução CODEFAT 258/00;

p) acompanhar a execução físico-financeira das ações do PEQ, em articulação com as comissões municipais de emprego ou por microrregião, manifestando-se sobre a observância do objeto e o cumprimento de metas e cronograma do respectivo convênio (CODEFAT, Resolução nº 262).

Como podemos ver, a Resolução nº 262 atribui a essas instâncias um papel de fundamental importância na política de emprego, pois as instala numa relação direta com a gestão, o acompanhamento e o monitoramento das ações de Qualificação, Seguro-Desemprego e Intermediação de Mão-de-obra, principais ações da política de emprego, trabalho e renda, e que, na atualidade, compõem as principais atividades do SPETR.

Essa presença estratégica dos conselhos é ainda mais reforçada com a Resolução nº 466, ao instituir, no artigo 4º, o Convênio Único como instrumento de integração e operacionalização do SPETR, sendo esse convênio objeto de responsabilidade dos conselheiros das respectivas esferas, ou seja, os Convênios Únicos Estaduais, de responsabilidade dos Conselhos Estaduais do Trabalho e os Convênios Únicos Municipais, de responsabilidade das Comissões Municipais de Emprego²⁰.

Todavia, a importância dos Conselhos Gestores da Política Pública de Emprego Trabalho e Renda – PPETR (CODEFAT, CET e CME) não se resume à função deliberativa, mas também se encontra na própria natureza participativa que trazem dentro de si quando agregam no processo de tomada de decisão a presença da sociedade civil.

²⁰ Vale ressaltar que, segundo a Resolução 466, apenas os municípios com mais de 300 mil habitantes e as capitais poderão firmar convênios únicos com o MTE no âmbito do SPETR.

Os Conselhos Gestores da PPETR funcionam, dessa maneira, também como espaço de legitimação política e social para a política, conferindo a ela um verdadeiro aspecto público, ultrapassando o caráter estritamente governamental, característico da cultura das políticas públicas brasileiras.

CAPÍTULO 3.

3.1 CONSELHOS GESTORES: DIÁLOGO SOCIAL E APRENDIZAGEM COLETIVA

3.1.1 – Diálogo Social - o conceito

O tema do Diálogo Social tem sido pautado como eixo na condução de várias políticas públicas, justificado sob o argumento da busca de uma maior participação da sociedade civil na configuração de um novo espaço público.

Desde os anos 80, por exemplo, a União Européia vem desenvolvendo tal questão. Também aparece na Declaração Sóciolaboral do Mercosul de 1998 e é incorporada como orientação da OIT desde 1999.

Morgado (2006) identifica o Diálogo Social como uma modalidade de participação que compreende, em sua dimensão de diálogo, a necessidade de intercâmbio de idéias, observações, reflexões e considerações e, em seu caráter social, a existência de interesses coletivos que devem influenciar no processo de tomada de decisões.

Dessa forma, o autor entende o Diálogo Social:

Como um processo, formal ou informal, de caráter permanente ou transitório, que pode conduzir à adoção de acordos em matérias que as partes determinaram como objeto do diálogo. Neste sentido, é um diálogo que denota uma atitude de busca de compromissos, ainda que não exclua o recurso ao conflito. Dessa forma, opta por tentar primeiro alcançar um acordo mediante concessões recíprocas identificadas e avaliadas mediante intercâmbio de argumentos e pressões em apoio dos interesses diferentes das partes (MORGADO, 2002: 11).

Como é possível identificar na conceituação acima descrita, na perspectiva do Diálogo Social, consenso e conflito não representam necessariamente elementos que se excluem, mas que, muito pelo contrário, fazem parte de um processo mais amplo de construção de compromissos.

A OIT, por sua vez, focando as relações de trabalho, põe na base do conceito do Diálogo Social o tripartismo, caracterizando o Diálogo Social como sendo [...] todos os tipos de negociação, consulta ou, simplesmente, de intercâmbio de informações entre representantes de governo, empregadores e trabalhadores, acerca de questões de interesse comum em questões de política de econômica e social (OIT, 2007:02).

Ermida (2005), seguindo a perspectiva da OIT, observa que o Diálogo Social pode variar conforme as seguintes classificações do quadro de número 04 abaixo exposto:

Classificação	Descrição
Forma	<ul style="list-style-type: none"> ● Informação e Consulta ● Negociação coletiva ● Concertação Social ● Participação ● Meios voluntários e participativos de solução de conflitos
Modalidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Formal (o diálogo é institucionalizado através de normas jurídicas) ● Informal (o diálogo se dá de forma espontânea e não regulamentada)
Organicidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Orgânico (a interação dos sujeitos se dá dentro de órgãos criados especialmente para o diálogo) ● Inorgânico (a interação se dá de forma espontânea sem que haja órgãos para incorporar o diálogo).
Temporalidade	<ul style="list-style-type: none"> ● Permanente ● Intermitente ● Esporádico
Nível de Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> ● Alto Nível (o diálogo se dá numa esfera centralizada, ocorrendo em escala nacional ou internacional) ● Nível Médio (o diálogo ocorre de forma relativamente centralizado, desenvolvendo-se dentro de um Ramo ou Setor de atividade) ● Nível Inferior (o diálogo se dá de forma menos centralizada, ocorrendo no âmbito das empresas)

Fonte: ERMIDA, OIT, 2005.

Como o quadro acima mostra, o Diálogo Social pode se apresentar de diferentes maneiras, mas sua concretização está vinculada à existência de atores sociais fortes, representativos e independentes.

Ao mesmo tempo, lembra-nos Morgado (2006) que, além dos pressupostos de caráter objetivo (forma, modalidade, organicidade, temporalidade e nível de abrangência), o exercício do Diálogo Social também depende de fatores subjetivos, por ele denominado de “*animus*”, como: a) existência de atitudes e aptidões pessoais e grupais para o diálogo, percebendo e respeitando as diferenças; b) predomínio de uma vocação para o diálogo sobre as vocações para o autoritarismo, o paternalismo e o desrespeito, observando que é a construção de consensos que motiva as relações de lealdade e adesão e não a imposição e a coerção; c) disposição para concessões recíprocas com vistas a alcançar acordos, sem que essas concessões comprometam os aspectos ideológicos das partes presentes, mas que se configurem como aposta para a efetividade do diálogo; d) existência e prática de uma recíproca boa fé, lealdade e confiança; e) defesa de uma sociedade democrática, privilegiando a liberdade de pensamento e consciência, praticando a fraternidade como conceito e sentimento, respeitando os demais como iguais em direitos e liberdades; f) percepção do que é idôneo e favorecedor ao diálogo e do que não é funcional nem próprio ao diálogo e que conduzem a formas de manipulação, cooptação e imposição e, g) necessidade de se assegurar a autonomia e liberdade dos sujeitos participantes do diálogo.

Esse *animus* ao qual se refere Morgado nos mostra que, assim como a busca pela consolidação de instrumentos e estruturas democráticas é importante para a efetivação do Diálogo Social, o exercício e o amadurecimento de uma postura pró-ativa dos sujeitos que estão envolvidos também o são. Nesse sentido, por trás do *animus*, está a ideia de que o Diálogo Social se dá sob a condição de uma perspectiva de diálogo que se revela como possibilidade de acolhida do outro, do diferente, o que não significa à busca pelo fim da diversidade, mas a afirmação da possibilidade concreta da construção de uma relação dialética entre unidade e diversidade.

3.2 O DIÁLOGO SOCIAL NA POLÍTICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: ELEMENTOS DE FUNCIONAMENTO

Para analisar a forma como o Diálogo Social vem se estruturando no âmbito das Políticas Públicas de Emprego Trabalho e Renda – PPETR, utilizamos, como referencial empírico, os pronunciamentos dos Conselheiros que participaram do Curso de Formação de

Conselheiros do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, especificamente a turma 6, que agregava Conselheiros dos Conselhos Estaduais do Trabalho dos estados da Bahia, Sergipe e Alagoas e Conselheiros da Comissão Municipal de Emprego da cidade de Salvador²¹.

Para ampliar ainda mais a nossa percepção acerca da dinâmica dos Conselhos Gestores da PPETR, realizamos entrevistas com 4 conselheiros do Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas – CET-AL e com o atual Diretor do Departamento de Qualificação do MTE – DEQ-MTE, bem como analisamos as atas das reuniões do CET-AL, do período de janeiro de 2002 a dezembro de 2005, perfazendo um total de 40 atas.

Vale ressaltar que, com os dados aqui levantados, não temos a pretensão de formular generalizações e sim apontar elementos que podem compor um perfil de funcionamento desses Conselhos, contribuindo para um maior acercamento dos elementos que compõem a temática dos Conselhos Gestores da PPETR.

Antes, no entanto, de adentrarmos propriamente em nossa análise, faz-se importante pontuar que a regulamentação do Sistema Público de Emprego, gerada a partir da lei 7.998, além de organizar e normatizar o funcionamento do seguro-desemprego, efetuou, como visto anteriormente, a aproximação das PPETR, vinculadas ao Ministério do Trabalho e Emprego, com as orientações da OIT, ao consolidar, através da criação do CODEFAT, o Diálogo Social como eixo de organização da PPETR, concretizado no estabelecimento do princípio do Tripartismo e da Paridade como parâmetros da gestão dessa política.

Ressaltamos, ainda, que, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a experiência de exercício de relações tripartite e paritária não se resume à criação do CODEFAT e, posteriormente, as CETs e as CMEs, mas se alastra em diversas outras ações afirmando, de fato, o tripartismo e a paridade como princípios das ações de caráter participativo do referido Ministério.

Encontram-se, nesse espectro de articulações tripartite e paritária, experiências como: Comitê Permanente Nacional sobre condições e meio-ambiente de trabalho na indústria da construção (CPN), Comissão Nacional Permanente do Benzeno, Comissão Permanente

²¹ O Curso de Formação de Conselheiros do SPETR foi fruto de um Projeto de Formação de Conselheiros desenvolvido em conjunto entre a Rede UNITRABALHO e o DIEESE, e conveniado com o MTE, atingindo cerca de 260 conselheiros em turmas distribuídas por todas as regiões do Brasil. O curso foi realizado em 3 módulos, tendo sido realizados, no caso da Turma Salvador, nos seguintes períodos: 04 a 08 de abril/07 – Módulo I, 23 a 27 de maio/07 - Módulo II e, 11 e 15 de julho/07 – Módulo III. Para maiores informações, ver: PONTUAL, P. A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da UNITRABALHO. In: VÉRAS de OLIVEIRA, R. (org.) **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?** Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção. Vol. 1. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

Nacional do Setor Mineral, Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GETEDEO), Comitê Permanente Regional (CPR), Comissão Tripartite e Paritária Permanente (CTPP), Comissão Tripartite do programa de Alimentação do Trabalhador (CTPAT), GT Tirpartite - NR4, Grupo de Estudo Tripartite da Convenção OIT 174 – Grandes acidentes Industriais no Brasil.

Dentre as diferentes experiências, nesse campo, as Câmaras Setoriais²², criadas ao final da década de 80, configuraram um marco para a implementação do tripartismo e da paridade como lógica de gestão das políticas do MTE, influenciando inclusive o próprio desenho e funcionamento do CODEFAT.

As experiências vivenciadas, a partir das Câmaras Setoriais, foram importantes pois conseguiram, de fato, servir de parâmetro para um processo de negociação entre Capital e Trabalho que, orientado por uma perspectiva já apontada pela OIT, via no tripartismo o mecanismo mais efetivo de se caminhar para relações mais igualitárias nas proposições acerca das políticas de emprego, implementadas nas ações governamentais.

Em tese, essa igualdade, forjada em seu caráter numérico/quantitativo, garantida, via princípio da paridade, também deve estar assentada em seu aspecto político/qualitativo com a adoção do tripartismo.

Assim, subjacente à introdução dos princípios do Tripartismo e da Paridade, teremos a afirmação de uma perspectiva de ação governamental possa ser implementada com um patamar mínimo de autonomia à burocracia estatal que, ao se fazer com a participação da sociedade civil, concretiza o caráter efetivamente público da política de emprego, ou seja, gera as condições necessárias para que essa política

Se, por um lado, nos modelos de gestão democrática das políticas públicas, a paridade tem aparecido como uma característica generalizada, o tripartismo se apresenta como uma particularidade das políticas de emprego, tendo em vista que, como princípio, traz para dentro da gestão da política pública a relação Capital – Trabalho, mediada pela presença do governo, reforçando assim o caráter político e ideológico da gestão das políticas de emprego.

Tatagiba (2002), procurando encontrar elementos de unidade no funcionamento de Conselhos Gestores de diferentes políticas públicas, observa que a temática da paridade é algo que guarda uma certa polêmica.

²² As Câmaras Setoriais foram criadas a partir da Resolução de nº 13 da Secretaria Especial de Desenvolvimento Industrial – SDI, com a função inicial de influenciar na política industrial, auxiliando no diagnóstico de competitividade setorial, identificando distorções e apontando estratégias para o equacionamento. No entanto, em seu desenvolvimento, as Câmaras Setoriais terminaram por se constituir como um *locus* de discussão de questões mais abrangentes de cada setor da indústria brasileira como, por exemplo: redução de alíquotas de imposto, geração de empregos, inserção no mercado exterior, dentre outras questões (ANDERSON, 1999).

Para a autora, identificar os conselhos como espaço de representação paritária e plural demanda inicialmente uma reflexão acerca da ideia de que, mesmo sendo a paridade um instrumento e condição para a garantia de uma real disputa democrática, a simples paridade numérica é insuficiente para se concretizar essa igualdade pois, como afirma a autora, além do aspecto quantitativo, há elementos de caráter qualitativo para que se consiga, alcançar um patamar de simetria nas relações estabelecidas entre os diferentes atores.

[...] parto do suposto de que, mesmo que entre sociedade e governo exista uma igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. Na dinâmica do funcionamento dos conselhos, os principais estrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade; b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções. (TATAGIBA, 2002:57).

Observa a autora que a equivalência real entre os sujeitos que compõem os conselhos envolve uma contínua luta pela hegemonia no interior dos conselhos e, por isso, a paridade, além de aritmética, precisa ser também política.

Ao focar o aspecto político da paridade, Tatagiba (2002) destaca que essa luta pela hegemonia, no interior dos conselhos, está intimamente ligada à capacidade de estabelecimento de consensos e de acordos.

No que tange aos Conselhos Gestores da PPETR, os dados que nos apresentam as manifestações, tanto do Curso de Formação de Conselheiros quanto das entrevistas realizadas, nos mostram que o debate acerca da paridade também aparece explicitando que a igualdade numérica não pode prescindir das relações políticas, na medida em que, no cotidiano dos Conselhos Gestores da PPETR, os interesses podem gerar arranjos que se estruturam não mais a partir da simples diferenciação entre Governo e Sociedade Civil, como nos mostra a fala do Representante da Bancada dos Trabalhadores no CET-BA.

Governo, empresários e trabalhadores. A gente se sente em alguns momentos de votação... a gente vê que o governo e os empresários votam juntos... Votam colados e a gente fica em desvantagem” (Representante da Bancada dos Trabalhadores – CET-BA - Curso de Formação de Conselheiros).

Esses arranjos que conformam o aspecto da paridade política perpassam também por uma movimentação do conselho que, muitas vezes, extrapolam o espaço das reuniões

ordinárias e extraordinárias, materializando o que comumente se denomina como bastidores dos Conselhos.

Os bastidores configuram-se muitas vezes, como um espaço de intensa busca de construção de posicionamentos e propostas, com vistas ao enfrentamento ou fortalecimento das perspectivas então hegemônicas, gerando negociações e acordos que não se explicitam em documentos oficiais como as atas e os relatórios.

Na Tese do Fernando Fidalgo, Formação Profissional Negociada nos anos 90, depois de analisar as ATAS do CODEFAT ele chega a conclusão de que não há conflito, de que no tripartismo não há conflito. Aí conversando com ele eu disse: Fernando, você já foi a alguma reunião do CODEFAT? Rapaz, é bastidor puro. O pau que quebra no meio do caminho não sai na Ata... (Diretor do DEQ-SPPE-MTE e Ex-Presidente do CET-BA [representante da Bancada dos Trabalhadores]- Entrevista)

Há, dessa forma, uma espécie de funcionamento oculto desses conselhos, que não pode ser desconsiderado e que também não nega o aspecto do Diálogo Social, mas põe para ele mais uma característica, demarcando esse diálogo como algo que vai sendo tecido num processo complexo, envolvendo uma dinâmica que não se resume aos momentos ditos oficiais de funcionamento dos Conselhos.

Todavia, a questão da paridade (numérica e política) não se constitui de forma isolada e vem assim diretamente relacionada a outros fatores desafiadores ao funcionamento dos Conselhos Gestores.

Dentre esses fatores, teremos a relação representação–entidade, que, no caso da PPETR, possui uma particularidade gerada a partir da introdução do princípio do Tripartismo, dimensão de bancada.

Antes de analisarmos essa questão, é importante perceber que essa relação não se dá da mesma forma entre as diferentes entidades e seus representantes que compõem os Conselhos Gestores.

Tatagiba (2002), por exemplo, identifica que, no que se refere à representatividade dos conselheiros governamentais, há um vínculo muito frágil entre o representante e o seu órgão de origem.

Os conselheiros governamentais tendem a defender nos conselhos suas próprias opiniões e não as propostas e posicionamentos resultantes da discussão com as agências estatais envolvidas. Assim, as posições do governo nem sempre chegam ao conhecimento do conselho, assim como as

discussões dos conselhos costumam não ser acompanhadas pelas agências estatais envolvidas (TATAGIBA, 2002:63).

Esta postura pode ser justificada pela pouca importância que muitos órgãos governamentais conferem às suas participações nos Conselhos, enviando pessoas com pouco poder de tomada de decisão.

Um aspecto que também contribui para essa frágil relação representante governamental e conselho é a frequente mudança dos representantes, resultado das mudanças de governo e de secretários de governo, ainda que sejam preservados alguns quadros técnicos.

No caso específico do Conselho Estadual do Trabalho de Alagoas – CET-AL, num período de 6 anos, passaram pela pasta da Secretaria do Trabalho Emprego e Renda cerca de 7 secretários, gerando uma exaustiva rotatividade do titular de um órgão que tem fundamental importância para o desenvolvimento da PPETR.

Quando entrei no Conselho, o Secretário era o Klinger, depois entrou o Marcos Ferreira, depois entrou a Marluce Caldas, depois da Marluce foi o Corinto, depois do Corinto foi a Nádia Rodrigues, depois dela foi a Adriana Vilela e agora é o Régis. Desde que eu cheguei no Conselho, se não me engano, a gente vai com uns 7 secretários, mas eu acho que ainda tem mais gente. Em 6 anos 7 secretários. Mais de 1 secretário por ano. Nesse intervalo aqui, teve ano que teve 2 secretários (REPRESENTANTE GOVERNAMENTAL NO CET-AL - ENTREVISTA).

No que se refere aos outros segmentos que compõem os Conselhos Gestores, a relação representante-entidade também possui dificuldades, revelando principalmente um certo descolamento do representante em relação a sua entidade, gerando um processo de representação, baseado, muitas vezes nos interesses individuais.

Tinham pessoas que representavam a si mesmas. Que foram indicadas por algum motivo. Até as vezes porque se dizia: Ah! Esse cara ta enchendo muito o saco, vamos mandar ele para o conselho. E a pessoa gostava por algum motivo e continuava ali, mas não tinha nenhuma representação real com a entidade. Outros eram mais orgânicos. Mesmo os orgânicos tinham dificuldades, porque você socializar as informações com a organização é uma coisa muito difícil, ainda mais quando você não tem poder de fogo (Diretor do DEQ-SPPE-MTE e Ex-Presidente do CET-BA (REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES - ENTREVISTA).

Então você precisa de uma entidade do trabalhador e outra do empregador, a entidade é convidada e indica um representante, depois de ser indicado a entidade sai fora. Ele que tome conta da sua vaga e represente o melhor possível (REPRESENTANTE DA BANCADA DOS EMPREGADORES NO CET-BA – DEPOIMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS).

Ainda relacionado ao tema da representação, em alguns momentos, aparece o aspecto da legitimidade dessa representação como elemento também problemático, no sentido da presença de indivíduos que, de fato, possam servir de elo entre o conselho, a bancada, a entidade e, num sentido mais rigoroso, a sociedade.

Esse debate acontecia com os meu botões, acontecia com a central estadual e acontecia nos nossos encontros de conselheiros da central (...) por exemplo, eu sou representante da central, eu sou representante dos trabalhadores, de todos os trabalhadores, ou representante da sociedade? (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

A relação representante-entidade-bancada se apresenta como um fator de grande importância para o estabelecimento do Diálogo Social, na medida em que essa relação tem disposições diretas na forma de como esse diálogo se concretiza no cotidiano dos Conselhos, pois ao mesmo tempo em que o Diálogo Social se torna verbo, na esfera do indivíduo que representa, concretiza-se, o conteúdo dessa representação se faz sob a influência da relação que este indivíduo estabelece com a sua entidade.

A legitimidade da representação é um fator também ligado à posição que o representante ocupa dentro da entidade, podendo influenciar diretamente no fluxo de informações entre o Conselho e a entidade, impactando assim no próprio desenvolvimento do Diálogo Social.

A fala do Diretor do DEQ-MTE, quando recorre a sua experiência na presidência do CET-BA, é muito ilustradora da importância estratégica que esta posição tem na legitimação dessa representação. Vejamos:

Eu mesmo tive dificuldade quando deixei a presidência para a suplência, porque eu não era mais o presidente da CUT, e o presidente da CUT é que deveria ser o representante no Conselho. O Conselho era tão importante... já que eu deixei de ser o presidente da CUT, deixei de ser o efetivo. No caso, o meu sucessor que assumiu a presidência assumiu a titularidade. Mas depois desse sucessor, as outras gestões [da entidade] não entenderam dessa forma

e o meu sucessor então ficou como representante o tempo todo e mesmo sendo parte de um grupo minoritário dentro da Central, ele tinha essa representação, o que muitas vezes não significava necessariamente a posição da Central, mas sim a posição dele, ou do grupo político dele na central, que é uma coisa muito diferente. (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

O aspecto da representação por bancada também foi algo que apareceu em algumas entrevistas e nas manifestações durante o curso de formação de conselheiros. Em particular, o foco voltou-se para a bancada dos empregadores a partir de duas observações. A primeira, relacionada ao indivíduo representante e a segunda, à entidade que representa a bancada.

No que tange ao indivíduo representante, as observações estavam pautadas numa certa carência da presença do sujeito empregador propriamente dito, ou seja, a representação é, muitas vezes, feita por indivíduos que não são, na verdade, empregadores, mas sim empregados de uma determinada entidade vinculada à bancada. Essa é uma questão que está explícita no seguinte pronunciamento:

Eu estou na bancada dos empregadores, embora eu, particularmente, não seja empregador e acho que a maioria aqui também. Você pode notar. A representação da Federação das Indústrias, quem tá lá? É empregador? Ele particularmente é empregador? (REPRESENTANTE DA BANCADA DOS EMPREGADORES – CET-BA – CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS)

No que se refere ao aspecto da natureza da entidade que representa a bancada, algumas entrevistas apontam para o fato da presença de entidades executoras ocupando espaços no Conselho Gestor da PPETR.

Vale, no entanto, ressaltar que, ainda que essa tenha sido uma observação, surgida nas entrevistas de forma direcionada à bancada dos empregadores, é uma realidade que pode afetar os demais segmentos, haja vista, no leque de entidades que hoje executam ações da PPETR, existirem muitas que têm estreita relação com entidades dos trabalhadores ou mesmo são órgãos públicos e, por isso, estão na esfera governamental, como as Universidades, CEFETs, dentre outras.

[...] o que eu acho que existe errado dentro do conselho são as executoras lá dentro. Eu acho errado (...) Por exemplo, a Federação das Indústrias é representada pelo cara do SENAI. Não deveria ser o cara do SENAI. E quem é o SENAI? É um executor. O executor tá lá e vai defender os interesses particulares dele (PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES - ENTREVISTA).

Essa presença de representantes de entidades executoras, no interior dos Conselhos Gestores da PPETR, demonstra que a disputa hegemônica à qual nos referíamos, também se concretiza na disputa por recursos, apontando para o fato de que o Diálogo Social na esfera da PPETR não está isento das questões corporativas, fator presente desde a criação de muitos desses conselhos, sobretudo no que se refere aos Conselhos Estaduais do Trabalho nas diferentes regiões brasileiras.

O viés corporativista presente na organização dos Conselhos Gestores da PPETR, elemento que já se configura como característico desses conselhos, não pode ser desconsiderado; no entanto, deve ser visto como fator que desafia a possibilidade do efetivo funcionamento do Diálogo Social, pois, em um nível exacerbado, esse corporativismo pode quebrar pilares básicos do Diálogo Social como a autonomia e a independência dos atores sociais envolvidos no processo de negociação, correndo-se o risco de que as lutas hegemônicas sejam substituídas por simples acordos de mútuo favorecimento financeiro.

Nessa perspectiva, sugere-nos o Diretor do DEQ-MTE, a partir da sua fala, que o equilíbrio dessa dimensão corporativa está também relacionado à postura que o representante adota no cotidiano das relações no Conselho, sem, é claro, desconsiderar as relações de poder de caráter macro-institucional que também afetam os Conselhos. Ou seja,

Isso vai depender da correlação de forças e da visão ideológica dos atores sociais. Se ele tem consciência político-ideológica e percebe que ele representa muito mais que o corporativismo e tem uma visão mais ampla do controle da política pública, ele vai abdicar do “seu projeto” e vai defender aquilo que é correto (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

Se por um lado, a posição que ocupa o representante dentro da sua entidade, bem como também a natureza (interesse) dessa entidade influenciam no desenvolvimento do

Diálogo Social, a posição que este representante ocupa no interior do próprio conselho também impacta no funcionamento e na consolidação dos conselhos.

Nesse sentido, destaque terá a presença do(a) presidente(a) do Conselho, por se tratar de um ator que canaliza para si muitas responsabilidades do Conselho, inclusive influenciando na construção de uma cultura de funcionamento do conselho, ajudando a legitimar o próprio conselho, como nos mostra os seguintes trechos de entrevistas:

Eu acabei centrando a minha atuação, no primeiro ano, para criar uma cultura de convivência pacífica. A pretensão, e eu acho que de certa forma deu certo, foi de que depois do mandato que era de um ano, quem seguisse não poderia mudar as regras: consultas, divulgação do material que chegava na presidência para todos os membros, pautas previamente agendadas, discussões as mais amplas possíveis; uma rotina de convivência democrática. Isso evoluiu muito porque depois quem assumiu continuou com a mesma postura. Quando o Secretário [do Trabalho] assumiu a presidência, ele era uma pessoa difícil, ele teve que seguir um pouco as regras, passando por altos e baixos (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

Aí vem outro ponto que eu ressalto, mas é que os conselheiros ganharam uma grande confiança no nosso trabalho, na nossa gestão. Ganharam uma confiança, uma credibilidade no que estávamos fazendo, nas nossas palavras, nos nossos atos, nas nossas atitudes. É muito importante que um presidente apresente isso, mas além de eu ser presidente, essa confiança estava na Secretaria do Trabalho (EX-PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO - ENTREVISTA).

Os dados que apresentamos nos indicam que a dimensão do indivíduo, o qual está representando a entidade e ocupando cargos e postos na organização do Conselho, desponta com grande centralidade, impactando na forma como o Diálogo Social por fim se estrutura.

No bojo dessa centralidade, podemos observar que o aspecto da qualificação desses conselheiros vem ganhando destaque, isso, à medida em que os próprios conselheiros identificam que o acúmulo de formação/qualificação, no momento das negociações e deliberações, podem se apresentar como diferenciais importantes na busca da implementação dos interesses, sejam eles de caráter particular, de entidade ou mesmo de bancada.

É que na realidade é preciso que os conselheiros sejam capacitados. Na realidade, a gente vê logo a ideia de capacitação técnica, mas eu acho que é capacitação até política, para políticas de capacitação de trabalho, emprego e renda (...) Eu acho que nós enquanto conselheiros precisamos nos capacitar com o conhecimento disso, dessas coisas para que a gente possa

saber nosso papel e entender a fundamentação do estatuto desses conselhos (REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO NO CET-SE – CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS).

Nosso papel é muito importante e eu acho que ele é exercido de uma forma muito tímida, por falta de preparo de formação de conteúdo (REPRESENTANTE DA BANCADA DOS EMPREGADORES DO CET-BA – CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS).

Tivemos alguns momentos de formação de conselheiros. Esses momentos ajudaram no processo. Só o fato de sentar, discutir os textos, materiais, debater, isso já deu uma melhoria na qualidade da intervenção (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

Tatagiba (2002) também observa a qualificação dos conselheiros como um tema a ser abordado e trabalhado, mas percebe também que essa é uma questão com impactos diferentes nos distintos segmentos que compõem o Conselho, sendo mais problemática nos segmentos oriundos da sociedade civil, pois o acesso à informação e o conhecimento do funcionamento da máquina estatal já põem os conselheiros governamentais em posição de vantagem em relação aos demais.

Em sua apreciação, Tatagiba (2002) nos levanta um importante questionamento:

Mas como melhorar a qualidade da representação dos conselheiros societais sem promover a elitização e a burocratização da participação? Como construir um programa de capacitação, que permita aos conselheiros da sociedade civil dialogar em pé de igualdade com os agentes estatais, sem, contudo, transformá-los em especialistas, o que acabaria recolocando o ciclo das exclusões por meio do discurso especializado? (TATAGIBA, 2002:70).

Há assim um risco de que, à medida que o representante se especializa e se forma, vá se criando um distanciamento entre ele e sua base, de maneira que deixa de refletir um posicionamento coletivo oriundo da sua entidade/bancada, guiando-se apenas pela perspectiva individual, recaindo na problemática da relação representante-entidade anteriormente tratada.

Junto ao problema da qualificação, encontramos um outro elemento que também tem impactado o exercício da representatividade nos Conselhos: o fator tempo.

A falta de tempo para se dedicar ao Conselho é algo que aparece em boa parte das falas dos entrevistados, demarcada principalmente pela alegação de que muitos que são representantes nos Conselhos Gestores da PPETR também são representantes da mesma entidade em outros conselhos e articulações, além de exercerem funções importantes no interior das suas entidades.

Então, é aquela história: dentre os que estão nos conselhos são os que não são desocupados, pelo contrário eles são muito ocupados, tão ocupados que resta pouco tempo para ser conselheiro também. Então, disponibilidade não é uma questão só de fé ou de bons olhos. É realmente você tirar do seu tempo, um quanto de dedicação que você vai ter àquela tarefa e isso não é fácil com conselheiros tão ocupados. O tempo é material, de forma que é necessário trabalhar essa materialidade para que o discurso do compromisso, da participação, da colaboração, das parcerias, esse discurso possa se efetivar mais (EX-PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO - ENTREVISTA).

A citação acima nos faz ver que o elemento tempo para dedicação ao conselho é algo impactante no desenvolvimento das atividades deste, cuja maior consequência, talvez seja a recorrente atribuição das principais tarefas do Conselho à Secretaria do Trabalho, reforçando, por outro lado, o caráter homologatório, tão presente no histórico dos Conselhos Gestores da PPETR.

Depois a gente passou a se dar conta de que poderia ter feito muito mais, mas por conta de disponibilidade de tempo, essa coisa toda, a nossa parte como conselheiro, a gente deixa falho, de não acompanhar melhor, de não se envolver mais em alguns projetos(...) quais as principais atribuições do conselho? A gente constata: aprovar, aprovar, aprovar (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET-AL – CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS).

Entretanto, é importante ressaltar, que essa limitação da participação dos representantes da sociedade civil, fruto da necessidade de uma maior qualificação ou falta de tempo, precisa ser também identificada no processo histórico da construção da democracia brasileira, processo demarcado por uma cultura política onde o Poder Executivo se apresenta, muitas vezes, sob uma perspectiva autoritária, impondo até hoje a sua pauta, isso mesmo quando falamos de arranjos de caráter participativo e descentralizado como são os Conselhos Gestores de políticas públicas.

O Conselho é um órgão independente, mas que caminha junto da Secretaria do Trabalho. Às vezes a gente observa que fica muito nas necessidades da Secretaria. A dinâmica do Conselho é uma dinâmica que está muito centrada na dinâmica da Secretaria (REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO NO CET-AL).

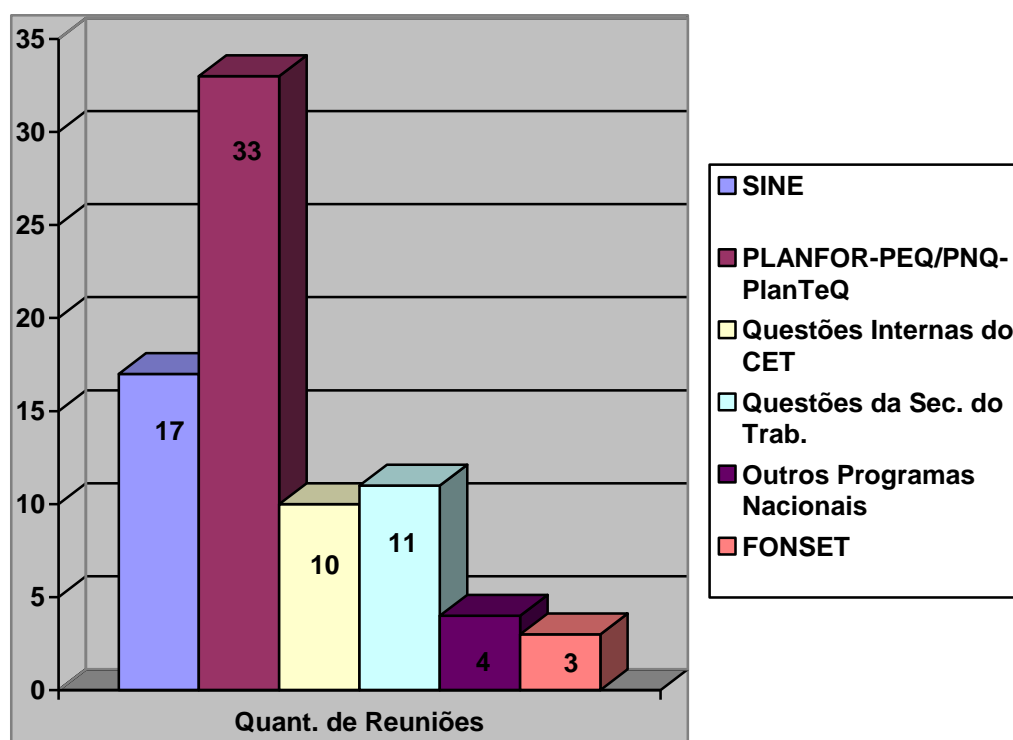
A dinâmica imposta pela esfera governamental se dá tanto no aspecto do conteúdo, das discussões e das deliberações tratados nos conselhos, quanto no seu ritmo e tempo de funcionamento.

Essa presença prevalecente da esfera governamental, ditando o funcionamento dos conselhos, pode ser vista, por exemplo, nos temas das pautas das reuniões (ordinárias e extraordinárias) do CET-AL.

Assim, ao analisar 40 atas de reuniões do CET-AL, englobando o período de janeiro de 2002 a dezembro de 2005, identificamos que à pauta dessas reuniões foram ocupadas, em sua grande maioria, por temas vinculados as demandas oriundas das ações encaminhadas pelo MTE, em especial temas relacionados aos planos de qualificação profissional (33 vezes) – PEQ/PLANFOR e PlanTeQ/PNQ, e ao SINE (17 vezes).

Ao mesmo tempo, pudemos também constatar uma baixa frequência de temas relacionados a questões oriundas das demandas internas do próprio CET-AL, como é possível ver no Gráfico 1 na página que segue.

Gráfico 1 – Temas tratados em Reuniões do CET-AL durante o período de Jan. 2002 a dez. 2005 (Total – 40 Reuniões)



A diferença na frequência entre as temáticas tratadas nas pautas do período pesquisado nos faz ver também que a Qualificação Profissional ocupou, sozinha, um percentual muito grande da vida do CET-AL, chegando a ser objeto de pauta de cerca de 82,5% das reuniões realizadas.

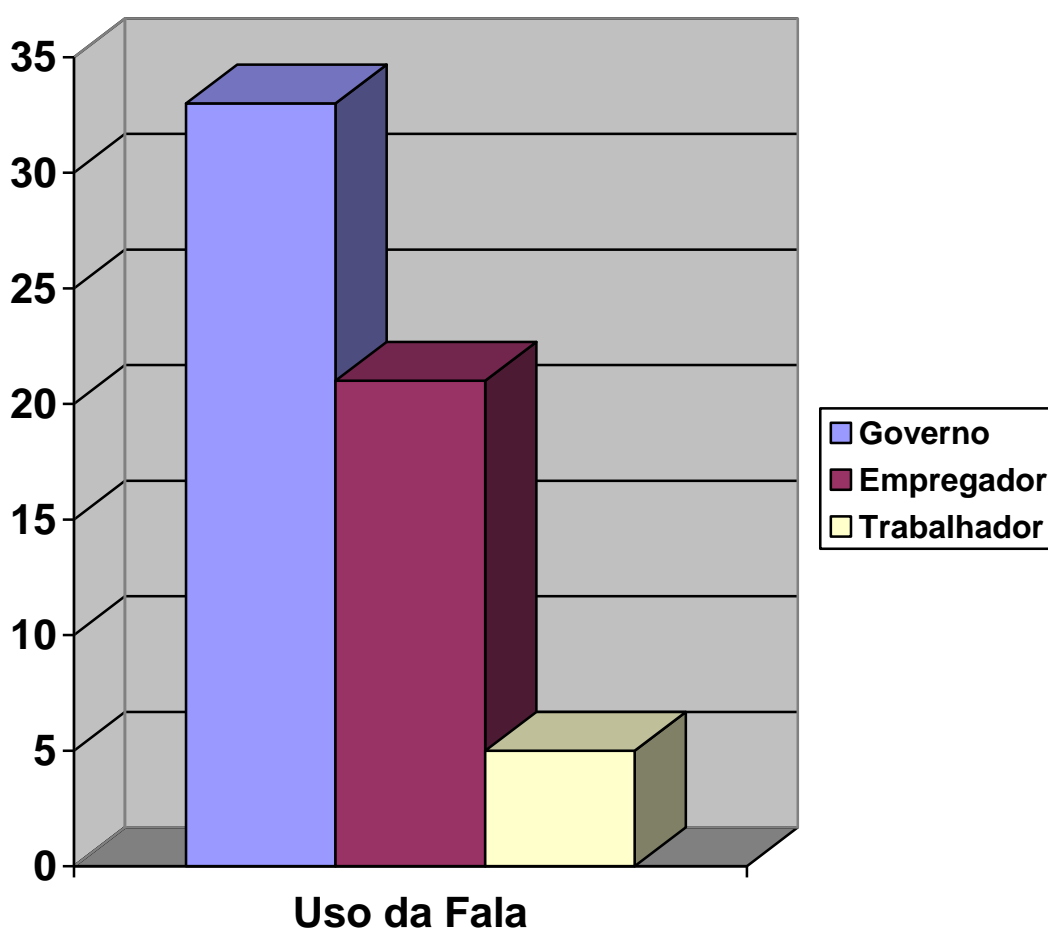
A predominância da temática Qualificação, nos moldes como vem se dando nas reuniões do CET-AL, ao mesmo tempo que demonstra que o Conselho se pauta a partir de demandas externas, como já analisamos aqui, também nos mostra uma limitação das atribuições e tarefas desse mesmo Conselho, na medida em que resume seu campo de atuação à Qualificação.

A presença decisiva do setor governamental no cotidiano dos Conselhos Gestores também pode ser observada a partir do uso da fala nas reuniões, pois, se como vimos, os Conselhos Gestores se configuram como espaços de disputas hegemônicas, e essa é uma disputa assentada na capacidade que os diferentes atores tem de produzir e reproduzir sentidos e significados, estabelecendo relações de poder a partir da “crença na legitimidade

das palavras e daqueles que a pronunciam” (Bourdieu, 1989:15), o uso da fala significa também o exercício de poder.

Para identificar esse uso, recorreremos ao registro de 16 reuniões do CET-AL, de agosto de 2004 a dezembro de 2005, e identificamos que o uso da palavra esteve também sobre a predominância da bancada governamental, seguido da bancada dos empregadores e, por último, dos Trabalhadores, como nos mostra o gráfico 2.

Gráfico 2 - Uso da Fala por Bancada - Reuniões do CET-AL (ago. 2004 - dez. 2005)



Como observamos, o Diálogo Social desenvolvido no interior da PPETR, ainda se encontra sob uma forte influência da esfera governamental, fruto, como vimos, de diferentes fatores que vão desde o aspecto da cultura política brasileira, com sua herança autoritária e paternalista, perpassando também por elementos como a qualificação e disponibilidade de tempo dos conselheiros.

Esses elementos cobram uma reflexão mais apurada acerca do real poder de deliberação desses conselhos, pois nos parece que o processo de tomada de decisão ainda se encontra permeado por uma postura oficialista, apontando para um posicionamento de convergência dos demais segmentos com as proposições do governo, como nos mostra a seguinte fala:

Há uma tendência oficialista. O empresariado tende a votar com o governo, e parte das centrais votam com o governo. Então, o governo sempre tem maioria por inércia (...) isso mesmo antes, no governo FHC (...) A iniciativa é sempre do Estado. Muda a forma, muda o tipo mas a tomada de decisão, eu acho, é muito tomada no âmbito do Estado. O Estado toma a decisão e vai tentar implementar. Isso nas três esferas [federal, estadual e municipal]. A iniciativa é sempre do Estado (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

Tatagiba (2002), identificando algumas dessas limitações, no que se refere à capacidade deliberativa dos Conselhos Gestores, conclui que estes terminam por adotar uma postura mais reativa do que propositiva.

Essa parece ser uma conclusão a que também podemos chegar em relação aos Conselhos Gestores da PPETR, quando constatamos a predominância das demandas da esfera governamental em detrimento das demandas dos segmentos vinculados à sociedade civil (trabalhadores e empregadores).

A partir dos elementos aqui apresentados e retomando o esquema apresentado por Ermida (2005), no início deste capítulo, observamos então observar que o Diálogo Social, no âmbito da PPETR, se apresenta com um desenho cuja aparência objetiva está caracterizada por ser um arranjo de caráter formal e orgânico, institucionalizado a partir dos seus Conselhos Gestores, constituídos de uma lógica tripartite e distribuídos nas esferas municipal, estadual e nacional, regidos por bases jurídicas claras, visando, sobretudo, ao estabelecimento de processos de concertação social e participação na gestão das ações das políticas públicas vinculadas ao Trabalho.

Por outro lado, em sua dimensão subjetiva, ou *animus*, como foi denominado por Morgado (2006), a experiência de Diálogo Social, vinculada à PPETR, vem se apresentando de forma dinâmica, demonstrando avanços e retrocessos que, ao nosso olhar, estão relacionados à presença dos indivíduos e das instituições que ali se fazem representar, podendo ser vista como processo de aprendizagem.

3.3 APRENDIZAGEM COLETIVA – UM DETERMINANTE DO DIÁLOGO SOCIAL

Estratégia de governança, o Diálogo Social, já se encontra consolidado na esfera das PPETRs, por intermédio dos Conselhos Gestores: CODEFAT, CETs e CMEs.

Esse fato, que tem uma perspectiva de gestão da ação pública, baseada na lógica da parceria entre poder público e sociedade civil, pode ser visto como uma inovação na história da democracia brasileira, pois, no que tange à participação social, abre caminhos que vão além do exercício do sufrágio universal, trazendo a possibilidade concreta de uma participação de caráter mais orgânico na tomada de decisão das políticas públicas.

Dessa forma, ao estabelecer relações mais horizontais entre poder público e sociedade civil, deslocando o poder estatal da posição de único árbitro das políticas públicas, o Diálogo Social reforça uma perspectiva de participação social de caráter argumentativo-deliberativo, por parte dos setores afetados pelas políticas públicas.

Essa inovação que o espírito do Diálogo Social vem aos poucos lançando e tem encontrado nos Conselhos Gestores das políticas públicas seu *locus* também se constitui num verdadeiro campo de aprendizagens de caráter social, pois se estrutura a partir de interações coletivas movidas pelo compromisso mútuo de construção de consensos, fenômeno que demanda dos participantes o esforço na elaboração de conhecimentos, saberes e estratégias, com vistas à garantia do convencimento dos outros sem que haja a quebra da unidade. E, nesse sentido, podemos então inferir que o Diálogo Social não pode prescindir de um processo de aprendizagem de caráter coletivo.

Todavia, antes de adentrarmos propriamente nas formulações acerca da relação Diálogo Social – Aprendizagem Coletiva, faz-se necessário situar-nos acerca do que venha a ser aprendizagem.

3.3.1 Aprendizagem – o conceito

Recorrendo ao dicionário Aurélio, o termo aprendizagem será relacionado a duas ideias básicas: tomar conhecimento de algo e tornar-se apto ou capaz de realizar alguma coisa, em consequência do estudo, da observação ou da experimentação.

As ideias presentes no verbete do dicionário Aurélio terminam por relacionar o processo de aprendizagem tanto a aspectos cognitivos (tomar conhecimento de...), como à importância da dimensão empírica, enfocando a experimentação como fonte de aprendizagem.

Essas são ideias que também compõem o debate, ainda inconcluso, da Teoria da Aprendizagem, e estão presentes nas teorias que aqui apresentaremos.

Para efeitos de introdução, iremos aqui descrever quatro perspectivas da aprendizagem: as abordagens cognitivista, comportamentalista, sócio-interacionista e sócio-cultural.

A abordagem cognitivista tem em Piaget seu principal teórico.

Para Piaget (1983 e 1985), o processo de aprendizagem está diretamente relacionado ao desenvolvimento do ser humano, na medida em que a aprendizagem se apresenta como um fenômeno dependente do desenvolvimento do aparato cognitivo.

Por considerar o indivíduo como um sistema aberto em constantes reestruturações, Piaget observa que o núcleo do processo de desenvolvimento está em considerá-lo como um processo progressivo de adaptação, ou seja, o ser humano, na perspectiva cognitivista, progride de estágios mais primitivos em direção a estágios de maior complexidade, adquirindo instrumentos de adaptação que possibilitam o enfrentamento das variações e mudanças do meio.

Dessa forma, no processo de aprendizagem, a criança termina por retomar todo o processo de desenvolvimento da racionalidade humana, como nos mostra Mizukami (1986), ao se referir ao pensamento piagetiano acerca do desenvolvimento humano:

No seu desenvolvimento, a criança irá reinventar todo o processo racional da humanidade e, na medida em que ela reinventa o mundo, desenvolve-se a sua inteligência. Um fenômeno básico no desenvolvimento da criança é caracterizado pela acoplagem do sistema simbólico à atividade real, o que possibilita pôr o pensamento a serviço da ação (MIZUKAMI, 1986:61).

Seguindo essa perspectiva, Piaget (1985) vai afirmar que o avanço nos estágios de desenvolvimento está relacionado com o processo de aprendizagem, pois é entendido como um processo de assimilação de novos conceitos que resultam em novas estruturas mentais, fator que confere à aprendizagem papel importante no próprio desenvolvimento do indivíduo.

Podemos assim concluir que, na perspectiva cognitivista, o conhecimento e a aprendizagem são construções contínuas e, por esse motivo, nunca se aprende ou se conhece nada totalmente novo, pois toda a geração de novos conhecimentos tem como base as estruturas mentais anteriormente construídas.

Por fim, aprender na perspectiva cognitivista significa ir galgando estágios mais complexos de estruturas cognitivas, possibilitando, com isso, relações mais autônomas com o meio que cerca o indivíduo.

Uma segunda abordagem acerca da aprendizagem é o comportamentalismo, perspectiva que tem em Burrhus Frederic Skinner, seu principal expoente. Parte do princípio de que o ser humano é consequência das influências do meio ambiente ao qual pertence.

Essa abordagem também trabalha com a lógica de que só é possível teorizar e analisar o que é cientificamente observável e, por isso, elege o comportamento como fonte para entendimento das ações dos homens no mundo.

O conhecimento é sempre uma descoberta, uma novidade, como nos mostra Mizukami (1986):

[...] para o comportamentalismo] O conhecimento é uma ‘descoberta’ e é nova para o indivíduo que a faz. O que foi descoberto, porém, já se encontrava presente na realidade exterior. Considera-se o organismo sujeito às contingências do meio, sendo o conhecimento uma cópia de algo que simplesmente é dado no mundo externo (MIZUKAMI, 1986:19).

A ideia de que o conhecimento está fora do sujeito e que a apreensão é sempre uma descoberta nos coloca duas importantes características do pensamento comportamentalista: não há continuidade na construção do conhecimento e sim uma sequência de descobertas de uma totalidade pré-existente ao indivíduo e, no processo de apreensão dessa realidade que se transforma em comportamento, o indivíduo não tem uma postura ativa sobre o conhecimento, mas apenas é reativo aos estímulos do meio ambiente.

Esses são elementos que põem a empiria como fator fundamental para a aquisição do conhecimento pois o mesmo, por se encontrar pronto no meio ambiente, é ativado pelo indivíduo através da experiência. Ou seja, para o comportamentalismo, conhecer é experimentar.

Por sua vez, a aprendizagem é entendida como mudança de comportamento que ocorre a partir de um processo de reforço com vistas a construir respostas positivas, ou seja, novos comportamentos.

Assim, podemos concluir que para a perspectiva comportamentalista, a aprendizagem acontece quando também ocorrem mudanças de comportamento.

Uma terceira contribuição ao campo da aprendizagem vem com a obra do psicólogo russo Lev Seminovitch Vygotsky, fundador da abordagem sócio-interacionista.

Uma das marcas do pensamento de Vygotsky, é a sua forte influência do materialismo dialético como nos mostra Cole e Scribner (1991:07):

Vygotsky viu nos métodos e princípios do materialismo dialético a solução dos paradoxos científicos fundamentais com que se defrontam seus contemporâneos. Um ponto central desse método é que todos os fenômenos sejam estudados como processos em movimento e em mudança. Em termos do objeto da psicologia, a tarefa do cientista seria a de reconstruir a origem e o curso do desenvolvimento do comportamento e da consciência.

Por conta dessa influência, Vygotsky constrói sua teoria tomando como base o pressuposto de que as formas superiores de comportamento consciente (o pensamento, a memória, a atenção voluntária, etc.), estão diretamente relacionadas com as relações sociais que o homem estabelece e por isso estão cravadas no processo histórico do desenvolvimento da humanidade.

Partindo desse pressuposto, Vygotsky (1991a) afirma que o pensamento verbal não é inato e sim resulta de um processo histórico-cultural e por esse motivo, para o autor, o desenvolvimento em direção à aquisição do pensamento formal, não se dá de forma espontânea.

Diferente da perspectiva skinneriana, para Vygotsky o ser humano, na sua relação com o mundo, é um ser ativo e age a partir das relações sociais que estabelece.

Assim, para a teoria sócio-interacionista, as funções psicológicas emergem das relações estabelecidas entre as pessoas e neste sentido, a aprendizagem é vista como experiência social mediada pelo diálogo, pois para essa concepção, o conhecimento é construído de forma compartilhada, o que faz da interação social condição *sine qua non* para a aprendizagem.

No processo de interação social dois elementos tem importante papel no pensamento de Vygotsky, a cultura e a linguagem.

Para Vygotsky a cultura se apresenta para o indivíduo como o meio no qual se desenvolve a aprendizagem e o processo de construção do conhecimento. É o ambiente cultural que estabelece o lastro histórico-social do indivíduo.

O segundo elemento, a linguagem, fator sobre o qual Vygotsky se dedica com especial atenção, tem posição central na formação do pensamento e por consequência na aprendizagem na medida em que, observa o autor que os significados das palavras, trazem junto a ação de representação e de generalização, permitindo assim a reconstrução do real na dimensão do simbólico.

Esse processo de reconstrução do real se apresenta sob uma dupla função. Primeiramente como condição para criação e mutação do universo cultural e em segundo plano, como espaço de elaboração de sistemas explicativos da realidade.

Ainda destaca Vygotsky que é a linguagem que permite a comunicação da experiência da dimensão individual e da coletiva, e por esse motivo observa:

A relação entre o pensamento e a palavra é um processo vivo: o pensamento nasce através das palavras. Uma palavra desprovida de pensamento é uma coisa morta, e um pensamento não expresso por palavras permanece uma sombra. A relação entre eles não é, no entanto, algo já formado e constante; surge ao longo do desenvolvimento e também modifica. [...] As palavras desempenham um papel central não só no desenvolvimento do pensamento, mas também na evolução histórica da consciência como um todo. Uma palavra é um microcosmo da consciência humana. (VYGOTSKY, 1991a: 131-132).

Por fim, Vygotsky (1991a, 1991b) considera que o processo de aprendizagem decorre sempre de fatos anteriormente vividos e não se resume aos espaços escolares, o que nos faz concluir que o processo de aprendizagem e o desenvolvimento estão interligados desde o nascimento do indivíduo.

Uma quarta abordagem, muito próxima a perspectiva sócio-interacionista, é a sócio-cultural, que tem como referência a obra de Paulo Freire.

Está é uma abordagem que põe seu foco na ação educativa como experiência dialética de libertação humana, percebendo o homem enquanto ser que age no mundo e nesse agir o homem transforma o mundo e a si mesmo.

O pensamento freiriano, que dá as bases para esse olhar da ação educativa, traz uma posição também dialética da relação teoria e prática, apontando como condição para a efetiva

libertação dos oprimidos a instituição de uma práxis educativa que se faz no próprio processo ontológico do ser humano, como nos mostra Melo Neto (2003),

[...] a experiência educativa de Freire atrela-se a uma compreensão de mundo que apreende a teoria e a prática como uma unidade, sob o primado da prática, existencialmente definida por um processo histórico e dialético. Estabelece a dimensão de práxis, como processo social global da afirmação humana da vida, tanto na natureza como na história. A teoria se torna reflexo da realidade material, mas é parte desta realidade (MELO NETO, 2003: 80).

Freire ao estabelecer sua ação educativa como parte do próprio processo ontológico do ser humano, observa que a prática educativa está inserida também na cultura, na medida em que não se pode separar a constituição do homem da formação da cultura, explicitando aqui a sua influência do pensamento de Álvaro Vieira Pinto, o qual entende a cultura como: “...uma criação do homem, resultante da complexidade crescente das operações de que esse animal se mostra capaz no trato com a natureza material, e da luta a que se vê obrigado para manter-se em vida” (PINTO 1979:121-122).

Cultura e produção da existência do homem tornam-se assim faces de uma mesma moeda, elementos que se constituem num processo histórico, fator ao qual Freire (1983) atribui importância pois para ele o homem precisa ser visto em seu tempo, em sua historicidade, pois é essa dimensão que possibilita a sua percepção de estar no mundo e poder assim refletir sobre e não ser mero reflexo, do mundo.

Não há historicidade do gato pela incapacidade de emergir do tempo, de discernir e transcender, que o faz afogado num tempo totalmente unidimensional – um hoje constante, de que não tem consciência. O homem existe – existere – no tempo. Está dentro. Está fora. Herda. Incorpora. Modifica. Porque não está preso a um tempo reduzido a um hoje permanente que o esmaga, emerge dele. Banha-se nele. Temporaliza-se (FREIRE, 1983:41).

Aprender dentro dessa perspectiva é estar no mundo como um ser cognoscente que age e interage com seu contexto numa ação que não se faz só, mas de forma coletiva, apontando sempre para o horizonte do “ser mais”, ser mais solidário, ser mais crítico, ser mais humano.

Pensar o processo educativo dessa forma é negar o modelo de educação bancária, alienadora que impõe a dicotomia homem-mundo, sugerindo um posicionamento dos homens no mundo e não com o mundo, “homens espectadores e não recriadores do mundo” (Freire

1987:62), onde a consciência é vista como passiva em relação a realidade, se mostrando como simples espaço depositário do mundo.

Freire por outro lado, propõe uma educação problematizadora que vislumbra como fim último a prática da liberdade estabelecendo como condição para isso relações horizontais, rompendo com a contradição entre educador e educandos.

[...]o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa. Ambos, assim, se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os ‘argumentos de autoridade’ já não valem. Em que, para ser-se, funcionalmente, autoridade, se necessita de estar sendo com as liberdades e não contra elas.

Já agora ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, mediatizados pelo mundo (FREIRE 1987:68-69).

Na pedagogia de Freire destaque tem o diálogo por ser percebido como o canal de concretização dessa prática educativa que busca a liberdade conseguindo fazer com que os homens, com o mundo, possam falar a sua palavra, “expressar a si mesmos” e nisso se auto-criar e auto-recriar, transformando o mundo e de fato participando do processo histórico.

Dessa forma, para a perspectiva sócio-cultural, só existe aprendizagem quando existe diálogo, o diálogo verdadeiro que como vimos gera um novo significado para a relação educador–educando. Ou seja, se aprende quando se está em situação de diálogo com os outros e com o mundo.

3.3.2 - Diálogo Social: que aprendizagem?

Como anteriormente afirmamos, intrinsecamente ao Diálogo Social, vem se desenvolvendo também um processo de aprendizagem, mas que aprendizagem é essa? Como a mesma se caracteriza?

Na delimitação da aprendizagem que ocorre no interior do Diálogo Social, essas quatro abordagens que aqui foram apresentadas nos fornecem elementos importantes, que combinados podem nos dar uma ideia da complexidade desse processo.

Procuraremos então, a partir dos referenciais aqui trazidos, e somando as falas dos Conselheiros da PPETR, identificar esse processo, aqui denominado de Aprendizagem Coletiva.

Como um primeiro elemento dessa aprendizagem, está a relação aprendizagem-comportamento, ou seja, assim como nos apresenta a perspectiva comportamentalista, também para a Aprendizagem Coletiva, o processo de aprendizagem pode ser visualizado na adoção de novos comportamentos por parte dos Conselhos Gestores.

Essa é uma característica que se explicita na análise que os entrevistados fazem da história de funcionamento do Conselho, pontuando mudanças de postura que vão se moldando a partir do acúmulo de experiências passadas.

O Conselho tem participado de tudo, fiscalizado tudo muito mais detalhadamente do que antes. (...) Melhorou muito a qualidade [da intervenção do Conselho], inclusive exigindo muita coisa que não se exigia antes. Antes, a gente votava uma coisa e nem olhava. Hoje, a gente olha e pergunta: é isso aqui? Como é que é? Todo mundo recebe o material [pauta da reunião, projetos, planos, planejamento, etc.] antecipadamente. Aí, já chegamos na reunião do Conselho com todas as anotações e questões (PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES - ENTREVISTA).

Apesar de partir de uma perspectiva educativa diferente, Freire (1983), também concorda que o processo de aprendizagem deve ser algo que se traduza em novos comportamentos, na medida em que para ele, compreender significa necessariamente agir:

[...] toda a compreensão de algo corresponde, cedo ou tarde, uma ação. Captado um desafio, compreendido, admitidas as hipóteses de resposta, o homem age. A natureza da ação corresponde à natureza da compreensão. Se a compreensão é crítica ou preponderantemente crítica, a ação também será. Se é mágica a compreensão, mágica será a ação (FREIRE, 1983:106).

Ainda que não tenha escrito nada direcionado para processos de aprendizagem no interior dos Conselhos Gestores, Freire em muito contribuiu para se pensar a Aprendizagem Coletiva, pois o mesmo formulou boa parte da sua teoria mirando o processo de reconstrução da democracia no Brasil, defendendo dessa forma, uma educação que encarnasse a postura de mudança de atitude com vistas a uma maior participação popular.

Entre nós, repita-se, a educação teria de ser acima de tudo, uma tentativa constante de mudança de atitude. De criação de disposições democráticas através da qual se substituíssem no brasileiro, antigos e culturoológicos

hábitos de passividade, por novos hábitos de participação e ingerência de acordo com o novo clima da fase de transição (FREIRE, 1983:93-94).

Nesse sentido, Freire (1983), quando nos propõe uma educação libertadora, democrática, identifica na mesma uma ligação direta com o aspecto da participação, não só como produto dessa educação, mas também como meio de aprendizagem. Aprender na ação, aprender através da participação.

Essa é uma perspectiva que também defende Pateman (1992), que ao formular suas proposições acerca da Democracia Participativa, vê no fenômeno da participação um rico espaço de aprendizagem da própria democracia.

O caráter prático da aprendizagem aqui apontado, por Freire, Pateman e porque não dizer, também presente na perspectiva comportamentalista, e que relaciona aprendizagem e experiência, vivência, também aparece nas falas de alguns conselheiros, ficando mais evidente em algumas proposições da Ex-Presidente do CET-AL, como poderemos observar.

Esse processo de acompanhamento para mim é o cerne para o conselheiro aprender. Quer que o conselheiro aprenda? Faça com que ele acompanhe os cursos, dialogue com as pessoas que estão envolvidas. Pra sentir se aqueles cursos estão sendo bem empregados, se eles estão no lugar certo, servindo as pessoas que devem servir, se aqueles conteúdos realmente são trabalhados. (EX-PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO - ENTREVISTA).

O exercício da participação na tomada de decisão e o acompanhamento direto das ações do Conselho, parece ter efeitos que vão além da apropriação de informações por parte do conselheiro, tendo impactos mais profundos, gerando nos mesmos um processo de resignificação do valor do Conselho e da própria PPETR.

Agora você vê a importância do conselho. O papel social dele. Isso tem mudado muito na cabeça até dos novatos. Até o novato da Força Sindical está participando (...) Ontem ele chegou cedo e saiu no final. Nas primeiras vezes, ele chegava tarde e dizia que tinha uma reunião não sei aonde e não passava dez minutos, se mandava. (...) aconteceu uma modificação radical aqui. Eu acho que essa é a visão do conselheiro, de inclusive, estar acompanhando a evolução do estado, para que área ele vai. Por exemplo, falaram no tal Onda Azul em tudo quanto é canto: universidade, estado, e até hoje nada saiu do papel. A planta baixa aprovada não sei por quem, não sei quantos milhões pra lá. Chegou o dinheiro pra qualificação da empresa canadense. Ninguém sabe onde está esse dinheiro (...) Eu vou fazer essa

pergunta para o Secretário (PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES).

Vale ressaltar que essas mudanças comportamentais, que geram novas atitudes, estão vinculadas também as estruturas cognitivas pois, como é possível perceber, lidam com significados e crenças, fatores fundamentais para a formulação de posicionamentos dos sujeitos e conseqüentemente também das instituições, como nos mostra LAMBERT e LAMBERT (1981):

Uma atitude é uma maneira organizada e coerente de pensar, sentir e reagir a pessoas, grupos, problemas sociais ou, de modo mais geral, a qualquer acontecimento no ambiente. Os componentes essenciais de atitudes são pensamentos e crenças, sentimentos e emoções, bem como tendências para reagir (LAMBERT E LAMBERT, 1981:100).

Podemos então aqui já identificar como uma primeira característica da Aprendizagem Coletiva, o aspecto da participação como elemento desencadeador de aprendizagem, uma aprendizagem que se dá a partir do confronto com a realidade, visando a construção de novos padrões de comportamentos originados a partir de atitudes que persigam uma perspectiva democrática de sociedade.

Aproximando esse processo de reorganização e reordenamento das estruturas cognitivas da teoria freiriana, poderemos também identificar que esse elo entre cognição e participação, corresponde ao processo que Freire aponta como o avanço da consciência em direção a uma consciência crítica, isso mediado a partir do *estar no mundo*.

Freire vai nos mostrar que, ainda que esses processos se estructurem no nível cognitivo, os mesmos não estão descolados das condições objetivas do mundo e das relações sociais estabelecidas entre os homens e mulheres, como também aborda a perspectiva sócio-interacionista.

Ganha assim destaque o aspecto da interação, dos sujeitos entre si e dos mesmos com o mundo, ou seja, os sujeitos com a sua história e com a sua cultura, consolidando assim, um processo cognitivo que se dá permeado pela esfera social, fator que faz surgir visões e perspectivas compartilhadas, elementos essenciais para que seja possível constituir o Diálogo Social.

É preciso, assim, que os sujeitos (individuais e coletivos) presentes ao Diálogo Social, compartilhem objetivos, para que o processo dialógico possa existir, e isso não significa a

anulação das diferenças como nos mostra o representante da bancada dos Trabalhadores do CET-BA:

Quer dizer, a transformação, como mudou o nosso pensamento, daquele início até hoje. Aliás, hoje mudou muito essa questão, o respeito, a união.(...) Pode convergir politicamente, pode, inclusive, ter a diversidade de raciocínio, mas em dado momento você encontra riqueza nisso para construir alguma coisa. (...) nunca pensei que isso iria acontecer: um dia nos aprovamos um projeto, os trabalhadores, os empresários, o pessoal da agricultura... Nós [a bancada dos trabalhadores] achamos que eles [os empregadores] precisavam de mais dinheiro [para desenvolver as atividades do projeto], e fomos nós quem provocamos as entidades vinculadas aos trabalhadores para tirarem recursos para dar aos [projetos dos] empresários. Achei que nós crescemos muito nesse campo. É um eterno aprendizado (REPRESENTANTE DOS TRABALHADORES NO CET-BA – CURSO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS).

Toda vez eu digo: aqui não tem esse negócio de partido, o problema é o desempregado, é a gente gerar emprego e renda. Se a gente fizer uma política de Estado e não de governo, aí a gente tem sucesso (...) Se a gente fizer política de Estado, pode mudar o Governo, o Secretário, que a gente vai cumprir aqui. Algumas pessoas estão começando a ver isso. Não é só o meu, o meu, o meu (PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES - ENTREVISTA).

Essa convergência em direção ao compartilhamento de representações acerca de um determinado problema, e que está implícita ao processo de tomada de decisão consensuada, como é o caso da perspectiva de tomada de decisão no diálogo social, demanda dos sujeitos envolvidos um processo de aprendizagem, na medida em que ao cobrar dos conselheiros a formulação do melhor argumento, da melhor estratégia, para o convencimento dos demais, também os impõe a necessidade de um olhar mais amplo, criterioso e profundo da realidade com a qual estão lidando.

Não podemos esquecer que por trás desse processo de compartilhamento de ideias e posições, temos o momento histórico e as condições objetivas da realidade que influenciam no desenvolvimento desse diálogo social, pois demarcam a formação de culturas responsáveis muitas vezes pela forma como a interação e a participação social terminam por se dar.

Assim, como na perspectiva cognitivista, que propõe que o processo de maturação do aparato cognitivo possui fortes disposições na aprendizagem dos indivíduos, para a perspectiva da Aprendizagem Coletiva, o processo de maturação cultural também influencia na forma como se concretizam as aprendizagens sociais, ou seja, o processo de aprendizagem que ocorre no âmbito do Diálogo Social, está diretamente vinculado aos acúmulos culturais dos sujeitos envolvidos.

Essa é uma proposição que podemos observar na fala do Diretor do DEQ-MTE, quando o mesmo analisa o debate ocorrido no interior do MTE para a implantação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A [resolução] 333 [do CODEFAT], foi constituída num momento de ascensão do Governo Lula. Quem estava na gestão da política pública de emprego, o Remígio, adotou num determinado tempo uma postura que era a de construção permanente: 'o sistema tem que avançar todo junto'. E eu dizia: nós temos que avançar onde você tem cultura para avançar. Nós temos que avançar onde temos condições de avançar, porque cada política tem uma história diferente e atores diferentes (DIRETOR DO DEQ-SPPE-MTE E EX-PRESIDENTE DO CET-BA [REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES] - ENTREVISTA).

A relação, assim estabelecida, entre aprendizagem e cultura como nos mostra Freire, precisa ser vista enquanto uma ação coletiva, que na interação com o mundo, faz dos envolvidos, sujeitos criadores do mundo e não simplesmente reativos, passivos diante da realidade.

Dessa forma, a Aprendizagem Coletiva que se desencadeia no Diálogo Social, é também uma aprendizagem problematizadora, pois diante da necessidade da tomada de decisões e da construção de consensos que apontem para acordos coletivos, confronta os sujeitos ali envolvidos em suas culturas e visões de mundo, cobrando dos mesmos um posicionamento ativo diante da realidade.

E nesse confronto de culturas e representações, os Conselhos Gestores se colocam como o espaço privilegiado do debate. Constituindo-se assim, como o espaço público das trocas entre diferentes interesses, gerando também a institucionalidade e a legitimidade desse processo.

Aprender, no interior do Diálogo Social, se revela, assim, como um processo complexo de dimensões individuais e coletivas, cognitivas, comportamentais e culturais, que se estruturam e se reestruturam a partir do debate, originado nos espaços públicos, com vistas a melhora da vida e da dinâmica social na busca de uma sociedade fundada na incessante busca do encontro dos homens para *ser mais*, como diria Freire (1987).

Assim, se o aprender se faz de forma conjunta e se dá no processo de trocas no espaço público, o diálogo se apresenta como principal pilar da Aprendizagem Coletiva, pois é a única forma que tem os homens para no uso da palavra, *dizer o mundo*.

Nesse sentido, *ser mais* e *dizer o mundo*, significam, dessa forma, agir no mundo, fator que impõe ao diálogo uma raiz de práxis, pois como nos lembra Freire (1987), a verdadeira

palavra, aquela que liberta, aquela que se pretende autêntica, precisa estar preche da sua dimensão de ação, mas não uma ação que beira o ativismo e sim uma ação que gere e seja resultado também de uma reflexão, fazendo do diálogo um fenômeno indissociável da práxis.

Há por trás dessa proposição um caráter ontológico na ação dialogal, pois a constituição dos homens como homens, não está no silêncio, mas, pelo contrário, na palavra, no trabalho, na ação-reflexão (FREIRE, 1987).

Por outro lado, o diálogo também funciona como espaço mediador da formulação da coesão social, o que não significa inexistência do conflito. Freire (1983), por exemplo, é categórico ao observar que o processo dialógico é em si, o exercício da busca do convencimento sem a coerção, da radicalidade sem o sectarismo, havendo espaço para a discordância e a diferença.

A radicalização, que implica no enraizamento que o homem faz na opção que fez, é positiva, porque preponderantemente crítica. Porque crítica e amorosa, humilde e comunicativa. O homem radical na sua opção, não nega o direito ao outro de optar. Não pretende impor a sua opção. Dialoga sobre ela. Está convencido de seu acerto, mas respeita no outro o direito de também julgar-se certo. Tenta convencer e converter, e não esmagar o seu oponente. Tem contudo, por uma questão mesma de amor, de reagir à violência dos que lhes pretendam impor o silêncio (FREIRE, 1983:50).

Freire (1987) ainda complementa afirmando que esse processo dialógico funda-se no amor, na humildade e na fé nos homens, como poderemos observar na citação abaixo, ainda que extensa, mas de valorosa delimitação das bases de sua proposta:

Sendo fundamento do diálogo, o amor é, também, diálogo. Daí que seja essencialmente tarefa de sujeitos e que não possa verificar-se na relação de dominação. (...) Porque é um ato de coragem, nunca de medo, o amor é compromisso com os homens. Onde quer que estejam estes, oprimidos, o ato de amor está em comprometer-se com a sua causa. A causa de sua libertação. Mas, este compromisso, porque é amoroso, é dialógico. (...) Como ato de valentia, não pode ser piegas; como ato de liberdade, não pode ser pretexto para a manipulação, senão gerador de outros atos de liberdade. A não ser assim, não é amor. (...) Se não amo o mundo, se não amo a vida, se não amo os homens, não me é possível o diálogo. Não há, por outro lado, diálogo, se não há humildade. A pronúncia do mundo (...) não pode ser um ato arrogante. O diálogo, como encontro dos homens para a tarefa comum de saber agir, se rompe, se seus pólos (ou um deles) perdem a humildade.

Como posso dialogar, se alieno a ignorância, isto é, se a vejo sempre no outro, nunca em mim?

Como posso dialogar, se me admito como um homem diferente, virtuoso por herança, diante dos outros, meros “isto”, em quem não reconheço *outros eu?* (...)

Como posso dialogar, se me fecho à contribuição dos outros, que jamais reconheço, e até me sinto ofendido com ela? (...)

A auto-suficiência é incompatível com o diálogo. Os homens que não têm humildade ou a perdem, não podem aproximar-se do povo. Não podem ser seus companheiros de *pronúncia* do mundo. (...) Neste lugar de encontro, não há ignorantes absolutos, nem sábios absolutos: há homens que, em comunhão, buscam saber mais.

Não há também diálogo, se não há uma intensa fé nos homens. Fé no seu poder de fazer e refazer. De criar e recriar. Fé na sua vocação de *ser mais*, que não é privilégio de alguns eleitos, mas direito dos homens.

A fé nos homens é um dado *a priori* do diálogo (...) O homem dialógico tem fé nos homens antes de encontrar-se frente a frente com eles. Esta, contudo, não é uma ingênua fé. O homem dialógico, que é crítico, sabe que, se o poder de fazer, de criar, de transformar, é um poder dos homens, sabe também que podem eles, em situação concreta, alienados, ter este poder prejudicado. Esta possibilidade porém, em lugar de matar no homem dialógico a sua fé nos homens, aparece a ele, pelo contrário, como um desafio ao qual tem de responder (FREIRE, 1987: 80-81).

Assim, a Aprendizagem Coletiva, estrutura-se a partir da ação reflexiva dos Conselheiros, que mediada pelo diálogo, faz dos participantes do Diálogo Social, sujeitos de efetiva intervenção nas ações da PPETR.

É claro que esses Conselhos ainda apresentam limitações no sentido do pleno exercício diálogo, que estão explicitados, por exemplo, na ainda predominante presença do Poder Executivo, mas esses são elementos que não diminuem o potencial que esses Conselhos têm apresentado para o concreto estabelecimento de uma nova cultura participativa e deliberativa.

E neste sentido, o processo de aprendizagem que perpassa nesses Conselhos além de ocorrer na esfera dos indivíduos, também ocorre na esfera do Conselho entendendo o mesmo enquanto uma organização que pode aprender.

Com isso queremos aqui afirmar que no processo de Aprendizagem Coletiva, há também o desenvolvimento de uma aprendizagem de caráter organizacional, que está marcado pela busca da melhoria e do aperfeiçoamento do conselho como um todo, através da aquisição de novos conhecimentos e de novas experiências, com vistas a torná-lo mais eficaz na realização dos seus objetivos.

Nessa lógica, a aprendizagem que ocorre nos Conselhos, apesar de não corresponder ao simples somatório das aprendizagens individuais, também não está isenta das influências que essas aprendizagens têm no cotidiano do funcionamento do Conselho.

Assim, analisar a aprendizagem que ocorre nos Conselhos demanda uma observação de caráter dialético da relação organização-indivíduo pois essas são dimensões que mutuamente se influenciam, estabelecendo assim uma via de mão dupla entre indivíduos e organização.

Silva (2001: 89) analisando essa relação entre indivíduos e as organizações, percebe que essa “transferência da aprendizagem individual à aprendizagem organizacional se dá quando existe o compartilhamento de modelos mentais”, possível apenas quando os indivíduos se colocam em situação de debate e partilha de teorias, suposições e crenças, como ainda complementa o autor:

Na medida que no grupo revelamos nossas teorias, suposições e crenças a respeito das pessoas, trabalho, organização e sociedade, além dos múltiplos conhecimentos que acumulamos ao longo do tempo, percebemos que nossas perspectivas são extrapoladas, compartilhadas ou até refutadas pelos demais participantes. É no embate da visão particular de mundo com as perspectivas dos outros significativos que os modelos mentais são continuamente elaborados (construídos), questionados (desafiados) e novamente concebidos (redefinidos), gerando a aprendizagem organizacional.

Essa afirmação de Silva (2001) que também põe no centro da aprendizagem organizacional o diálogo, como fonte geradora de convergência de visões particulares na formação de um entendimento coletivo, também se explicita na fala de alguns entrevistados quando a eles foi perguntado se os Conselhos podem ser vistos como uma organização de aprendizagens.

Em essência é um espaço educativo, porque há troca de ideias sobre a questão do trabalho em conjunto. Então, você pode desenvolver pensamentos, mentes, você pode transformar ideias. (...) É possível desenvolver-se educativamente, no sentido de: olha, eu não to aqui pra criticar [por criticar], eu faço a crítica, análise, mas eu tenho que dizer algo, projetar. É nesse sentido, de que eu to aqui pra construir ideias (...) Depois é educativo porque visa desenvolver a produção do conhecimento mais coletivo, com certeza aprendo mais (...) Educativo também porque gera um compromisso social. Há a necessidade de se estabelecer um compromisso social (EX-PRESIDENTE DO CET-AL, REPRESENTANTE DA BANCADA DO GOVERNO – ENTREVISTA).

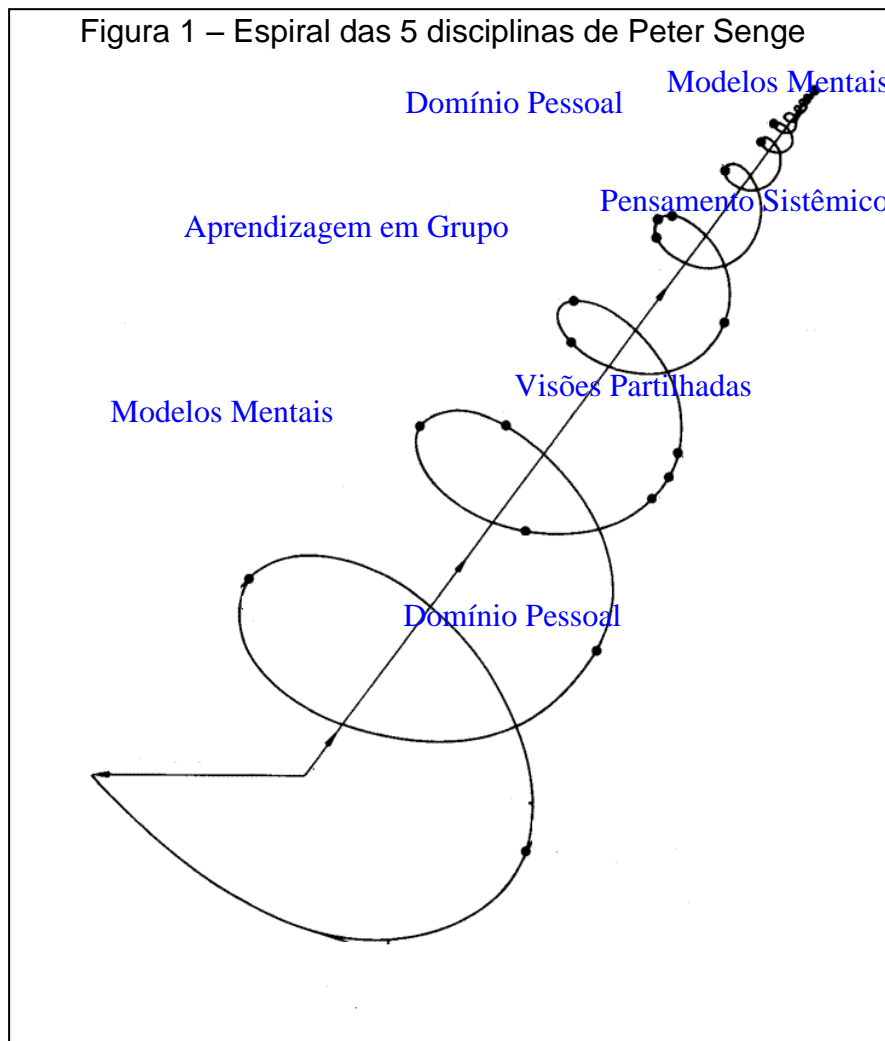
Como nos mostra a citação acima, a aprendizagem no espaço dos Conselhos engloba não só as contribuições individuais, através da circulação e troca de informações e saberes, mas também está relacionada com o produto dessas contribuições com o estabelecimento do compromisso que se revela com um caráter social.

A fala da Ex-Presidente do CET-AL parece resumir um pouco o percurso que aqui vimos elaborando da Aprendizagem Coletiva que se estrutura numa dupla dimensão individual e coletiva, mas que resulta numa construção de caráter orgânico sob a consolidação de objetivos compartilhados concretizados em ações.

Esse mesmo percurso, está na proposta apresentada por Peter Senge (1990), que identifica na aprendizagem das organizações, a necessidade do estabelecimento do que ele denomina de 5 disciplinas fundamentais:

- domínio pessoal: o autoconhecimento é peça fundamental para que as pessoas possam clarificar e aprofundar seus objetivos e metas, otimizando assim os esforços para se alcançar os resultados desejados;
- modelos mentais: conjunto de crenças, valores e significados, profundamente enraizados, que nutrem as generalizações que repercutem na visão de mundo as pessoas e também no comportamento das mesmas;
- visões partilhadas: a percepção de que um objetivo é legítimo gera entre as pessoas um processo de comprometimento que não se estrutura sob a obrigação, mas de forma voluntária a partir da vontade própria das pessoas, o que gera uma maior dedicação das mesmas no sentido de apreenderem esses objetivos gerando assim uma situação de compartilhamento de futuros pretendidos;
- aprendizagem em grupos: implica na elevação das habilidades coletivas de modo que se gere um processo de confiança e com isso se estabeleça o desenvolvimento da inteligência e capacidade de ação. Essa aprendizagem só é possível quando existe o diálogo, quando existe a real possibilidade das pessoas participarem externando suas opiniões e ideias, elaborando uma lógica comum;
- Pensamento sistêmico: as organizações precisam ir constituindo um modelo conceitual para analisar e uma linguagem para descrever e compreender as inter-relações que conformam o funcionamento da organização. Essa disciplina gera as condições mais significativas para o processo de mudança nas organizações. (SENGE, 1990).

A formulação de Senge nos sugere que o funcionamento da aprendizagem nas organizações se dê de forma espiralada gerando assim uma continuidade na aprendizagem, o que refletirá também no processo de desenvolvimento constante da própria organização, como podemos observar a figura 1 na próxima página.



Por fim, Garvin (1993 apud Fleury e Fleury, 1997), observa a existência de cinco formas de acessar aprendizagens de caráter organizacional, formas essas que se aproximam das formas como os Conselhos vêm desencadeando o seu processo de aprendizagem.

Para o autor, a primeira forma de aprendizagem desenvolvida nas organizações está relacionada a **resolução sistemática de problemas**, a qual faz referência a busca da superação das dificuldades, colocando assim a necessidade da inovação, fator que demanda de toda a organização um processo de aprendizagem.

A segunda forma destacada é a **Experimentação**. Essa é uma dimensão da aprendizagem que tem por trás o princípio empirista, na medida em que o confronto com a realidade serve de espaço de teste do conhecimento, confirmando, refutando ou demandando sua mudança, tendo como referência de avaliação o método científico. Destaca o Garvin (1993 apud Fleury e Fleury, 1997) que diferente da resolução sistemática de problemas que é guiada pelas dificuldades, a experimentação surge a partir das oportunidades de expansão que aparecem para a organização.

Como terceira forma de acesso à aprendizagem organizacional, o autor apresenta as **Experiências Passadas**, baseado na ideia de que o estabelecimento de uma dinâmica de revisão das ações exitosas e de fracasso realizadas, é uma fonte importante de conhecimento das potencialidades da própria organização.

A Circulação de Conhecimento é vista como a quarta forma de gerar aprendizagem nas organizações pois possibilita a articulação e o fortalecimento de ideias e sentimentos compartilhados por toda a organização.

E por último, as experiências realizadas por outros também são fonte de aprendizado, fornecendo inclusive parâmetros para se avaliar a própria organização.

Garvin, quando propõe essas cinco formas de acesso a aprendizagens, em muito se aproxima ao que vimos postulando sobre a Aprendizagem Coletiva, na medida em que aponta para um processo de aprendizagem que está entranhado com a necessidade de se resolver os problemas da sociedade (ou de parte dela), se faz a partir da busca do autoconhecimento, referenciado também no reconhecimento do conhecimento dos outros. Essas são características que estão presentes nos aspectos participativos, culturais e dialógicos da Aprendizagem Coletiva.

Concluimos dessa maneira, que o Diálogo Social, implementado através dos Conselhos Gestores da PPETR, tem se configurado como uma real experiência de avanço na construção de uma cultura democrática, que caminha a partir de um processo de aprendizagem que ocorre a partir da mediação do diálogo contemplando dimensões coletivas e individuais, e estabelecendo relações mais horizontais entre governo e sociedade civil na gestão da ação pública.

4. CONSIDRAÇÕES FINAIS

Como não poderia deixar de ser, as conclusões que chegamos ao fim dessa tese nos remetem a outras questões, revelando a magia da continuidade da busca do conhecimento.

Iniciamos nossas investidas procurando identificar os elementos que pudessem demonstrar a existência de uma intrínseca relação entre o exercício do Diálogo Social e o desenvolvimento de um processo de aprendizagem coletiva, tomando como referência a experiência dos Conselhos Gestores da Política Pública de Qualificação: CODEFAT, CETs e CMEs.

Nessa busca, pudemos observar que o Diálogo Social, ao ser adotado enquanto estratégia de governança, vem se apresentando como importante experiência para a consolidação de uma perspectiva de democracia participativa que põe no centro do seu funcionamento a deliberação a partir do aparato institucional gerado com esses Conselhos.

As falas e as análises apresentadas ao longo dessa tese, corroboram com essa posição, sem com isso desconhecer que ainda existem limites na efetivação desse processo, fruto, inclusive, do processo histórico brasileiro, especialmente no que se refere ao campo da participação e da democracia, como vimos no primeiro capítulo.

O fato é que a introdução do Diálogo Social, na política pública de Emprego, Trabalho e Renda, ao mesmo tempo em que surge como desafio, tem também vem demonstrado que é possível fazer a gestão da ação pública a partir de uma concertação que agregue não só o governo, mas também, a sociedade civil, representada pelos Trabalhadores e Empregadores.

Assim, o percurso por nós trilhado, foi, aos poucos, mostrando que essa relação Diálogo Social–Gestão da Política Pública trazia por traz uma disputa hegemônica, que ora se explicitava nos debates acerca dos repasses financeiros, mas que também estava presente, de forma mais velada, nas críticas elaboradas aos cursos do Sistema S, ou mesmo nas observações acerca dos arranjos estabelecidos entre governo e empregadores em momentos importantes de tomada de decisão nos conselhos, bem como na constante demanda dos conselheiros por maior formação como forma de melhorar sua intervenção dentro dos conselhos.

A forma como vem se compondo essa disputa hegemônica no interior do Diálogo Social, a qual traz para o centro da tomada de decisões a sociedade civil, em muitos aspectos termina por se aproximar do esquema de análise estabelecido por Gramsci, sobre o Estado.

Como se sabe, Gramsci (1984) formula sua teoria do Estado procurando acima de tudo localizar o papel da sociedade civil na formulação e reprodução da hegemonia na sociedade, tentando com isso entender os mecanismos que levam aos indivíduos, sobretudo os vinculados às classes subalternas, a uma dependência que, além de econômica, é também ideológica.

Gramsci percebe assim, que é necessário ampliar o conceito tradicional de Estado e, nesse sentido, procura estabelecer inicialmente duas diferenciações. A primeira faz referência aos conceitos de Estado e Governo, que ao serem vistos como sinônimos, retira da esfera do Estado a Sociedade Civil na medida em que a partir dessa relação o Estado termina por se resumir ao âmbito da classe política.

Por outro lado, Gramsci também alerta para não se caminhar numa linha próxima ao totalitarismo, que tende a identificar o Estado com a Sociedade Civil, numa postura de manter, com mão forte, toda a vida popular e nacional.

Com essas ressalvas, Gramsci constrói o seu conceito de Estado identificando nele duas esferas: sociedade civil e sociedade política que se relacionam de maneira dialética. A sociedade civil comporta o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias e dos valores simbólicos, compreendendo organismos como o sistema escolar, as Igrejas, as empresas, os sindicatos, os partidos políticos, a imprensa, os meios de comunicação, etc.

A sociedade política é caracterizada por Gramsci como sendo o conjunto de mecanismos que concentram o monopólio legal da repressão e da violência, sendo formada por instituições de caráter público como: o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público, etc.

Dessa forma, o Estado em seu caráter ampliado, pode ser conceituado com a seguinte equação: Estado = Sociedade Civil + Sociedade Política. Essa equação ao configurar o Estado como “hegemonia encouraçada de coerção”, abre, como anteriormente citado, o terreno do Estado para instituições que vão além do governo (Estado em sentido estrito) incorporando um sentido que amplia seu desenho com a presença dos organismos que compõem a sociedade civil, o que faz com que o Estado possa ser visto como: “o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (Gramsci, 1984: 89).

Entendendo as políticas públicas como o Estado em ação (Jobert e Muller, 1987), poderemos ver que essa perspectiva de Estado ampliado parece se explicitar na forma como

vem se organizando a gestão da política pública de emprego, trabalho e renda, pois ao adotar o tripartismo e a paridade, trouxeram para dentro desse Estado, a Sociedade Civil, não apenas como simples espectadora ou beneficiária das ações, mas como sujeito responsável direto pela concepção, forma e conteúdo dessa ação.

Assim, estando a experiência do Diálogo Social num caminho que converge em direção ao Estado Ampliado gramsciano, a experiência concreta dos Conselhos Gestores aprofundam uma dimensão importante dessa perspectiva de Estado, que é o aspecto pedagógico das relações hegemônicas.

Para Gramsci (2000: 399), “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica de vinculações recíprocas”, pois tem como base busca da formulação de consensos, que não se faz sem o convencimento e o consentimento das pessoas e instituições envolvidas numa dada relação social. Essa também tem sido a base do funcionamento desses Conselhos, nas suas funções de deliberação, monitoramento e planejamento da política pública.

O que Gramsci nos sugere, e as análises da gestão da Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, feitas aqui, também demonstram, é que o Estado (ampliado) na medida em que age, através das suas políticas públicas, não só procura responder aos anseios e necessidades da sociedade, mas também educa essa sociedade imprimindo crenças e significados a partir das regulações, normas e procedimentos que estão vinculados a sua ação.

Ou seja, por traz do Estado Ampliado, teremos também um Estado Educador pois, ao mesmo tempo em que se forma sob relações de caráter hegemônico, via a presença da sociedade civil em sua estrutura, também se coloca na sua relação com a Sociedade como um todo, sob a perspectiva da busca do convencimento.

Esse caráter hegemônico-educativo, não se dá de forma abstrata, senão na própria ação do Estado com as suas políticas públicas, que, no caso da política pública de emprego, trabalho e renda, está encarnado nos Conselhos Gestores, fator que faz dos mesmos um importante espaço de aprendizagens demandadas pelo processo educativo da luta pela construção do consenso hegemônico.

[Os Conselhos Gestores são espaços de aprendizagem porque], o exercício do controle social leva as pessoas a pensarem e agirem coletivamente e aguça o sentido da co-responsabilidade na condução das políticas públicas e a se enxergarem como sujeitos da história (REPRESENTANTE DA BANCADA DOS TRABALHADORES – CET-AL - ENTREVISTA).

Em nossas análises, vem ganhando destaque a centralidade do *diálogo*, tanto na luta hegemônica, quanto no desenvolvimento do processo de aprendizagem coletiva no âmbito do Diálogo Social, apresentando-se assim, como elemento mediador na criação dos consensos e na interação educativa para o surgimento dos mesmos.

Dessa forma, hegemonia, aprendizagem e diálogo parecem ser facetas de um mesmo processo, que, nos apontam para uma dimensão educadora do Estado, não no sentido do Estado como ente doutrinador da sociedade, muito presente em regimes autoritários. Mas de um Estado que ao se fazer junto com a Sociedade exerce o papel de educador na perspectiva freiriana onde “o educador já não é o que apenas educa, mas o que, enquanto educa, é educado, em diálogo com o educando que, ao ser educado, também educa.” (Freire, 1987:68).

Assim, de forma ainda preliminar e imbuído de um desejo propositivo, queremos concluir nossa tese apontando para alguns elementos que, ao nosso ver, podem conformar esse Estado Educador.

4.1 ESTADO E APRENDIZAGENS: POSSÍVEIS CONTORNOS DE UM ESTADO EDUCADOR

Antes de tudo é importante frisar que esta é uma perspectiva que se estrutura a partir da convergência de dois autores: Gramsci e Poulantzas.

Com Gramsci, entendemos o Estado em seu caráter ampliado, ou seja, como um ente político-social, fruto da articulação da Sociedade Política e da Sociedade Civil, o qual exerce seu poder em relação a sociedade de duas formas: direção e domínio.

Gramsci (2002) entende *direção* como sendo o poder que está fundado na construção do consenso como produto da predominância de um ou vários interesses sobre os demais num dado grupo ou sociedade, instituído como consentimento. Por outro lado, para o Autor, o *domínio* se refere ao poder que se estrutura sob a perspectiva da coerção, aquele poder que não se preocupa com nenhum nível de consentimento, que tem na força a principal ferramenta de convencimento de quem quer exercer o poder.

Gramsci (2002), no entanto, observa, que na busca da domínio e da supremacia, o exercício da direção se apresenta com maior importância pois ao lidar com o consentimento, se faz hegemônico, assegurando assim de forma mais eficaz a coesão social.

Com Poulantzas, e seguindo a trilha de Gramsci, entendemos esse Estado (ampliado), como uma arena, como uma condensação de disputas de diferentes classes sociais e de diferentes interesses. (POULANTZAS, 1980).

Ou seja, o Estado visto não como simples ferramenta ou instrumento de uma classe dominante, mas como um complexo de relações que mesmo ao se apresentar hegemonicamente representante de uma classe ou fração, pode carregar dentro do si elementos de interesses de classes subalternas e dominadas sob a necessidade da garantia do poder através da defesa de uma certa noção de interesse geral do povo, como nos mostra Azevedo (1997), ao analisar o Estado Capitalista sob a ótica de Poulantzas.

O Estado, mesmo representando os interesses políticos de classe, comporta, nas suas próprias estruturas, um jogo de força que permite o reconhecimento dos interesses do trabalho, dentro de determinados limites. (...) A noção de interesse geral do “povo”, apesar de ideológica, implica que sejam atendidos determinados interesses econômicos de certas classes dominadas, mesmo que esses interesses, eventualmente, contrariem os interesses econômicos predominantes – de todo modo, estas práticas são compatíveis com os interesses políticos e, portanto, com a dominação hegemônica (AZEVEDO, 1997: 45-46).

É nesse aspecto contraditório do Estado capitalista que, na opinião de Poulantzas (1984), vai residir as possibilidades da construção de projetos alternativos de sociedade, que em sua proposição, podem fazer surgir o socialismo democrático.

Assim, a construção que a partir de agora faremos acerca de um possível Estado Educador, deve levar em suas bases a perspectiva ampliada e de arena, estando aí embutido o caráter de seu funcionamento a partir das disputas hegemônicas.

Feitas essas primeiras ressalvas, entendemos o Estado Educador, inicialmente, em sua dimensão política, como um ordenamento social que constrói a sua legitimidade, em duas bases, uma jurídica legislativa, repetindo toda a tradição do Estado Moderno, que garante a sua validade a partir de uma perspectiva normativa, e numa segunda base, que se assenta sob a participação ativa dos sujeitos sociais, demarcando assim uma perspectiva substantiva que dá sentido e significado para o aspecto normativo desse ordenamento.

Ao falar que este é um Estado que está circunscrito a participação social, o mesmo também não pode ser entendido de forma reduzida a esfera do governo, mas precisa ser visto de maneira ampla, como conjunção da esfera governamental e da sociedade civil. O encontro dessas duas esferas é que gera o caráter público do Estado, aspecto imprescindível para o

exercício radical da participação social e com isso o desenvolvimento de um processo de aprendizagem ampliada de toda a sociedade.

É essa participação ativa dos sujeitos sociais, que gera a dinamicidade desse Estado, fazendo dele um espaço de encontro de diferentes perspectivas, em busca de convergências que possibilitem a coesão social, na perspectiva da atenção aos interesses coletivos e não exclusivamente de uma parcela da sociedade.

Está assim nesse encontro, o fundamento que faz desse Estado um Estado Educador, na medida em que ao se configurar como um encontro que está situado no complexo das disputas hegemônicas, necessariamente demandará o estabelecimento de convencimentos e consentimentos. Ou seja, implicará diretamente no trato com significados e crenças de maneira a criar e recriar os homens e as mulheres na suas relações consigo mesmos e com o mundo.

No plano que poderíamos dizer, mais pragmático, a dimensão educativa desse Estado, vem se concretizando sob a institucionalização de espaços de deliberação, nos moldes dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas ou dos Orçamentos Participativos, experiências que ao oficializar a participação como princípio na tomada de decisões, faz surgir tanto para a esfera governamental quanto para a sociedade civil uma série de demandas de aprendizagens relacionadas diretamente ao exercício argumentativo do processo de negociação referente a essas tomadas de decisões.

Assim, identificar, a perspectiva de um Estado que se coloca enquanto educador, só é possível porque nesse Estado os sujeitos sociais, ao confrontarem suas ideias se educam juntos, ou seja, conseguem, em meio ao debate, ao encontro com o diferente, perceberem-se, perceberem o outro, e nisso transformarem-se.

5. REFERÊNCIAS

ANDERSON, Patrícia. **Câmaras Setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/95**. Brasília: IPEA (Texto para discussão n° 667), 1999.

ARON, Raymond. **Democracia e Totalitarismo**. Lisboa: Presença. 1966.

AZEREDO, Beatriz e RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n° 12 – jun/dez, 1995.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A Educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BARBOSA, Alexandre de Freitas e MORETTO, Amilton. **Políticas de Emprego e Proteção Social**. São Paulo: ABET, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 2003.

BOSI, A. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Lisboa, Presença, 1989

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: Anpocs, 1995.

ERMIDA, Oscar. **Diálogo Social: teoría y práctica**. Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Montevideo, CINTERFOR-OIT, N° 157, 2005.

FERREIRA, Nuno Miguel M. **O Conceito de Democracia segundo Joseph Schumpeter**. Disponível em: http://www.uni.pt/pdfs/cejps/conceito_democracia.pdf, acessado em 20/03/2007.

FERNANDES, Florestan. **Brasil em compasso de espera**. São Paulo: Hucitec, 1980

FLEURY, A. e FLEURY, M. T. L. **Aprendizagem e inovação organizacional: as expectativas do Japão, Coréia e Brasil**. SP: Atlas, 1997.

FREIRE, P.. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e a participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GONZÁLEZ, Rodrigo S. **Democracia e Conselhos de Políticas Públicas: uma análise comparativa**. Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

_____. **Cadernos do Cárcere**. V1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere**. V5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUIMARÃES, Roberto P. El Leviatán Acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina. **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, n° 63, abril-mayo, 1990.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris. PUF.

LAMBERT, W. W e LAMBERT W. E. **Psicologia Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

LYNCH, Christian Edward C. O Conceito de Liberalismo no Brasil (1750-1850). **Araucária – Revista Iberoamericana de Filosofia, Política e Humanidade**. N° 17, maio de 2007.

MACPHERSON, Crawford B. **A democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MELO NETO, J. F. de. **Diálogo em Educação: O diálogo, como atitude própria humana, expressão da capacidade de perguntar e responder ao outro, como igual, é componente fundante da educação**. Tese apresentada para concurso de professor titular no Centro de Educação da UFPB. João Pessoa, 2003.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo**. Brasília: Editora da UNB, 1981.

MIZUKAMI, M. da G. N. **Ensino: as abordagens do processo**. São Paulo: EPU, 1996.

MOREIRA, Maria Tarquinia Vieira. Instância deliberativa das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. In: **Informativo CEPAM. Conselhos Municipais das áreas sociais**. 2ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2002.

MOREIRA, Vânia M. L. Nacionalismo e reforma agrária nos anos 50. **Revista Brasileira de História**, v. 18, n° 35, São Paulo, 1998.

MORGADO, Emílio. América Latina: **el Diálogo Social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos.** Lima: OIT, 2002.

_____. Diálogo Social y Políticas Públicas. **Santiago de Chile: OIT, 2006.**

MTE, CODEFAT e FONSET. **I Congresso Nacional:** sistema público de emprego, trabalho e renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2004.

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

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política:** idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OIT. Dialogo Social: **todos juntos por el trabajo decente.** Genebra: OIT, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Queda da Ditadura e democratização no Brasil. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovani. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político”. In: HELLMAN, Michaela (org.) **Movimentos sociais e democracia no Brasil.** São Paulo: Marco Zero, 1995.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIAGET, J. **A epistemologia genética:** sabedoria e ilusões da Filosofia; problemas de Psicologia genética. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **Seis estudos de Psicologia,** Rio de Janeiro, Forense, 1985.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder e o Socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.

_____. Classes sociais e luta de classes. In: SILVEIRA, P.(Org.). **Sociologia.** São Paulo: Ática, 1984.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos CEBRAP,** n°9, julho, 1984.

RAMOS, Eloísa Helena C. da L. **De Golbery a Lula:** olhares sobre a redemocratização no Brasil. Texto apresentado no VI Corredor das Idéias do Cone Sul – Montevideú, março, 2004.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SCHIMIDT, Benício Viero. **O Estado, a Nova Esquerda e o Neocorporativismo**. Comunicação Encomendada para a 24ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SENGE, P. M. **A Quinta Disciplina**. SP: Editora Best Seller, 1990.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, N. **As interfaces entre Cultura e Aprendizagem Organizacional**: o caso de uma empresa do setor cerâmico. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. 2001

SILVEIRA, Jacqueline Passos. **Arranjo Institucional dos Conselhos**. Palestra conferida no 1º Seminário Integrado de Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

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.

TEIXEIRA, E. C. 2000. Conselhos de políticas públicas : efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. & TEIXEIRA, A. C. C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis.

THEODORO, Mario. **Participação Social em Políticas Públicas**: os Conselhos Federais de Política Social – o caso do CODEFAT. Brasília: IPEA (Texto para discussão nº 931), 2002. Disponível no sítio: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0931.pdf , em 30/06/2003.

TODESCHINI, Remígio. A construção do sistema público de emprego no Brasil e a gestão tripartite. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto(org) **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?**: sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção. Vol 1. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

TOLEDO, Caio Navarro. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, nº 47, pp 13-28, 2004.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, nº 14 (sup.2),1998.

VERAS DE OLIVEIRA, Roberto e SOCHACZEWSKI, Suzana. Comissões/Conselhos de emprego atuantes no Brasil: traços do perfil e problematizações. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto (org). **Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?**: sobre as condições da participação e controle sociais no Sistema Público de Emprego em construção. Vol 2. São Paulo: A+ Comunicação, 2007.

VYGOTSKY, L. S. **Pensamento e Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes. 1991a.

_____, Aprendizagem e desenvolvimento intelectual na idade escolar. In: VYGOTSKY, L. S., LURIA, A. R., LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem.** São Paulo: Ícone, 1991b.