

**RENATA CHAVES AZEVEDO**

**Democratizando a Participação da Sociedade Civil: O Caso do Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER/ MG)**

Belo Horizonte  
2006

**RENATA CHAVES AZEVEDO**

**Democratizando a Participação da Sociedade Civil: O Caso do Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER/ MG)**

Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Mestrado de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Otávio Soares Dulci

Belo Horizonte  
2006

## **AGRADECIMENTOS**

O Mestrado foi uma etapa significativa de minha vida, de amadurecimento emocional e intelectual, e felizmente contei com apoio de entes queridos durante o percurso, seja amenizando as minhas dificuldades, seja compartilhando as conquistas. Dedico a minha felicidade a estas pessoas tão caras e imprescindíveis.

Ao Prof. Otávio Dulci agradeço a orientação segura e afetuosa com a qual fui agraciada.

Ao CNPq, que permitiu que o acalentado sonho do mestrado se tornasse real em minha vida.

Aos colegas, professores e funcionários do Mestrado em Sociologia da FAFICH. Destaco a acolhida incentivadora do Alessandro Magno, chefe da seção de ensino. E um carinho especial pela colega Érika, uma pessoa generosa e sempre presente.

E agradeço a todos que estiveram envolvidos diretamente neste estudo, em especial os entrevistados, pela atenção dispensada e suas valiosas informações.

Agradeço especialmente o carinho e estímulo de minha amada família, nunca esmaecidos durante a trajetória: aos pais Vicente e Maria do Carmo e aos irmãos Luciana (mãe do adorador Luan, que me conduzia às pausas salutaras e brincadeiras descompromissadas) e Junior, a minha afeição. E estendo a minha gratidão à querida sogra D. Terezinha.

Rendo um agradecimento especial ao Charles, companheiro e incentivador incansável, cuja contribuição generosa foi decisiva para este momento de celebração.

E a Deus, por permitir que estas pessoas façam parte de minha vida!

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Considerações metodológicas.....	15
2 A CENTRALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NOS DEBATES SOBRE A SOCIEDADE DEMOCRÁTICA ATUAL .....	18
2.1 As teorias democráticas modernas e sua multidimensionalidade.....	21
2.1.1 O modelo teórico representativo.....	23
2.1.2 O modelo teórico participativo.....	30
2.1.3 O modelo teórico discursivo.....	33
2.2 A redefinição de poder nas relações sociais democráticas: a participação como instrumento transformador .....	39
3 A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA REDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA .....	45
3.1 Mudanças no cenário da gestão pública: as políticas públicas de geração de trabalho e renda (PPTR's).....	53
3.2 Os Conselhos Gestores e a emergência de uma nova condição de participação nas PPTR's.....	57
4 O CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO, EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA NO ESTADO DE MINAS GERAIS (CETER/MG).....	67
4.1 – O CETER/ MG como instrumento participativo da sociedade .....	68
4.2 O CETER/ MG.....	70
4.3 Atribuições e competências dos conselheiros .....	82
5 A ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CETER/ MG.....	87
5.1 As reuniões deliberativas do CETER/ MG segundo as informações dos documentos de registro (as atas).....	89
5.2 A reunião deliberativa .....	108
6 POTENCIALIDADES E LIMITES DO CETER/MG SEGUNDO OS CONSELHEIROS .....	114
6.1 Caracterização dos conselheiros.....	115
6.2 Como os conselheiros vêem o CETER/ MG.....	119
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	140
7.1 Considerações acerca do papel sócio-político do CETER/ MG.....	141
ANEXO .....	146
BIBLIOGRAFIA.....	148
LEGISLAÇÃO.....	155

## **LISTA DE SIGLAS**

**CEE - Comissão Estadual de Emprego**

**CETER/ MG - Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais**

**CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores**

**CME – Comissão Municipal de Emprego**

**CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador**

**CUT – Central Única dos Trabalhadores**

**FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador**

**FLACSO – Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais**

**FETAEMG – Federação dos trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais**

**FAEMG – Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais**

**FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais**

**FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais**

**FETCEMG – Federação das Empresas de Transporte de Carga do Estado de Minas Gerais**

**FS – Força Sindical**

**GAP – Grupo de Apoio Permanente**

**IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

**ILAM – Instituto Latino Americano de Pesquisa e Educação Profissional**

**MTE – Ministério do Trabalho e Emprego**

**OP – Orçamento Participativo**

**PEA – População Economicamente Ativa**

**PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego**

**PPTR – Política Pública de Geração de Trabalho e Renda**

**SDS – Social Democracia Sindical**

**SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas**

**SEDESE – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes**

**SETASCAD - Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente**

**SINE – Sistema Nacional de Emprego**

**SPE – Sistema Público de Emprego**

## **LISTA DE FIGURAS**

**FIGURA 1 – Definições de participação – p. 39**

**FIGURA 2 – Regimento interno do CETER/ MG – p. 72**

**FIGURA 3 - Instituições constituintes do CETER/ MG – p. 76**

**FIGURA 4 – Atribuições dos membros do CETER/ MG – p. 77**

**FIGURA 5 – Temas de discussão nas reuniões deliberativas do CETER/ MG – p. 91**

**FIGURA 6 – Número de participantes nas reuniões do CETER/ MG - outubro de 2000 a dezembro de 2004 (50 reuniões) – p. 97**

**FIGURA 7 – Participação dos membros do Conselho Gestor por bancadas - outubro de 2000 a dezembro de 2004 (50 reuniões) – p. 103**

## **RESUMO**

A vitalidade deste estudo está nas discussões que surgiram ao final do século vinte sobre as modificações que a organização sócio-política vem atravessando, relacionadas com a crise nos anos de 1960 e 1970 da estrutura de governança do Estado de Bem Estar Social. Diante do questionamento sobre a eficácia da gestão pública e do alcance de seus objetivos econômicos e sociais, estrutura-se uma mobilização social com a finalidade de ampliar o processo democrático, que no caso brasileiro abrangeu um período de regime político ditatorial. Favorecer a participação da sociedade na gestão das políticas públicas é apontada como alternativa para reverter os problemas sócio-econômicos acumulados, por permitir o apontamento de soluções pelos próprios atores que vivenciam a realidade a ser melhorada, bem como compartilhar a responsabilidade decisória.

Essa dissertação tem por objetivo compreender o funcionamento de um empreendimento que prima pela aplicabilidade da co-gestão de políticas públicas, o Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER/ MG), cujas atividades estão focalizadas na promoção de ações de geração de emprego e renda para a população economicamente ativa (PEA) desempregada ou sublocada. O estudo compreendido nessa dissertação foi realizado entre os anos de 2004 e 2005. Para a coleta de dados foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas, observação da dinâmica de funcionamento da reunião do Conselho e utilização de fonte documental e bibliográfica referentes ao tema. Tais procedimentos metodológicos permitiram detectar que a proposta de gestão participativa neste processo sócio-político vem ocorrendo, mas de forma limitada.

As restrições estão balizadas na dificuldade de desvencilhamento da estrutura vertical decisória, que interfere na formulação das regras desenvolvidas e aplicadas pela instituição gestora. Percebe-se que o discurso de autonomia e compartilhamento soa contraditório, pois não tem havido uma verdadeira reformulação governamental e sim a combinação de desregulamentação com nova regulação, criando uma condição de governança diferente, mas não ampliadora da democracia conforme o esperado.

**Palavras Chave: Participação, Políticas públicas, Movimentos Sociais.**

## **ABSTRACT**

The vitality of this study is on the debates that emerged at the end of the twentieth century about the changings related to the crisis in the management structure of the Welfare State, that happened in the 1960's and 1970's. We can note a social mobilization towards a wider democratic process that questions the public management efficiency in reaching social and economic objectives. That process in Brazil was mainly during a period of dictatorial government. The civilian participation in public management is regarded as a mean to address and solve social and economic issues by the people who have experienced the nature of their actual needs as well as being part of the public decisions made.

This study, done throughout 2004 and 2005, has as main objective understand the operational aspect of an organization that treats public management sharing as a priority, the "Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER/ MG)". To gather the data, it was reserched documents and bibliography related to the issue, interviews with members of the board and participation in one of their meetings. Such methodology allowed us to conclude that the shared participation is happening, but in a very limited way.

Those limitations are due to a resistance against leaving behind the vertical structure of decisions, interfering in the policies formulations and their practical use. We can note that the autonomy and sharing structure are contradictory because there is not an actual reward of the government policies, but its combination with new laws, generating a different kind of management, but that doesn't contribute to widen democracy as expected.

**Key words: Participation, Public policies, Social Movements.**



## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças estruturais da sociedade que permitiram considerá-la como moderna tomam contornos reais a partir de meados do século dezenove, com o desenvolvimento do capitalismo e algumas das suas conseqüências, dentre as quais estão as modificações do comércio mercantil, a industrialização e a urbanização. Nesse período, surge o Estado-nação moderno racional, uma forma de identificação e autoconsciência coletiva, controlando e dinamizando a ação da Sociedade Civil.

O século vinte inaugura uma nova era desse desenvolvimento, notadamente após a Segunda Grande Guerra, associada à idéia de que o crescimento econômico ocorreria num processo evolutivo praticamente contínuo, gerando melhoras nos quadros sociais. No entanto, tal perspectiva subestima as desconexões existentes entre essas esferas e as diferenças resultantes do desenvolvimentismo em cada um desses campos. Verifica-se que as vertentes social e econômica muitas vezes se distinguem como propostas quase que excludentes – ou pelo menos desconectadas – mas que acarretaram processos integrados de mudanças estruturais, alterando a organização social e técnico-econômica mundial no final do século vinte.

Constatamos, com muita pertinência, a produção de diferenças e marginalização social, que fortalecem o argumento de que o fracasso do modelo desenvolvimentista do pós-guerra se deve ao fato de que sempre se excluiu a sociedade das etapas relevantes do processo de tomada de decisão sobre as ações políticas e econômicas, que se configurou como tarefa preponderante do Estado Nacional. Em face desse cenário excludente, florescem movimentos sociais que defendem a inclusão de formas interativas de participação e recusam as estratégias de ações impositivas e fechadas, em busca de

resultados efetivos e em possibilidade de controle dos atores participantes (Rahnema *apud* Sachs, 2000).

Se, por um lado, são apontadas questões a serem respondidas por meio de políticas públicas mais democráticas e descentralizadas, por outro são articuladas ações em favor da redução do Estado e seu papel regulador, contando como estímulo a essa situação a crise fiscal estatal em várias partes do mundo. Por isso não há surpresa na percepção modificada sobre a atuação estatal e a participação da Sociedade Civil, que se torna parte relevante do processo decisório. Nesse mesmo período, o conceito de Sociedade Civil firma-se como a terceira vertente da vida social, em contraposição ao Estado e Mercado (Borba & Silva, 2005).

Diante deste ajustamento fez parte das reivindicações de grupos sociais engajados na busca da ampliação do espaço decisório com a introdução de novos atores no cenário político, mas salientamos que a grande aceitação de reivindicação deveu-se também ao fato de que essa medida representou uma forma de aliviar o volume de investimentos públicos, assim como uma maneira inovadora de instituir o controle das ações da sociedade. Participar se tornou “um compartilhamento de objetivos econômicos e acordos sociais relacionados ao mesmo, onde essa visão se mostrou útil para persuadir os indivíduos a seguirem (apenas) os ideais desenvolvimentistas de ‘poder legítimo’ centrado no Mercado e no Estado” (RAHNEMA *apud* SACHS, 2000: p.196 e p.200).

Mesmo admitindo que as diferenças entre a concepção e a finalidade da ampliação da participação da sociedade nos processos decisórios sejam fatores que possivelmente limitarão o seu desenvolvimento futuro, devemos destacar o aspecto positivo do novo modelo de gestão das políticas públicas, no qual a sociedade começa a exercer um papel

mais ativo, inserido numa lógica mais democrática na definição de como serão alocados os recursos públicos.

A pluralidade torna-se o eixo para a compreensão da importância da existência de espaços públicos ampliados para a representação da diversidade de interesses e da co-gestão das políticas públicas, tornando mais acessível às instâncias decisórias à Sociedade Civil. Por isso definimos como o cerne da discussão do presente estudo, o papel inovador da participação sócio-política de setores organizados da Sociedade Civil na reversão das mazelas sociais impostas pelo modelo desenvolvimentista capitalista, através de um instrumento importante de atuação, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. No Brasil, a participação da Sociedade Civil na esfera política é uma realidade muito recente, como parte das reivindicações ao fim da ditadura política e um dos elementos centrais no processo de redemocratização nos anos de 1980, que ganhou feições mais realistas com a promulgação da Nova Constituição em 1988 e seus mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais.

*“Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível. O Estado, cuja competência e limites de atuação estão definidos precipuamente na Constituição, deriva seu poder de legislar e de tributar a população, da legitimidade que lhe outorga a cidadania, via processo eleitoral. A sociedade, por seu turno, manifesta seus anseios e demandas por canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo.” (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995, p.5)*

Os Conselhos Gestores configuram-se como um desses novos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, que confirma a sua inegável importância como espaços de discussão e decisão no cenário nacional recente, principalmente pelo envolvimento da sociedade na gestão das políticas. Mas para falarmos da sua eficácia, é preciso pensar também na efetividade de seus pressupostos: paridade, representatividade e deliberação. Nossas ponderações ficarão atreladas à efetividade desses elementos como parte dos procedimentos internos necessários ao funcionamento dos Conselhos de Gestão e ao cumprimento de suas funções básicas de democratização e descentralização das políticas públicas. Esta perspectiva balizou nosso estudo, tendo em vista que os resultados já alcançados por meio desse instrumento, no Brasil, necessitam ainda de informações mais seguras sobre a articulação entre os seus pressupostos teórico-institucionais e sua atuação efetiva, uma vez que seus efeitos não são adequadamente disponibilizados e nem existem parâmetros estabelecidos para o processo de acompanhamento de cada um deles (TEIXEIRA, 2000a).

A definição por esta temática remonta à nossa vivência profissional como profissional técnica de uma empresa do setor privado que fazia avaliação das políticas públicas do governo federal sobre geração de emprego e renda. Acompanhar o processo de avaliação das políticas públicas instigou o interesse em compreender a dinâmica de funcionamento da instituição responsável pela indicação de ações prioritárias para o programa. Isso só seria possível conhecendo o Conselho Gestor relacionado à área de atuação na qual estava inserida. Assim, decidimos pela realização de um estudo sobre o Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais – o CETER/ MG, em funcionamento como Conselho Deliberativo há cinco anos e cuja criação absorveu as funções da Comissão Estadual de Emprego (CEE), criada em 1995.

O objetivo da dissertação é contribuir para a análise sociológica da ampliação da participação democrática configurada em Conselhos Gestores como o CETER/ MG, refletindo no aprimoramento dos atores sociais e das instituições políticas. Por isso, é preciso conhecer o mecanismo de co-gestão enquanto instrumento inovador de gestão pública focada no desempenho dos atores sociais envolvidos no processo, quais sejam, o Estado, o Setor Produtivo e a Classe Trabalhadora, e de que forma a redefinição de suas relações sinaliza a recondução dos papéis sociais e a sua adequação a um contexto cultural, social e político de maior integração.

A organização do estudo foi estruturada nessa dissertação da seguinte forma:

No capítulo 1, fizemos as considerações iniciais sobre a temática, falando das teorias democráticas modernas que consideramos mais integradas com o tema em debate, no caso, os modelos representativo, participativo e discursivo. Mais adiante, tratamos do contexto de mudanças políticas e econômicas ocorridas no final do século vinte e a necessidade que se seguiu de revisão dos papéis sociais e políticos dos atores e de suas relações, quando as propostas de maior abertura para a participação da sociedade foram ganhando maior espaço.

O capítulo 2 segue o debate teórico, contextualizando tais discussões no momento de redemocratização brasileira e os debates advindos dessa nova realidade de renovação institucional, de formas de gestão política mais participativa e das mudanças instigadas pela Sociedade Civil. Tratamos também das políticas públicas de atendimento à população e suas adequações às necessidades específicas enfrentadas por cada parcela da sociedade, propiciando uma nova condição de participação social personificada pelos Conselhos Gestores. O final do capítulo trata dos questionamentos a partir dos quais fundamentamos este estudo e da hipótese que norteou a sua realização.

No capítulo 3, faremos uma apresentação do CETER/ MG, que se configura como o objeto principal de nossa análise. Trataremos de sua criação, planejamento estrutural e objetivos. Inicialmente falamos do Conselho Deliberativo como instrumento de intervenção da sociedade nas decisões referentes a recursos e políticas públicas. A seguir, descrevemos a sua origem e falamos das suas competências institucionais. Por último, destacamos o papel dos conselheiros no funcionamento do colegiado dessa instância política.

O capítulo 4 trata do funcionamento do CETER/ MG através de informações documentais obtidas em reunião pública do Conselho e nos registros dos encontros deliberativos, as atas, que são ordinariamente disponibilizadas na internet. Na primeira parte relatamos a experiência de observar um encontro de discussão do Conselho, marcada por peculiaridades como a dificuldade de acesso ao evento e a suspensão da reunião por falta de quorum. Posteriormente, tratamos do CETER/ MG a partir das informações contidas nas atas dos encontros deliberativos, desde a sua formação em outubro de 2000 até agosto de 2004.

No capítulo 5, tratamos das potencialidades e limitações do Conselho segundo as observações expressadas pelos conselheiros do CETER/ MG. Antes de colocarmos as opiniões e percepções de cada um dos entrevistados, informamos quem são os conselheiros, as quais segmentos pertencem (Estado/ Setor Produtivo/ Classe Trabalhadora) e o trabalho desempenhado nas instituições de origem. O fechamento do capítulo retrata as colocações sobre as suas impressões e vivências referentes ao órgão colegiado em que atuam, complementando as informações obtidas por meio documental.

A conclusão desse estudo apresenta as considerações finais, onde vamos apresentar as nossas verificações segundo as informações obtidas sobre o CETER/ MG e sua proposta de ampliação participativa no contexto sócio-político.

## **1.1 Considerações metodológicas**

A finalidade da pesquisa é contribuir para o adensamento das análises sobre a utilização de instrumentos participativos na gestão pública, referenciado pela análise do CETER/ MG e suas políticas governamentais de emprego. Antes de iniciarmos a abordagem teórica, consideramos imprescindível esclarecer as etapas investigativas da temática analisada, para a compreensão das nossas escolhas empíricas e suas interferências na interpretação das informações obtidas.

A metodologia definida para este trabalho consistiu em obter os dados necessários para a análise por meio de pesquisa documental e bibliográfica, combinada às entrevistas e observação do funcionamento da reunião pública. A utilização conjunta dessas técnicas de pesquisa objetivou responder de forma mais satisfatória as questões apresentadas sobre a temática escolhida, porque as fontes de informações existentes são pouco abrangentes e difusas.

Iniciamos nosso trabalho com o levantamento da documentação escrita, que nos permitiu comparar as informações legais com as avaliações técnicas já desenvolvidas na área do estudo ou correlatas, fornecendo informações importantes para começarmos a desenvolver a pesquisa de campo sobre o objeto a ser analisado. A pesquisa de campo (participação em reunião pública e entrevistas com os conselheiros) finalizou o levantamento dos dados, visto que permitiu um contato direto com o fenômeno em exame através dos grupos sociais envolvidos, os conselheiros do CETER/ MG.

Optamos pelo instrumento de levantamento de dados que LAKATOS E MARCONI (1991) designam como observação direta intensiva: a observação não participante e individual, corroboradas pelas entrevistas estruturadas, pois trata-se de um estudo de caso

sobre um objeto cujas informações são, conforme mencionamos, difusas e escassas e especialmente pelas características intrínsecas de um órgão com função participativa, o que determina a necessidade de um conhecimento direto acerca dessa configuração e da percepção de seus integrantes sobre o processo participativo.

A primeira etapa da pesquisa, de levantamento dos dados documentais e bibliográficos, foi realizada majoritariamente no primeiro semestre de 2004 e a segunda parte dos levantamentos, de pesquisa de campo, iniciou-se no segundo semestre do referido ano. Vale ressaltar que todo o processo se mostrou razoavelmente trabalhoso, seja por dificuldades na obtenção das fontes de dados prontas (documentais), seja na coleta das informações de campo (entrevistas e a observação). Podemos afirmar que mesmo diante da cordialidade dos envolvidos em nos facultar a obtenção de informações para análise, especialmente através da disponibilidade de cada um dos entrevistados em conceder as entrevistas, não implicou em uma postura homogênea de aceitação da proposta de estudo, principalmente quando se tratava de uma tentativa de verificação de processo participativo em pleno funcionamento, o que retrataria as partes envolvidas de forma mais direta e permitiria que o olhar de pesquisador pudesse penetrar nesse ambiente sem as intermediações dos interlocutores e das fontes indiretas de pesquisa.

É perceptível a precariedade de certas informações relacionadas com as dificuldades em mantermos contato direto com a instituição estudada, como no caso de impedimentos impostos para ter acesso às reuniões públicas e assim realizarmos as observações não participantes, e mesmo pela dificuldade de acesso a documentos e material avaliativo da atuação do CETER/MG. Outro exemplo pertinente dessas dificuldades de acesso aos dados ocorreu na indisponibilidade de informação sobre uma portaria que estabelecia as normas de participação de entidades no CETER /MG. De acordo com o pessoal contatado no órgão,



a referida normatização era restrita a uma única funcionária, cujo acesso nos foi restringido em diversas ocasiões, o que parece ser um indicativo do nível ainda incipiente de descentralização interna de poder e de capacidade de publicização de informações de interesse público. É importante salientar a ocorrência dessas situações não apenas para a compreensão das análises e dos procedimentos metodológicos desse estudo, mas também para justificar que apesar do nosso objeto de estudo retratar um espaço público participativo, tanto em sua forma de acesso como de consulta, as impressões iniciais que obtivemos indicam que o processo democrático ainda carece de maior aprofundamento, conforme vamos verificar a partir de agora.

## **2 A CENTRALIDADE DA PARTICIPAÇÃO NOS DEBATES SOBRE A SOCIEDADE DEMOCRÁTICA ATUAL**

Com a recente complexificação dos modos de produção através das transformações tecnológicas, percebem-se alterações significativas nas relações laborais, novas questões sobre a concepção e configuração das classes sociais e suas relações dentro da organização social e o seu componente na ordem do poder. As ocorrências integradas entre os processos de revolução tecnológica, crise econômica do capitalismo e do estatismo e o florescimento de movimentos sociais e culturais estão moldando uma nova estrutura social, possibilitando a formação de redes dinâmicas e auto-expansíveis, alterando a organização social e técnico-econômica mundial.

Face às contradições que se consolidaram ao longo do século vinte nas áreas econômica e social, a discussão da revisão do papel do Estado como dinamizador das ações públicas de cunho social tem se tornado uma constante, dessa vez pensando efetivamente nos princípios éticos e de equidade e assumindo os direitos sociais como eixo de modernização e crescimento da sociedade. No Brasil, as mudanças nas políticas públicas e na sua forma de gestão transitam de um modelo hegemônico e intervencionista, predominante até as décadas de 1960 e 1970, para outra forma após a reabertura política em 1984, mais voltada para a normatividade e regulação.

O consenso social-democrático sobre a relevância do papel interventor do Estado tornou-se questionável há mais de trinta anos, devido ao descontrole econômico (crescimento do desemprego e da inflação) e às políticas nacionalistas, que eram vistas como inibidoras do bom desempenho econômico (MAJONE, 1999). O fracasso social do modelo de produção capitalista se deve, dentre as diversas possibilidades, ao fato de que a

sociedade sempre foi excluída das discussões e implementações políticas e econômicas, além do subsídio estatal na viabilização das condições para a acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho sem atentar aos interesses das classes populares (SILVA, 2003: p.33). Com isso a democracia foi considerada por muitos como um “mito da modernidade”, por tratar, de forma genérica, da participação política dos indivíduos para a definição dos interesses que englobassem a coletividade e ao mesmo tempo resguardando os interesses particulares.

O grau crescente de complexidade das relações sociais possibilita a articulação entre diferentes níveis de participação política e em diversos espaços de atuação, correlacionando representação e participação nos processos decisórios e ampliando a atuação da escolha para além do processo eleitoral (LÜCHMANN, 2005). Reverter essa situação presume o reconhecimento da importância da equidade e do direito à liberdade aos cidadãos, com novas formas de controle e de responsabilização dos processos decisórios. Verifica-se estas mudanças de forma mais intensa no Brasil nos últimos anos do século vinte, num processo de desregulação e descentralização, que representa uma nova forma de atuação governamental, onde a retomada da ação do Estado, utilizando instrumentos políticos mais flexíveis, pretende ser decisivo na busca pela solução da pobreza e exclusão social.

Por causa do autoritarismo e centralização das ações do poder estatal brasileiro, a descentralização da ação pública mostra-se desafiadora, uma vez que o sentido da democracia “vai sendo fixado conforme as necessidades de interdependência dos diferentes grupos sociais que compõem uma sociedade” (GONZAGA, 1994, p.7). Reverter essa situação significa desencadear um processo de profundas mudanças, entre as quais permitir que as esferas de atuação extrapolem o estrato governamental e alcancem outros níveis, inclusive o Mercado Produtivo e as organizações de Classes Profissionais, tornando-se

ambientes de participação política onde os indivíduos podem exercer controle sobre as suas vidas e do ambiente em que vivem. Atingir esse fim torna-se um objetivo também, por que os movimentos sociais passam a lutar pela inclusão de formas interativas de participação, recusando as estratégias tradicionais de ações impositivas e fechadas por parte do poder estatal e em busca do aumento do controle público sobre os rumos e a eficácia das políticas governamentais.

A participação da Sociedade Civil na esfera política é uma realidade ainda muito recente no Brasil, mais visível no momento da reivindicação pelo fim da ditadura política e redemocratização política nos anos oitenta. Com a promulgação da nova Constituição em 1988 as reivindicações ganharam uma feição mais realista, pois diversos mecanismos democratizadores e descentralizadores de administração pública foram finalmente institucionalizados, entre os quais se destacam os Conselhos<sup>1</sup> de Gestão de Política.

O valor conquistado por estas novas instâncias decisórias é incontestável e os Conselhos Gestores participativos personificam nitidamente essas forças progressistas de mudança. A crescente adesão pública à necessidade de atuação mais abrangente da sociedade nas políticas sociais voltadas para a geração de emprego reflete uma das facetas desse processo de reformulação das estruturas política e social do país que visa incluir um contingente da população nacional que historicamente tem sido excluído desses processos.

Destacamos, todavia, que para observarmos os resultados alcançados por essa nova forma de planejamento é imprescindível falarmos sobre a sua eficácia. Seus elementos não podem

---

<sup>1</sup> A Constituição assegura o direito à participação social, destacando o artigo 14, incisos I, II e III, que trata dos direitos políticos: “(a) soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular”. Também no artigo 194, parágrafo único, inciso VII, trata da gestão das políticas públicas de forma descentralizada e contando com participação da sociedade civil e do Governo nos órgãos colegiados. E o artigo 204, inciso II, prevê a participação da população, através de organizações institucionais, na formulação e controle das políticas de assistência social. (PEREIRA, 2005)

ser previstos apenas sob o aspecto legal e sim como parte do processo de ampliação efetiva da participação social nas decisões que afetam a dinâmica de toda a sociedade. É necessário pensar, antes de tudo, em sua efetividade e em seus pressupostos de paridade, representatividade e deliberação. Para entendermos se a regulação da gestão pública tem se realizado pela participação ampliada da sociedade nos voltarmos conseqüentemente para a parte conceptual, ou seja, os conceitos que estão relacionados com a idéia de participação nos modelos democráticos ao longo do século vinte.

Portanto, o objetivo deste estudo é o de verificar a validade da participação política dos representantes institucionais em fóruns públicos de discussão e qual a sua contribuição para a ampliação da relação entre o poder público e a Sociedade Civil. Conforme destacado na apresentação do estudo, trataremos desse tema nos reportando de forma ilustrativa a um Conselho Gestor de Políticas Públicas em Minas Gerais, voltado para a promoção do trabalho e geração de emprego e renda no Estado, o CETER/ MG. A escolha desse Conselho Gestor se deve ao fato de se tratar de um exemplar de co-gestão de políticas públicas com funcionamento regular e voltado para a promoção da cidadania na construção de ações que privilegiem a geração de emprego e renda.

## **2.1 As teorias democráticas modernas e sua multidimensionalidade**

A discussão sobre a democracia e sua importância para a sociedade moderna foi um tema bastante relevante nos debates sociológicos e políticos recentes, principalmente com o advento das sociedades industrializadas e sua demanda pelas formas burocráticas de organização. Por muito tempo, a democracia foi olhada com desconfiança pelas elites sociais por temor à ampliação demasiada da participação popular nos processos decisórios, situação minimizada com a percepção de que este poderia ser um mecanismo de controle

participativo da sociedade, por meio da diferenciação de status sócio-econômico. Nesse contexto, o conceito de democracia, definido enquanto governo do povo pela máxima participação de todos, é considerado como um “ideal”, onde a realidade econômica se mostra incompatível com a conjuntura política, cujos atores envolvidos e suas diversidades de interesses devem se confrontar até o estabelecimento dos objetivos que atendam ao bem comum.

É importante pensar sobre a viabilidade da participação como uma prática democrática real, principalmente com a insurgência de regimes totalitários no período pós-1945, mas com grande adesão popular, demonstrando que a política não possui fins imutáveis, tendo em vista que seus objetivos podem ser alterados conforme um novo grupo organizado assumo o comando político. A teoria democrática torna-se alvo de críticas não apenas por esta característica centralizadora, mas também devido ao fato de ser normativa e imbuída de valores, em contraposição às teorias modernas baseadas nos processos científicos e empíricos (PATEMAN, 1992). Assim sendo, o que é a democracia da vida real, deslocada das aspirações valorativas? E como ela deveria ser pensada idealmente?

A divisão do modelo democrático seria estabelecida em duas partes que se ramificam conforme se desenvolve o raciocínio sobre elas. A primeira parte é reconhecida como modelo real, que se caracteriza pela representatividade e elitismo político, paradigma que foi sistematizado por J. Schumpeter e aprimorado por outros teóricos, dentre os quais destacaremos Robert Dahl. O outro tipo se baseia na idéia da participação ampliada da população, abrangendo a concepção idealista que Jürgen Habermas reformula posteriormente com a introdução da atribuição discursiva sob um formato que seria necessário para a manutenção do processo democrático, tornando-o mais participativo e

aberto. A concepção habermasiana permitiu uma discussão mais complexa e aprofundada sobre a democracia moderna.

Na discussão que se segue, concentraremos nossa exposição nas duas vertentes teóricas dos autores supracitados – Robert Dahl e Jürgen Habermas. As escolhas não significam que menosprezamos os demais estudiosos do tema, apenas que delimitamos as contribuições em torno desses autores, uma vez que consideramos serem deles os escritos mais condizentes com a natureza do presente estudo.

### **2.1.1 O modelo teórico representativo**

O primeiro modelo teórico de que trataremos foi denominado de representativo e é uma revisão da teoria democrática “clássica” realizada por J. Schumpeter. Essa nomenclatura busca distinguir a realidade concreta em que as sociedades se alicerçavam dos ideais ou fins almejados, considerando a representação como o máximo de participação que a população deveria auferir. A soberania popular é substituída pelo reconhecimento da vitalidade que a liderança possui neste método, pois “o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” (SCHUMPETER, 1984, p.328).

Por muito tempo, se idealizou que nos grandes países da era moderna o processo democrático conseguiria ocorrer de maneira correlata ao das Cidades-Estados da antiga Grécia, onde os cidadãos exerciam influência direta sobre as decisões do governo. Pela

constituição atual das sociedades é impossível<sup>2</sup> a intervenção direta da população sobre todas as decisões administrativas que respondem por suas vidas, portanto o modelo democrático deve ser feito pela escolha que autoriza a atuação do governo. Tal restrição participativa é justificada sob a argumentação de que beneficiariam a qualidade das escolhas, feitas por um número limitado de pessoas presentes no processo decisório. Na atualidade, o voto periódico é o instrumento participativo disponibilizado para grande parte da população, enquanto que apenas um seleto grupo social se candidata à administração pública.

O controle do poder decisório se mostra vinculado ao aspecto econômico e status social, permitindo a analogia da teoria schumpeteriana com os pressupostos de que todos somos “consumidores de bens políticos”, associados a grupos sociais com interesses convergentes e liderados por um grupo político que oferece um dirigente apto a tomar decisões racionais, necessárias e satisfatórias, disponibilizando estes benefícios sem permitir a submissão dos interesses privados individuais aos do grupo dirigente e em caso contrário, o eleitorado faz a substituição por lideranças alternativas nas próximas eleições, numa luta competitiva entre as elites políticas.

Schumpeter definiu como condições necessárias para o funcionamento e manutenção do método democrático a existência de “material humano” de alta qualidade nos aspectos moral e intelectual, inserido num campo de decisão política onde a liderança tolere as diferenças de opinião e atue dentro de uma estrutura administrativa especializada e independente, com os interesses voltados para os princípios constitutivos da sociedade

---

<sup>2</sup> Para Schumpeter o modelo clássico tornou-se inviável na sociedade moderna por abranger pressupostos irrealistas para uma sociedade em grande escala e industrializada, pela necessidade de que os indivíduos tenham controle total da situação e racionalidade política ao mesmo tempo em que a liderança é posta de lado (PATEMAN, 1992).



(SCHUMPETER, 1984, p.352-358). Entretanto, nessa teoria, a participação mais ampla não tem um papel de destaque, cabendo ao eleitorado a participação limitada ao momento da escolha de seus líderes e de discussão nas situações requeridas, de forma a manter o funcionamento eleitoral, mas sem que isso represente uma forma de controlar os dirigentes. Nesse caso, a representatividade é considerada distintiva, porque acolhe os princípios da igualdade e soberania popular como uma forma de “controle” do Estado instrumentalizado para a formulação de leis, da opinião pública e das eleições, garantindo um sistema democrático estável com critérios de ação representativa que torna a competitividade um fator positivo na escolha dos governos.

Dando prosseguimento aos estudos de aprimoramento teórico da democracia representativa de Schumpeter escolhemos, dentre os estudiosos que tiveram seus trabalhos diretamente orientados por estes escritos, um autor que tinha o intuito de estabelecer um modelo teórico de caráter empírico, “livre de valores” e “concentrado no sistema político democrático como um todo e baseado nas atitudes e comportamentos políticos atuais, revelados pela investigação sociológica” (PATEMAN, 1992, p. 24-25). Robert Dahl complementou com sua teoria pluralista<sup>3</sup> a aplicação ao mundo real das condições democráticas representativas.

Com o uso de métodos empíricos nos estudos sobre a realidade social, Dahl introduziu nas suas análises as conexões estabelecidas entre as elites políticas com grupos de interesses (como as associações profissionais, de bairro e grupos religiosos), de forma a maximizar os resultados das decisões dos líderes escolhidos. O autor supracitado concorda com Schumpeter ao considerar a teoria clássica como inadequada para o contexto atual,

---

<sup>3</sup> O regime poliárquico de Dahl representa o governo em mais alto grau de democracia, onde a administração pública envolve diversificados segmentos sociais, buscando corresponder às necessidades dos cidadãos sem recorrer a artifícios de discriminação entre eles. Mais adiante explicaremos como esta teoria é trabalhada.

pela complexidade e pluralidade de interesses que agora se apresentam, e também segue a definição de democracia centrada no processo de escolha eleitoral através da competitividade dos líderes políticos, só que acrescida pela aceitação de um número maior de grupos sociais envolvidos nas disputas políticas, formando uma poliarquia.

*“A análise das sociedades contemporâneas deve ser feita através de um **método descritivo** que considera as características distintas e as funções atuais de todas as Nações-Estado e as organizações sociais que são denominadas democráticas. Os pluralistas objetivam, portanto, descrever a **performance** real da democracia e verificar suas contribuições para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas.” (FARIA, 1996, p.22, grifo do autor).*

Segundo essa vertente teórica, a democracia se compõe de instituições diversificadas que resultam numa intrincada rede política interligada pelos interesses grupais convergentes. É justamente pela composição tão diversificada de atores que a democracia consegue se manter, recorrendo à competição eleitoral para atender aos interesses dessa pluralidade que compõe a sociedade e reduzindo a coerção do Estado. Essa é uma interpretação do modelo político vivenciado recentemente em grande parte dos países ocidentais, inclusive o Brasil.

Por não considerar possível a implantação de uma democracia nos moldes rousseauianos<sup>4</sup>, Dahl (1989) estabelece as condições necessárias para a eficácia democrática poliárquica baseada em oito pressupostos:

1. Todos os membros da organização podem votar, manifestando a sua preferência;

---

<sup>4</sup> Para Rousseau a liberdade política pressupõe a participação universal, devendo ser desejada individualmente a permanência na comunidade. Assim sendo, não cabe numa democracia a representação, onde a definição de “representantes do povo” atingiria fatalmente a liberdade. A verdadeira democracia é concebida como o “governo do povo. PITKIN (1985) alerta que Rousseau concebe este ideal político considerando elementos perfeccionistas: a necessidade de uma grande igualdade de condições e fortunas, simplicidade nos costumes e um Estado pequeno no qual seja fácil o povo se reunir.

2. Na tabulação dessas manifestações, o peso atribuído à escolha entre os indivíduos é idêntico;
3. A alternativa (líder ou partido político) que receber maior número de votos será declarada vencedora;
4. Se um membro perceber a existência de alternativas que não foram relacionadas, pode inseri-las entre as propostas para a escolha (direito de vocalização universal);
5. Todos devem ter acesso a informações idênticas sobre as alternativas a serem escolhidas;
6. As alternativas que receberem maior número de votos, substituem aquelas que receberam menor número de escolhas;
7. As regras estabelecidas pelos servidores públicos escolhidos devem ser executadas;
8. As decisões tomadas pelas lideranças escolhidas são executórias no período entre eleições. As decisões devem ser pautadas pelas sete condições precedentes.

O modelo é defendido pela crença de ser uma forma de ampliação quantitativa e qualitativa da participação dos indivíduos, que se sentem aptos a mostrar sua capacidade decisória num esforço para descentralizar o poder. Dahl retoma os pressupostos normativos para valorizar a participação da massa popular como uma forma de aprimoramento moral que permite a intervenção nas decisões através da observância do consenso e do uso da burocracia como legitimadora das regras preestabelecidas. Os cidadãos comuns têm uma atuação mais significativa que no modelo de Schumpeter, controlando a ação política através das eleições.

Não significa que podemos concluir equivocadamente sobre a existência de uma “igualdade política”, com controle de poder equitativo entre os grupos. Essa situação não

existe porque Dahl também considera que os grupos de status sócio-econômico baixos são prejudicados justamente pelo seu limitado acesso aos recursos materiais e de conhecimento, levando-os ao desinteresse, apatia e completa inatividade sobre os temas pertinentes. Uma “cultura cívica<sup>5</sup>” pressupõe a existência de uma comunidade atuante, com organizações da Sociedade Civil autônoma e população defensora dos interesses coletivos, tudo graças às relações baseadas numa convivência social igualitária, mantida pela confiança e colaboração de todos. Segundo a teoria defendida por Dahl, a sobrevivência da democracia depende da diminuição da desigualdade econômica:

*“Desigualdades de recursos políticos, de posições estratégicas e de outras coisas que implicam barganha de poder são muito grandes na ordem democrática existente, tornando plausível a teoria da dominação da minoria. A pior desigualdade não é a econômica, mas a de acesso ao conhecimento e às informações.”* (GONZAGA, 1994, p.48).

As organizações sociais independentes são desejáveis para o desenvolvimento de um trabalho conjunto com o poder estatal, onde se expande o acesso às informações das agendas governamentais e suas instâncias decisórias, mas é necessário que a autonomia desses grupos seja restrita para que não agregue poder excessivo e resulte no egoísmo impedidor da formação da opinião pública que influencia a consciência cívica e o consenso político. O exercício de poder mantém as regras previamente estabelecidas, permitindo às elites se alternarem na liderança desde que os eleitores entendam que as políticas estão atendendo aos seus interesses. O limite do poder provém da legislação, das forças contraditoras e da opinião pública. Provavelmente por isso, Dahl considera a democracia

---

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento sobre cultura cívica, verificar PUTNAM, Robert em “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”, ed. FGV, 1993.

como o regime político mais adequado para lidar com os conflitos provenientes das diversidades culturais, principalmente se for uma sociedade organizada por grupos plurais e com decisões descentralizadas.

A participação significa uma postura de resguardo dos interesses privados por intermédio do consenso, reforçando as concordâncias, encorajando a moderação e mantendo a paz social (DAHL, 1989). Essa percepção contrapõe-se à organização tradicional, que tende a marginalizar as pessoas não organizadas e com isso mantém o status elitista. Para evitar tal situação é forçoso um “treinamento social” que leve ao respeito mínimo das escolhas e normas políticas, contanto que exista uma predisposição individual para o consenso. Essa “virtude cívica” é uma questão delicada, uma vez que Dahl considera que há um predomínio dos interesses individualistas devido ao fato de que o bem comum exige devotamento e renúncia dentro de um ambiente marcado pela diversidade. Ainda assim considera que a participação se dá entre os que conseguem potencializar os seus valores de competitividade, reforçando a necessidade de controle participativo do homem comum (principalmente o de baixo status socioeconômico), para que a sua intervenção ocorra de forma moderada, uma vez que a atuação excessiva desses indivíduos pode resultar em conflitos sociais que inviabilizem o sistema democrático.

Sintetizando a colocação teórica, a concepção representativa de democracia tem um caráter fortemente empírico, onde a democracia se caracteriza pela competição pelos votos da população que define entre os grupos selecionados aqueles que serão os representantes de seus desejos e necessidades. Nesse modelo, a população exerce um controle mais evidente das ações políticas dos dirigentes, avaliando e definindo aqueles que se mostram capazes de defender os interesses privados, mas a intervenção fica restrita à escolha dos

governantes. A seguir, trataremos do modelo que se contrapõe ao modelo estudado neste ponto, que é a concepção participativa de democracia.

### **2.1.2 O modelo teórico participativo**

Tal vertente tece críticas severas ao modelo tratado anteriormente pelo predomínio da visão instrumental, nesse sentido a concepção participativa ou idealista se volta para a dimensão normativa, onde o processo democrático conta com uma sociedade participativa em que os interesses coletivos se sobrepõem às necessidades individuais. O modelo participativo tem suas origens em períodos mais remotos, representados, entre outros, por J.J. Rousseau, Montesquieu e S. Mill, formadores da teoria democrática clássica. O seu propósito é:

*“A educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado, ativa e livremente, numa comunidade genuína, cuja estratégia para alcançar esse objetivo seria por meio do uso da atividade política e do governo com vistas à educação pública.” (DAVIS apud PATEMAN, 1992).*

O ideal rousseauiano previa que a participação dependia da cooperação de todos ou da maioria, sendo que a ação individual impedia a concretização das ações de bem comum. O cidadão é soberano e a política a ser aceita deve ser aquela que beneficia igualmente a todos, permitindo a verdadeira proteção dos interesses individuais sem desconsiderar o desejo coletivo. A decisão sobre as leis que deverão governar a coletividade deve emergir

dos desejos individuais e não de grupos formados, que poderia resultar em interesses segregados das vontades da maioria, sendo considerado um governo verdadeiramente livre.

Nessa situação, a participação estaria presente no momento de tomada de decisão, onde a educação atingiria uma aceção mais abrangente enquanto meio para se atingir a ação responsável, não só por si, mas por assuntos que afetem a vida das demais pessoas (favorecendo a aceitação individual das escolhas coletivas), onde a sociedade se constitui como um ambiente político. A participação permite que quanto mais seja exercitada, mais o indivíduo se vê encorajado a perpetuar essa circunstância, por conseguir manter o controle sobre o desenrolar do processo vital e da estrutura social em que vive, em contrapartida ao aparato estatal. A ação socialmente responsável e exercida de maneira contínua desencadeia um outro elemento funcional, que é a integração social.

Essa teoria contribuiu, nos escritos de seguidores teóricos do ideal participativo, com o diferencial de situar as explicações numa realidade mais moderna e de relações mais complexificadas, advinda do modo de produção capitalista. Buscou-se uma alternativa para a proposta liberal, onde a identidade e interesses individuais não permitiam a constituição de uma comunidade pelos ideais altruístas do período pré-capitalista. A constituição da sociedade se dá pela cidadania, formada pela opinião política referente à organização social, e sua sustentação é o poder de ação advindo do saber necessário para o funcionamento e manutenção do governo. A soberania popular não pode ser conduzida por um representante, pois a ação política é determinada pelo próprio cidadão, e é dessa forma que a participação não se restringe ao voto eleitoral para escolha dos dirigentes, mas envolve também a intervenção que viabilize a implementação dos programas que sejam de interesse coletivo.

Um período especialmente profícuo para esta reformulação teórica ocorre na Europa dos anos 1960, em meio ao ambiente de mobilizações políticas que almejavam a ampliação da participação, até então restrita à esfera eleitoral. O seu funcionamento se baseia na definição mais apurada do papel do Estado perante a sociedade, permitindo que a população tenha participação mais diretiva nas decisões públicas e a substituição da noção de “cidadão consumidor” pela de gestor e executor das ações e dessa forma conseguir reverter as adversidades econômicas. Esse modelo tem forte influência do ideal reducionista da intervenção estatal nas decisões sociais, ao mesmo tempo em que amplia os espaços de decisão para além do Estado, contando com a colaboração da sociedade organizada. Mesmo assim o controle da participação também pode ser percebido nesta situação, pela seletividade que faz com que se dividam as pessoas entre “capacitados” e “inaptos”, que são normalmente compostos pelas camadas populares e por isso com necessidade de serem “educados” para se adequarem às necessidades da vivência satisfatória da cidadania.

Diante do exposto, percebemos que a afirmação de Bobbio se faz verdadeira, pois apesar das sociedades capitalistas tomarem medidas que favoreçam uma maior intervenção da sociedade, como através da presença de partidos políticos diversificados e o sufrágio universal, a democracia não conseguiu disseminar a idéia de participação com liberdade de dissenso e divisão do controle decisório (BOBBIO, 1986; apud SILVA, 2003). Essa situação se deve principalmente à crise dos Estados democráticos, que foram responsabilizados pelos intensos problemas econômicos e justificam a desregulamentação dos direitos sociais como necessários para a manutenção do sistema e sua “concepção individualista de sociedade”.



Outro ponto que contribuiu para este problema foi a frágil manutenção dos governos democráticos principalmente nos países latino-americanos, sempre abalados pelas divergências internas entre os grupos sociais e pela subserviência econômica e política aos interesses externos. Mas é certo que os movimentos sociais que se basearam em organizações de origem popular e que conseguiram impor às elites a idéia de extensão dos direitos sociais e políticos, permitiram vislumbrar uma realidade com contornos mais definidos de democracia (SILVA, 2003, p.28).

Dentre os pressupostos que examinamos ao longo do capítulo a respeito da democracia, o elemento essencial que os difere é a definição e o grau de participação. Enquanto na teoria representativa (ou concepção realista) a participação individual encontra o limite de sua atuação na escolha dos representantes dos interesses individuais por meio de sufrágio, na teoria participativa (concepção ideal) a participação deve ter função educativa baseada na cooperação social sobre as decisões de interferência na realidade cotidiana, de preferência sob forma institucionalizada e tornando-se um modelo auto-sustentado. J. Habermas é um dos representantes teóricos que busca o resgate do conteúdo normativo da política levando em consideração as características complexas da sociedade moderna. Seu modelo teórico, denominado de discursivo, é uma contrapartida ao exposto anteriormente, pois tem o intuito de compatibilizar as principais contribuições de cada um dos modelos já abordados.

### **2.1.3 O modelo teórico discursivo**

Segundo Cavalcante (2001), Habermas é o autor contemporâneo que propõe a racionalidade comunicativa como paradigma necessário à compreensão da sociedade

moderna e como devemos lidar com os seus desafios. O teórico acredita no projeto de uma humanidade emancipada, que utiliza seus conhecimentos como mecanismo argumentativo para mediação entre a razão<sup>6</sup> e a esfera de poder. A autonomia política é derivada da independência de ação, que se alicerça na liberdade ou direito de fazer algo, tendo em vista a capacidade de concretizar esses direitos. Cavalcante (2001) cita o conceito de ação em quatro pontos nas teorias sociais:

- Ação teleológica: seu conceito chave é o *plano de ação*, que permite a correta interpretação do ato para determinado fim, ao decidir entre as alternativas de ação;
- Ação normativa: refere-se à regulação das ações dos membros de um grupo social por eles próprios através de acordos estabelecidos que visem interesses comuns. A palavra chave é *obediência à norma*;
- Ação dramaturgica: voltado para a interação entre os participantes, formando um público diante do qual a subjetividade se apresenta. A ênfase no ato se dá na função expressiva da linguagem assimilada às formas de expressão artística;
- Ação comunicativa: é a síntese das ações anteriores, este modelo se baseia na interação entre dois ou mais indivíduos capazes de alcançar o entendimento sobre uma situação, coordenando os planos e as ações. O cerne deste modelo é a interpretação da situação, numa busca pelo consenso após a negociação da definição das normas. A linguagem é o mecanismo utilizado para o entendimento objetivo e subjetivo.

---

<sup>6</sup> A racionalização é tratada aqui segundo a idéia de um “processo que possibilita, no mundo moderno, a ampliação do saber empírico, a capacidade de previsão e também o domínio instrumental e organizativo sobre os processos empíricos” (CAVALCANTE, 2001, p.34).

A análise habermasiana da sociedade ocidental moderna baseia-se na definição da racionalidade, uma vez que não acredita que apenas a ação instrumental é suficiente para caracterizar a sociedade, abarcando, também, a ampliação das normas que regularão as bases consensuais da ação. O reconhecimento social do indivíduo, “em última instância, se dá por intermédio dos mecanismos de entendimento presentes na razão comunicativa” (op. cit, p. 194).

Nesse sentido, a conceituação se separa em duas dimensões. Uma é a racionalidade sistêmica, voltada à objetificação das estruturas econômicas e administrativas (poder), numa clara demonstração da maximização dos interesses individualistas através da ação metodicamente planejada para um fim. A outra possibilidade defendida pelo autor se refere à racionalidade comunicativa, calcada na interação e discussão entre os atores sociais que compartilham interesses e buscam o entendimento.

Para Avritzer (2002), a coordenação das ações pelos resultados que se podem auferir norteia a idéia habermasiana dos subsistemas presentes na sociedade: se na esfera econômica as relações têm o respaldo do chamado “código positivo” da recompensa, temos no aspecto administrativo as relações estruturadas pela lógica do poder e pelo “código negativo” da sanção. Com isso a interação social parte da ação comunicativa para atingir o ideal de consenso normativo, estabelecendo relações distintas com estas estruturas sistêmicas (Mercado e Estado) e a esfera pública (Sociedade Civil), numa tentativa de Habermas em explicar a busca das sociedades contemporâneas em se libertar da coerção decisória imposta pelo sistema político-administrativo, bem como das demandas econômico-financeiras levantadas pela sociedade produtiva.

A centralidade na idéia de racionalidade comunicativa permite a Habermas ampliar as bases do conceito de sociedade, a partir das “esferas do sistema” e o “mundo da vida”,

conforme denomina, bem como os movimentos emancipatórios, mecanismos de entendimento ou acordo racional presente nas práticas democráticas. Essa “*estrutura teleológica vai antecipar os conteúdos normativos por meio da ética do discurso*” (CAVALCANTE, 2001, p.160). Habermas propõe o rompimento com a teoria comunicativa, tanto da vertente idealista por não concordar com a centralização no Estado de toda a sociedade, quanto a visão realista, ao discordar da regulação do equilíbrio entre os interesses diversos através das normas constituídas pelo Mercado. A nova teoria atua como um processo que envolve as redes informais constituintes da esfera pública e também os atores deliberativos da administração pública, pressupondo um entendimento isento de repressão e utilizando o recurso lingüístico como meio de obter o consenso sobre a regulação de questões relevantes para a coletividade.

Surge nesse momento um terceiro elemento necessário para a manutenção das interações: além do dinheiro e do poder administrativo, a solidariedade representa a força integradora presente na formação de opinião pública e que descentraliza o poder administrativo. No domínio democrático, as decisões políticas devem ser tomadas coletivamente, através da esfera pública vitalizada e conectada às redes formais de poder público. Entretanto, “ao nível da esfera pública, a racionalidade do processo participativo não leva à constituição imediata de propostas administrativas, mas conduz apenas a um processo democrático de discussão.” (AVRITZER, 1999, p.32).

Portanto, a legitimidade fica a encargo da *discussão* que permite a definição das regras e não sobre a norma de maneira estrita, refletindo os interesses da coletividade organizada e participante dos fóruns de debate de políticas públicas. A importância dos atores sociais está além dos procedimentos definidos para a montagem desse grupo, deve-se, na verdade, buscar compreender quais são os elementos que os capacitam a influenciar

na definição das propostas deliberativas, como as discussões e a persuasão. Surge, então, a idéia de soberania popular, que transcende a definição centralizada nas massas ou no poder anônimo constitucional, sendo, na verdade, a junção dos desígnios jurídicos com os agrupamentos sociais mobilizados para defender um bem comum (FARIA, 1996).

A racionalidade comunicativa presente na prática cotidiana deve gerar o consenso, necessário para o fortalecimento e manutenção do sistema político democrático, entretanto, ela não impede a ocorrência das divergências, que devem reacender as discussões num outro estágio, mais argumentativas e que permitam esclarecer as pretensões através da avaliação da fala dos sujeitos participantes do processo. Esse é o “procedimento educativo” a ser vivenciado no ambiente coletivo, uma vez que permite o redirecionamento discursivo diante das falhas apontadas numa discussão e a definição de política deliberativa, resultante da integração dos anseios democráticos constituídos no ambiente formal com a informalidade resultante das discussões nos espaços externos a essas instituições.

A partir desse ponto, tornam-se aparentes as divergências de pensamento entre as correntes teóricas representativa e discursiva. Para Faria (1996), enquanto a primeira teoria se inspirava na racionalidade instrumental e suas práticas políticas como capazes de resolverem os problemas que emergem da sociedade, apontando as limitações quanto à extensão da participação política da Sociedade Civil (ao defender a intervenção restrita a um pequeno grupo político) e o grau de legitimidade das decisões, na segunda vertente a participação política depende da virtude dos cidadãos em se devotarem aos interesses coletivos, sem a institucionalização de procedimentos, com as convicções éticas previamente definidas. A teoria discursiva trata da convicção quanto à ampliação da experiência em um domínio não governamental, atingindo o nível de política nacional e

favorecendo a sua “eficiência política” na definição de regras em instituições políticas formais, tornando-se, portanto, uma política discursiva e voltada para o interesse público.

Conforme as teorias expostas é possível pensarmos num período de superação da teoria representativa ou que vem ocorrendo apenas a incorporação de alguns elementos da teoria participativa na definição das ações políticas? As mudanças vislumbram uma intervenção mais direta da sociedade em situações onde a representação é necessária, como nos casos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas? E a estrutura de poder público está sendo democratizada? Se o escopo for assegurar os interesses pessoais, a representação consegue o desempenho esperado, mas se a finalidade é aumentar a participação popular, reestruturando a percepção pessoal e de manutenção dos empreendimentos, não há clareza da adequação desta proposta (PITKIN, 1985). A finalidade desse estudo é a verificação de uma prática institucional mais participativa e dialógica, resultando em medidas mais reflexivas e consensuais.

Se ainda não é possível falarmos na revisão da racionalidade instrumental, esperamos ao menos perceber o questionamento da sua preponderância, principalmente em sociedades marcadas por longos períodos de ausência participativa dos cidadãos, onde a liberdade cerceada fez com que grupos sociais se mostrassem questionadores quanto à necessidade de empregar práticas participativas para a manutenção de um sistema político administrativo viável. Falar da prática participativa como reivindicação social servirá de indicativo para compreender a modernização das relações sociais no processo de redemocratização no Brasil.

## 2.2 A redefinição de poder nas relações sociais democráticas: a participação como instrumento transformador

Segundo Gohn (2001), a participação possui três níveis básicos: o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro nível varia conforme o paradigma em que se fundamenta, o segundo está associado ao processo de democratização e à integração social dos indivíduos, enquanto o terceiro se reporta ao processo social propriamente dito, como as ações concretas empregadas nas lutas das organizações que buscam viabilizar algum ideal. A autora faz as seguintes distinções do conceito:

**FIGURA 1**  
**Definições de participação**

Participação Liberal	Visa o fortalecimento da Sociedade Civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do poder público. Baseia-se no princípio da igualdade onde a participação permite a busca pela satisfação das necessidades.
Participação Corporativa	Advém do sentimento de concordância e identidade da existência de um bem comum, extrapolando os interesses individuais. O processo participativo está vinculado à existência de organizações na sociedade.
Participação Comunitária	É uma forma institucionalizada de integração através de órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado.
Participação Autoritária	Orientada para a integração e controle social da sociedade e da política, geralmente em regimes políticos autoritários. Num regime democrático age-se de forma cooptativa, onde a promoção de políticas públicas é um exemplo de estímulo verticalizado (de cima para baixo) apenas com o intuito de diluir os conflitos sociais.
Participação Democrática	A participação deriva das ações tanto na esfera civil quanto política, de maneira institucional e bem delimitada. Opõe-se ao modelo corporativista e se sustenta no modelo representativo.
Participação Revolucionária	Estrutura-se em grupos organizados para lutar contra as relações de dominação e de divisão do poder político. O sistema partidário é uma exemplificação desse modelo.
Participação Radical	Engloba teóricos e ativistas que questionam e buscam a substituição do modelo representativo por outro onde o poder fique nas mãos da comunidade, com redistribuição de poder. Busca o fortalecimento da Sociedade Civil para delinear outra realidade, com justiça social.

Fonte: Gohn – Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica (2001)

Outros estudiosos como Pateman (1992, p. 97-98) preferem estabelecer graus de participação, onde a *pseudoparticipação* é a situação onde a tomada de decisão não recorre à participação, com poder de decisão desigual e favorável somente ao líder. No nível seguinte ocorre a *participação parcial* onde muitas pessoas tomam conhecimento da situação, mas apenas uma parte decide, e no grau mais elevado está a *participação total*, onde cada grupo tem poder de influência igual na decisão final.

Todavia, isso não garante a manutenção do modelo democrático, principalmente com o recente questionamento dos movimentos sociais sobre a legitimidade das decisões tomadas pelas representações. O argumento utilizado é de que a participação no século vinte acabou ficando restrita à atuação eleitoral, onde os aspectos sociais foram demasiadamente prejudicados para uma parcela grande da população. Os movimentos sociais reivindicavam a ampliação decisória de forma a redefinir os direitos de cidadania, valorizando o aspecto mais solidário. Para os grupos sociais questionadores a participação deve abranger uma nova dimensão, fazendo parte das atividades públicas e preconizando a interação dos atores sociais num determinado contexto sócio-político para definir quais são os interesses comuns, numa tentativa de superar os resultados pouco significativos proporcionados pelo poder estatal (CUNHA, 2004).

Compreender os conceitos de participação e democracia enquanto valores da sociedade moderna são necessários para o entendimento do papel dos atores sociais perante a reordenação do poder concedido às novas representações políticas. É lidar com o construído nas relações sociais, onde o reconhecimento das regras percebe os demais como sujeitos de interesses e valores pertinentes, criando vínculos entre indivíduos, grupos e classes, de forma a permitir a construção de uma prática legitimadora. Mais do que lidar



com conquistas legais preexistentes, o valor está na emergência de novos direitos, resultado das reivindicações e lutas coletivas onde a pluralidade de interesses fica eminente (e a possibilidade de ocorrência de conflitos também!). É o “direito a ter direitos” que os movimentos sociais e políticos reclamaram, num primeiro momento tentando uma ruptura com o sistema tradicional, por não se sentirem legitimamente representados na defesa de seus direitos e necessidades, mas em seqüência consolidando a sua institucionalização com o processo de redemocratização em busca de maior participação (DAGNINO, 1994).

Para alcançar este estágio foi necessária a existência de uma cultura democrática que reconhecesse a legitimidade das diversidades e as divergências que essas diferenças pudessem gerar, onde o nexó entre cultura e política levaria a uma vivência social participativa. A emergência de novos sujeitos sociais, com direitos e espaço de atuação política ampliados, desemboca na difusão da cultura democrática pela sociedade por meio dos Conselhos Gestores. Estes se tornam espaços públicos de expressão das diferenças e constituem um ambiente propício para negociações, numa busca cotidiana pelo justo na gerência das políticas públicas. Dessa forma, os movimentos sociais do final do século vinte são o caminho inicial da interlocução das ambivalências constituintes da nossa sociedade, centrado num período complexo e de mudanças muito rápidas.

Um primeiro aspecto a ser lembrado é a dificuldade da instituição estatal perante as mudanças, quando as identidades tradicionais se vêem questionadas por novos conceitos sociais e culturais, tornando a heterogeneidade da realidade social uma incógnita. Porém a nossa realidade foi construída à revelia do ideal igualitário europeu, muitas vezes marcada por privilégios e discriminações, resultando na pobreza e manutenção das desigualdades entre os grupos populacionais. Torna-se comum notarmos a incredulidade das pessoas quanto à possibilidade de tomada de medidas justas, principalmente pelas nossas relações

sociais serem caracterizadas como desagregadoras, onde classe, gênero e raça são quesitos de classificação e, conseqüentemente, justificadoras da exclusão e discriminação.

Mas o contexto político mundial se transformava e as reivindicações de grupos sociais que buscam seus interesses trouxeram novos ares para a nossa realidade, modificando, inclusive, as relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, pela constatação das desigualdades sociais deflagradas pela competitividade presente no sistema capitalista e pela incapacidade da democracia representativa em solucionar os problemas econômicos da sociedade. Vislumbra-se a redefinição de democracia extrapolando as fronteiras institucionais políticas e constituindo relações supraindividuais mais igualitárias. Com isso somos convocados a nos tornar sujeitos sociais ativos, lutando pelo reconhecimento daquilo que consideramos justo e necessário – onde o conceito de direitos individuais cede espaço para o de direitos coletivos (CARDOSO, 1994).

A situação ocorre concomitantemente com a propagação dos perigosos preceitos neoliberais, onde a ampliação do ideal democrático se dá com a autonomia do Mercado em relação ao controle do Estado e pela defesa da capacidade de atuação da sociedade nos processos que lhes dizem respeito. Vale lembrar que a doutrina neoliberal defende a redução do papel do Estado tanto na esfera econômica quanto social, contrapondo-se ao Estado de Bem Estar (Welfare State) caracterizado por grande intervenção governamental por intermédio de investimentos que possibilitem o pleno emprego e valores trabalhistas universais básicos, com o respaldo assistencial necessário. Um dos efeitos deste preceito é a desorganização das instituições e serviços públicos reguladores, levando a uma crise de responsabilidade social do Estado.

Diante dessas reformulações nas relações e conceituações sociais, o que a sociedade busca é a estruturação de nova contratualidade, calcada no consenso dos interesses e administração das divergências, onde:

*“O próprio sentido da lei se redefine com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência dos direitos, nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem para a participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos. (...) A questão que se coloca diz respeito a possibilidade da construção democrática de uma ordem fundada na representação plural dos interesses e na garantia dos direitos.” (TELLES,1994, p.97 e 99).*

Mesmo diante de tantas divergências, instabilidades e insegurança quanto aos resultados efetivos dessas ações, as experiências participativas permitem o diálogo e o reconhecimento das divergências, construindo espaços públicos legitimados para a discussão das regras que regem as vidas de milhares de pessoas. Rebelar-se contra o “determinismo” sócio-cultural que as mazelas sociais tentam impor a grande parcela da população descrente da representatividade concreta da política tradicional. É nesse momento que o conceito de “bem público” se amplia, com a diversidade ganhando visibilidade e voz pela obtenção da validade e legitimidade dos interesses defendidos.

Dagnino (1994) complementa o raciocínio ao falar da reivindicação popular pelo acesso e definição do sistema político, prevendo uma alteração (ainda que pouco sensível) nas relações de poder. Isso não significa somente a intervenção popular nas decisões

estatais, mas um novo olhar sobre essas relações, mesmo porque essa adequação se deu não apenas pelas lutas sociais, mas também pela necessidade de mudança conceitual na atuação do Estado. Os novos contornos adquiridos pelas sociedades democráticas, principalmente no caso brasileiro, objetivam a ampliação da participação social nas decisões políticas. Seria possível pensarmos que a participação tem uma interferência consistente nas escolhas da sociedade? O grau de representatividade conduz ao aumento da eficácia?

A seguir, trataremos do período de reconstrução democrática na sociedade brasileira, como mecanismo de transformação sócio-política que permitiu a participação da sociedade no âmbito local de decisão referente às políticas públicas.

### **3 A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA REDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA**

A questão democrática assume uma posição de destaque nas discussões políticas do século vinte, num questionamento inicial em torno da desejabilidade da democracia e num estágio seguinte, principalmente no período pós-1945, sobre as condições em que se estruturou a democracia. Avritzer & Santos (2000) adentram nas discussões sobre a relevância da democracia na sociedade, centralizando o debate na busca por compatibilizar o regime democrático com o sistema capitalista. Segundo esses autores, muitos dos debates em torno dessa temática restringiam-se às propostas de conteúdo liberal, que enfatizavam a hegemonia democrática como forma de manter os limites de funcionamento do Mercado sem prejudicar a sociedade, e as marxistas, que se contrapunham às liberais e viam nessa proposta uma distorção da democracia, que jamais conseguiria dar um aspecto de equidade às relações de produção. Desse embate teórico surge uma proposta alternativa de modelo democrático, a democracia participativa.

Pensarmos em participação nos remete a períodos históricos não muito distantes, visto que a sua inserção na Sociedade Civil e nas políticas públicas ocorreu com o processo de democratização, com a busca pelos direitos sociais e cidadania. Tão relevante quanto o significado da democracia é a forma como ela se estabelece. Os autores supracitados explicam que a teoria elitista estabelece os preceitos que exercerão maior influência sobre os países em desenvolvimento, exaltando como elementos essenciais a contradição entre mobilização e institucionalização, a apatia política, o debate democrático centrado nas questões eleitorais, o pluralismo como ampliação da disputa eleitoral e a solução para o problema da participação por meio da discussão. Esse processo trouxe uma situação

paradoxal: a extensão da democracia (liberal) trazendo a degradação das práticas democráticas, quais sejam a participação e a representação.

Seguindo com a análise dos autores, recentemente, países como o Brasil e algumas nações latino-americanas, em face ao processo de luta contra os regimes ditatoriais, encamparam também um combate ao autoritarismo, de forma a limitar nos cenários democráticos recém instalados o poder do Estado e retirar de cena os atores políticos propensos a essa postura, sendo esse evento considerado como o processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado-Sociedade. O Brasil é tido como exemplo de ampliação e aprofundamento democrático, iniciada nos anos de 1970 e que teve prosseguimento nos anos 1980 e 1990, como um processo de formação sócio-histórica que buscou se definir rompendo como a trajetória cultural seguida até então pela sociedade. Diante disso, apresentam-se as teorias contra-hegemônicas (exemplificada neste estudo por J. Habermas), propondo novas regras resultantes da prática social e não como método para constituição de governo.

Pode-se afirmar que o final dos anos de 1970 representou para o Brasil um período de intensificação das lutas ao acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos, pela escolha direta dos representantes políticos, manifestação irrestrita da opinião e liberdade para participar de associações reivindicatórias para controle e planejamento político. O resultado dessas reivindicações foi a fundação efetiva da Sociedade Civil, com a delimitação de espaços para atuações sociais de maneira autônoma e democrática, o questionamento quanto à tradição democrática nacional e a incipiente diferenciação das práticas entre os atores sociais. No mesmo período, ocorre a crise internacional do Estado de Bem Estar e a introdução dos ideais neoliberais, ocorrendo o enfraquecimento do papel

do Estado e redefinição das suas atribuições, afetando de forma significativa a experiência brasileira de participação nas políticas sociais.

Este foi um período importante para o planejamento das ações a serem estabelecidas, por retratar uma conjuntura internacional marcada pela ruptura do equilíbrio do modo de produção Fordista/ Taylorista, resultante da estagnação econômica em escala mundial e conseqüente descrença quanto à possibilidade de retomada do crescimento por meio desse sistema produtivo. O Brasil mantinha um ambiente produtivo caracterizado pela atuação industrial em vias de amadurecimento que, mesmo vivenciando um dinamismo característico do período, não conseguia absorver a crescente mão de obra que se deslocava para os grandes centros urbanos em busca de condições de vida melhores<sup>7</sup>, além das restritas medidas políticas de geração de trabalho e renda. O governo da época entendia esta estagnação como conjuntural, resultante das elevadas taxas de inflação que levavam a distorções quanto à realidade dos recursos públicos disponibilizados e da política salarial necessária. Acreditavam que a superação desse problema viria com a retomada dos investimentos externos no nosso país e que, por conseguinte, resultaria no crescimento econômico nacional. Havia consenso, no entanto, de que os recursos internacionais voltariam a mover a economia brasileira quando o cenário internacional de crise tivesse sido superado.

Essa visão dos governos militares implicou num relativo imobilismo do poder público para enfrentar os efeitos da crise no contexto interno. É necessário acrescentar que o caráter centralizador dos governos militares, que caracterizou todo o período do progresso

---

<sup>7</sup> Houve um êxodo rural crescente e conseqüente urbanização desordenada devido à concentração dos grandes setores produtivos na região sudeste do país. Não foram traçadas verdadeiras políticas de desenvolvimento das potencialidades regionais, principalmente nas regiões norte e nordeste do país, privilegiando investimentos que atendiam uma parte restrita da força de trabalho e de recursos locais.

econômico brasileiro, pode ser considerado outro elemento importante e também um dos fatores desencadeadores da crise política naquele período. Por essas e outras razões a opinião pública demonstrava, cada vez com maior intensidade, sua insatisfação com a situação, passando a reivindicar a retomada do Estado democrático.

Dagnino (2002) considera que a Sociedade Civil brasileira foi, naquele período, o único núcleo que conseguiu resistir ao autoritarismo, uma vez que a formação de grupos sociais autônomos e democráticos teve relação com o combate ao regime. Graças à consolidação de associações civis, formadas por grupos atentos aos problemas sociais presentes na sociedade brasileira e que ordinariamente se repetem em outras sociedades capitalistas, houve um redirecionamento da idéia de direitos sociais, que passam a pressupor uma forma de atuação mais autônoma dos movimentos sociais em relação ao poder estatal, instituindo canais de negociação mais diretos. Através desses canais de negociação entendia-se ser possível atender mais prontamente as necessidades levantadas pela coletividade, superando o imobilismo e a centralização características dos governos autoritários. Nesse caso, a idéia de democracia participativa no Brasil demonstra estar relacionada diretamente como o processo de redemocratização recente, suscitando debates sobre o seu impacto na esfera de valores e do comportamento dos indivíduos e rompendo com práticas políticas opressoras.

Esse movimento libertário de então focalizava a participação no âmbito local, para pleitear o atendimento das demandas comunitárias, permitindo a implantação de políticas inovadoras, mas sem impedir a manutenção das práticas tradicionais, uma vez que a transição democrática teve uma duração relativamente longa e foi conduzida pelos atores relacionados com o poder autoritário. Por essa razão, o conceito de participação, segundo Gohn (2001), tem também uma forte conotação liberal, ao defender a idéia de pressão



popular interferindo diretamente nos órgãos públicos através de novos canais de interação entre governo e sociedade formalmente constituídos. Esse se configura no esboço institucional de um novo modelo de democracia, agora voltado para a participação popular.

Os primeiros sinais de que o governo militar autoritário estaria passando por mudanças ocorrem em 1979, com a aprovação da lei de anistia e a permissão da reorganização do sistema partidário. Todavia, o adiamento das eleições municipais, programadas para o ano seguinte, ocorre numa tentativa de apaziguar os clamores populares e levar ao enfraquecimento dos opositoristas políticos, ao mesmo tempo em que evitaria uma derrota governista neste início de processo transitório. Em verdade as concessões tinham um caráter limitado, visto que a centralidade do poder ainda estava com o governo ditatorial.

Na década de 1980 foi possível presenciarmos uma atuação mais visível dos movimentos sociais, devido ao fato do país se encontrar imerso em conflitos econômicos e sociais, bem como atrelado à grave crise financeira internacional. Encerra-se o período de exercício do poder estatal sem limites e inicia-se um outro ciclo, marcado pela dificuldade em tornar politicamente aceitáveis certas medidas. A intensificação das discussões sobre a abertura estatal para a presença popular resulta numa eleição presidencial indireta, que confirma a vitória do candidato opositorista e demarca nova fase histórica conhecida como Nova República.

Após discussões e insistência da opinião pública, começam a ter vigência no Brasil as instituições democráticas formais (eleições, livre organização partidária, liberdade de expressão e a nova Constituição, dentre outros), com formato moderno, participativo e pluralista de mediação. Esse decênio fica caracterizado por duas conquistas sociais: uma foi a estruturação das associações pluriclassistas, que buscavam o encaminhamento direto das

suas demandas ao poder público; a outra conquista se refere aos canais de acesso da população para a discussão de temas de interesse coletivo.

Percebe-se o delineamento mais claro dessa nova forma de participação, com maior descentralização do governo e ampliação das possibilidades de fiscalização pública. Esse processo passa a ser orientado pelos princípios de cidadania presentes na Constituição de 1988 e que prevê o compartilhamento das responsabilidades sociais entre o Estado e a Sociedade Civil, tanto na elaboração quanto na gestão das políticas públicas. Enquanto no país se aprovava uma Constituição notadamente democratizadora e balizada extensivamente na atuação do Estado, o cenário internacional seguia um rumo contrário, de ideais neoliberais de redução do poder público. A interferência do capital financeiro se torna presente em todo o mundo, passando a atuar de forma cada vez menos agregada à estrutura produtiva e regulações políticas, gerando a dependência dos Estados nacionais aos Mercados financeiros privados, os quais se tornam os controladores das decisões sobre as medidas econômicas desses países. Esses rumos divergentes resultarão em peculiaridades na definição e implantação das políticas sociais, com discussões acirradas a respeito de quais seriam os deveres do Estado e como a descentralização das ações interfere nisso.

*“Essas transformações no âmbito do Estado e da Sociedade Civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo declarado que caracterizava essa relação no período contra a ditadura perdem espaço para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta. A adesão a esse novo “paradigma” se dá, evidentemente, de forma diferenciada. Tal diferenciação se faz presente no interior do Estado, uma vez rompida a relativa homogeneidade do período autoritário, como no interior da Sociedade Civil, cuja heterogeneidade se desvela com o avanço da disputa pela*

*construção democrática e uma crescente diversificação de atores, interesses e posições políticas.” (DAGNINO, 2002, p.13).*

Em razão dessa nova tendência neoliberal, o Estado no Brasil começa a viver um momento de indefinição quanto às suas novas atribuições, pois a pressão social torna-se mais intensa, estando relacionada à exigência de que a participação da sociedade se efetive nas decisões políticas e na gestão de políticas públicas como solução para as desigualdades sociais que o poder público não consegue resolver. Há um clamor pela conciliação da configuração participativa aos pressupostos das tendências neoliberais que atentam para a redução do papel estatal. A fase de transição política tornou-se ainda mais delicada, visto que as bases participativas estavam sendo consolidadas a partir de uma estrutura institucional arcaica, fortemente caracterizada por práticas clientelistas e autoritárias.

Devemos ressaltar também que as propostas descentralizadoras e participativas dos movimentos sociais resultam em mudança no seu perfil: de reivindicativos e confrontadores com o Estado nas décadas de 1960 a 1980, passam a incentivar a institucionalização democrática (RAICHELIS, 2000, p.43). Os movimentos se tornaram reconhecidos por desempenhar atuações legítimas a partir do momento em que se organizam institucionalmente. Tal inovação institucional se justifica pela sugerida capacidade da Sociedade Civil organizada em introduzir mudanças na forma de condução das políticas públicas voltadas para a população mais necessitada.

A década de 1990 foi marcada por esta grande inovação, que busca uma atuação conjunta entre o poder estatal e a sociedade organizada, com o objetivo de reverter os efeitos perversos das desigualdades sócio-econômicas. O reordenamento político brasileiro tinha seus esteios no tripé estabilização monetária/ abertura comercial e financeira/

privatização de empresas e serviços públicos, para alcançar a modernização do Mercado interno. Se a proposta era de reverter o caminho trilhado até então, descentralizando as ações do Estado e conseguir superar os entraves socioeconômicos através de uma postura mais flexível, o projeto neoliberal seguido internacionalmente foi considerado como arriscado, sendo parcialmente aplicado por implicar numa abertura abrupta e total da economia nacional às variações internacionais, num confronto desigual com países que têm segmentos produtivos já amadurecidos. Além disso, essa ação permitiria aprimorar apenas os poucos setores econômicos ditados por interesses externos ao país.

Aliado a essas dificuldades, havia um diagnóstico de “crise de governabilidade” neste contexto de fim de século, devido ao fato das estruturas administrativas burocráticas do país não conseguirem demonstrar uma mudança de postura, mantendo o poder decisório ainda muito concentrado, a escassez de recursos públicos a serem distribuídos e o corporativismo. Com dificuldades em superar os problemas econômicos, as lideranças políticas brasileiras acabaram por aderir ao programa de estabilização monetária discutido na década anterior<sup>8</sup> e que prevê austeridade fiscal estatal, reformas administrativas, previdenciárias e fiscais de forma vinculada à reestruturação institucional.

Essa proposta de recuperação do sistema produtivo, aludindo a profundas mudanças econômicas e sociais, foi o processo inicial de implantação das teorias neoliberais do Estado mínimo no Brasil, ao defender a desregulamentação das atividades econômicas, privatizações do Setor Produtivo Público e abertura da economia para o Mercado

---

<sup>8</sup> Diante da crise dos países latino americanos no início dos anos 1980, foi formulada uma teoria a partir do consenso entre países desenvolvidos e instituições multilaterais de financiamento sediadas em Washington (como o BID, FMI e Banco Mundial), defendendo o Estado mínimo, com atuação restrita a produção de bens públicos tradicionais como defesa nacional e justiça, cabendo ao mercado as demais decisões. Para tanto, foram formuladas reformas econômicas e institucionais para promover o ajuste fiscal público, privatizações e desregulamentação das atividades econômicas, denominado “Consenso de Washington”. Vide HADDAD, Paulo, “*O dissenso de Washington*”, **Estado de Minas Economia**, nº 26, julho de 2000, p.16-17.

internacional, estreitando o espaço de exercício das políticas públicas. Com as finanças públicas corroídas (e sem perspectivas de pronta recuperação), frustrou-se o alcance do novo padrão de organização social, econômica e tecnológica necessário para o Mercado de Trabalho que despontava. Os percalços do processo de redemocratização conduziram a uma grande desilusão quanto às ambicionadas transformações estruturais da sociedade brasileira por meio da ação coletiva organizada (LEROY *et. ali*, 2002). Pensar no crescimento nacional exigiria a aceitação de sua efetivação dentro de um espaço de tempo mais elástico, por meio de um planejamento político das ações que impedisse uma situação de dependência do Estado diante da tendência econômica internacional, em detrimento das necessidades e especificidades da população.

Dessa forma, a redemocratização brasileira só alcançaria uma definição legítima com um grau aceitável de amadurecimento, obtido pelo controle público da aplicação dos recursos e formulação das políticas públicas através da parceria entre Sociedade Civil e Estado. Com as políticas públicas sensíveis aos novos rumos da economia e o Mercado de Trabalho submetido aos novos ditames econômicos, há uma tentativa em minorar os custos sociais salientados por este momento, principalmente na manutenção dos postos de trabalho formais e de melhor qualidade. Contudo, uma nova forma de pensar e fazer política se delineia, orientada pelas conquistas cidadãs de participação estabelecidas pela restauração da democracia política.

### **3.1 Mudanças no cenário da gestão pública: as políticas públicas de geração de trabalho e renda (PPTR's)**

Podemos considerar, de forma genérica, que as políticas públicas são as ações construídas de forma a viabilizar a solução de problemas que afetam a sociedade sob os

mais diversos aspectos (como saúde, segurança, trabalho entre outros). Por isso que as tentativas governamentais para a correção das distorções surgidas nas esferas sociais desde a transição dos anos de 1970 para os anos de 1980 demandaram discussões e propostas que objetivassem resolver, ou ao menos minorar, os problemas referentes à oferta de trabalho e geração de renda.

Em 1975 é implantado o Sistema Público de Emprego (SPE) com a criação do SINE (Sistema Nacional de Emprego), que tinha o intuito de organizar e estimular o Mercado de Trabalho, principalmente as empresas que estavam incrementando a Indústria de Base nacional (Siderurgia, Petroquímica, etc.), através da intermediação de mão de obra e melhorando o nível de formação profissional. Perante o atraso tecnológico brasileiro, as empresas que utilizavam os recursos foram as mais afetadas, penalizando os profissionais com menor escolaridade, que acabaram excluídos dos melhores postos de trabalho. Em contrapartida, a formação e o constante treinamento profissional foram apontados como as alternativas<sup>9</sup> possíveis para atender às novas demandas de conteúdo que os novos postos ocupacionais exigiam, como prerrogativa contencionista do avanço do desemprego e da desfiguração das relações de trabalho (POCHMANN, 1999/ 2000).

As transformações internacionais no Mercado de Trabalho e na seguridade social motivaram uma mudança no foco das políticas públicas, permitindo melhor adequação para a realidade que se delineava, bem como oferecer mais subsídios para os trabalhadores segurados pelo sistema. Uma das alternativas propostas foi a criação do Seguro Desemprego em 1986, a intermediação e o benefício concedido ao trabalhador

---

<sup>9</sup> Baseado na teoria do capital humano, que atribui à educação a potencialização das oportunidades de inserção na vida produtiva. É uma teoria contestada pela sua mistificação das relações capitalistas e desigualdades do sistema. Mais detalhes em FIDALGO & MACHADO, Dicionário de Educação Profissional, p.46 e 141, 2000.

desempregado tornaram-se as principais ações do SINE nesse novo momento. O emprego torna-se o tema central das políticas sociais da atualidade, em que os gastos públicos com as políticas de emprego demonstram que o Estado vêm buscando parceria com a sociedade para minimizar as mazelas sociais.

Há que se ressaltar que o sistema produtivo capitalista segue uma tendência de produzir ocupações precárias em contraposição aos poucos empregos com atividades de conteúdos complexos e de contratação em bases formais, resultando em problemas estimuladores da pobreza como o desemprego e o subemprego, além dos acidentes ou doenças profissionais. Perante uma situação que se mostra cruelmente perseverante, há uma demanda pela proteção social baseada nos princípios clássicos do *Welfare State* social democrata: a harmonização dos ideais igualitários, crescimento e pleno emprego; a otimização do emprego e minimização da dependência das políticas de bem estar. Mas a demanda atual pelo exercício administrativo baseado na redução reguladora estatal exige uma estrutura organizacional altamente especializada e que privilegie a decisão autônoma, levando ao surgimento de novos atores no cenário político.

A necessidade de aperfeiçoar o Sistema Público de Emprego favorece uma recomendação constitucional decisiva para o papel dinamizador do Estado na implantação das políticas públicas de geração de trabalho e renda (PPTR's), assim como garantindo o custeio do programa através de fonte própria de financiamento. Foi assim que em 1990 definiu-se um novo programa para o Seguro Desemprego, ampliando as ações oferecidas, que passam a abranger: o benefício financeiro, a intermediação da mão de obra, a geração de emprego e renda, a (re) qualificação profissional e coleta de dados informativos sobre o funcionamento do Mercado de Trabalho.

O financiamento dessas ações se torna garantido com a criação no mesmo ano do Fundo de Amparo ao Trabalhador <sup>10</sup> (FAT), um fundo contábil previsto na Constituição para o custeio de programas do seguro desemprego. A gestão do FAT é de responsabilidade do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), um órgão federal tripartite e paritário, com representantes do governo, empregadores e trabalhadores, que monitora a gestão desse recurso nas esferas estaduais (Comissões e Conselhos Estaduais de Emprego) e municipais (Comissões e Conselhos Municipais de Emprego), alocando-os por meio de instituições financeiras para a geração de emprego e renda (a partir de 1994) e para a execução de ações de qualificação profissional do trabalhador (com início em 1996).

As PPTR's financiadas pelo FAT buscam mobilizar os atores sociais para formar a parceria necessária que permita a implementação dos projetos de auxílio ao trabalhador e por isso se desdobram em duas dimensões:

- Como **políticas compensatórias** – estão voltadas à proteção dos trabalhadores em situação de desemprego ou em risco eminente, através de uma assistência financeira temporária. Incluem o pagamento de benefícios como seguro desemprego ou abono salarial e a intermediação profissional, de encaminhamento para uma nova oportunidade de trabalho (feito pelo SINE). São conhecidas como políticas passivas.
- Como **políticas de investimento e acesso a crédito** – visam oferecer oportunidades de melhoria e crescimento da capacidade produtiva. São chamadas de políticas ativas, por alocar os recursos para a expansão da economia com desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Este fundo foi previsto na Constituição de 1988 (artigo 239) e regulamentado pela lei nº 7998/90. Sua fonte de recursos advém das contribuições sociais dos setores público e privado e incidentes sobre o faturamento das empresas (PIS, Pasep), além dos encargos resultantes dos juros e correções dos empréstimos. É gerido pelo CODEFAT, que desde a sua criação tornou-se o mais importante instrumento para o avanço dos programas públicos criados no período.



social. Incluem os projetos de qualificação profissional e de escolarização do trabalhador, oferta de crédito a micro ou pequenos empreendimentos e modernização da legislação trabalhista. São políticas de promoção à empregabilidade da força de trabalho e reforma do marco legal, visando à criação de empregos de qualidade.

As PPTR's brasileiras se mostraram atentas aos novos rumos da economia em que o Mercado de Trabalho está submetido aos novos ditames econômicos, mas buscando minimizar os custos sociais salientados, principalmente na manutenção dos postos de trabalho formais e de melhor qualidade. Mesmo sendo considerada “tardia”, é inegável essa contribuição na estruturação de um verdadeiro sistema público de emprego, pela reorganização e articulação das ações preexistentes, conferindo uma nova roupagem institucional e ao mesmo tempo favorecendo a mobilização de ações e recursos para as necessidades das localidades beneficiadas pelo programa. Afinal propõe-se a descentralização das ações com o partilhamento de responsabilidades, surgindo uma nova forma de pensar e fazer política.

### **3.2 Os Conselhos Gestores e a emergência de uma nova condição de participação nas PPTR's**

Perante a ineficácia quanto ao combate das distorções sociais presentes na sociedade moderna capitalista, Offe (1999) sugere como regulador das relações sociais a atuação conjunta do Estado, Mercado e Comunidade, onde o primeiro elemento se responsabiliza pelo controle coletivo e proporciona as melhorias necessárias para a sociedade, o segundo é

a personificação da ação e o terceiro deve se responsabilizar pela concretude do planejado. A combinação dessas atribuições é o que podemos entender como “política pública”, permitindo o andamento mais equilibrado da sociedade, através de um modelo de participação eqüitativa voltado para o atendimento das necessidades coletivas.

*“A política pública é entendida como um processo de decisão, onde se estabelecem os princípios, as prioridades, as diretrizes que organizam programas e serviços nas diversas áreas que afetam a qualidade de vida do cidadão. A noção de política pública corresponde a formas de intervenção econômico-social com vistas a um projeto de nação. (...) na política pública participam do processo de decisão o governo e a Sociedade Civil organizada.” (MEHEDFF, 2002, p.13).*

O princípio da cidadania norteou a construção da Constituição de 1988, tendo como meio de execução o direito participativo e permitindo a consolidação dos Conselhos Gestores. A reforma administrativa estatal no Brasil entendia essa proposta de estrutura colegiada como forma de diálogo entre diferentes esferas da sociedade. Dagnino (2002) define a natureza do “encontro” entre o Estado e a Sociedade Civil de duas maneiras. No primeiro tipo as relações são formalizadas, inclusive por instrumento legislativo, adquirindo um caráter mandatário que definirá de forma decisiva a sua prática. O segundo tipo se refere às relações menos formalizadas, com objetivos e procedimentos variáveis e sempre de acordo com o contexto em que atuam. Os atores envolvidos em ambos os casos são o Estado, nos seus mais variados níveis do Executivo (Federal, Estadual e Municipal), bem como a Sociedade Civil, representada por diversos tipos de movimentos sociais

(Associações Comunitárias, de Profissionais, Sindicatos, Universidades, Ong's, etc.) e o Setor Produtivo, envolvidos diretamente com a área em discussão.

A promulgação do modelo gestor de ações sociais num contexto de reformas políticas internacionais, com predominância do ideário neoliberal, gerou desconfiança quanto à possibilidade concreta de intervenção da sociedade. Deve-se esta situação às mudanças perceptíveis nas políticas assistenciais e de geração de emprego, numa busca por parte do Estado brasileiro em flexibilizar as suas relações com o Mercado de Trabalho, como já ocorria na Europa e EUA. Veremos a seguir que apesar da tentativa de aproximação, a atuação da sociedade ainda é restrita e, em algumas situações, instrumental, através de fóruns de participação calcados em relações conflituosas e baseadas em relações hierarquizadas.

Segundo o que foi apresentado, optamos por tratar nesse trabalho um dos modelos participativos que se difundiu de forma bastante intensa nos últimos anos no contexto brasileiro, que é o chamado Conselho Gestor. Escolhemos esta instância de participação híbrida principalmente porque ela tem sido pensada como estratégia para se buscar modificar a configuração e a atuação conservadora que o Estado vem desenvolvendo a partir da disseminação do neoliberalismo e da dissociação introjetada por essa tendência do Poder Público e do Mercado Econômico da dimensão social e de suas reivindicações.

No Brasil, estes Conselhos são considerados espaços de interação formalizados e estáveis, que se caracterizam pelo desempenho de funções consultivas ou deliberativas referente às políticas públicas. As representações do Governo, do Mercado e da Sociedade se fazem visíveis e necessárias para que as políticas sociais possam ser conduzidas de forma transparente e voltadas para as reais necessidades levantadas pela população e demais setores da sociedade, participando da configuração e do escopo das políticas

públicas, bem como fiscalizando onde e de que maneira os recursos disponibilizados para o desenvolvimento das ações públicas deverão ser aplicados.

Ressalta-se o fato de que os Conselhos Gestores são formalmente institucionalizados, garantindo à Sociedade Civil organizada assento legal junto ao poder público nos fóruns de discussão, configurando uma espécie de prestação de assessoria especializada que repercute na gestão pública.

*“Os Conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da Sociedade Civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo” (GOHN, 2001, p.178).*

A mudança legislativa brasileira privilegiou os princípios da participação, descentralização e controle compartilhado entre o Estado e a Sociedade Civil organizada, onde esta última adquire status privilegiado de poder ao ser convocada a participar de todo o processo de constituição das políticas sociais num novo espaço, uma esfera social-pública ou pública não-estatal (GOHN, 2001). O governo passa a adotar um discurso crítico ao assistencialismo, sob a argumentação de que as PPTR's são consideradas subsídios iniciais para o enfrentamento dos problemas oriundos da desigualdade social. Reforçando essa argumentação, o diferencial alegado seria a concepção das ações públicas calcadas numa construção coletiva, envolvendo os interessados na questão (o Estado, empresários, trabalhadores) e considerando-se as diversidades regionais.

Há a possibilidade de redefinição do papel e das relações entre os atores sociais, bem como a proposta de uma nova modelagem à construção de políticas públicas, através do diálogo e da participação como forma de busca permanente de soluções para os problemas atinentes à coletividade. Como resultado dos movimentos sociais contrários ao poder centralizador do Estado surge a proposta de participação através dos Conselhos Gestores, espaços democráticos de decisão e responsabilidade sobre as formas e recursos para a condução das PPTR's. Todavia, o aprofundamento dos debates em torno dessas questões se fazem ainda necessários, principalmente para esclarecer as intenções do fortalecimento da atuação da Sociedade Civil, pois muitos setores da sociedade brasileira entendem essas ações como a transferência das atribuições do Estado para a Sociedade Civil.

Como indicamos em vários momentos do capítulo, o nosso propósito é realizar uma reflexão sobre a capacidade de articulação entre o Estado e a Sociedade Civil organizada, de forma que o processo de aproximação permita dinamizar a inclusão socioeconômica da população brasileira através das políticas de trabalho e renda, que são intermediadas pelo Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais (CETER/MG).

Nossa atenção a esse instrumento de mediação se deve ao seu caráter inovador, propondo uma gestão participativa de resgate dos débitos sociais acumulados pelo modelo produtivo através do desenvolvimento sustentado pelas políticas públicas com a intervenção e controle de toda a sociedade. Ao mesmo tempo que a proposta surpreende pelas possibilidades de mudança, alerta para a aplicabilidade de certas medidas que permitam a adequação das ações, como a equidade decisória nas relações entre as partes envolvidas.

*“Somente um comprometimento com a eficiência, em que todos podem ganhar, desde que a solução certa seja descoberta, onde a tomada de decisão esteja mais voltada para a decisão do que para a negociação e responsabilização, pode substantivamente legitimar a independência política dos Conselhos reguladores.” (MAJONE, 1999, p.30).*

Apesar do período de transição política no Brasil ter sido muito delicado, visto que as estruturas de participação social estavam se consolidando sobre uma base institucional arcaica, esperava-se que a intervenção da sociedade pudesse resultar num exercício político mais construtivo. A busca pela vocalização dos interesses coletivos num espaço que permitisse a participação nas decisões estatais tornou-se o eixo central desse processo histórico. Recentemente, a participação adquire novo status, com a ascensão de partidos políticos opositoristas às elites tradicionais nos âmbitos municipal e estadual, de modo que as reivindicações partem não mais de pequenos grupos informais e sim de agrupamentos socialmente organizados em torno de projetos que representem os interesses da coletividade. Eles procuram o rompimento com a prática de decisão impositiva, “de cima para baixo”, que desconsidera as necessidades peculiares da coletividade a ser beneficiada.

Conforme definido por Gohn (2001), a idéia de participação cidadã vem como resultado da universalização dos direitos sociais, ampliando a abrangência do conceito de cidadania e numa reordenação do papel do Estado, com atuação mais limitada e recebendo atores sociais de posições político-ideológicas divergentes, mas com interesses em áreas comuns. A implementação de espaços discursivos para a formulação de políticas públicas corporifica essas modificações e passa a vigorar mais intensamente com a regulamentação da lei de repasse de recursos para as áreas sociais, em 1996 - até então o seu número era

pouco significativo como intermediadores na descentralização para transferência de recursos federais às federações e municípios.

O ambiente apreendido pelo Conselho Gestor se refere às estruturas político-institucionais permanentes constituídas de forma plural e paritária por membros da Sociedade Civil e governamental. Caracteriza-se pelo estabelecimento mútuo do reconhecimento do direito à apresentação de questões para o debate, argumentação e deliberação acerca do interesse público e considerando sua agenda setorial, criando novos parâmetros para formulação e monitoramento das políticas públicas. Segundo Tatagiba (2002), os Conselhos Gestores se dividem em três tipos:

- *Conselhos de Programas:* esses se vinculam aos programas governamentais concretos, em geral ações emergenciais de incremento a permitir acesso a bens e serviços elementares ou de metas econômicas. Geralmente contam com a participação do público-alvo dos programas, atuando com instituições parceiras. Alguns exemplos são os Conselhos de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar e de Emprego (como o CETER/ MG).
- *Conselhos de Políticas:* são políticas previstas em legislação (de caráter obrigatório ou não) e são mais estruturadas. Buscam a universalização dos direitos sociais e garantias para o seu exercício, através da fiscalização e planejamento das ações. Estabelecem fóruns de debates com os grupos de interesse específico, mas ampliando para a participação de grupos normalmente sem acesso ao aparelho estatal. Fazem parte deste modelo os Conselhos da Saúde, de Assistência Social e OP's (Orçamentos Participativos).

- *Conselhos Temáticos*: normalmente criados por iniciativa local, são encontrados na esfera municipal e não têm obrigatoriamente vinculação direta com a legislação nacional. Com formatos mais flexíveis, apesar de parecer com o modelo de Conselho de Políticas, os temas seguem as peculiaridades políticas e sociais regionais. Exemplos desse modelo são os Conselhos Municipais de Direito da Mulher, de Cultura e de Patrimônio Cultural.

Segundo a autora supracitada, as inovações oferecidas por esse modelo democrático de participação são a sua *composição plural e paritária*, representando igualmente os atores e suas posturas diversas e até mesmo antagônicas, a proposição do *processo dialógico* como instrumento para construir decisões convergentes e por funcionarem em *instâncias deliberativas*, garantindo legalmente a relevância dessa instância para formular e controlar as políticas implementadas (2002, p. 54-55).

Mesmo que os Conselhos sejam considerados canais de intervenção social nas políticas públicas, a mobilização dos atores sociais é a ferramenta democrática que permite atingir a eficácia das proposições, em que pese o interesse participativo, a representação legítima dos anseios do grupo social representado e o apontamento de alternativas viáveis para solução dos problemas sociais colocados em debate. Segundo Tatagiba (2002), estudos<sup>11</sup> realizados no país indicam que a função de um Conselho não representa uma tarefa de fácil condução e tampouco os resultados obtidos sobre a sua eficácia sejam incontestes.

---

<sup>11</sup> Para maiores informações, ver pesquisa comparativa realizada por esta e outros autores no livro “Sociedade Civil e Espaços Públicos (2002)”, organizado por Evelina Dagnino.



Esta afirmação se deve ao fato de que existiu uma grande expectativa quanto à participação popular na reversão do padrão de planejamento e execução das políticas públicas brasileiras, com a sociedade mais próxima desse processo e combatendo a tendência do Estado em “confundir” os interesses coletivos com os interesses de grupos que estão às voltas com o poder governamental. A constatação dessa situação limitadora da dinâmica, principalmente pelo difícil acesso ou mesmo desconhecimento sobre políticas participativas, resulta numa incredulidade e até mesmo num “desinteresse” em participar dessas representações colegiadas pela complexa tradução em práticas realmente inovadoras.

Considerando o exposto, são feitos alguns questionamentos sobre a atuação dos Conselhos Gestores, personificado nesse estudo pelo CETER/ MG, sobre qual é o seu papel, qual a relevância do caráter deliberativo na ampliação participativa e quais são as responsabilidades e limites decisórios do colegiado. Estas são questões que permitirão a verificação do fortalecimento institucional do CETER/ MG, assim como também é certo lembrar que o pouco tempo de existência dos Conselhos Gestores, e tempo mais restrito tem o CETER/ MG, com apenas cinco anos de funcionamento, não nos permite fazer uma análise conclusiva, uma vez que a resistência desse tipo de organização perante as adversidades representa um ganho democrático relevante, ainda que os princípios normativos precisem ser adequados ao contexto em que se inserem.

A principal hipótese com a qual trabalharemos é a de que o “diálogo social” proposto com a criação do CETER/ MG ainda tem alcance bastante limitado, em contraponto à idéia de política pública enquanto resultado da articulação das intenções dos atores sociais, onde é necessário o diálogo para se alcançar o consenso entre Estado/ Mercado/ Sociedade, que ampliará a possibilidade de alcance dos objetivos almejados. Para

averiguar a validade desta hipótese, vamos colocar em discussão algumas questões que nortearão o trabalho:

- As mudanças paradigmáticas que vivenciamos favorecem a revisão dos papéis de cada um dos participantes e ressalta a importância da interconexão entre os mesmos como solução aos reveses. É possível vislumbrarmos esta nova realidade dentro da experiência brasileira de debates promovidos para a formação das PPTR's, destacado pelo CETER/MG?
- As teorias neoliberais levam a uma redefinição das proposições de ação estatal, com atuação fracionária e calcada na percepção compensatória, principalmente nas localidades aonde ocorre o predomínio das disparidades socioeconômicas e de déficit educacional. A idéia de implantar Conselhos Gestores está voltada para a promoção de decisões com cunho deliberativo, por isso podemos dizer que conta com elementos da teoria discursiva e participativa e sua nova ótica de intervenção da sociedade ou continua perseverando a essência da representatividade e sua limitação participativa? O CETER/MG aponta para estas mudanças?

As verificações dessas demandas ocorrerão ao longo do estudo e contarão com o suporte da análise dos dados obtidos na verificação de documentos oficiais e relatórios dos governos estadual e federal, além de informações complementares obtidas nas entrevistas em profundidade com os representantes do Conselho. Informações adicionais poderão ser utilizadas, como dados estatísticos e artigos de revistas especializadas. Iniciaremos as nossas atividades avaliativas a partir do próximo capítulo, falando sobre o CETER/MG e como ocorre o seu funcionamento.

#### **4 O CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO, EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA NO ESTADO DE MINAS GERAIS (CETER/MG)**

Nesse capítulo faremos uma breve apresentação do CETER/ MG, de forma a esclarecer quanto a sua criação, planejamento de sua estrutura e quais são os seus objetivos. As informações aqui compiladas foram disponibilizadas pelo próprio Conselho Deliberativo através de documentos, relatórios, entrevistas e materiais técnicos para formação e consolidação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Nessa primeira etapa da análise faremos à apresentação institucional, que servirá para a compreensão daquilo que os atores apresentados nos capítulos anteriores chamam de uma nova cultura democrática de mobilização dos sujeitos sociais inseridos nos órgãos de intervenção pública.

Essa proposta de institucionalização, implantada no período de redemocratização política, tem como componentes legais mecanismos que permitem formalizar elementos socialmente construídos como a participação e a coerção, ao mesmo tempo em que fornece uma responsabilidade adicional ao poder público, o de levar ao conhecimento da sociedade a possibilidade da sua mobilização sócio-política em busca da realização no plano das políticas públicas dos seus próprios interesses. Esse novo elemento decorre da possibilidade dos atores sociais experimentarem a partilha da gestão de programas públicos, efetivar suas reivindicações através de políticas calcadas no consenso entre agentes presentes na cena política – sendo, assim, uma ação que deve resultar da convivência de diferentes anseios, mas que devem acordar a respeito de pautas relevantes a todos.

O capítulo nos fornecerá, portanto, os elementos necessários para a compreensão do verdadeiro papel do CETER/ MG no modelo de gestão pública descentralizada, regulamentando o direito constitucional à participação. Nos capítulos subsequentes

retratamos a potencialidade da atuação conselheira, conforme nos permitiu a análise das atas e da vivência conselheira, por meio de observação participante em reunião pública do CETER/ MG e de entrevistas semi-estruturadas com os conselheiros sobre esta questão. Nesse último caso, destacamos que as análises incidiram sobre a própria fala dos conselheiros.

#### **4.1 – O CETER/ MG como instrumento participativo da sociedade**

Ao privilegiar neste estudo o CETER/ MG, Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais, salientamos o nosso esforço em tornar visíveis as inovações trazidas pelo modelo de gestão participativa e o impacto da intervenção social na gestão das PPTR's. Os desafios demandados por esta nova fase requerem a reformulação das funções e competências dos atores sociais envolvidos, permitindo uma atuação mais efetiva, onde a discussão e o monitoramento da descentralização decisória se tornem perceptíveis.

A vigência de instituições participativas demonstra, em certo sentido, o avanço da consolidação da gestão democrática em nosso país, o que nos permite atribuir a estas novas instâncias políticas uma capacidade de minimização do efeito centralizador do modelo político representativo. Isto porque através dos Conselhos a sociedade tem a possibilidade de se posicionar diante das políticas e ações do governo, implementando e fiscalizando as ações planejadas simultaneamente, bem como minimizar as adversidades enfrentadas pela coletividade devido, entre outras razões, aos desacertos governistas na definição das ações.

O CETER/ MG, como também os demais formatos de Conselhos Gestores, é tido como um instrumento político importante para o bom funcionamento do Sistema Público de Emprego, pois é um órgão de caráter interinstitucional, que tem a responsabilidade de

decidir sobre a implantação dos programas que utilizam recursos do FAT dentro das unidades da federação brasileira e propor ações que favoreçam a parceria entre a sociedade e o poder público na geração de trabalho, emprego, renda e qualificação profissional, articulando e direcionando para um ponto comum estes interesses múltiplos.

Como o Conselho prioriza o aspecto deliberativo, as ações políticas são estruturadas por meio de programas que abrangerão direta ou indiretamente toda a coletividade, num processo decisório que combina a participação dos atores envolvidos para construir acordos sobre as diretrizes a serem seguidas. É possível que o experimento estruture um espaço de reflexão acerca de temas relevantes e elaboração da agenda pública de políticas sociais, do qual os cidadãos até então eram excluídos.

Todavia é imperativo considerar as limitações e os problemas do processo, como Dagnino (2002) afirma. Ela nos fala dos riscos desses mecanismos participativos, sob o pretexto de fortalecer as instituições democráticas e da cidadania, mas que na verdade permitem aos agentes estatais manterem obscuro o grau de compartilhamento das responsabilidades e de poder decisório, dificultando a atuação dos gestores públicos. O Estado, na verdade, faz uso da esfera privada para reestruturar o poder deliberativo, através da regulamentação jurídica e da obrigatoriedade para criação de espaços alternativos que auxiliem a administração pública. O questionamento sobre este tipo de experimento é que a reestruturação incide no compartilhamento do aspecto financeiro, sem suprimir a relevância decisória original estatal, ou seja, compartilha as responsabilidades sem definir claramente o alcance do compartilhamento de poder.

É necessária a atenção também para o que Tatagiba (2002) considera como eficácia da partilha do poder, mais atenta para o controle da aplicação dos recursos do que para vocalizar a capacidade deliberativa dos Conselhos Gestores. Destaca-se com isso o

estabelecimento de regras de organização participativa e deliberativa, de forma a ampliar o uso do instrumento dialógico na firmação de acordos sobre os problemas sócio-econômicos. Isso permite que a esfera pública assuma sua responsabilidade na formulação das normas que regem o Conselho, onde os membros fazem propostas condizentes com sua competência e as sugestões são encaminhadas para o poder executivo, que tem a decisão final. É justamente esta situação discussiva que pode certificar ou não a aplicabilidade do processo participativo calcado em verdades divergentes e propositivas, da revisão das relações entre a Sociedade Civil e o Estado. A consagração da participação só será possível se a relação entre os atores sociais envolvidos permitir a deliberação, superando o servilismo ou cooptação referente aos interesses unilaterais governamental. E a experiência participativa é o meio necessário para o aprendizado dessa nova atitude.

## **4.2 O CETER/ MG**

A implementação do CETER/ MG ocorreu em 27 de Julho de 2000, ao ser sancionada pela lei estadual nº 13.687 com o intuito de substituir a Comissão Estadual de Emprego (CEE), que havia sido criada pelo Decreto nº 36823 de 27/04/1995 como exigência das Resoluções nº 64 e 80 do CODEFAT (Conselho Deliberativo do FAT) e estratégia descentralizadora das ações e de repasse dos recursos mediante aprovação em assembleias públicas e por meio da criação de um Sistema Público de Emprego. A implantação e funcionamento do Conselho e de sua Secretaria Executiva dependem, desde o início, dessas ações e dos recursos disponibilizados pelo governo do Estado, que deveria assegurar a estrutura física e de pessoal necessária junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE).

Segundo constatamos, a conversão da Comissão para Conselho<sup>12</sup> decorreu da aclamação dos membros do colegiado pela criação de um órgão gestor com caráter deliberativo, permanente e autônomo, de forma a se desvincularem da unilateralidade da vontade política dos órgãos públicos com os quais tinha uma ligação direta, como ocorreu na fundação da CEE, onde um decreto estabelecido pelo poder executivo fez com que a criação e especificação das atribuições da Comissão fosse centradas nas decisões públicas sem consulta popular.

*“Sua principal finalidade (do CETER) é atuar de forma conjunta com todos os níveis de governo (União, Estados e Municípios) na implantação de programas de geração de trabalho, emprego e renda, ou seja, na constituição do Sistema Público de Emprego e propor novas ações ligadas às especificidades de seu Mercado de Trabalho. Elas devem discutir e analisar os problemas do Mercado de Trabalho local, deliberar, acompanhar e avaliar os programas executados com os recursos do FAT e propor aperfeiçoamentos desses programas”* (Disponível em: <[www.ceter.mg.gov.br/institucional/index.htm](http://www.ceter.mg.gov.br/institucional/index.htm)>)

Pelos princípios do modelo deliberativo, o CETER/ MG reúne os elementos necessários para uma organização democrática participativa, por ser uma instância colegiada de caráter permanente, com composição tripartite e paritária e cuja finalidade básica é participar da implantação dos programas do Sistema Público de Emprego nos municípios mineiros, propondo ações vinculadas à realidade local do Setor Produtivo. Sua composição permanente se deve à inalteração dos seus princípios norteadores,

---

<sup>12</sup> A motivação para a substituição de um modelo de estatuto para outro, segundo apuramos na própria instituição, é a forma de atuação que passou a existir, mais autônoma e com maior número de representantes. Enquanto que a CEE surgiu por meio de um decreto estabelecido pelo CODEFAT em 1994, o CETER/ MG é implementado como uma representação colegiada criada pela mobilização social que busca aprimorar a representatividade social neste instrumento.

independente das modificações na representação do poder local ou das entidades que a compõem, assim como responde por uma obrigatoriedade prevista em lei para o repasse de verbas a serem aplicadas nesta área. Sua constituição deliberativa é um dos elementos da representação democrática, porque define e aprova as políticas e programas sociais de responsabilidade do Conselho financiados com recursos públicos, através do sistema horizontal de cooperação entre as três esferas sociais (trabalhadores, empregadores e governo) representadas em igual número nas bancadas do Conselho.

A composição do CETER/ MG seguiu orientações legais, conforme estabelecido por uma legislação específica definida em plenária própria e submetida à aprovação do poder executivo federal, prevendo a homologação e publicação em Diário Oficial para garantir a validade da decisão. A seguir reproduzimos as atribuições definidas para o Conselho:

## **FIGURA 2** **Regimento Interno do CETER/ MG**

- I. Aprovar seu Regimento Interno e alterações posteriores observando a Lei n.º 13.687 de 27 de julho de 2000 e as Resoluções n.º 63 de 28 de julho de 1994, a de n.º 80 de 19 de abril de 1995, n.º 114 de 1º de agosto de 1996 e n.º 227 de 09 de dezembro de 1999;
- II. Homologar o Regimento Interno das Comissões/ Conselhos Municipais ou Intermunicipais, obedecidos aos critérios fixados pelo CODEFAT e a Lei n.º 13.687 de 27 de julho de 2000;
- III. Incentivar a instituição de Conselhos Municipais de Trabalho pelas Câmaras dos Vereadores, homologá-los e assessorá-los, em conformidade com as Resoluções n.º 63, de 28 de julho de 1994, n.º 80 de 19 de abril de 1995, n.º 114 de 1º de agosto de 1996 e n.º 227 de 09 de dezembro de 1999 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador - CODEFAT e a Lei n.º 13.687 de 27 de julho de 2000;
- IV. Propor aos órgãos públicos e entidades não governamentais e em especial ao SINE e às outras agências públicas de emprego, com base em relatórios técnicos, projetos do Grupo de Apoio Permanente - GAP, Câmaras Setoriais e outras fontes, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e de desemprego estrutural e conjuntural sobre o Mercado de Trabalho;
- V. Articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisas, com vistas à obtenção de subsídios para o aprimoramento e orientação de suas ações, da atuação dos



órgãos integrantes do Sistema Nacional de Emprego, as outras agências públicas de emprego, como também das ações relativas ao Programa de Qualificação Profissional e ao Programa de Geração de Emprego e Renda;

VI. Promover o intercâmbio de informações com outros Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Comissões Municipais de Emprego, objetivando a integração do Sistema e a obtenção de dados orientadores de suas ações;

VII. Proceder ao acompanhamento e fiscalização de recursos públicos oriundos do FAT alocados mediante convênios, contratos e parcerias nacionais, em programas de geração de trabalho, emprego, renda e qualificação profissional, ao Sistema Nacional de Emprego e às outras agências públicas de emprego, ao Programa de Apoio à Geração de Emprego e Renda e ao Programa de Qualificação Profissional;

VIII. Participar na elaboração do acompanhamento e da execução do plano de trabalho do Sistema Nacional de Emprego - SINE e das outras Agências públicas de emprego e propor a reformulação de suas atividades e metas, quando necessário, em consonância com as diretrizes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE / CODEFAT);

IX. Estabelecer políticas de trabalho, emprego, geração de renda e qualificação profissional, nos setores de atividades econômicas mediante criação de Câmaras Setoriais, na forma de lei;

X. Elaborar projetos e formular propostas que possibilitem a obtenção de recursos para a geração de trabalho, emprego e renda e qualificação profissional em Minas Gerais, estabelecendo convênios e/ ou parcerias quando necessário;

XI. Examinar, em primeira instância, o Relatório de Atividades, apresentado pelos programas/ projetos de geração de trabalho, emprego e renda e qualificação profissional desenvolvido no Estado;

XII. Criar o Grupo de Apoio Permanente - GAP com composição tripartite e paritária, em igual número de representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público, do qual poderá, a seu critério, constituir subgrupos temáticos, temporários ou permanentes, de acordo com as necessidades específicas;

XIII. Subsidiar, no âmbito estadual as deliberações do CODEFAT;

XIV. Receber, analisar e divulgar, sob os aspectos quantitativos e qualitativos, os relatórios de acompanhamento dos projetos financiados com recursos públicos inclusive os do FAT;

XV. Acompanhar, de forma contínua, os projetos em andamento nas respectivas áreas de atuação;

XVI. Articular-se com entidades de formação profissional, escolas técnicas, sindicatos da pequena e microempresas e demais entidades representativas de empregados e empregadores, na busca de parceria para a capacitação e assistência técnica dos beneficiários de financiamentos com recursos públicos e privados, inclusive os do FAT e nas demais ações que se fizerem necessárias;

XVII. Examinar, aprovar e encaminhar ao MTE/ CODEFAT, os projetos oriundos de Minas Gerais que demandem aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, de acordo com os critérios do MTE/ CODEFAT e observadas as características e prioridade regionais;

XVIII. Indicar, obrigatoriamente, as áreas e setores prioritários para alocação de recursos no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda;

XIX. Acompanhar e orientar o desenvolvimento dos Programas de Geração de Emprego e Renda e de Qualificação Profissional, assegurando a correta e eficaz aplicação dos recursos e encaminhar os relatórios solicitados ao MTE/ CODEFAT;

XX. Divulgar a execução de todos os projetos, em Minas Gerais, aplicados com recursos do FAT;

XXI. Elaborar e propor programas, projetos e medidas que incentivem o associativismo e a auto -

organização como forma de enfrentar o impacto do desemprego nas áreas urbana e rural do Estado;

XXII. Propor os objetivos, as regras, os critérios e as metas do Plano de Qualificação Profissional do Estado de Minas Gerais e acompanhar sua execução, garantindo sua interiorização e transparência por meio dos Conselhos e Comissões Municipais de Emprego;

XXIII. Articular-se com instituições e organizações envolvidas nos Programas Geração de Trabalho, Emprego e Renda e dos Programas de Qualificação Profissional, visando a integração de suas ações;

XXIV. Criar fundos e abrir contas bancárias que possibilitem gerir doações públicas ou privadas, nacionais e /ou internacionais;

XXV. Indicar em conjunto com o Estado, entidades de pesquisa e/ ou estudos sócio - econômicos que serão responsáveis pela execução de Pesquisa de Emprego e Desemprego e outros estudos que se fizerem necessários para o subsídio da política pública de emprego e renda;

XXVI. Criar Comissões de Trabalho, tripartite e paritária, quantas necessárias, para subsidiar as ações do Conselho;

XXVII. Proceder ao acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos utilizados e alocados para a geração de trabalho, emprego e renda e qualificação profissional em Minas Gerais.

Fonte: Regimento Interno do CETER/ MG

A participação passa a se caracterizar pela intervenção programada e institucionalizada, com subsídio jurídico estatal, para adquirir status de representação legítima e com competência para planejar e executar as políticas públicas. Por isso, a definição dos participantes que compõem o CETER/ MG atende ao princípio da paridade e representatividade, como mecanismo de garantia de equidade nas decisões pela escolha dos atores que tenham familiaridade com o tema a ser discutido. São os requisitos fundamentais para permitir acordos sobre as demandas, interferindo, inclusive, na escolha das instituições participantes, que também respondem pela representatividade sócio-econômica no Estado.

Assim, a representação governamental fica a cargo de agentes públicos titulares que atuem em áreas que contemplem a questão do emprego ou relações do trabalho; assim como a Sociedade Civil é representada na Bancada dos Trabalhadores pelos representantes de Sindicatos de Trabalhadores Urbanos e Rurais, e os representantes dos empregadores que compõem o Conselho são oriundos de Associações Comerciais, Industriais e

Agrícolas; Sindicatos dos Produtores Rurais e outros Sindicatos patronais e Clubes de lojistas.

O formato do Conselho responde aos anseios dos atores que idealizaram a sua criação, seguindo preceitos políticos específicos e comprometidos com a flexibilidade decisória conforme os resultados forem aparecendo (como revisão de rotas ou ampliação das ações conforme se atinja as metas). Percebe-se neste modelo a busca pelo atendimento à pluralidade de interesses e a sua preocupação com as discussões e decisões conjuntas, contrapondo-se ao modelo hegemônico, que permite apenas a um pequeno grupo a prerrogativa da participação política. Há que se ressaltar que esta representação proclama uma postura interventora da sociedade, rompendo com a dicotomia criada entre as idéias representativa e participativa e exigindo uma mudança de conduta, menos centrada nos interesses particularistas e mais atentas aos anseios das massas. Os Conselhos “encaram esse desafio e as promessas de construção de políticas públicas partilhadas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias” (TATAGIBA, 2002, p.90).

Seguindo a orientação constitutiva do Conselho, baseada na legitimação representativa conforme a capacidade dos atores sociais em agregar as preferências e estabelecer um relacionamento interdependente entre si, as instituições escolhidas para participar do Conselho Deliberativo foram:

**FIGURA 3**  
**Instituições Constituintes do CETER/MG**

<b>Representantes dos Trabalhadores</b>	<b>Representantes dos Empregadores</b>	<b>Representantes do Poder Público</b>
Central Única dos Trabalhadores – CUT	Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FAEMG	Ministério do Trabalho e Emprego - Delegacia Regional do Trabalho de Minas Gerais – DRT/ MG**
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE
Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT	Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais – FECOMERCIO-MG	Secretaria de Estado de Indústria e Comércio – SEIC
Social Democracia Sindical – SDS	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA
Força Sindical - FS	Federação das Empresas de Transportes de Cargas do Estado de Minas Gerais - FETCEMG	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN
Cáritas Brasileira - Regional de Minas Gerais*	Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais - OCEMG	Secretaria de Estado do Turismo - SETUR

\* *Instituição a ser substituída por decisão conjunta com a bancada.*

\*\* *Foi emitida a Portaria nº 540 do MTE em 23/08/2001 proibindo as DRT's de participarem dos Conselhos/Comissões estaduais, mas a medida foi revogada pela Portaria nº 179 no ano de 2003. Ressaltamos que não nos foi facultado o acesso à legislação nem pelo CETER/ MG, nem pelo MTE. Entretanto, depois de reiteradas solicitações uma funcionária da Secretaria Estadual nos confirmou a informação aqui apresentada.*

*Fonte: Regimento Interno do CETER/MG.*

Sobre a escolha dos membros do Conselho, titulares e suplentes, deve haver o respeito às particularidades do contexto em que atuarão, prevista por lei específica. A definição segue a livre indicação por parte dos órgãos e entidades representadas, que devem ter a escolha ratificada pelo governador do Estado e cujo mandato tem duração máxima de três anos, permitida uma recondução. No caso da presidência, o mandato tem duração de doze meses, sem direito a prorrogação para período consecutivo, medida que respeita a obrigatoriedade do sistema de rodízio entre as três bancadas. A permanência das instituições no órgão colegiado não sofrem restrições, desde que estejam atentas à participação regular nos encontros definidos previamente e se mostrem como elementos contributivos para a discussão das políticas sociais, mas o tempo de permanência dos conselheiros deve respeitar o tempo estabelecido.

O Regimento Interno estabelece a organização do CETER/ MG e a definição das atribuições dos seus membros da seguinte forma:

**FIGURA 4**  
**Atribuições dos membros do CETER/ MG**

<b>Presidência</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidir as sessões do Conselho Deliberativo, orientando os debates, colhendo os votos e votando;</li> <li>• Emitir voto de qualidade nos casos de empate;</li> <li>• Convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;</li> <li>• Requisitar as informações necessárias ao acompanhamento, controle e avaliação das instituições que executam atividades do Programa do Seguro - Desemprego e abono salarial, custeadas com recursos do FAT e as aplicações de recursos públicos na geração de trabalho, emprego e renda e qualificação profissional;</li> <li>• Solicitar estudos e/ ou pareceres sobre matérias de interesse do Conselho, bem como a constituição de comissões de assessoramento ou grupos técnicos para tratar de assuntos específicos;</li> <li>• Conceder vista de matéria constante de pauta;</li> <li>• Decidir "ad referendum" do Conselho, quando considerada matéria inadiável e não houver tempo hábil para a realização da reunião, devendo dar imediato conhecimento da decisão aos membros do Conselho Deliberativo; (A decisão deste artigo será submetida à homologação do Conselho, na primeira reunião subsequente);</li> <li>• Prestar, em nome do Conselho, todas as informações relativas à gestão dos recursos do FAT e outras matérias pertinentes;</li> <li>• Assinar convênios, atos, portarias de designação e nomeação de coordenadores e demais instâncias do Conselho;</li> <li>• Administrar e movimentar recursos do fundo próprio do Conselho e contas(s) bancária(s), obedecendo aos critérios definidos para o funcionamento do Fundo;</li> </ul>
<b>Conselho Deliberativo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar das reuniões, debater e votar as matérias em exame; Em caso de ausência em três reuniões consecutivas, sem justificativa, será solicitada a substituição do representante;</li> <li>• Fornecer à Secretaria Executiva do Conselho todas as informações e dados pertinentes ao FAT e outros fundos a que tenham acesso ou que se situem nas respectivas áreas de competência;</li> <li>• Encaminhar à Secretaria Executiva do Conselho quaisquer matérias, que tenham interesse de submeter ao Conselho Deliberativo;</li> <li>• Requisitar, à Secretaria Executiva, à Presidência e aos demais membros do Conselho, informações que julgar necessárias ao desempenho de suas atribuições;</li> <li>• Solicitar assessoramento técnico-profissional ao Conselho para as Câmaras ou Comissões;</li> </ul>

- Fiscalizar projetos e programas no âmbito do Conselho podendo solicitar informações sobre contratos e convênios celebrados ou em vias de celebração, informando-os ao Conselho Deliberativo.

### **Secretaria Executiva**

- Secretariar as reuniões do Conselho, responsabilizando-se pelas suas atas, pautas e publicação das Resoluções;
- Enviar a cada membro, com antecedência de pelo menos sete dias da reunião do Conselho Deliberativo, cópia da ata da reunião anterior, pauta e convocação da próxima reunião;
- Receber e encaminhar ao GAP projetos que demandem aprovação pelo CETER/ MG;
- Comunicar aos membros do Conselho Deliberativo a entrada de projetos para exame do GAP e/ ou Câmaras Setoriais;
- Adoção das providências necessárias à convocação da reunião extraordinária, que se realizará no prazo máximo de cinco dias úteis a partir do ato da convocação;
- Coordenar, supervisionar e controlar a execução das atividades técnico-administrativas da Secretaria (o) Executiva (o);
- Cumprir e fazer cumprir as instruções emanadas da Presidência do Conselho;
- Minutar as resoluções e pareceres relativos aos assuntos tratados e aprovados em sessão, providenciar sua publicação e tornar disponíveis aos membros do Conselho;
- Promover a cooperação entre a Secretaria Executiva, as áreas técnicas da SEDESE e com as assessorias técnicas e órgãos representados no Conselho;
- Assessorar o presidente e membros do Conselho nos assuntos referentes à sua competência;
- Promover a compatibilização entre as ações à esfera de competência do SEDESE e as do Conselho;
- Acompanhar as atividades dos fundos criados pelo Conselho;
- Sistematizar informações necessárias à tomada de decisão do Conselho Deliberativo, inclusive elaborando relatórios;
- Executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pelo Conselho Deliberativo;

### **Grupo de Apoio Permanente – GAP**

- Acompanhar a execução dos convênios do FAT e outros fundos no Estado;
- Analisar e avaliar os relatórios gerenciais; apresentados pelos agentes financeiros, avaliando o impacto social e de geração de emprego de forma a subsidiar o Conselho nas decisões;
- Analisar e emitir parecer sobre o SINE e sobre as agências públicas de emprego;
- Estudar e propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao FAT, outros fundos, ao Programa Seguro- Desemprego e ao abono salarial no Estado;
- Analisar e emitir parecer sobre os contratos de prestação firmados com recursos do FAT e outros fundos;
- Acompanhar a execução da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED em Minas Gerais de forma a analisar a situação sócio - econômica do Estado;

### **Câmaras Setoriais**

- Tem por responsabilidade a elaboração de propostas e programas que serão encaminhados e subsidiados à deliberação pelo Conselho.
- O CETER possui quatro Câmaras que são: das Comissões Municipais de Emprego, de Crédito, de Qualificação e do Setor rural.

Fonte: Regimento Interno CETER/ MG

De acordo com os articuladores dessa configuração do CETER/ MG, a organização interna também tem por objetivo estimular a descentralização dos espaços discursivos, abrangendo um número maior de pessoas nas discussões, permitindo que as escolhas tenham maior probabilidade de acerto ao haver essas instâncias de deliberação e consulta inseridas na realidade cotidiana regional. Dessa maneira, os proponentes do Conselho entendem ser possível que as práticas gestoras consigam finalmente modificar as estruturas sociais e políticas anteriores, permitindo a efetivação dos direitos dos cidadãos por meio de um órgão colegiado que tem, pretensamente, o reconhecimento social de ser o emissário dos interesses públicos. Permite-se a minimização da idéia de que suas funções devem se restringir a referendar as iniciativas do governo para que consigam o repasse de recursos a serem aplicados nos programas.

Dentre as instâncias que compõem o CETER/ MG, o Conselho Deliberativo é o fórum superior de decisão e aprovação das discussões em pauta dentro do CETER/ MG. As demais partes atuam de forma a complementar e viabilizar o trabalho deliberativo do colegiado. À Secretaria Executiva competem as ações de cunho operacional e o fornecimento das informações necessárias às resoluções do Conselho, de tal modo que os respaldos material e humano não sejam impedimentos para o prosseguimento das atividades do CETER/ MG.

As Câmaras Setoriais atendem a critérios próprios e são compostas por membros das três bancadas do Conselho, seguindo a mesma formação tripartite e paritária, além de

contar com um coordenador e com a participação de entidades da Sociedade Civil convidadas. O Grupo de Apoio Permanente (GAP) também possui caráter tripartite, permanente e paritário e é a unidade de estudo e apoio técnico que assessora o CETER/ MG nas discussões temáticas e necessidades específicas. Seus membros e suplentes são indicados por órgãos e entidades públicas e privadas, mas que devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo, dando-se preferência a pessoal com formação técnica. É a única parte do Conselho que permite a remuneração por horas técnicas dispendidas no trabalho de assessoria. As câmaras setoriais e o GAP dão o suporte necessário às temáticas discutidas, uma vez que podem contar com a participação dos conselheiros, subdivididos em áreas de relevância econômica para os exames argumentativos, além da assistência de técnicos especialistas, o que permite justificar as tomadas de decisões pautadas em conhecimentos técnicos.

A dinâmica de funcionamento do colegiado é elaborada em plenária e segue as orientações do CODEFAT, inclusive a aprovação regimental depende da validação do Poder Executivo Federal. As decisões normativas provêm das resoluções aprovadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho, o ápice da gestão participativa, coordenadas pelo presidente do Conselho, que conta com a participação dos conselheiros para votar as pautas estabelecidas. Nessas reuniões define-se toda a estrutura e funções cotidianas do colegiado, fator que permite dar continuidade ao trabalho gestor, ao mesmo tempo que torna perceptíveis seus resultados. Tudo que é acordado entre as bancadas deve ser divulgado no Diário Oficial, incluindo todos os atos formais do presidente e das



câmaras setoriais. As reuniões são abertas ao público<sup>13</sup>, onde os cidadãos convocados e visitantes têm interferência limitada na manifestação de suas opiniões, nunca com direito a decisão.

As reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo obedecem aos seguintes procedimentos:

- I. Leitura e aprovação da ata da reunião anterior;
- II. Comunicação de correspondências recebidas e de atos publicados, especialmente do MTE/ CODEFAT que dizem respeito ao CETER/ MG;
- III. Apresentação, discussão e votação da matéria da pauta prevista para reunião;
- IV. Redação e aprovação das resoluções do Conselho Deliberativo;
- V. Distribuição do processo aos relatores sorteados, definição da data e local da próxima reunião plenária.

Participam das reuniões do Conselho os representantes institucionais com assento nas três bancadas. A abertura das discussões dos temas da pauta só será possível com a presença mínima de nove das instituições participantes do Conselho (e cada bancada deve estar representada ao menos por uma instituição). Na votação sobressai a deliberação acatada pela maioria simples, sendo responsabilidade do presidente o voto de qualidade no caso de empate ou quando há necessidade de deliberação urgente sobre tema que não será discutido em plenária. Outros participantes permanentes, mas sem direito a voto, são o

---

<sup>13</sup> Salvo se houver a alegação por parte dos conselheiros ou da secretaria executiva que os encontros levarão a discussões de conteúdo restrito, que extrapolam as definições de PPTR's. Na pesquisa para este trabalho foi utilizada esta alegação para vetar a nossa presença nas reuniões do Conselho.

deputado indicado pela Assembléia Legislativa e a secretária executiva indicada pelo governo estadual. As demais presenças são eventuais e têm acesso às reuniões por convite dos membros do Conselho ou pela iniciativa própria em solicitar permissão para assistir às deliberações. Quanto à definição dos temas a serem discutidos, segundo o Regimento Interno, é facultado a qualquer representante apresentar propostas para deliberação (desde que sejam condizentes com as PPTR's), que em seqüência devem ser encaminhadas por escrito aos membros do colegiado com prazo de quinze dias úteis antes da reunião para a avaliação de sua pertinência.

#### **4.3 Atribuições e competências dos conselheiros**

Aos conselheiros cabe a responsabilidade pela decisão na implementação de programas sociais com recursos do FAT, complementada pela atribuição avaliativa e propositora de novas ações, voltadas para as especificidades regionais do Setor Produtivo. O funcionamento pleno do Sistema Público de Emprego fica na dependência da dinâmica de funcionamento dessa esfera decisória híbrida, onde os representantes não focam apenas os interesses dos grupos sociais a que pertencem, lembrando que a abrangência das ações é universal, ou seja, expansível a um número variado de indivíduos. E tão importante quanto os encontros públicos e as atividades burocráticas do CETER/ MG é o trabalho de acompanhamento das deliberações junto aos segmentos que representam, seja divulgando as ações, seja discutindo a viabilidade das propostas levantadas, atuando como instrumento de controle das decisões do Estado.

Para que as deliberações sigam no sentido de privilegiar os programas sociais da área de interesse, os conselheiros necessitam assumir posturas que privilegiem o desempenho das atribuições esperadas nas reuniões deliberativas, principalmente a partilha

de informações e a cooperação no desempenho de suas responsabilidades. A seguir relacionamos pontos que são decisivos nesse mecanismo, conforme levantado pelo Instituto Latino Americano de Pesquisa e Educação Profissional (ILAM, 2000):

✿ Ciência da convocação: todo conselheiro tem o direito de receber a convocação para as reuniões com antecedência de pelo menos sete dias. No caso do CETER/MG a convocação para a reunião ordinária é feita com cinco dias de antecedência; quando a reunião é emergencial esse prazo se reduz para três dias. Outra especificidade desse Conselho é que o seu calendário de reuniões é preparado anualmente, com antecedência, sendo amplamente divulgado entre os membros do Conselho justamente para que não haja problemas ou desentendimentos quanto às datas de trabalho. O desrespeito à convocação deve ser justificado, caso contrário e com reincidência da situação por três reuniões consecutivas, o colegiado pode solicitar a substituição do respectivo representante;

✿ Recebimento prévio da pauta da reunião: é o documento que contém os temas levantados pelos conselheiros e que deverão fazer parte da discussão nas reuniões deliberativas. Diante da sua relevância, deve ser encaminhada com bastante antecedência para que os conselheiros possam analisar e debater as propostas com a comunidade, permitindo também o levantamento de informações sobre o tema pelo Conselho. O cumprimento dessa etapa beneficia os conselheiros com um posicionamento justo e coerente, resultante do conhecimento prévio e detalhado sobre o conteúdo dos temas que deverão deliberar. Essa postura permite que a sociedade, parte interessada e diretamente afetada pelas escolhas, tenha conhecimento do que se discute, sendo instigada a intervir de forma contributiva, além de ter acesso aos acontecimentos ocorridos nos encontros colegiados.

✿ Registro das reuniões em atas: podemos definir a ata como o documento compilador das informações referentes à reunião. Esse documento serve de referência de trabalho, relatando o conteúdo das discussões, quem opinou e quais foram as disposições. O documento é redigido pelo secretário executivo durante a reunião, devido ao fato deste não ter direito de voto, logo não podendo atuar diretamente sobre as decisões. Outra função importante do documento é servir de comprovação da participação dos membros constituintes do colegiado, inclusive servindo como instrumento fiscalizador e avaliativo do trabalho colegiado. Por isso, segundo o Regimento Interno do CETER/ MG, a divulgação da ata da reunião anterior deve acontecer por meio de uma correspondência (seja eletrônica, por carta ou telefone) com antecedência de sete dias.

✿ Exercer uma postura de conselheiro: esse ponto é decisivo para os rumos do Conselho e interfere nos pontos levantados acima, uma vez que o envolvimento institucional e a forma como as discussões são conduzidas vão mostrar se o cidadão escolhido para fazer parte desse experimento de gestão democrática e deliberativa incorpora o papel de representante dos interesses coletivos. A importância do desempenho obtido pelos conselheiros se deve à sua interferência na consolidação participativa da Sociedade Civil, estimulando a partilha do poder decisório e colocando o Estado a serviço dos interesses da coletividade.

A efetivação dos pontos citados, de acordo com o ILAM, permite a verificação da transparência quanto às escolhas feitas nesta instituição híbrida e sua divulgação para toda a coletividade, consentindo o acompanhamento do desenvolvimento institucional, conforme a permissão decisória concedida aos membros conselheiros. Essa idéia de representação

influi diretamente na autodeterminação e autoexposição dos membros, que no seu ambiente de manifestação devem expor suas argumentações de forma a elucidar a relevância dos temas levantados no fórum.

O formato proposto consente, segundo estes parâmetros, uma maleabilidade promissora dos afazeres e da constituição das normas, sempre atentos ao desenvolvimento de habilidades individuais que deverão ressoar seus comprometerimentos sociais e políticos. Porém, cabe suscitar que os membros do Conselho, em sua quase totalidade, não atuam prioritariamente no CETER/ MG, mas exercem atividades profissionais fora daquele ambiente discursivo, em razão da necessidade de cumprimento ao que está estabelecido em sua lei de criação<sup>14</sup>, ou seja, a proibição da remuneração dos seus membros.

Dessa determinação decorre uma possível diminuição da capacidade individual de atuação de cada conselheiro, uma vez que cada um deles deve dividir o seu tempo entre os afazeres profissionais relacionados com as instituições às quais possuem vínculo e os relacionados com o Conselho. Ressaltamos, contudo, que a padronização da estrutura institucional prevê a reversão de eventualidades e contratemplos decorrentes das atividades profissionais, como o controle da assiduidade dos conselheiros e o cumprimento de seus compromissos mensais, através do agendamento prévio de datas e horários das reuniões e a definição de limites de tolerância quanto às faltas sem aviso prévio.

Para finalizar o capítulo lembramos que a nossa intenção foi a de fazer um esclarecimento quanto à estruturação do Conselho Gestor de Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda do Estado de Minas Gerais, utilizando para isso recursos documentais que fornecessem as informações necessárias à constituição do Conselho e o seu funcionamento. A partir de agora vamos expor o trabalho desenvolvido no CETER/

---

<sup>14</sup> Lei estadual nº 13687/ 2000, artigo 4º, parágrafo 3º.

MG sob a ótica dos seus membros mais diretos, os conselheiros, considerando as informações contidas nas atas e em seqüência retratando as próprias impressões dos membros colegiados. A exibição dos dados contidos nas atas nos permitirá dar início à análise da relevância participativa no CETER/ MG e demais Conselhos Gestores de políticas públicas criados após a reforma do Estado. A verificação do trabalho desempenhado pelo Conselho nos permitirá chegar a conclusões referentes ao aprofundamento da participação.

Optamos por este tratamento dos dados como forma de estabelecer um contraponto às informações oficiais presentes no regimento interno e na lei de criação do órgão, beneficiando a manifestação das diferenças entre o funcionamento do colegiado na realidade cotidiana e o que foi estipulado legalmente. Queremos verificar até que ponto a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Gestores tem permitido que as regulações normativas se traduzam em práticas decisórias inovadoras, mais democráticas ao permitir a participação decisória da sociedade. O exame desse assunto no capítulo seguinte será feito através da abordagem da dinâmica de funcionamento da instância deliberativa do CETER/ MG pelas atas das reuniões.

## **5 A ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO CETER/ MG**

Enfatizamos a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o modelo institucional inovador representado pela implementação de espaços de participação ampliada da sociedade organizada, como é o caso dos Conselhos Gestores. Entendemos que buscar a compreensão mais apurada da sua dinâmica interna de trabalho, de como buscam conciliar os princípios da autonomia, participação e igualdade na tentativa de colocar em prática o modelo de gestão cooperada envolvendo o Poder Estatal e a Sociedade Civil organizada, nos permitirá contribuir com o aprimoramento e aperfeiçoamento de sua estrutura e atuação institucional.

Por essa razão, escolhemos analisar as tentativas de ampliação da participação da sociedade por meio da atuação conselhistas no CETER/ MG. Nesse caso nos importará especialmente considerar a capacidade do Conselho Gestor em deliberar ou implementar decisões a partir dos processos discursivos empreendidos em suas plenárias. Salientamos que nossas reflexões sobre o Conselho têm início no capítulo anterior, onde expusemos algumas informações documentais obtidas durante os levantamentos, notadamente aquelas relativas à criação do CETER/ MG e a sua configuração ampliada. Pretendemos ressaltar, no primeiro estágio de nossa análise, a relevância do uso das atas das reuniões do Conselho como recurso necessário para a compreensão da estrutura estabelecida para o desenvolvimento das tarefas colegiadas.

A utilização das atas como fonte de nossas apreciações foi possível graças ao princípio do CETER/ MG em democratizar o acesso da população ao conteúdo e procedimentos adotados em suas discussões deliberativas, além de servir como “instrumento de reconhecimento dos conselheiros a respeito da própria ação, onde as

informações não devem ser expostas de forma muito sintética, para que o documento não seja o reflexo de uma exigência meramente burocrática, mas como instrumentos comprobatórios das manifestações sócio-políticas, divulgando as discussões e propostas consensuais” (TATAGIBA, 2002, p.79).

Mesmo com a possibilidade de uso de um recurso que nos levaria a um bom nível de compreensão do processo de discussão existente no âmbito do Conselho, consideramos como complementação necessária para o desenvolvimento desse estudo o acesso às reuniões deliberativas do CETER/ MG, pois esse tipo observação nos ofereceria a possibilidade de emprendermos a investigação “*in loco*” do Conselho durante o seu funcionamento. O estímulo para abarcar esta técnica de pesquisa segue o propósito de Becker (1999), ao permitir a extrapolação da compreensão do problema através da percepção do comportamento estabelecido pelo grupo de pessoas observadas em seu ambiente habitual.

Ressaltamos, contudo, que restrições foram impostas às tentativas de observação direta das reuniões deliberativas do CETER/ MG, fato que se configurou como um grande impeditivo para o aprofundamento das análises, uma vez que a permissão do grupo colegiado para participar da plenária nos foi concedida em uma única ocasião. Dessa forma, as atas<sup>15</sup> das reuniões do CETER/ MG disponíveis no site do Conselho acabaram representando um esteio analítico bastante importante. Os documentos utilizados datam desde a sua primeira reunião com a sua configuração deliberativa, iniciando-se em outubro de 2000, até o último relato disponibilizado na internet, referente ao mês de agosto de 2004, compreendendo um período próximo há 04 anos.

---

<sup>15</sup> Lembrando que utilizamos as atas disponíveis no momento inicial de nosso trabalho de pesquisa, que contava com 50 documentos.



Sublinhamos que em face às dificuldades para realizar as observações diretas nas reuniões plenárias empreendemos outros esforços para complementar nossos dados primários. Isso foi feito através da aplicação de entrevistas semi-estruturadas com membros do Conselho e as informações obtidas nos levantamentos serão apresentadas de forma mais detalhada no capítulo subsequente. O capítulo retratará primeiramente a apresentação e análise dos procedimentos de desenvolvimento do trabalho do CETER/ MG através das informações coletadas nas atas das reuniões e em seguida retomaremos a apresentação das impressões captadas na reunião em que nos foi facultada a participação como observante.

Este ordenamento analítico foi impulsionado pela limitação metodológica da pesquisa e da coleta dos dados para conseguir a permissão de acesso ao evento deliberativo, que seria em nosso entendimento bastante enriquecedor para as análises. De todo modo, a combinação da análise documental com a única observação direta nos permitiu ampliar a percepção sobre os elementos que compõem essa realidade, uma vez que trata do conhecimento formal da estrutura pelo relato escrito, configurado para a apresentação pública, sem desprezar as informações que regem a dinâmica do grupo reunido, captadas por agentes externos ao ambiente a ser observado.

### **5.1 As reuniões deliberativas do CETER/ MG segundo as informações dos documentos de registro (as atas)**

Conforme ressaltamos ao longo do estudo, a participação é um elemento decisivo para o redimensionamento cultural e político das ações dos membros do Conselho, onde é necessário estabelecer uma capacidade cooperativa, principalmente no caso do CETER/ MG, que reúne grupos sociais que historicamente seguem caminhos marcados por

interesses divergentes e que passaram a construir relações de maior interdependência para buscar a solução de problemas comuns. Segundo Fungerik e Wright (1999) existem cinco elementos norteadores do funcionamento de um Conselho Deliberativo diante da possibilidade de convergência para um trabalho de parceria:

1. Os participantes são atraídos por um interesse concreto, de cunho público;
2. Esse tipo de agremiação busca resolver seus problemas de forma a deliberar racionalmente, sob considerações funcionais e justas;
3. A gestão deliberativa perpassa as esferas públicas e privadas, assegurando poder público à Sociedade Civil em contrapartida à prestação de contas de suas decisões ao público mais amplo;
4. Esses grupos diversificados se reúnem para enfrentar problemas de origem comum a todos, entretanto estes possuem história de inimizade pela oposição ideológica e exclusão dos benefícios políticos, econômicos e culturais;
5. Os experimentos transformam as instituições envolvidas, com a reestruturação das administrações burocráticas bem como das organizações privadas encarregadas de resolver esses problemas. A implementação do resultado das discussões advém desse modelo gestor.

Mas para atingir essa etapa é necessário que a compreensão política referente à formulação e implementação das ações e o funcionamento da administração estatal já estejam sedimentadas. Para Cruz (2000), os estudos indicam que o desempenho dos conselheiros depende de maior acesso às informações, da formação cultural, educacional e política, da consciência do papel que devem desempenhar nas esferas públicas. A formação dos participantes pode ser realizada por meio de cursos preparatórios oferecidos por

instituições de estudo e pesquisa pertinente aos temas das discussões ou, o que é mais comum, a capacitação teórica do funcionamento do poder público vir em decorrência da necessidade de conhecimento para atuar num espaço de gestão conselheira, vivenciada numa nova experiência democrática.

A fim de compreendermos melhor esta situação vamos apresentar as informações coletadas nas atas das reuniões, documentação disponibilizada pelo Conselho em seu site institucional. O material presente no estudo totaliza 50 documentos, datados desde a sua primeira reunião, em outubro de 2000<sup>16</sup>, até dezembro de 2004. Tal fonte documental nos permite perceber com uma certa segurança a distância existente entre o ideal proposto e as práticas reais, delineando-se mais claramente com a contribuição das informações coletadas na reunião do Conselho em que participamos e que utilizaremos num segundo momento desse capítulo.

Inicialmente, subdividimos os itens citados de forma mais recorrente nas atas. O critério utilizado para o agrupamento é o número de vezes que o tema é citado nos documentos que aparecem ordenados no quadro a seguir:

**FIGURA 5**  
**Temas de discussão nas reuniões deliberativas do CETER/ MG**

Temas presentes
1. Discussão sobre as políticas de emprego para qualificação profissional, recolocação, integração das ações, resultados obtidos;
2. Convite para participar de eventos correlatos ao tema (seminários, cursos, formação de conselheiros), inclusive para divulgar o trabalho realizado no Conselho;
3. Aprovação ou alteração de resoluções e planos de trabalho;
4. Questionamento quanto à incompatibilidade entre os recursos necessários e os que eram destinados aos programas;
5. Justificativa para ausência de conselheiros;

<sup>16</sup> Apesar da lei de criação do Conselho datar de 27 de julho de 2000, somente em 16 de outubro de 2000 os conselheiros foram empossados e a primeira reunião do CETER/ MG ocorreu três dias depois.

Substituição de conselheiros (ao final de mandato e de troca de governo)
6. Homologar/ recomendar criação de Comissões Municipais de Emprego; (CME's)
7. Montagem de proposta para realização de parcerias de trabalho;
8. Assistência ao trabalho das CME's; (denúncia de problemas, proposta para visitar e discutir as melhores soluções)
9. Acompanhamento das realizações das CME's, CETER/MG e dos projetos do programa, em algumas situações contando com a presença de representantes do poder público das três esferas;
10. Debate sobre reestruturação do trabalho do CETER/ MG;
11. Prestação de contas financeiras do CETER/ MG;
12. Escolha/ posse do presidente do Conselho;

Fonte: Atas do CETER/ MG de outubro de 2000 a agosto de 2004

Podemos observar nessa tabela que além das pautas dos encontros reportarem às discussões sobre as políticas de emprego, há uma referência à organização interna e divulgação institucional, ao abordar as alterações na legislação, reestruturação das atribuições e participação em eventos correlatos. Isso demonstra que as atividades institucionais do Conselho Deliberativo durante o seu período inicial de trabalho se prestam às discussões sobre a definição do seu formato de funcionamento, notadamente por se tratar de instrumentos que obedecem a diretrizes estabelecidas por uma regulamentação padronizada nacionalmente.

Essas informações confirmam a expectativa do órgão, quando se referem às discussões sobre as políticas públicas de emprego a serem implementadas após sua aprovação e o acompanhamento das ações e das instituições responsáveis pela manutenção do processo, como salientadas neste trecho retirado da ata da 21ª reunião (05 de junho de 2002).

*“... Sobre o PEQ /MG 2002, o Sr. A comunicou que a Câmara da Qualificação Profissional iniciou o processo de avaliação das demandas municipais. Recomendou que as*

*especificidades de cada município sejam observadas. A Sra. C esclareceu que tem uma demanda crescente das CMES e que a SETASCAD não pode alterar sem o conhecimento das mesmas. O Presidente esclareceu que não podemos interferir nas decisões das CMES, quanto aos cursos solicitados. O Sr. E entendeu que é necessário fazer um enquadramento técnico. Ele sugeriu que questão como esta, o CETER analise e avalie. A Sra. C falou que é necessário uma resolução para este assunto e que o banco de dados priorizou o levantamento das demandas e já está todo concluído. O Presidente informou que após os levantamentos que estão sendo feitos pela Câmara da Qualificação Profissional, os casos serão analisados separadamente.”*

O retrato do trabalho do Conselho demonstrado no trecho acima significa uma busca por ajustar os interesses em torno de um objetivo comum, público, ainda que sua atuação não esteja isenta de problemas, como a dificuldade em adequação para a co-gestão em instância deliberativa.

*“A Sra. Presidenta apresentou para considerações, o pedido da Sra. M, representante da instituição X, solicitando participar de todas as reuniões do CETER, tanto as ordinárias como as extraordinárias. O Sr. W sugeriu discutir porque envolve o Conselho. Como ele é membro da instituição Y, ele entende que se o CETER aceitar, qualquer pessoa poderá participar de todas as reuniões, tornando-as públicas.” (Ata da 25ª reunião, em 09/ 10/ 2002)*

Esta limitação no processo dialógico dificulta a explanação dos interesses públicos e a troca de idéias nos encontros deliberativos, visto que há resistência quanto à divulgação das ações institucionais. Enfrentar essa situação pode demandar a atenção para a formação dos conselheiros, para que se compreenda qual a função do Conselho deliberativo

(reforçando o valor da responsabilidade do representante em dar satisfações de seus atos para o segmento a que representa) e sua diferenciação quanto ao Poder Executivo. Diante dessa situação podemos fazer diversas indagações: 1) os conselheiros e as instituições representadas estão despreparados para atuarem em instâncias mais igualitárias de participação? 2) o aparato estatal não seria um fator determinante para restringir essa participação? 3) a maturação técnica e política do CETER/ MG não estariam aquém do necessário, onde a autonomia institucional demonstra características ainda embrionárias, interferindo, inclusive, na sua relação com a esfera federal de poder?

Esses questionamentos adquirem maior intensidade com a constante redução dos recursos federais para a implementação dos programas sociais e as alterações na legislação regimental que comprometem o papel dos Conselhos Gestores, principalmente a Resolução nº 333/ 2003.

*“O Sr. S. Disse ainda que sempre foi uma demanda da CME a negociação direta com o MTE, que se tornou possível com a Resolução 333 do CODEFAT (...) O Sr. Presidente comunicou que foi à Brasília a convite do CODEFAT. Ele disse que também participaram os presidentes dos Conselhos de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco e o Grupo de Apoio Permanente- GAP. Os Estados convidados foram chamados para essa reunião face as alterações introduzidas pela Resolução n.º 333/03 do CODEFAT. O assunto desta reunião foi discutir: municípios com mais ou menos um milhão de habitantes, enviar diretamente ao MTE propostas sem passar pelos Conselhos e não incluir no programa estadual, logo, se o Conselho não tem acesso às informações dos recursos do município. Neste caso, como exemplo Belo Horizonte, o município é atendido no Plano Estadual, ocorrendo o perigo de duplicidade na distribuição dos recursos, já tão escassos.” (Atas da 35ª e 41ª reuniões, em 10/ 09/ 2003 e 07/ 04/ 2004)*

Essas impressões retratam como o poder público percebe o desempenho dos Conselhos: são empecilhos à gestão governamental e não conseguem interligar o Governo e a Sociedade Civil para atuarem conjuntamente na solução de problemas. A aprovação de medidas como a Resolução nº 333/2003 pode ser entendida como uma forma de minimizar o papel dos Conselhos Gestores ou mesmo sobreposição de ações, precisamente pelo conteúdo especificado no artigo terceiro, terceiro parágrafo, onde: “admite-se a execução de ações de qualificação profissional e social sob a articulação, aprovação e homologação *direta* do Ministério do Trabalho”. Essa situação desperta, em grande número de conselheiros, apreensão quanto à motivação participativa e a preocupação efetiva do poder público em dar prosseguimento ao arranjo institucional deliberativo e equitativo desse local de encontro entre a sociedade e o Estado.

*“O Sr. Presidente disse que o CETER vive um novo momento, redefinindo o seu papel como um Conselho cômico da sua responsabilidade, que hoje já não será um homologador das decisões superiores, mas vai procurar atender a sociedade nos seus anseios mais profundos (...). O Sr. R. completou que tivemos avanços e hoje muito se perdeu, mas este processo acontece em qualquer instituição. (...) O Sr. I. perguntou se os municípios com mais de um milhão de habitantes e os consórcios municipais podem encaminhar diretamente para o MTE e diante desta perspectiva qual é o papel da SEDESE e do CETER? Ele entendeu que esta atitude é o esvaziamento do papel do CETER” (Atas da Reunião Extraordinária, 41ª e 42ª reunião, em 19 de janeiro de 2004, 05/ 04/ 2004 e 07/ 07/ 2004)*

A criação dos modelos gestores não pode ser entendida como resposta automática à norma constitucional que deixa subentendida a responsabilidade do Estado, que é garantir o funcionamento destes experimentos subsidiando-os com recursos e delimitando os campos

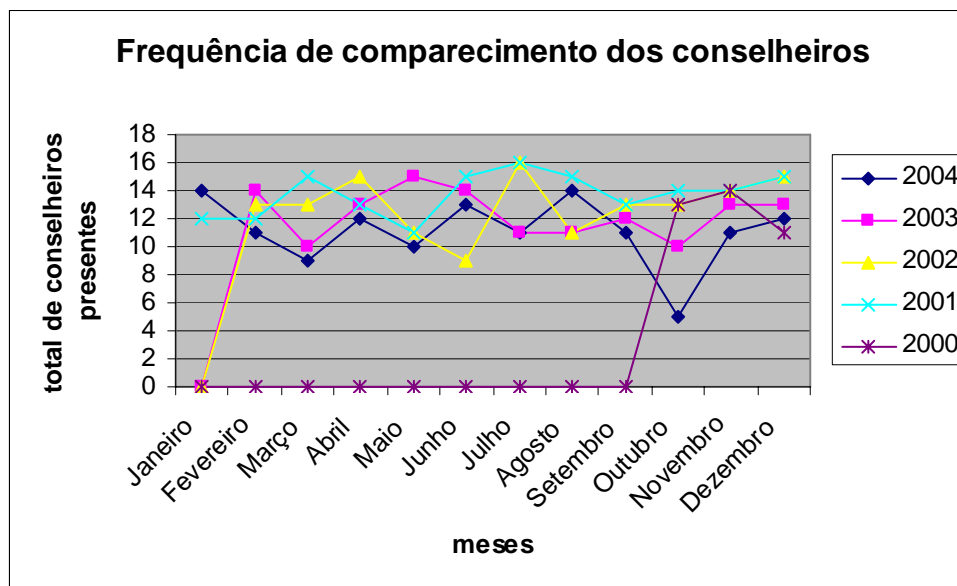
de atuação de forma a não haver sobreposição de instâncias decisórias. O CETER/ MG surge com o intuito de se efetivar como um espaço público híbrido para o debate plural e a negociação de idéias, com vistas ao consenso dos interesses diversos e de poder descentralizado. Entretanto, medidas como estas evidenciam a indefinição legal quanto à separação das atribuições dos Conselhos e das instituições burocráticas, numa relação de forças desfavorável à esfera deliberativa, constituindo uma “institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante, relegada à função de legitimadores das decisões dos órgãos executivos (TATAGIBA, 2002, p.95).”

Outro ponto importante para retratar a motivação que impele os grupos sociais a tratarem conjuntamente da administração pública, abordando assuntos que tenham demanda direta em suas vidas, é o número de conselheiros reunidos para as discussões nas reuniões públicas. Segundo o Regimento Interno do CETER/ MG, a reunião deliberativa só tem início com a presença mínima de nove representantes, contando com pelo menos um membro de cada bancada. A ausência sempre deve ser justificada, podendo resultar na substituição dos membros caso haja excesso de faltas.

No gráfico a seguir levantamos o número total de conselheiros presentes em cada sessão, segundo as 50 atas selecionadas. Dividimos esses números em grupos que oscilam entre 9 e 18 conselheiros, representando, respectivamente, o número mínimo e máximo de membros do Conselho presentes por reunião. Entretanto, vale lembrar que o número de pessoas presentes nas reuniões pode extrapolar esses valores, pois a presença do secretário executivo e do representante da Assembléia Legislativa pode aumentar o total para vinte membros do CETER/ MG. É permitida a presença de pessoas convidadas ou que solicitaram permissão para assistir às reuniões, sendo contabilizadas na lista a ser assinada durante o evento:



**FIGURA 6**  
**Número de participantes nas reuniões do CETER/ MG -- outubro de 2000 a dezembro de 2004 (50 reuniões)**



Fonte: Atas do CETER/ MG.

É necessário fazermos algumas considerações antes de iniciarmos a análise dos dados acima: as informações do ano 2000 foram contabilizadas a partir do mês de outubro, período em que iniciou o funcionamento do Conselho e nos anos de 2002 e 2003 não há registro de reunião no mês de janeiro. Destacamos inicialmente que em outubro de 2004 o número de conselheiros foi inferior ao mínimo estabelecido, portanto foi necessária a suspensão de reunião. Verificamos também que não ocorreram encontros para deliberação onde o número de membros colegiados abrangesse a totalidade<sup>17</sup> possível (os maiores números registrados foram em julho de 2001 e em junho de 2002, com a presença de 16 conselheiros).

<sup>17</sup> Conforme verificamos nas atas, o número máximo permitido de conselheiros nas reuniões é de 18 membros.

Os números podem ser os indicativos do baixo aproveitamento das discussões, pois os índices de presença estão sempre próximos do limite mínimo, concentrando a oscilação entre 10 e 14 pessoas. Isso reforça o argumento de que o CETER/ MG arregimenta agrupamentos sociais para combaterem um problema comum, porém ainda não estão acostumados a trabalhar conjuntamente nesse problema, por se enxergarem uns aos outros como adversários ideológicos nas decisões e negociações no Mercado e na Esfera Política (FUNGERIK & WRIGHT, 1999). A implementação dos Conselhos Deliberativos instiga a redefinição de poder, deixando de focalizar a sociedade como influenciador externo, que faz uso somente da pressão para conseguir alterar a tomada de decisão política, para enfatizar a importância da cooperação com os agentes estatais e, assim, modificar os procedimentos centrais do poder.

As possibilidades cognitivas auferidas por meio da participação, tanto pelo aspecto social quanto político, nem sempre demonstram similitude com a realidade construída. A perseverança das práticas clientelistas e centralizadoras do Estado, exemplificada pela Resolução nº 333/ 2003 do CODEFAT, é reforçada pela desarticulação entre os atores da Sociedade Civil comprometem tanto a legitimidade quanto a eficácia do trabalho desenvolvido pelo CETER/ MG na promoção de políticas públicas de emprego regionais. Mas se considerarmos a definição de deliberação como a tomada de decisões de forma equânime, onde as conclusões são frutos da concordância dos grupos para o que julgam como justo, as atas prontamente responderão que a efetividade está a contento, pois as deliberações são resultados das discussões tratadas nas reuniões.

Assim, é possível falarmos na influência do CETER/ MG no sistema político, como indicativo de que as deliberações seguem o rumo esperado, ou seja, as resoluções atingem a sua finalidade mais significativa que é a proposição de melhorias sociais de efeito mais

amplo, resultante da contribuição democrática que a cooperação entre Estado e sociedade proporciona? Tão importante quanto à legalidade, é preciso o reconhecimento do governo quanto à legitimidade política das decisões colegiadas.

*“O Sr. Secretário do Estado falou da sua alegria em estar participando de uma reunião política importante. Disse que o governador tem uma expectativa na atuação do CETER como parceiro para mudar alguns índices do Estado de Minas Gerais, principalmente o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, considerando que Minas está no 11º lugar no Brasil. E para modificar esta situação teremos que criar emprego e renda e focar a proposta no primeiro emprego.”* (Ata da 28ª reunião, em 05/ 02/ 2004)

A relevância do trabalho desenvolvido no CETER/ MG pode ser elucidada pelos registros colhidos nas atas da 28ª e 29ª reuniões, alusivo aos meses de fevereiro e março de 2003, respectivamente. Nesse material foi registrada uma ocorrência que mobilizou todos os membros do Conselho, referente às enchentes advindas da intensificação do período de chuva, comuns à época de final de ano. Entre os anos de 2002 e 2003 essa ocorrência climática resultou em dificuldades muito graves em diversas cidades mineiras, exigindo a intervenção do poder público devido ao número volumoso de famílias desabrigadas e desprovidas de recursos.

*“O Sr. Presidente falou da necessidade de avaliação do PROGER 2002, junto com os bancos e os coordenadores do PROGER/MTE envolvendo uma proposta de atender a clientela afetada pelas chuvas. O Secretário informou sobre o programa Minas Solidária, a parceria com o Servas e presença dos empresários, que contribuirão com telha tijolos, cimento e o Sindicato dos Médicos com trabalho e medicamentos. Discutiu com o CETER a forma de rever a definição dos recursos do PEQ-MG para as áreas afetadas. tentar atuar mais na qualificação direcionada na construção popular, fazendo mutirões para construção de novas moradias. A Sra. S apresentou proposta /orçamento de uma casa, visando o treinamento em torno de 600 trabalhadores. É necessário contra partida de*

*terreno e doação de material das organizações não governamentais voltados para área de habitação via apoio Bancos. O Presidente disse ser possível renegociar estes recursos. O Sr. F falou que sua preocupação é local para estas construções. A Sra.G disse que o desafio é integrar e planejar a logística do trabalho. O CETER aprovou e o Secretário deverá determinar local, material entre outros para agilizar o processo. O Secretário propôs dois Conselheiros para discutir com a coordenadora do Minas Solidária uma reunião para definição de onde vai ser atendido, considerando o material já existente no Servas. Os Conselheiros demonstraram interesse em participar da reunião ficando deliberado enviar aos Conselheiros a data da referida reunião. A Sra. disse ao Secretário que o instituto X poderá estar acolhendo o trabalhador que foi vítima das chuvas e necessita trabalhar, por um período de 3 meses para qualificá-lo na área de construção civil, via contratação do SINE-MG. (...) o Sr. Vice-presidente esclareceu sobre a participação do Conselho no Programa Minas Solidária. Foram escolhidas cinco executoras e serão contemplados três municípios: Ponte Nova, Contagem e Ibirité, os quais disponibilizaram terreno adequado. Esclareceu que os futuros moradores das casas não serão os treinandos. Eles serão inscritos nos municípios com parceria do SINE para inscrição. Serão fornecidos kits com ferramentas que serão aproveitadas para dar continuidade neste programa.” (Atas da 28ª e 29ª reunião, em 05/ 02/ 2003 e em 12/ 03/ 2003)*

Porém, o órgão colegiado deve cumprir a recomendação de que até o dia 30 de dezembro o seu relatório de atividades desenvolvidas durante o ano esteja concluído, prestando contas de tudo que foi planejado e executado, inclusive com referências financeiras para a devolução dos recursos não utilizados. Diante daquela circunstância imprevista os conselheiros se sentiram compelidos a refletir sobre a busca de solução para o caso, entendido como uma oportunidade de aplicação da sobra de recurso em projetos de pertinência sócio-econômica, ao mesmo tempo que prestaria auxílio às pessoas mais prejudicadas pelas enchentes. O entrave estava na escassez de tempo disponível, visto que o prazo de retorno ao MTE dos recursos não empregados estava próximo ao limite regimental, mas conseguiram o apoio do governo estadual e dos municípios afetados pelo

problema para juntos tomarem as resoluções necessárias para beneficiar a população atingida.

O episódio causou um impacto tão significativo no CETER/ MG que reproduziremos, excepcionalmente neste capítulo, um trecho da fala de um conselheiro sobre o evento, recurso este que será utilizado no tópico seguinte:

*“(Nós ficamos sabendo do problema) Através da mídia. E o Conselho foi atrás mesmo daquilo, vendo que tinha recurso e que ele ia retornar por causa do tempo e aquele monte de gente precisando... Nós achamos que os recursos que tínhamos no momento dava para a gente unir o útil ao agradável, ou seja, pegar aquele pai de família que estava ali sem ter o que fazer, desesperado, morando em encostas de morro e dar para ele uma qualificação. Então nós demos essa qualificação, nós formamos oficiais de construção civil, além de termos formado estes cidadãos. As casas que ficaram prontas foram doadas para eles. Isso foi um processo que, partiu do CETER, tá? Onde a gente envolveu o governo do Estado, a imprensa e as prefeituras municipais, os SINE's e as CME's e foi um sucesso. O trabalho dos conselheiros naquela época foi bem devido à emergência de resolver o problema das pessoas que estavam desabrigadas e o tempo curto. Cada conselheiro acompanhou de perto o curso e as construções das casas. A gente trabalhou intensamente, ninguém mediu esforço, trabalhou de sábado para domingo, não tinha hora de almoço, não tinha nada... Investiu mesmo naquela causa.” (S., Bancada dos Trabalhadores, em 1º/ 10/ 2004)*

A lembrança deste evento ainda foi percebida na fala de outros conselheiros, o que nos permite compreender a percepção deles de que tal situação expressa a função do CETER/ MG na sua aceção mais genuína, ao constatarem a possibilidade de concretização das ações planejadas pelo Conselho de prestar assistência à população necessitada. Essa impressão teve como respaldo o desenvolvimento de um trabalho de forma executiva e eficiente, dinamizada pela cooperação das partes interessadas em oferecer o apoio técnico e financeiro necessários.

Apreende-se que o referencial de trabalho para eles é a agilidade entre a tomada de decisões e a sua implementação nas situações definidas como relevantes. Por isso, atrelada às discussões realizadas sobre as PPTR's, os conselheiros incluem os seus questionamentos sobre as dificuldades de atuação no CETER/ MG para elaboração e administração de projetos, agravados pela incompatibilidade entre os recursos solicitados e os efetivamente liberados para os programas. Não há abertura para a definição conjunta da destinação das verbas públicas e o seu montante, nem como esclarecer os cortes de gastos na área social e a redução de percentuais empregados em seus programas.

As burocracias administrativas são questionadas, para elucidar a relevância do envolvimento conselhistas com o planejamento e gestão de recursos públicos, além do trabalho a ser desenvolvido e a reestruturação dos regimentos que definem as atribuições do CETER/ MG. A busca por essas reformulações significa a efetividade do experimento nas suas deliberações, produzindo resultados públicos pelos seguintes motivos: 1) criam a possibilidade de ação dos grupos próximos aos pontos de ação, permitindo melhor conhecimento sobre a situação; 2) o processo deliberativo produzirá soluções melhores porque todos os grupos têm oportunidade de oferecer informações relevantes; 3) esse experimento encurta o tempo de realização na ação pública, agilizando o reconhecimento e reação rápida às estratégias deficientes e 4) é possível a existência de vários grupos de ação autônomos, mas que não operam isolados (FUNGERIK & WRIGHT, 1999, p. 115).

A importância deliberativa desempenhada por este instrumento de gestão política é a grande motivação participativa, desencadeando em uma reestruturação cultural onde o confronto e as divergências devem ceder espaço para a negociação e o consenso. É justamente o estímulo à mudança dos procedimentos sócio-políticos que aflora as divergências não superadas quanto ao apoio aos temas das deliberações. O papel do

governo nessa situação é fazer propostas favoráveis ao desempenho de projetos de interesses da administração pública e oferecer suporte técnico e a base estrutural para o funcionamento desses espaços, ao mesmo tempo em que a Sociedade Civil utiliza este instrumento como meio de controle das proposições do poder estatal.

Referente ao exposto, podemos considerar que o interesse participativo neste tipo de trabalho é um demonstrativo do nível de envolvimento das instituições participantes com a atuação colegiada. Após analisarmos os dados sobre a presença dos conselheiros nas reuniões do CETER/ MG, na Figura 6, vamos fazer o levantamento da presença dos membros nas reuniões segundo os segmentos componentes de cada bancada.

**FIGURA 7**  
**Participação dos membros do Conselho Gestor por bancadas – outubro de 2000 a dezembro de 2004 (50 reuniões)**

	<b>Bancadas*</b>		
	<b>Governo</b>	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empregadores</b>
Média de presença de conselheiros por reunião	4,2	3,7	4,6
Média de presença de conselheiros nas reuniões onde sua bancada presidia o Conselho	3,8	4,1	5,0/ 4,2**
Total de vezes em que a bancada esteve completa nas 50 reuniões	4	4	10
Total de conselheiros presentes por bancada em 50 reuniões***	208	186	226

\* Cada bancada possui 06 assentos no Conselho Gestor.

\*\* A bancada dos empregadores possui duas médias, pois presidiu o CETER/ MG duas vezes.

\*\*\* O cálculo de assentos disponíveis por bancada nas 50 reuniões analisadas é de 300 lugares.

Fonte: Atas do CETER/ MG

Segundo os dados da tabela acima, podemos apontar que a motivação para os conselheiros estarem presentes nas discussões se mostrou instável, com volume representativo variando entre mediano e baixo. As médias presenciais, tanto nas reuniões em geral quanto nos encontros onde a bancada analisada presidia o Conselho, ficam muito próximas do limite estabelecido pelo Regimento Interno, que é de três representantes por

bancada. O destaque positivo foi do segmento empregador, demonstrando índices mais razoáveis. As bancadas do Estado e dos Trabalhadores tiveram um desempenho pouco satisfatório, corroborando na demonstração de pouco engajamento participativo nas reuniões do CETER/ MG. Iniciaremos os comentários sobre a tabela seguindo uma seqüência de graduação, onde falaremos primeiro da bancada mais assídua nos encontros deliberativos até atingirmos a bancada menos presente nos encontros do Conselho.

Percebe-se que a bancada dos empregadores assumiu um papel de destaque em relação às demais no período avaliado. Seja em números absolutos ou nas médias presenciais levantadas, foi a bancada que se mostrou mais presente nas discussões e na manutenção do processo discursivo. Segundo as atas, a média de membros presentes nas reuniões é de 4,6 pessoas, significando um número bastante razoável de representantes nas audiências públicas. O índice referente à média de presença nas reuniões onde o grupo exercia a presidência chegou a 5,0 pessoas no primeiro mandato da bancada, entre 200 e 2001, significando um aumento do prestígio dos conselheiros aos encontros deliberativos em comparação às reuniões presididas pelas demais bancadas. Entretanto, no segundo mandato ocorrido no ano de 2004, a média sofreu um pequeno decréscimo, apontando 4,2 pessoas presentes às reuniões. A bancada conseguiu agremiar todos os seus membros em 10 das 50 reuniões documentadas em ata, representando apenas 20% da totalidade – e ainda assim um número expressivo se comparado aos índices atingidos pelos demais segmentos do CETER/ MG. O número de conselheiros presentes nas 50 reuniões analisadas é de 231 representantes, ou seja, 77% do total de assentos disponíveis.

Mediante resultados tão relevantes em relação à participação no Conselho, é importante pensarmos que este tipo de experimento permite que o engajamento participativo ocorra através de dois estímulos: primeiro, porque funciona como canal



adicional para a manifestação sobre questões pelas quais os participantes tem interesse e segundo porque as ações contam com a utilização de recursos públicos destinados a beneficiar a coletividade (FUNGERIK & WRIGHT, 1999, p.118). Esta pode ser entendida como a oportunidade de democratizar as relações por meio de interferência social nas estratégias públicas, interesse aspirado de forma bastante clara pelo segmento empresarial.

Seguindo as análises da tabela, vem o poder público. A média de conselheiros presentes nas reuniões foi de 4,2 pessoas, constituindo uma referência numérica razoável para o grupo. Todavia, o índice referente à média de presença nas reuniões onde a agremiação exercia a presidência nos surpreendeu pelo comparecimento de apenas 3,8 membros em média, representando o pior índice entre as bancadas. Essa constatação reforça a falta de sincronismo entre as tarefas deliberativas e o desempenho das funções burocráticas recorrentes, numa postura de manutenção de interesses próprios e sem articulação com as demais bancadas. Também constatamos que o grupo comissionado do governo esteve presente de forma completa nas assembléias do CETER/ MG em apenas 4 das 50 reuniões, significando 8% de participação de forma satisfatória.

Esses dados nos permitem constatar o baixo envolvimento do poder público neste tipo de projeto, provavelmente pela dificuldade de aceitação deste espaço híbrido de decisão. E também pode ser a demonstração de uma postura com dificuldade de articulação com as discussões estruturantes do CETER/ MG, principalmente no que se refere à ampliação do poder decisório para a definição das políticas mais condizentes com a realidade a ser tratada. É possível afirmar que há uma resistência ao reconhecimento da complementaridade entre as formas de democracia tradicional e as inovações para representação política, relegando à representação governamental uma atividade secundária,

diante da constatação do baixo volume presencial e até mesmo a alta rotatividade de seus membros, verificada nas atas.

*“O Sr. E. registra sua preocupação com a mudança de governo, pois cria um vácuo no processo de transição. Solicitou um esforço da SETASCAD para a equipe de transição e aos demais representantes do governo repassar aos seus representantes futuros, o papel do CETER.” (Ata da 27ª reunião ordinária, em 06 de dezembro de 2002)*

Mas certamente os índices que mais surpreenderam vêm do segmento da Sociedade Civil representante da classe profissional atendida pelas políticas públicas, que é a bancada dos trabalhadores. A média presencial foi de apenas 3,7 pessoas nos encontros deliberativos, o mais baixo valor entre todas as bancadas participantes do CETER/ MG. Um indicador tão surpreendente se justifica pela lista de presença constante nas atas: na 4ª, 21ª e 47ª reunião, datadas de dezembro de 2000, junho de 2002 e outubro de 2004, respectivamente, registrou-se a presença de apenas um representante desta bancada, episódio que não foi repetido pelas demais partes nessas e nem em outras ocasiões. Quanto ao valor referente à presença dos conselheiros nas reuniões onde a bancada presidia, o índice apresenta melhora numérica: em média estiveram presentes nos encontros 4,1 conselheiros. A bancada só conseguiu reunir a totalidade de seus membros em apenas 4 reuniões, ou seja, em 8% da totalidade de encontros – uma referência semelhante à da bancada do governo.

Compreender este distanciamento da bancada dos trabalhadores do CETER/ MG só seria possível com informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos membros para representarem a sociedade e de que forma as instituições congêneres se articulam, mas

é possível falarmos hipoteticamente numa incredulidade em relação a esse modelo de gestão participativa, onde a confiança na capacidade de influenciar as decisões política e econômicas demonstram limitações pelos indicadores sócio-econômicos. A realidade mostra uma situação onde grande parte da população não vê sinais de melhoras significativas na sua qualidade de vida, abrangendo a perspectiva de emprego, de melhoria salarial e dos elementos sociais como saúde, educação e segurança, por exemplo. Agravando este contexto, vislumbra-se o sistema econômico submetido amplamente às leis de Mercado, conforme propagado pela Teoria Liberal.

Entretanto, é a participação cidadã que tornará possível a melhoria na qualidade das decisões resultantes dos debates em espaços públicos e a construção de propostas alternativas, sem esquecer a prestação de contas e a responsabilização dos gestores, permitindo a compatibilidade entre participação e representação. Este exercício exige que a Sociedade Civil se mostre organizada, estruturada e apta para este fim, combinando as variáveis técnicas, sociais e normativas, inseridas em espaços de debates públicos autônomos e eficazes (TEIXEIRA, 2001).

Para atingir tal condição é preciso uma reflexão acerca das ações realizadas, considerando os erros, mas centrando na potencialidade de eficácia. Por isso é importante perceber esta inovação institucional enquanto modelo viável de gerenciamento e controle cooperado, o que não significa que a experimentação consiga se ajustar prontamente ao planejamento idealizado e sim servir de indicativo de melhorias nesta trajetória de reestruturação cultural, para num momento seguinte assumir uma nova composição.

Assumindo um aspecto complexo, por abranger dimensões e papéis variados, a participação passa a centralizar seu foco no consenso racional, de forma a considerar interesses e necessidades múltiplas nas discussões públicas e, então, alcançar as

articulações necessárias ao estabelecimento de um compromisso. Esse processo de ampliação do conceito de participação continuará a ser elucidado no próximo item, que trata das observações realizadas na reunião deliberativa assistida.

## **5.2 A reunião deliberativa**

O encontro ocorreu no dia 6 de outubro de 2004, às 14 horas na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE), onde o Conselho Deliberativo se reúne mensalmente. A assembléia, marcada para ter início às 14 horas, só teve o pronunciamento inicial do presidente às 14h e 48 min. O atraso no início da reunião ocorreu para aguardar a chegada dos conselheiros, para permitir o quorum mínimo<sup>18</sup> necessário para o começo das atividades do colegiado. No momento da abertura estavam presentes 2 membros da bancada do governo, 2 conselheiros da bancada dos empregadores e 1 representante da bancada dos trabalhadores. Compunham a mesa diretora do encontro a secretária executiva, relatora das discussões, uma funcionária da secretaria executiva, um membro da nova instituição que acabara de se integrar ao CETER/ MG e dois convidados: eu, como estudante da UFMG e pesquisadora do tema, e uma funcionária de instituição privada com assento na bancada dos empregadores, que estava participando do encontro com o intuito de fazer um diagnóstico do Conselho.

Primeiramente, ressalto que este formato fixo e pré-definido das datas agendadas para os encontros deliberativos surge com o intuito de motivar e fortalecer a presença dos conselheiros nas reuniões e estabelecer um planejamento das atividades a serem executadas durante o ano. Entretanto, o resultado demonstrado foi o oposto, tanto no item anterior, de análise das atas, quanto o verificado na reunião do CETER/ MG, o que prejudicou o

---

<sup>18</sup> Segundo o regimento interno do CETER/ MG, a quantidade mínima de membros conselhistas é de nove representantes, desde que haja a presença de pelo menos um representante de cada bancada.

desenvolvimento das discussões no encontro de deliberação, comprovado pelo baixo número de pessoas presentes. Pudemos verificar nas entrevistas que as ausências nas reuniões deliberativas são muitas vezes justificadas como necessárias à priorização dos interesses oriundos do ambiente profissional. Essa postura esclarece como os participantes e as instituições representadas enxergam este processo democrático e a verdadeira relevância que o papel de conselheiro tem nas instituições constituintes do CETER/ MG. Por hora nos limitaremos a levantar esse ponto limitante do Conselho e sua capacidade de ampliação participativa, visto que retomaremos a discussão no próximo capítulo.

Outro elemento significativo da reunião foi a presença da psicóloga, funcionária de uma das empresas da bancada dos empregadores, que tomou parte do evento com o intuito de ajudar os membros do CETER/ MG a lidar com uma situação problemática: os questionamentos internos quanto aos objetivos e relevância deste espaço democrático de decisão. A justificativa para a presença da referida profissional veio em atendimento à demanda em facilitar a percepção da essência do Conselho Deliberativo, que vamos entender conforme explicitamos o evento.

Vale ressaltar que elementos físicos também são alvo de críticas e insatisfações por parte dos conselheiros, principalmente o local que abriga as reuniões mensais do Conselho. Mesmo sendo uma ante-sala localizada no último andar do prédio da SEDESE, possuindo uma área ampla e três elevadores de acesso, os problemas verificados comprometem o andamento esperado do trabalho: não há divisórias entre os espaços, o que permite que transeuntes sem vínculo com o Conselho causem transtornos. Outro incômodo é a ventilação inadequada que impedia o isolamento sonoro necessário para a reunião. Pela descrição e os demais recursos materiais disponibilizados pelo governo estadual, nota-se um espaço com aspecto de uso improvisado: um telefone no chão num canto da sala, copos,

garrafas com água, café e três mesas inteiriças com cadeiras cedidos por uma das secretarias.

A secretária executiva deu início à reunião, apresentando as bancadas que estavam representadas por cinco conselheiros e os convidados, entre os quais me incluía, além do presidente. A assembléia começa com a leitura da pauta, mas o que nos chamou a atenção foi o baixo número de conselheiros presentes e que alguns se mantinham alheios ao relato, seja conversando ao telefone celular ou lendo algum material impresso. Dois pontos da pauta foram apresentados, o primeiro referente à liberação de recursos para o SINE e o outro à um parecer sobre um projeto de lei para a instituição de um programa social. Notamos novamente a centralização das falas no presidente, no vice e na secretária executiva.

Numa certo momento, e diante da dificuldade em se avançar nos debates devido às reclamações sobre a morosidade estatal, falta de recursos financeiro e material além do local impróprio (inclusive com muito barulho externo), alguém ressalta que o mínimo de conselheiros presentes não havia sido atingido, o que não permitia o prosseguimento das deliberações. Diante do impedimento, a secretária, o presidente e o vice passam a definir a pauta para a próxima reunião, que seria retomar as discussões interrompidas e abrir outras que nem foram tratadas. Aproveitando da situação, o presidente apresenta a convidada para que seja iniciada a discussão sobre o futuro do CETER/ MG, um projeto que busque reverter as dificuldades aclamadas pelos próprios membros do CETER/ MG na estruturação do papel do Conselho na gestão de PPTR's. A segunda parte da reunião foi, sem dúvida, a mais interessante para as análises.

Com o impedimento da reunião deliberativa acontecer, o trabalho de diagnóstico institucional tem início. Assim, a psicóloga se apresentou novamente, como consultora de

uma instituição membro do CETER/ MG e voltou a enfatizar o seu objetivo em ajudar a fazer um diagnóstico institucional para juntos planejarem como poderão reformular as ações e rever o que interfere negativamente no desenvolvimento do trabalho deliberativo.

A seguir, fez a sua colocação sobre a dinâmica observada, que propunha uma reflexão sobre o papel de conselheiro: avaliar o compromisso assumido enquanto representante da sociedade no colegiado deliberativo de políticas públicas, com atuação voluntária e participativa, ou seja, estar mais atento para a atuação conselhistas, mesmo que não obtenha ganhos financeiros para o seu desempenho, atentar para o cumprimento do horário estabelecido e as condições de reunião, que estavam se tornando inadequadas devido as interrupções, espaço físico inadequado, barulho e a falta de foco nos temas relevantes para a discussão e a centralização da reunião em alguns membros.

Após sua exposição, a psicóloga pediu aos conselheiros que comentassem o que ouviram. As reações foram diversificadas, uma grande parte discordou das colocações e alguns inclusive reagiram com indignação, considerando impertinentes suas colocações e desfocadas do objetivo, que é ajudar a resolver o problema de motivação dos membros do Conselho. Houve quem justificasse a postura assumida por eles como resultado às limitações impostas por problemas externos, restringindo o exercício da função conselhistas. As dificuldades decorriam, segundo enfatizavam, das definições do poder público, seja pelas dificuldades materiais que vivenciam ou pela incapacidade de conseguir dialogar sobre as decisões a serem tomadas. As colocações prosseguiram, sendo interrompidas pela ponderação do presidente e da secretária executiva, que consideraram melhor marcar uma reunião para tratar exclusivamente desse tema, sem que interferisse na data dos encontros deliberativos e tampouco fosse realizado na presença de convidados e pessoas externas ao CETER/ MG.

Apesar de não ter acompanhado o desdobramento da situação, esse momento de discussão sobre o CETER/ MG e o papel dos conselheiros neste ambiente retrata a limitação em se conseguir a abrangência participativa por parte das organizações integradas ao colegiado, onde o compartilhamento do projeto político democrático é imprescindível para o funcionamento institucional. Essa parceria de atuação entre sociedade e Estado presume o comprometimento individual nos planejamentos, difícil de se conseguir em espaços públicos de constituição obrigatória e que abarcam diversidades de interesses (DAGNINO, 2002).

Em conseqüência ao papel a ser desempenhado pelos atores convocados a interagirem nos espaços sócio-políticos de deliberação, há a necessidade de verificar como o funcionamento destes locais se dá, se a mobilização das partes ocorre de forma equilibrada. Busca-se, com a participação da Sociedade Civil, combater a concepção elitista de democracia e a tendência centralizadora do poder estatal nas decisões políticas, exigindo a convivência entre as diferenças desde que com ponderação quanto ao atendimento do direito das partes. A aclamada “crise” pode significar uma resistência à mudança de costumes políticos, principalmente por parte do poder estatal, mas também pode retratar uma expectativa demasiada sobre esse tipo de experiência, como se as mudanças sociais necessárias fossem atribuição exclusiva das partes inseridas neste tipo de espaço.

Não há como desconsiderar este momento de complexidade e de resignificação cultural, onde os interesses definidos por um grupo restrito cedem espaço para a totalidade de indivíduos que passam de uma situação passiva para uma atuação direta e propositiva. A ampliação participativa não pode ser entendida como uma situação de homogeneidade e sim de relações que abrangem interesses múltiplos e não raro, divergentes. Uma dificuldade perceptível é o conflito de caráter patrimonialista (SILVA, 2003 e TEIXEIRA, 2000a),



existente em grande parte das instituições representadas nos Conselhos Gestores e no CETER/ MG. Essa situação persevera pelo hábito das instituições buscarem recursos para o desenvolvimento de seus projetos particulares, diferindo da prioridade que o atendimento às políticas públicas deve dar às necessidades e reivindicações coletivas tratados nos órgãos colegiados.

Diante da impossibilidade em sustentar seus interesses próprios, além da dificuldade em se adaptar à nova necessidade, ocorre um distanciamento que pode resultar num afastamento institucional, percebido tanto na reunião do CETER/ MG (pelo grande número de ausências e a desatenção quanto ao teor dos temas a serem discutidos), quanto na apreciação das atas e a percepção do acesso limitado dos membros do Conselho às reuniões deliberativas. A seguir, vamos levantar quais são as dificuldades e limitações do funcionamento do CETER/ MG, considerando a fala dos conselheiros obtidas nas entrevistas.

## **6 POTENCIALIDADES E LIMITES DO CETER/MG SEGUNDO OS CONSELHEIROS**

Nos capítulos precedentes buscamos apresentar o que é o CETER/ MG, como surgiu e qual o seu papel no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento sócio-econômico regional, utilizando uma base documental disponibilizada pela instituição. Agora vamos retratar o órgão colegiado a partir da percepção dos conselheiros, os agentes sociais que têm atribuições relevantes na definição das estratégias de ação para o estabelecimento de normas e formas de controle e fiscalização de projetos e/ou propostas de ações políticas voltadas para o mundo do trabalho e geração de renda.

Embasamos nossa posição na idéia de que a existência de discussões antecedendo o estabelecimento de ações pertinentes às políticas públicas confirmam o caráter deliberativo e paritário do órgão responsável pela gestão política participativa, pelo menos do ponto de vista formal, uma vez que este tipo de Conselho não deve ter papel secundário no estabelecimento de suas competências descentralizadoras. Parece-nos necessário, a partir de agora, aprofundar as discussões para além dos aspectos meramente formais, observando as questões relativas às formas de articulação entre Estado e Sociedade Civil no âmbito do CETER/ MG, através da opinião dos envolvidos no que se refere ao exercício rotineiro de suas atividades como conselheiros e de suas expectativas quanto à efetividade dessa experiência para o desenvolvimento de políticas públicas que estejam mais sintonizadas com a realidade e necessidades do Mercado de Trabalho em Minas Gerais.

Desse modo, acreditamos que através desse estudo de caso estaremos contribuindo para ampliação do grau de conhecimento sobre órgãos colegiados de gestão de políticas

públicas e para a prática conselhistas. Salientamos, finalmente, que ao avaliarmos a capacidade deliberativa do CETER/ MG como instrumento de planejamento descentralizado das ações políticas, levamos em consideração o pouco tempo de maturação dessa experiência e, conseqüentemente, o processo de adaptação ainda em curso dos atores sociais a essa nova modalidade de gestão de políticas públicas. Nessas análises utilizaremos os relatos dos membros conselhistas como complemento necessário às informações obtidas nas atas e à observação direta realizada em reunião pública do Conselho Gestor.

### **6.1 Caracterização dos conselheiros**

No levantamento de dados os conselheiros, optamos por realizar entrevistas semi-estruturadas direcionadas aos membros constituintes do CETER/ MG, com perguntas sobre a trajetória profissional individual e o processo que antecedeu ao ingresso no Conselho. Em outro bloco buscamos esclarecer a dinâmica de funcionamento do colegiado, a efetividade das políticas implementadas e a visão dos entrevistados sobre o futuro do colegiado.

Partimos de uma listagem com o nome e telefone de contato dos conselheiros, que nos foi fornecida pela Secretária Executiva do Conselho, Sra. Lígia Lara (DER/ SRT). Todos os conselheiros listados foram contatados. Nessa oportunidade apresentei minha proposta de estudo e a solicitação para que disponibilizassem tempo para o agendamento das entrevistas, momento fundamental para o levantamento de informações que formam a base de nossas análises sobre a gestão participativa nas políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda promovidas pelo CETER/ MG.

Além da Secretária Executiva, foram entrevistados cinco membros da bancada dos trabalhadores, cinco membros da bancada dos empregadores e três representantes da bancada do poder público. Ressalto o esforço dos entrevistados para disponibilizar tempo

para a entrevista, mesmo diante dos compromissos assumidos anteriormente, que dificultavam sobremaneira os nossos encontros.

Em sua maioria, os conselheiros foram atenciosos durante as entrevistas, demonstrando disposição para responder a todos os questionamentos. Dentre os representantes institucionais que não concederam entrevista, destacamos primeiramente a situação da bancada dos trabalhadores, onde a Cáritas Brasileira, uma das instituições membro do Conselho, havia saído há menos de seis meses e até aquele momento não havia sido substituída. As demais recusas foram baseadas em alegações como o recém empossamento do representante (e o conseqüente desconhecimento da dinâmica colegiada), a substituição de conselheiro por outro membro da mesma instituição e em alguns casos sobressaiu a indisponibilidade de tempo e tentativas de contato sem retorno à solicitação.

Ainda sobre as recusas, fica ressaltado novamente o envolvimento das agências estatais com este ambiente inovador de discussões. Não é possível considerar casuístico este distanciamento visto no capítulo anterior através da ausência nas reuniões e neste momento ficou evidente pela indisponibilização de informação para a pesquisa. Essa situação pode ser entendida como uma forma de limitar o desempenho esperado do CETER/ MG, onde decisões importantes sejam definidas nos moldes tradicionais (outorgada pelo poder executivo, de forma centralizada). A dimensão integrativa do processo de participação fica deficitário sem a colaboração da participação cidadã na melhoria do debate público sobre a construção das decisões (TEIXEIRA, 2001) ou mesmo por se tratar de uma temática na qual o Estado possui atuação de longa data, mostra-se pouco sensível para buscar parcerias por não se interessarem na complementaridade de ação (DAGNINO, 2002).

Em conformidade com as informações coletadas junto aos conselheiros, faremos uma descrição mais genérica desses participantes do Conselho. Também acordamos o sigilo nominal dos trechos de entrevistas selecionados nas análises que se seguirão, uma vez que nos importa captar informações referentes ao Conselho Deliberativo e não as ações dos indivíduos que dele participam. Os entrevistados que compõem o Conselho deliberativo do CETER/ MG totalizam doze conselheiros, onde três são mulheres e nove são homens. Nesse ponto já podemos ressaltar que a construção de um espaço público fortalecedor da “cultura de direitos” se mostra limitada, uma vez que grupos sociais minoritários, mas envolvidos com as temáticas em debate, estão em desvantagem na constituição do Conselho.

A questão de gênero abarca discussões que propõem a transformação da situação das mulheres na sociedade, conscientizando-as sobre a postura patriarcal de exclusão feminina da Esfera Pública e do Mercado de Trabalho (PANFICHI & CHIRINOS, 2002). O objetivo foi parcialmente alcançado, mas é certo que os resultados ainda podem apresentar avanços na inserção deste público na arena discursiva. Apesar da relevância, não vamos nos deter por mais tempo nessa discussão, pois não é esse o propósito do trabalho, mas as colocações foram importantes para auxiliar na compreensão do perfil dos conselheiros envolvidos no CETER/ MG.

Continuando a caracterização dos membros do Conselho, a maioria ocupa cargos de grande importância nas instituições de origem, como coordenação, gerência e supervisão. A escolha considera a interlocução da função com a área de interesse, mas sem desconsiderar a visibilidade do cargo. Retomamos a exigência que este tipo de espaço tem em relação ao domínio de saberes técnicos e políticos, para que as interlocuções necessárias neste tipo de ambiente se façam através da cooperação e autonomia. Os cargos dos

membros do Conselho refletem bem essa intenção: possuir a capacidade de levar seus atores a refletir sobre as ações planejadas, avaliando as possibilidades e os resultados esperados. Todos os entrevistados possuem uma trajetória profissional marcada por essas características, permitindo o desenvolvimento de mecanismos participativos.

A escolaridade segue a mesma tendência de domínio do saber, atendendo igualmente às exigências atuais do Mercado de Trabalho. Por isso não é surpreendente que a formação em curso superior ou pós-graduação é característica preponderante entre os representantes do CETER/ MG, principalmente das bancadas dos Empregadores e do Governo. Existem três casos de escolarização de 1º ou 2º grau, presentes exclusivamente na bancada dos Trabalhadores, demonstrando que o segmento se mostra mais tolerante com esse componente para ocupar a bancada do Conselho e pela valorização da experiência no campo das políticas públicas em que atuam.

Concluindo nossa caracterização, o desempenho dos membros do Conselho em áreas correlatas às abordadas pelas ações políticas discutidas é uma característica a ser destacada. São profissionais provenientes de áreas diversas e complementares como educação, articulação institucional, igualdade de oportunidade de trabalho entre os gêneros e atuação autônoma no Setor Produtivo. Isso representa a valorização do conhecimento como meio necessário para se inserir nesse espaço de atuação sócio-política, em que a experiência declarada é suficiente para dar suporte aos trabalhos a serem desenvolvidos no CETER/ MG, não apenas pelo efeito cronológico, mas também pela relevância sócio-política de suas funções e também pela importância contextual das instituições convidadas a fazerem parte do Conselho Gestor de Políticas Públicas. Após fornecermos informações iniciais sobre os membros participantes, vamos dar início à análise de suas colocações a respeito do funcionamento do CETER/ MG e, principalmente, o destaque conferido à

participação da sociedade neste procedimento decisório e a eficácia do novo padrão de planejamento e execução das políticas públicas.

## **6.2 Como os conselheiros vêem o CETER/ MG**

Como detalhado nos capítulos precedentes, os Conselhos Gestores são prerrogativas previstas em lei, que visam permitir o desenvolvimento de políticas sociais sob a vigilância da Sociedade Civil. Essa definição está em acordo com certas características da teoria democrática representativa, como o estabelecimento de representantes legalmente definidos que devem defender os interesses dos atores sociais que são alvos de programas e ações estatais. Esse processo desenrola-se através da busca de soluções baseadas em consenso entre os possíveis interessados nessas políticas. O consenso deve ser ordinariamente obtido por meio de discussões aprofundadas que, antecedendo a todas as decisões, devem ser definidas através do voto de seus integrantes.

Esse tipo de orientação, que tem como pano de fundo a tradição democrática de base representativa, era de algum modo reproduzido nas fases anteriores à instituição do CETER/ MG:

*“As comissões estaduais e depois as municipais, elas foram criadas com o objetivo de atender uma determinação do próprio Ministério do trabalho de que os Estados tinham que ter comissões tripartites e paritárias para decidirem as políticas públicas de emprego. E assim, todo projeto que viesse com recursos do FAT tinha que passar pela Comissão Estadual de Emprego e num outro momento pelas Comissões Municipais de Emprego.” (L., Bancada do Poder Público, em 15/ 09/ 2004)*

A concepção e implementação dos Conselhos/Comissões de trabalho no Brasil ocorreram mais intensamente entre os anos de 1994 e 1998, ampliando o objetivo da criação deste tipo de colegiado, que teria a responsabilidade de repassar recursos públicos contando com a participação da sociedade como instrumento democrático necessário. Entretanto, o momento de criação da Comissão Estadual de Trabalho (CEE) se caracteriza pela força impositiva da legislação, onde os recursos só poderiam ser liberados se cada unidade da Federação consolidasse uma comissão ou Conselho para gerir e implementar projetos de geração de trabalho e renda.

*“Inicialmente foi a formação da Comissão Estadual para poder participar dos recursos oriundos aprovados pelo CODEFAT para a sua aplicação nos Estados. Iniciamos uma série de reuniões e formatamos então um Estatuto, o Regimento do processo formativo e submetemos ao CODEFAT. Fomos instruídos por ele e confiamos a ele todos os processos organizados. A Comissão tinha o papel especificamente de atender as exigências e resoluções dentro do CODEFAT.” (W, Bancada dos trabalhadores, em 06/ 10/ 2004)*

Ainda assim, tiveram relevância no processo de descentralização e ampliação participativa nas políticas sociais (TATAGIBA, 2002). Propunha-se com esse procedimento que a perspectiva participativa estimulasse a gestão pública por meio da cooperação entre a sociedade e o poder público, permitindo o aprimoramento da interposição inclusive na perspectiva representativa, através da conciliação entre a descentralização na gestão de programas sociais e a qualidade decisória permitida pela discussão. Entre os conselheiros do CETER/ MG houve uma expectativa de que os resultados iniciais fossem alentadores, principalmente num contexto onde as reivindicações sociais clamavam por maior visibilidade das mudanças que se projetavam.



*“Eu acho que esse diálogo social de sentar trabalhador, empresário e governo para discutir, isso é um avanço.” (L, Bancada do Poder Público, em 15/ 09/ 2004)*

*“A gente achava impossível mudar toda uma conjuntura que foi construída há décadas no Brasil e que a gente entrava com uma idéia num governo e mudar a cabeça do governo e dos empresários era difícil. A gente buscou levar isso, a mudar a mentalidade de trabalhadores, de empregadores e do governo, começamos a fazer seminários regionais e municipais, reuniões intermunicipais, começaram a serem criadas as Comissões Municipais de Emprego (CME's), até então existiam pouquíssimas e hoje temos esses bons números de comissões constituídas e funcionando, algumas muito bem e isso foi graças ao trabalho da Comissão Estadual (CEE).” (V., Bancada dos Trabalhadores, em 25/ 10/ 2004)*

O período inicial da vigência da CEE foi retratado com pouca clareza pelos conselheiros mais antigos, inclusive foi um tema pouco falado durante as entrevistas, apesar de nossos questionamentos para conhecer melhor o período. O que ficou evidenciado foi à passagem da expectativa inicial para uma percepção mais realista desse instrumento participativo, onde a eficácia das ações dependeria de maior abertura das esferas decisórias por parte do poder estatal.

*“Eu peguei a época que ele (o CETER/ MG) era Comissão. E como Comissão, tinha poucas condições de inferir de uma forma certa, de uma forma mais assertiva nas decisões que a gente tomava. Então começou uma luta grande na Assembléia para conseguir que ele deixasse de ser Comissão e passasse a ser Conselho.” (G, bancada do Governo, em 07/ 10/ 2004)*

Se com a criação da Comissão, estabelecida unilateralmente pelo poder público por meio de decretos, o funcionamento institucional ficava condicionado aos comandos do poder estatal, a constituição jurídica do Conselho previa um funcionamento mais independente do organismo público, facilitando o consenso de interesses plurais nos debates sobre temas de relevância para a sociedade. Por isso, mesmo com a Constituição de 1988 delimitando a função executora do poder público, o aperfeiçoamento desse mecanismo dependia de maior democratização do acesso às decisões para a Sociedade Civil.

*“A diferença básica de Comissão e Conselho é que o Conselho é uma formação legal, foi criada por uma lei estadual. As Comissões são criadas em função de decreto de governo. E o Conselho é oriundo de uma lei e o processo de se mudar uma lei é muito mais complicado, porque implica em passar pela Assembléia ou Câmara dos Vereadores pra fazer a alteração. A representatividade das Comissões estava muito subordinada às vontades do executivo.” (C., Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)*

*“Começamos um período meio nebuloso na Comissão antes de ser Conselho, porque a gente achava que tinha muito mais deveres do que direito. CEE era do governo e embora a estrutura fosse paritária e você tinha o mesmo pé de igualdade, de responsabilidade, de direitos e deveres, mas a gente achava que tinha muito mais deveres do que direito. Direito tinha quem estava no mando do processo. (...) Acampamos a idéia de transformar a Comissão em Conselho para ter mais força política, para ter mais recurso, para ter mais respeitabilidade.” (V, bancada dos trabalhadores, em 25/ 10/ 2004)*

Por essas razões, em 27 de Julho de 2000 a Comissão Estadual de Emprego (CEE) foi substituída pelo Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda

(CETER), com o intuito de atuar de forma mais imparcial e com grau de intervenção ampliado nas decisões sobre os planejamentos políticos na área do trabalho e geração de renda no Estado de Minas Gerais. Essa foi uma conquista muito aplaudida entre os conselheiros que se viam, uma vez mais, diante da possibilidade de realizar mudanças com resultados mais expressivos no que se refere à aplicabilidade das decisões que viessem a tomar com maior autonomia em relação ao poder estatal.

*“Foi uma transição super tranqüila, não gerou problema nenhum, pelo contrário, só engrandeceu o trabalho dos conselheiros. Foi benéfica porque a partir daí os conselheiros tiveram mais liberdade de estar acompanhando os projetos, principalmente a utilização dos recursos públicos.”* (S, bancada dos trabalhadores, em 1º/ 10/ 2004)

*“Nós entendemos que o nosso papel seria muito maior do que simplesmente a Comissão ligada a recursos do CODEFAT. Então, tinha que ter uma participação muito maior, no intuito de ajudar o governo a criar políticas públicas. Então, criou-se a idéia de nos transformarmos em Conselho. Não houve resistência, não teve problema, todos entenderam que haveria necessidade de um avanço naquela limitação que era a Comissão, para fazer este processo de sugestões e participar ativamente no processo político gestor do Estado.”* (W., bancada dos trabalhadores, em 06/ 10/ 2004)

Pela fala dos conselheiros, percebe-se que o trabalho desempenhado pelo CETER na elaboração e implementação de políticas públicas é considerado de grande relevância sob os aspectos social, político e econômico em Minas Gerais. Mas conforme já retratamos anteriormente, poucos resultados foram percebidos nessas áreas, com crescimento econômico muito restrito, marcado por crises, e sistema de proteção social debilitado também, além do Estado intensificar as políticas neoliberais. Reforçar a importância da

intervenção da sociedade de forma mais direta na busca por resultados se mostra como alternativa para superar este momento difícil, onde o Estado deve assumir uma postura de parceiro nas políticas sociais (SILVA, 2003). Mas será que a criação desse tipo de instância participativa tem representado realmente a democratização das ações públicas voltadas ao atendimento de interesses sociais?

*“Eu acho que o Conselho é parte de uma coisa muito maior que é a questão de a gente, enquanto brasileiros, aprender a lidar com as coisas que são nossas. Então a gente tem a impressão de que aqui o que é de todo mundo é de ninguém, não é assim que a gente enxerga? E eu acho que a gente faz parte desse processo, que no meu entender é um processo de educação, é um processo de conscientização e ele é longo porque a gente foi criado dentro de regimes que nunca favoreceram este tipo de trabalho, esta visão mais comunitária, de você pertencer, fazer parte e poder agir em cima das coisas que te interessam.” (G., Bancada do Governo, em 07/ 10/ 2004)*

*“Se vem um projeto, nós questionamos que ele não deveria ser feito naquele formato em que veio exatamente, então ele tem que ser mais bem entendido porque foi feito em Brasília e não se via qual era o problema aqui. Mas essas coisas emperram algumas decisões políticas porque de vez em quando o “bairrismo” de quem está na direção, se ele não pode fazer a favor, ele não deixa que o outro melhore, então a sociedade tem essa função. O Conselho tem essa função de filtrar, equilibrar esses conflitos regionais, o Conselho deve ter visão.” (C., Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)*

*“Olha, quando se fala em políticas públicas, a obrigatoriedade inicial é do Governo, né? Agora, geralmente em políticas públicas você precisa saber o que nós queremos, porque ele atende às pessoas da sociedade. O Brasil está engatinhando nesse processo, o Brasil não tem costume, cultura neste processo participativo. Então, nós estamos quebrando estas*

*barreiras iniciais. Existem outros problemas também. A gestão do processo, a gente tem uma certa dificuldade porque o Governo detém o poder, tem a chave do cofre. Se você fizer um ato radicalizado, o Conselho deixa de existir, morre, porque o Conselho é um consenso, a harmonia, né? Infelizmente neste país a política é ainda muito sazonal e partidária. Então tem uma série de coisas que a gente tem que ir negociando, o Conselho com o Governo e avançar na tentativa de amenizar o sofrimento do povo brasileiro e dar mais qualidade de vida. Então, nós temos que solucionar os problemas aos poucos.” (W., Bancada dos Trabalhadores, em 06/ 10/ 2004)*

Uma vez mais os conselheiros retomam as limitações da inserção da sociedade no âmbito deliberativo. Eles consideram essa uma fase de modificação, com revisão de postura e valores, de forma a favorecer os dispositivos de controle social dos processos decisórios. Sentem-se mais autônomos e com mais mobilidade para agir, mas mesmo diante do esforço em redefinir o instrumento participativo, suas ações ainda têm força limitada e sob o jugo do poder público. Alega-se que as discussões deliberativas para implementação das decisões e destinação dos recursos não são obrigatoriamente atendidas pelo Poder Executivo, fazendo com que a participação seja um mecanismo para referendar as decisões governamentais.

Mesmo com a redefinição constitutiva do instrumento e diante da falta de incentivo público para que esta estrutura funcione como um elemento necessário para as discussões que definem o planejamento de atuação das políticas sociais, a fala dos conselheiros aborda o interesse em resgatar os atributos originais do CETER/ MG, que é permitir aos segmentos sociais representados no colegiado participar democraticamente dos debates que definem as ações políticas.

*“Ainda há uma tentativa, às vezes, de que o Ministério (do Trabalho) faça um projeto gerado lá na escrivaninha e pegue o” referendado “... mas o Conselho precisa ser ouvido. Até um certo período eles chegavam com o projeto pronto e na maioria das vezes cabia a nós apenas assinar esse projeto. Agora nós não estamos aceitando isso mais. Aí o Conselho mostra a importância dele, ele representa a sociedade e não a vontade do prefeito, do governador ou de quem quer que seja do governo federal. Uma Comissão tende a estar mais subordinada aos interesses do governo, estadual ou municipal, e um Conselho não é subordinado, ele é parceiro.” (C., Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)*

*“A gente está justamente procurando fazer um planejamento estratégico, definindo os parceiros e sem o FAT. Estamos questionando mesmo, porque ou somos meros repassadores de FAT ou criadores de PPTR. Não é nem uma redefinição, é partir para o papel no qual foi constituído. Ele não foi constituído para ser repassador de recursos do FAT e sim para ser um direcionador das PPTR's do Estado, ser mais pro ativo. Com a nova resolução do CODEFAT (nº 333/2003), cidades com população acima de um milhão de habitantes não precisam passar seus pleitos pelo CETER, pode passar direto para o CODEFAT, olha para você ver a incongruência! Como é que fica uma PPTR? Peca-se na origem!” (J, Bancada dos Empregadores, em 14/ 10/ 2004)*

*“Hoje estamos num outro estágio, já passamos por vários momentos e temos um papel importante. Então eu acho que o CETER está funcionando, trabalhando, mas aquele momento de fibra, de garra... A gente não pode se contentar em deliberar aquilo que vem de cima para baixo, temos que ser mais ousados, criativos e dinâmicos. O CETER tem esse poder, porque se ele não fizer isso, ele pode perder a importância que teve no início, de uma Comissão que nasceu com todas as deficiências e que conseguiu se estabelecer, demarcar o território.” (V., Bancada dos Trabalhadores, em 25/ 10/ 2004)*

Perante problemas tão evidentes, o discurso levantado pelos entrevistados nos remete à percepção de que a proposta deliberativa do CETER/MG é importante para a eficácia de suas ações, pois o seu funcionamento depende da fiscalização, capacitação e proposição. E deliberar significa também constituir formas de pressão social para que as definições sejam concretizadas (TEIXEIRA, 2000a). Ainda segundo o autor, as melhorias sociais ainda são pouco perceptíveis, não por culpa dos Conselhos e sim por medidas de redução de gastos com políticas sociais impostas pelo poder público. A ampliação do fórum discussivo é indicativo de que o acesso a informação estão resultando em modificação de posturas. O CETER/ MG é tido como exemplo de atuação não apenas no contexto regional, mas também uma referência nacional no planejamento de ações sociais.

*“Entre os Conselhos, o mais atuante, que discute as PPTR’s e é o pioneiro no país, é o de Minas Gerais. E é também o que critica mais o governo, cobra mais do CODEFAT sobre as discussões necessárias e que alerta os outros Conselhos sobre a forma como deveriam estar atuando. E por isso estamos sendo penalizado nessa questão de distribuição de recursos financeiros pelo país, a ponto de comparar o nosso Estado com o Distrito Federal e eles receberem mais recursos do que Minas.” (D., Bancada dos Trabalhadores, em 28/ 10/ 2004)*

*“Eu percebo que existe uma vontade muito grande, mas a gente é amarrado... Mesmo sendo um Conselho, a gente tá sempre amarrado às decisões do governo, a forma de funcionar dele. Você viu que ele (o CETER) fica dentro da Secretaria do Trabalho, porque é a contrapartida do Governo. Eles dão uma certa abertura, mas não é uma abertura de fato. As ações passam a ter uma importância grande no sentido de mudar rumo e de corrigir rumo e eu não consigo perceber isso. O que eu percebo é que o governo muitas vezes dá com uma mão e tira com a outra e eu acho que o jogo é esse mesmo, porque eu não sei se*

*eles querem que a gente cresça, que a gente enxergue as coisas como devem.” (G., Bancada do Governo, em 07/ 10/ 2004)*

*“Nós já chegamos a administrar, enquanto CEE, vinte milhões ou algo mais. E agora neste ano (em 2004) esperamos quatro ponto oito milhões, que vai chegar agora no fim do ano para poder fazer algo dentro do ano ainda! Então isso é uma questão governamental e isso é uma crítica: esse governo desprestigiou o CETER. Não esvaziou porque temos uma função legal, principalmente porque ele é de uma lei estadual, mas houve um esvaziamento de dinheiro e do que fazer, porque se você não tem dinheiro, não tem o que fazer.” (C., Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)*

O CETER/ MG, como grande parte dos Conselhos nacionais, possui limitações de atuação nas políticas públicas, sendo apontados como motivos principais as restrições financeiras e o controle que o Estado exerce sobre a atuação descentralizada e autônoma do órgão colegiado. Os questionamentos quanto à validade e eficácia das ações se devem, a princípio, a esses fatores, mas o aspecto controverso que a participação assume para os conselheiros acaba definindo os contornos da situação, onde “o que favorece é justamente aquilo que chega a ser considerado negativo: sua formação tripartite” (J., Bancada dos Empregadores, em 14/10/ 2004). Esse argumento demonstra a perseverança da dificuldade dos atores sociais em lidar com a pluralidade de interesses.

Outra dificuldade é a localização do Conselho na estrutura política, pois ainda que funcione por meio de recursos públicos, é um espaço de cooperação para a construção de ações que atendam ao interesse coletivo, sendo errôneo caracterizá-lo como um desmembramento administrativo do governo ou uma instituição privada. Sua configuração provém da junção do suporte financeiro e de infra-estrutura do Estado aliado à gestão



focada na realidade, na qual a sociedade está imersa. Por isso é ao mesmo tempo importante e difícil a implementação da autonomia do CETER/ MG, algo que permitiria maior participação das representações da sociedade e a verificação de suas percepções acerca das necessidades a serem atendidas, contando com o suporte material contínuo como propõe o Estado.

A estruturação mais adequada do Conselho ainda depende de melhores condições para o trabalho conselhistas, assim como a sua capacidade de organização interna, refletida pelas dinâmicas de trabalho. Pelo que verificamos nas entrevistas e igualmente no levantamento do tema das atas, há um duplo processo nas políticas públicas que envolvem o CETER/ MG: a tentativa de descentralização do poder decisório, ao mesmo tempo em que as reformas estatais implicam na diminuição de recursos disponibilizados aos programas, e a transferência de responsabilidades da gestão das políticas públicas para a própria sociedade, tratada como usuária e cliente dos serviços públicos. Reforçar o debate e a deliberação para constituir o interesse público é tarefa fundamental da sociedade (DAGNINO, 2002, p.300). Esse debate é consequência do interesse em se estabelecer conexões para debater.

*“Como o governo não dá conta de fazer o que ele tinha que fazer, ele cria políticas compensatórias. No caso do Conselho éramos uma comissão e ele nos ajudou, né? Ele legalizou o Conselho, quer dizer, você vai ter mais força, mas no fundo não anda, a conta não chega aonde deve chegar pra modificar estas coisas, pra corrigir rumos. Eu acho que a gente não é muito ouvido, a gente é muito restrito ainda. Não acho que nossas posturas chegam a influenciar da forma que deveriam. A coisa fica muito na fala, de falar que é valorizado, que é importante. Mas eu não consigo ver isso de uma forma muito decisiva, como deveria ser.” (G., Bancada do Governo, em 07/ 10/ 2004)*

*“O que existe de favorável é essa multiplicidade de idéias, essa centralização de vários focos. Quando você faz essa união, você tem chances maiores de buscar algo que seja melhor, porque a soma das partes é maior do que elas individualmente. Por outro lado quando se têm muitas pessoas para trocar idéias, para discutir, tem que lembrar que isso traz morosidade e ela tem que ser administrada para não atrapalhar o processo. Então não podemos nos dar ao luxo de gastar horas e horas, dias e dias com reuniões para tentar acertar as coisas do ponto ótimo, se às vezes podemos fazer menos reuniões e acertar as coisas num tempo bom. A unidade de tempo do Estado é lento na tomada de decisões, até porque não tem dono e você vai cobrar de quem?” (J, Bancada dos Empregadores, em 14/ 10/ 2004)*

*“Estamos conseguindo reunir, ainda com limitações e intervir um pouco na aplicação dos recursos nas PPTR's, apesar de que não temos muito poder. Mas isso é positivo, a população, representada pelas suas lideranças, trabalhadores, governo e patrões, discutindo as políticas para o Município e Estado. O lado negativo é que ainda há muita influência dos gestores públicos na coordenação e no direcionamento das comissões, do Conselho e do CODEFAT, trabalhamos de forma tripartite, mas quem manda é o governo. Ainda está preso ao governo porque existe lei que dá um poder muito grande ao Presidente da República, que vem desde a época da ditadura e sofreu modificação recente, mas o governo ainda tem muito poder. E aí os Conselhos têm dificuldade de caminhar com as próprias pernas por causa disso, sendo que eles é que deveriam decidir de que forma o governo pode gastar o dinheiro, é o povo que deveria ter poder para direcionar os recursos e aonde.” (D., Bancada dos Trabalhadores, em 28/ 10/ 2004)*

A dificuldade de relacionamento entre os atores constituintes do CETER/ MG é um elemento a ser destacado dentro desta dinâmica democrática que se constrói. Contudo, vale acrescentar um outro ponto interessante nesta discussão que é o veto da intervenção popular

direta, uma vez que a participação neste modelo de Conselho gestor fica condicionada à representação dos cidadãos por organizações institucionalmente constituídas segundo os interesses a serem tratadas nas dinâmicas deliberativas. Por esse motivo cabe aos cidadãos sem filiação organizacional assistir às reuniões sem direito a opinar durante os debates, reforçando a manutenção da idéia presente na teoria elitista de que a representação permite excluir todos os que não se enquadram no perfil de conselheiro, que deve ser composto por pessoas consideradas capazes de uma intervenção mais ativa nos debates. Essa seletividade considera que a participação deve ser qualificada para se tornar efetiva, dotando as pessoas de informação sobre o funcionamento da estrutura burocrática estatal, bem como capacitá-las por meio de seminários, cursos, fóruns para trocas de experiências referentes ao funcionamento de Conselhos Gestores.

Surge um dilema entre a qualidade e a quantidade da atuação política, prevalecendo a idéia de redução numérica da participação devido à “inabilidade” das massas para interferirem na ordem democrática - na verdade temem o insuflamento de influências políticas diversas, ampliando demasiadamente a diversidade de interesses e comprometendo o projeto político dominante. Além do despreparo, há o desestímulo à mobilização da sociedade não organizada, onde poucas pessoas estão cientes da existência dessas ações e apenas algumas delas demonstram interesse em frequentar as reuniões<sup>19</sup>. Não seria esta uma forma de dizer que a participação é aceita, mas de forma limitada e indireta, recorrendo ao artifício da participação qualificada como estratégia de controle vertical?

---

<sup>19</sup> Segundo as 50 atas analisadas, as pessoas externas ao CETER/ MG e convidados presentes às reuniões são representantes de órgãos governamentais e de organizações pertencentes à Sociedade Civil. Não foram citadas nos documentos pessoas sem vínculo institucional

*“Olha, a dificuldade é ter conhecimento em saber como funciona... poder participar, pode, porque o CETER é aberto, mas é difícil alguém fazer isso por falta de conhecimento, por não saber usar a Internet, por não ter curiosidade. Agora os organizados participam mais, os desorganizados não sabem nem onde é a Secretaria do Trabalho, nem o que é CETER.”* (R., Bancada dos Empregadores, em 13/ 10/ 2004)

*“A importância da questão da proposição e desenvolvimento das políticas não é uma questão do Estado, fica cada vez mais claro que são problemas a serem enfrentados já, e é consenso que você tem que ter a participação dos segmentos da Sociedade Civil organizada. Ele pode ser convidado (o cidadão comum), porque não? Direito a voto ele não tem, porque o CETER tem o seu regimento, mas ele pode ser convidado pelas bancadas, desde que previamente agendado e com possibilidade do local comportar a todos.”* (C., Bancada do Governo, em 21/ 10/ 2004)

*“Não pode participar porque o CETER é um Conselho de representação institucional. Se você quiser participar de uma reunião do CETER como ouvinte, vai ter que ser aprovado pelo Plenário. Mas como ouvinte, você não tem direito a voto, você não tem direito a voz ativa.”* (A, Bancada dos Empregadores, em 04/ 10/ 2004)

Podemos concluir que não adianta apenas preparar o conselheiro para o exercício da função, visto que a sua presença no Conselho é limitada e, além disso, a rotatividade<sup>20</sup> é imensa, ocasionando a fragmentação do trabalho institucional. É preciso preparar as entidades representadas, combinando o saber técnico com o conteúdo político, municiando as entidades de instrumentos organizacionais e culturais que favorecem o trabalho de gestão e atuação conjunta neste tipo de contexto (TATAGIBA, 2002). Ou podemos nos valer de

---

<sup>20</sup> Há quem defenda essa rotatividade, como Mehedff (2002). Ela acredita que a transitoriedade permite maior volume participativo, que favorece a formação cidadã, bem como permite o contato contínuo do Conselho com as transformações pelas quais a sociedade passa.

um argumento oposto: para atuar como conselheiro não é necessário que tenham formação técnica, bastando a assessoria oferecida pela instituição de origem. Para minimizar os efeitos do desconhecimento sobre a temática, defende-se que, no caso dos órgãos colegiados representativos, os conselheiros sejam conscientizados sobre o papel que desempenharão, inclusive fazendo uso de um código de ética e postura a ser criado coletivamente, favorecendo a fiscalização dos cidadãos e avaliação de seus representantes (MEHEDFF, 2002).

Conforme os próprios entrevistados vão afirmar logo a seguir, o desenvolvimento de um espaço de intervenção social para a sugestão de temas a serem implantados na gestão pública não impede a percepção das lacunas quanto às atribuições do Conselho. A falta de planejamento das ações e de monitoramento apropriado da situação, alicerçados pelo dimensionamento real das demandas sociais, retratam os limites de atuação conselhistas. Este seria um problema facilmente solucionado se houvesse um controle das ações sociais por meio de avaliações periódicas, pareceres oficiais que poderiam levar à reordenação do planejamento das políticas sociais e a verificação do valor deliberativo e auxiliar da gestão pública participativa.

*“Nós estamos carentes disso. Nós temos algum controle e é um controle por desacertos, a coisa fica tão errada que evidencia no meio das outras. (...) Essa aferição não existe por incompetência mesmo, porque se você não sabe gerir a sua vida... Eu estou querendo dizer que o governo não se conhece, não se administra, então começa a fazer um monte de coisas e não sabe o que está fazendo, não sabe o tamanho que eles têm, o que ele precisa para fazer. Existe sim uma prestação de contas plenamente detalhada e cuidadosa no que diz respeito à aplicação dos recursos que nos chegam, dos cursos que são dados, isso tem controle e muito bem. Mas no que diz respeito ao controle de como o Conselho atua, assim,*

*filosoficamente ou politicamente ou a atuação social dele, não existe aferição nenhuma. Não existe obrigatoriedade para este tipo de retorno.” (C. , Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)*

*“Essa é minha grande briga, de trazer efetividade da ação, daí eu ter colocado aquela frase: eu quero fazer a diferença! Quando chega tudo modelado, eu não consigo mensurar nada... número de turmas realizadas, número de horas dadas, pra mim isso não constitui elemento de eficácia, não representa nada. Elemento de eficácia pra mim é o seguinte: tantas pessoas que cursaram e hoje estão empregadas, aí sim encontrei a efetividade. Não é somente fazer, mas é tentar ver se aquilo que estamos fazendo está no caminho certo. Nós estamos muito preocupados com a aplicação e muito pouco preocupados com os resultados, quando a ordem deveria ser inversa. Então tem que se criar uma estrutura para fazer isto. E se gasta tempo.” (J., Bancada dos Empregadores, em 28 / 10/ 2004)*

O apoio técnico do CETER/ MG é fundamental para solucionar esses problemas, de forma a assessorar os conselheiros na dinâmica interna do colegiado por meio de estudos e pesquisas sistemáticos. Como descrito no capítulo 3, no CETER/ MG, existem cinco Câmaras Setoriais, com diferenciação temática e cada qual é constituída por representantes das três bancadas e técnicos da Sociedade Civil convidados. O debate permitiria a atuação mais focada e delimitada, entretanto como não existe a obrigatoriedade de divulgação ampla das ações<sup>21</sup>, a sua promoção para a sociedade (através dos veículos de comunicação em massa como rádio, TV ou jornal impresso) fica com importância secundária. Esse fato é considerado como um problema grave por parte dos conselheiros entrevistados, principalmente por considerarmos o acesso à informação um elemento fundamental da participação, onde as decisões coletivas devem ser amplamente divulgadas para que haja

---

<sup>21</sup> Na verdade o Regimento do Conselho menciona somente a obrigatoriedade da prestação de contas dos recursos disponibilizados para aplicação nos programas financiados com os recursos do FAT.

transparência quanto aos rumos a serem decididos nas discussões pelos representantes sociais. Mas também é perceptível a pouca valorização deste recurso como uma forma de divulgar o colegiado e o resultado de suas ações.

*“Esse é outro ponto negativo, não são divulgados. Eu já questionei isso, as CME’s cobram também. É a questão de ter transparência na divulgação dos resultados, não há nenhuma fonte de divulgação que diga o que é o CETER, pra que serve, onde estão as CME’s, distribuir isso nos municípios para divulgar quais os recursos disponíveis e a população poder ir atrás. Eu tenho dificuldade em saber se tem recurso para isso ou não, nós não temos como saber disso, mas é claro que não há interesse em se divulgar essas ações.” (D., Bancada dos Trabalhadores, em 28/ 10/ 2004)*

*“Acho que o trabalho deve ser feito como fazemos e tudo que fazemos é publicado no Diário de MG, qualquer documento que precisar está tudo lá. Só acho que nós não temos que nos preocupar com divulgar coisas para a mídia, a não ser que seja um assunto de interesse.” (L., Bancada dos Empregadores, em 19/ 10/ 2004)*

As limitações da participação alcançam outro patamar de atuação, deixando sua estrutura interna e envolvendo os órgãos colegiados nos domínios municipais, estaduais e federal. A interação entre essas esferas é um dos elementos primordiais para facilitar as ações e trocas de informações, como uma forma de descentralizar as decisões e perceber as necessidades locais vocalizadas pelos seus atores sociais. No entanto, o relacionamento entre estes órgãos demonstra ser, na maior parte das vezes, algo formal e restrito a poucos momentos.

*“Quando as CME’s precisavam de ajuda ou suporte, ligavam ou mandavam um ofício e eles (o CETER) respondiam... e é assim até hoje, o CETER não dá o suporte nas condições que as CME’s necessitam, tanto é que existem vários lugares onde as comissões municipais deixaram de existir. O diálogo com as CME’s não é muito efetivo, poderia ser maior. E a maioria das CME’s não entende o significado dessa interação e dessa questão positiva que é a intervenção da população na organização dos gastos de recursos públicos. A verdade é que a comunidade não está acostumada a participar de comissões tripartites e paritárias e decidir como gastar dinheiro público. Com o CODEFAT também temos tido grandes brigas porque as coisas vêm de cima pra baixo e eles não se articulam bem com os Conselhos estaduais, não nos ouvem e os membros desse Conselho atuam de acordo com o governo federal... os recursos são direcionados de acordo com os interesses políticos e partidários, os Estados recebem recursos diferenciados e o CODEFAT é conivente, não há transparência com a população. Então nós ficamos isolados aqui no Estado, trabalhando, dando murro em ponta de faca, no município é a mesma coisa e o CODEFAT decide, faz e manda!” (D., Bancada dos Trabalhadores, em 28/ 10/ 2004)*

*“Na verdade esses relacionamentos são institucionais, ou seja, nós não tiramos poder nenhum das CME’s, nós buscamos a autonomia, a independência e a responsabilidade de que eles tenham vida própria para não usar o CETER como “muleta” para se amparar. Se eles avançam o “sinal vermelho”, caso eles façam isso, nós temos as normas e regimentos de funcionamento das CME’s. A observância da participação, de respeito a paridade e de mando da presidência. O CODEFAT não se preocupa muito com a gente, porque eles estão mais preocupados em editar normas e resoluções e a gente estar cumprindo.” (V., Bancada dos Trabalhadores, em 25/ 10/ 2004)*

Mehedff (2002) aponta três falhas de comunicação, comuns às diferentes esferas de Conselho (Municipal, Estadual e Federal): a falta de conectividade com a realidade local e



suas demandas; a carência de diálogo permanente com as instituições executoras e avaliadoras dos programas; e a ligação dos Conselhos entre si, nas suas esferas de atuação e com as demais (chamada de articulação horizontal e vertical). Pode-se conseguir minorar esses problemas com mecanismos de comunicação, como promoção de fóruns, conferências, seminários e elaboração de boletins informativos, resultantes do trabalho sincronizado entre os âmbitos decisórios.

Para finalizar, acrescento a importância de verificar qual a motivação para fazer parte deste tipo de organização, dado o seu diferencial no desenvolvimento e planejamento de gestão política. A principal conclusão segundo as falas trabalhadas neste capítulo é de que os conselheiros se sentem capazes de defender os interesses e as necessidades apontadas pelas camadas mais vulneráveis da sociedade, alvo central das políticas públicas. Outro motivo alentador é a verificação de que algumas ações têm surtido resultado para o público a que se destina. No primeiro caso, é perceptível o interesse dos conselheiros entrevistados em contribuir, em fazer algo relevante para a sociedade, pois os questionamentos e queixas quanto ao funcionamento do CETER/ MG, o desejo de mudanças e resgate de objetivos nos permite compreender dessa forma. Entretanto, na segunda situação, a clareza de resultados é muito limitada até o momento, demonstrada pela falta de documentação disponibilizada comprovando isso claramente.

*“Qualquer organismo social, para poder funcionar, é pelo resultado que ele te dá, isso é essencial. Quem está colaborando e não ganha nada por isso, a única coisa que interessa é o resultado, se foi efetivo. Se não tem o resultado, pode ser que busque uma alternativa, mas os outros desanimam. E o resultado é gerar emprego, é dar oportunidade às pessoas, é levar conhecimento, é fazer com que se distribua a renda melhor e chegue aonde*

*acreditamos que vai trazer benefício. Se consegue um pouco disso, você fica motivado; se não funcionar, aí... o CETER busca resgatar essa força de contribuição, de mobilização.”*  
(R., Bancada dos Empregadores, em 13/ 10/ 2004)

*“A gente fica na rotina do dia a dia, atarefados e esquece alguma coisa que a gente ajudou a construir e depois, por omissão, fica a desejar... Eu mesmo estou deixando a desejar, eu poderia priorizar, mas tem outros compromissos mais importantes e a suplente vai no meu lugar. Mas é muito bom você batalhar por algo que você acha que vai mudar a vida das pessoas, seja a sociedade local ou nacional, mas é importante que depois se continue no processo de organização. Nós temos números mostrando o que já conseguimos, hoje são milhares de trabalhadores rurais e urbanos capacitados e que estão trabalhando. Se você conversar com esse trabalhador e perguntar: ‘e aí, valeu a pena fazer aquele curso?’ Ele te diz: ‘valeu a pena, sim!’”* (V., Bancada dos Trabalhadores, em 25/ 10/ 2004)

*“Quando a pessoa tem uma função de melhoria de vida, de que ela é parte integrante da sociedade e fazer um mundo melhor e tornar uma pessoa melhor e se eu me torno uma pessoa melhor, o que é que eu posso fazer por aquela sociedade? Dinheiro eu não posso dar porque não tenho, se eu posso dar algumas horas do meu trabalho e esse trabalho é ser conselheiro e isso implica ler, procurar informações, eu não estou sendo remunerado por isso, então estou dando este trabalho para a sociedade... Eu não estou dando dinheiro, mas estou dando valor. Se a pessoa aceita o cargo, e eu estou imaginando que ela aceita autenticamente, sabendo que não está sendo remunerada, mas que vai estar feliz. Se a pessoa não quer fazer, também não é dinheiro que vai fazê-la fazer. Aí é noção de cidadania que aquela comunidade tem e aquelas pessoas queiram fazer, isso é que é importante e não o dinheiro nessa questão. Existe, sim, um sentimento interno de que cada vez a gente procura fazer o melhor.”* (C., Bancada dos Empregadores, em 22/ 09/ 2004)

A forma como um Conselho Gestor funciona nos permite verificar se os requisitos para uma gestão integrada, como a autonomia, a participação e a equidade, podem ser reais, tendo em vista a sustentação da relação entre o Estado e a sociedade estar estruturada na diversidade e no diálogo. As análises feitas neste capítulo demonstram um contexto pouco animador, pois as dificuldades, mesmo contextualizadas num processo de mudança, não acenam visivelmente para essa reestruturação decisória. É ainda desfocado nos discursos a compreensão de que o momento de deliberação representa uma oportunidade de aprendizado sócio-político, ao considerar aspectos mais complexos das interações cujas soluções aos problemas comuns a uma grande parcela da população exigem o exercício da cooperação para atingirem uma situação favorável. O CETER/ MG representa uma experiência com alcance de resultados limitados, tendo em conta o desinteresse governamental em compartilhar as decisões e permitir acesso aos recursos ou informações necessárias às discussões nesse foro, sem esquecer ainda que os demais segmentos da Sociedade Civil não assumiram integralmente sua tarefa fundamental, de estruturar suas discussões na definição do interesse público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos tratar neste estudo do modelo sócio-político de participação social nas decisões políticas como um instrumento de atendimento aos interesses coletivos, como forma de redistribuição de poder e de busca por eficácia nas ações implementadas. Esse tipo de experiência emergiu em decorrência da movimentação redefinidora da ordem mundial, onde o Estado aparece com o seu poder deliberativo desgastado e a homogeneidade em sua forma de atuação perde campo para as manifestações sociais difusas. Nesse cenário, as iniciativas locais ganharam força para atuarem conforme suas especificidades e a materialização desse empenho estabeleceu-se, dentre outras formas, através da implantação de Conselhos Gestores, que ocorre, no Brasil, entrelaçada à restauração do sistema político democrático, ao final do regime militar que perdurou até meados dos anos de 1980.

Todo esse processo não ficou, evidentemente, incólume às divergências de pensamento entre o poder público e a sociedade, de tal modo que as discrepâncias interferiram decisivamente sobre a efetividade da interação entre os atores supracitados e o funcionamento dos espaços dialógicos criados desde então. Diante disso, Gohn (2001) afirma não ser possível precisar com clareza a efetividade e a finalidade desses instrumentos de gestão de política pública. Por essa razão, a autora entende que:

*“Os Conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre o governo e a sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas pelas cúpulas, meras estruturas de transferência de recursos para a comunidade,*

*tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.” (GOHN, 2001, p.108)*

No estudo de caso que realizamos sobre o CETER/ MG podemos afirmar que as possibilidades e limitações apontadas pela autora também ficaram evidentes. A partir dos dados obtidos, traçamos nossas análises sobre os processos participativos e nas páginas seguintes evidenciaremos as conclusões que chegamos por meio das apreciações realizadas.

### **7.1 Considerações acerca do papel sócio-político do CETER/ MG**

Salientamos no capítulo inicial que a gestão representativa nos últimos anos do século vinte tem sido pensada com uma configuração ampliada, ao se buscar incorporar uma multiplicidade de atores sociais como potenciais administradores das questões que afetam a toda coletividade, conforme Dahl (1989) trata em sua teoria pluralista. Habermas (AVRITZER, 1999 e FARIA, 1996), por sua vez, propõe à sociedade moderna uma ação política mais independente e comunicativa, de forma a conseguir com que os atores coordenem suas ações e atinjam o consenso normativo. Para melhor verificação desse processo, apresentamos as características dos modelos de democracia (representativa, pluralista e radical) presentes nas sociedades modernas, de forma a perceber a atuação do CETER/ MG como mecanismo de gestão política em transição, ainda centrado na representatividade, mas que permite a expansão participativa dialógica.

O segundo capítulo segue desenvolvendo a temática da democracia participativa e do modo pelo qual começa a se tornar mais presente na realidade brasileira, ao final dos anos de 1970 e em toda a década de 1980, rompendo com o processo de controle político centralizador. A reforma constitucional veio consolidar essa situação, por meio do

estabelecimento de Conselhos Gestores para a revisão das práticas sociais, de forma a permitir a participação da sociedade no controle das ações públicas do Estado. Para exemplificarmos esse momento, tratamos do CETER/ MG cuja formação colegiada permite a participação sócio-política da sociedade nas políticas de geração de renda e emprego por meio de ações de cooperação, conforme detalhamos no terceiro capítulo.

Mostramos no capítulo três a solidificação e transformação desse instrumento participativo ao longo de sua existência, marcada pela busca ao compartilhamento do poder decisório e as adequações institucionais para atender às necessidades de gestão pública das PPTR's. Para isto, falamos do papel desempenhado pelos conselheiros, na medida em que os consideramos fomentadores da mudança cultural e política na nossa sociedade referente à participação cidadã e, portanto, elementos essenciais para o entendimento de todo esse contexto. Todavia, as análises demonstradas no capítulo quatro apontam para as limitações no estímulo à participação, seja na estruturação do colegiado (como na escolha das instituições participantes, formação dos conselheiros), seja no funcionamento do Conselho Deliberativo (atraso na liberação de recursos, legislação que restringe a atuação dos Conselhos Deliberativos).

Os problemas se evidenciam no momento em que as análises documentais são complementadas pelas informações levantadas junto aos conselheiros participantes, no capítulo cinco. As limitações encontradas ficam centradas na relação entre a composição aberta à participação de atores sociais e as dificuldades de atuação dos atores sociais na definição das políticas sobre trabalho em Minas Gerais. Os pontos de maior impacto no desempenho conselhistas são: deficiência na capacitação técnica e política dos membros do colegiado, sobrecarga de tarefas dentro e fora desse ambiente político e a dificuldade de estabelecimento de acordos em torno das demandas específicas.

Como conclusão geral, pudemos constatar a implementação de uma relação entre o Estado e a Sociedade Civil mediada por instrumentos institucionalizados formalmente, que inseridos num espaço específico de atuação permite a circulação de novos elementos para esta relação e determina a delimitação de poderes (especialmente do estatal) e o compartilhamento de responsabilidades entre as partes, de forma a facilitar a lida com os conflitos sociais e econômicos. A potencialidade participativa encontrada nesse cenário corresponde, em muitos aspectos, ao ideal democrático de acesso dos cidadãos ao poder decisório no aparato estatal, agregando grupos sociais diversificados e expandindo o processo democrático decisório. Todavia, a ampliação participativa proposta com a implantação do CETER/ MG ainda não atingiu a convivência equilibrada entre os interesses presentes neste espaço e que deveriam buscar conjuntamente meios de atingir objetivos favoráveis a todos.

Dessa forma, a concentração do poder decisório no Estado ainda é uma realidade, não permitindo verificar o funcionamento efetivo de uma nova modalidade de gestão e execução dos projetos sociais. Isso porque, em nosso entendimento, o compartilhamento das decisões exige ainda um redimensionamento dos formatos institucionais e suas disposições jurídicas, sem se restringir à adequação ao modelo estatal de gestão e tampouco aos interesses do Setor Produtivo. A linha tênue que separa o público do privado, como no caso do CETER/ MG, um Conselho Gestor híbrido, dificulta o entendimento claro das atribuições próprias de cada ator social.

Verificamos também que a valorização do desempenho autônomo da Sociedade Civil permitiu, a princípio, a sua consolidação institucional enquanto movimento de resistência à centralidade estatal, para depois se tornar o cerne da redefinição das responsabilidades do sistema de proteção social, onde o Estado reduz gradativamente sua

participação no enfrentamento dos problemas estruturais sociais e a sociedade assume cada vez mais essa função. Propor que elementos da teoria discursiva de J. Habermas existam num experimento participativo como o CETER/ MG mostra:

*“Uma democracia ampliada, mas não prevê a participação efetiva dos atores organizados nos processos decisórios, visto que é a mensagem da Sociedade Civil que adentra a esfera do Estado e não os atores. Assim, ao invés da esfera sistêmica se permear da racionalidade comunicativa do mundo da vida, foi a Sociedade Civil que se adequou à racionalidade instrumental das instâncias burocráticas do governo.” (BORBA & SILVA, 2005, p.7)*

Esse contexto restringe o sucesso deste modelo experimental de gestão política, com uma ponderação pessimista quanto ao diálogo entre o Estado e a sociedade. Segundo a constatação que podemos ter com o trecho citado acima, a criação dos Conselhos Gestores na verdade fortaleceu o controle do Estado sobre a massa, uma vez que a estrutura administrativa e financeira é indicada e conduzida pelo poder Executivo. Mantém-se o sistema de representação clássico, com acréscimo da presença de outros atores, onde os mesmos devem ser subordinados aos interesses políticos preexistentes, como na teoria representativa de Dahl.

A participação ficou mais frágil diante do que podemos chamar de investida ideológica e política do Estado, uma vez que os Conselhos Gestores fazem parte da reforma estatal como forma de partilha de responsabilidades financeiras e bem pouco na esfera política, além de permanecer o controle da definição das condições para o fornecimento do financiamento público sem estimular o diálogo entre as partes. A realidade brasileira admite a convivência dos princípios políticos autoritários com práticas democráticas, sem



alteração relevante dos grupos políticos representativos, o que leva ao questionamento da relevância dos Conselhos Gestores enquanto fóruns privilegiados de luta política.

O Estado mantém o papel de mediador das relações conflituosas entre os atores sociais, apesar da sua identificação com os interesses financeiros do Setor Produtivo. Conclui-se que houve um agravamento do controle estatal sobre o funcionamento do Mercado e também sobre as orientações político-sociais da Sociedade, visto que a intervenção social é restrita e os direitos sociais garantidos pelo Estado são limitados. A reversão das mazelas sociais e das limitações econômicas por meio da ampliação participativa não se concretizou. Entretanto, não podemos desconsiderar as limitações inerentes a este modelo gestor, uma vez que este espaço de discussão das proposições políticas tem com principais limitações a sua natureza fragmentada e setorial.

Ainda assim coloca-se o desafio de buscar alternativas para a redefinição dos papéis sociais: como deve ser a atuação do Estado na estruturação das políticas sociais e como fica a participação da sociedade civil organizada nesta situação? Permanecerá o “mito” da participação, através da resistência velada do poder público à intervenção coletiva nas decisões sócio-políticas, com a sociedade atuando apenas virtualmente no espaço discussivo? Essas respostas serão obtidas com a manutenção do funcionamento dos Conselhos, pela continuidade da aspiração pública em compatibilizar as suas propostas com esse modelo participativo, bem como da atuação da sociedade (e do seu fortalecimento organizacional) no sentido do aprimoramento dessa estrutura. E somente com o acompanhamento sistemático das experiências gestoras é que tornará possível afirmar se o caminho do aprimoramento do modelo democrático está sendo trilhado ou se permanecemos aprisionados num padrão de atuação sócio-política que desconsidera a amplitude de atores inseridos na sociedade e suas necessidades dialógicas de convivência.

## **ANEXO**

### **Lista de entrevistados**

#### ***Presidente do CETER/ MG Gestão 2004***

- Braga, C.F., Diretoria da OCEMG (Bancada dos Empregadores), 22/ 09/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

#### ***Secretária Executiva***

- Lara, L.O, Diretora de Emprego e Renda (DER/ STR), 15/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

#### ***Representantes da Bancada dos Empregadores***

- Pontes, R.A, Engenheiro Agrônomo da FAEMG, 13/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Vaz, L.C.M., Supervisor de Apoio do Conselho Regional do SEST/ SENAT, 19/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Amaral, J.N., Gerência de Articulação Institucional do SEBRAE, 14/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Santos, A.M.L., Diretor Regional do SENAI, 04/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

#### ***Representantes da Bancada dos Trabalhadores***

- Tocafundo, S.R.S., Diretora Nacional para Assuntos da Mulher da Social Democracia Sindical (SDS), 1º/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Jesus, M. A, Tesoureiro da CUT/ MG, 08/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Silva, V.L., Diretoria da FETAEMG, 25/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Pereira, W.F.A, Diretor da Executiva Nacional da CGT, 06/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Oliveira, D.J., Presidente da Federação dos Metalúrgicos de Minas Gerais, 28/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

#### ***Representantes da Bancada do Poder Público***

- Renault, G., Coordenadora Técnica da EMATER/ MG, 07/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Rocha, C., Superintendente de Trabalho e Renda, 21/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

- Calazans, C.A.M., Delegado Regional do Trabalho (MTE/DRT- MG), 22/ 10/ 2004, Belo Horizonte/ MG.

## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, R., **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**, São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Unicamp, 2000.

ANSILIERO, G., *et. ali.* “*Panorama recente das políticas públicas de emprego*” **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise - IPEA**, Brasília, ano 7, p.33-46, outubro de 2002.

ARAÚJO JR., J.T., “*Uma estratégia não liberal para a abertura da economia brasileira*”, **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.2, nº 2, p.29 – 51, novembro/ 1991.

AZEREDO, B., **Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira**, São Paulo: Assoc. Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET, 1998.

AVRITZER, L., “*Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma crítica às teorias da transição para a democracia*”, **RBCS**, Rio de Janeiro, ano 10, nº 28, p.109-122, junho/ 1995.

\_\_\_\_\_, “*Teoria Democrática e Deliberação Pública*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 50, p. 25-46, 2000.

\_\_\_\_\_, “*Teoria democrática, esfera pública e participação local*”, **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, nº 2, p. 18-43, 1999.

\_\_\_\_\_ (org.), **Sociedade Civil e Democratização**, Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

AVRITZER, L.; SANTOS, B., “*Introdução: Para ampliar o cânone democrático*”, In SANTOS, B. (org), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

BARBOSA, A.F. & MORETTO, A., **Políticas de emprego e proteção social**, Coleção ABET – Mercado de Trabalho, São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, v.1, 1998.

BARRETO, H.M.S., **Crise e reforma do Estado brasileiro**, Juiz de Fora: UFJF, 2000.

BECKER, H., **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**, São Paulo: Hucitec, 1999.

BENEVIDES, M.V. M., “*Cidadania e Democracia*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 33, p.5-16, 1994.

BOBBIO, N., **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, J. & SILVA, L.L. *Sociedade Civil ou Capital Social: um balanço teórico*, In **Congresso Brasileiro de Sociologia**, 21, 2005, Belo Horizonte, 19 p. (mimeo).

BORGES, A., “*Democracia vs. Eficiência: a teoria da escolha pública*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 53, p.159-179, 2001.

CANO, D.J., “*Poder, participação e descentralização nas políticas públicas*”, In Vogel, A. & Yannoulas, S.C., **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil**. Brasília: Flacso Brasil, 2002. CD-ROM.

CANO, W., “*Reflexões para uma política de resgate do atraso social e produtivo do Brasil na década de 1990*”, **Economia & Sociedade**, São Paulo, vol. 2, p.97 – 124, agosto 1993.

CARDOSO, R.C. L., “*A trajetória dos Movimentos Sociais*”, In Dagnino, E. (org.) **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994, p.81-90.

CAVALCANTE, A.R., **O Projeto de Modernidade em Habermas**, Londrina: UEL, 2001.

CHIAVON, E.M.C.D., “*A geração de emprego, trabalho e renda como motor para o desenvolvimento*”, **Mercado de Trabalho – IPEA**, Brasília, nº 22, p.15-18, novembro de 2003,.

Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Geração de Renda no Estado de Minas Gerais - CETER/ MG – Disponível em <<http://www.ceter.mg.gov.br/>>. Acesso em: setembro 2004.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: outubro 2005.

COSTA, S., “*Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma abordagem tentativa*”, **Novos Estudos**, nº 38, p.38-52, março de 1994.

CRUZ, M.C.M., “*Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos*”, In Carvalho, M.C.A.A. & Teixeira, A.C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, Publicação Pólis, São Paulo, nº 37, p. 73-77, ano 2000.

CUNHA, E.M.C. **Aprofundando a Democracia: O potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamento Participativo**. 2004. 194f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

DAGNINO, E., “*Os movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania*” In \_\_\_\_\_ **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115.

DAGNINO, E., “*Cap.8 – Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*”, In \_\_\_\_\_ **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279- 301.

DAHL, R., **Um prefácio à teoria democrática**, Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

\_\_\_\_\_, **Sobre a democracia**, Brasília: UNB, 2001.

DEDECCA, C.S. “*Anos 90: A Estabilidade com Desigualdade*”, **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, Campinas - SP, n. 17, p. 261-281, 2001.

\_\_\_\_\_ (org.), Coleção ABET – Mercado de Trabalho, São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. v.10.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Sócio-Econômico – DIEESE. **A Situação do Trabalho no Brasil**, São Paulo, 2001.

EISENBERG, J., “*Justificação, Aplicação e Consenso: notas sobre democracia e deliberação*”, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 1, p.195-213, 2001.

FARIA, C. F. **Democratizando a relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o Orçamento Participativo**. 1996, 175f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FIDALGO, F. & MACHADO, L.(orgs.), **Dicionário da Educação Profissional**, Belo Horizonte, Núcleo de Estudo sobre Trabalho e Educação (NETE), 2000.

FUNGERIK, A. & WRIGHT, O., “*Experimentos em democracia deliberativa*”, **Sociologias**, Porto Alegre, ano1, p. 100-143, julho/ dezembro 1999.

GOHN, M.G., **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, Col. Questões da Nossa Época, São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_, “*O papel dos Conselhos Gestores na gestão urbana*”, In Ribeiro, A.C. T. (org) **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**, Col. Grupos de Trabalho, Buenos Aires: Clacso, 2000.

GOMEZ, C.M. *et. ali.* **Trabalho e Conhecimento: dilemas na educação do trabalhador**, São Paulo: Cortez, 2002.

GONZAGA, C.A.M., **A teoria democrática de Robert Dahl**. 1994. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

HABERMAS, J., “*Três modelos normativos de democracia*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, J., “*Introdução*” In \_\_\_\_\_ **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**, Rio de Janeiro:Tempo brasileiro, 1984, p. 13-41.

\_\_\_\_\_, “*Soberania Popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público*”, **Novos Estudos**, nº 26, p.100-113, março de 1990.

HADDAD, P., “*O dissenso de Washington*”, **Estado de Minas Economia**, nº 26, p.16 e 17, julho de 2000.

HORTA, C. R.; CARVALHO, R. A. A., **Globalização, Trabalho e Desemprego: processos de inserção, desinserção e reinserção – enfoque internacional**, Belo Horizonte: C/arte, 2001.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas – IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, nº 7, p. 80 – 126, agosto de 2003.

Instituto Latino Americano de Pesquisa e Educação - ILAM, **Informando o Conselheiro**, Caderno 1, Brasília, 2000.

JACOBI, P., “*Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 20, p. 121-143, maio de 1990.

LAKATOS, E.M., & MARCONI, M. A., **Fundamentos da Metodologia Científica**, São Paulo, ed. Atlas, 1991.

LEROY, J.P. *et. al.*, **Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia – o que isso tem a ver com você?**, Petrópolis: Vozes, 2002.

LUBAMBO, C.W., *Conselhos Gestores e Desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites*, **Trabalhos para Discussão**, nº 149/ 2002, Fundação Joaquim Nabuco, setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/149.html>>. Acesso em: novembro 2005.

LÜCHMANN, L.H.H., *Os sentidos e desafios da participação*. In **Congresso Brasileiro de Sociologia**, 21. Belo Horizonte, maio e junho de 2005, 16p.

MACPHERSON, C.B., “*Cap. 4 – Modelo 3: Democracia de Equilíbrio*” In \_\_\_\_\_ **A Democracia Liberal: origens e evolução**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 81- 95, 1978.

MAJONE, G., “*Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança*”, **Revista do Servidor Público**, Brasília, ano 50, nº 1, p.5- 36, janeiro-março/ 1999.

MARQUES, I.C., **O Brasil e a Abertura de Mercados: O Trabalho em questão**, São Paulo: Associação Brasileira de Estudo do Trabalho - ABET, 1998.

MEHEDFF, C.G. **Trabalho, Renda e Participação Social: questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais**, Brasília: Plano, 2002.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: A qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil*, In Vogel, A. & Yannoulas, S.C. (orgs.), **Trabalho, Renda e Participação Social**. Brasília: Flacso Brasil, 2002. CD-ROM.

MINAYO, M.C.S.(org.), **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**, Petrópolis: Vozes, 1994.

MENDONÇA, S.E.A. “*Perspectiva do Mercado de Trabalho para os próximos anos*”, **Mercado de Trabalho – IPEA**, Brasília, nº 22, p.3-6, novembro de 2003.

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. **Gestão de Políticas Públicas: Formação de membros de Conselhos/ Comissões Municipais (Termo de Referência)**, Brasília, 2001.

Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, **Plano Diretor da Reforma do Estado**, Brasília, 1995.

NABUCO, M.R. (coord.). “*Avaliação do Desempenho das Instâncias Locais na Gestão de Políticas Públicas de Trabalho e Geração de Renda: Um enfoque nas Comissões Municipais de Emprego*”, PUC Minas/ SETASCAD, Belo Horizonte, 2000.

NEVES, M.A., *Cap. 2 – Políticas públicas na área de trabalho: desafios e oportunidades*. In Neto, Antônio C.; Neves, Magda A.; Oliveira, André M., **Minas Gerais do século XXI: investindo em políticas sociais**, Belo Horizonte: Rona, vol. 8, 2002.

OFFE, C. *Reforma do Estado e Trabalho*. In Nabuco, Maria Regina; Neto, Antonio C. **Relações de Trabalho Contemporâneas**, Belo Horizonte: Soc. Editora e Gráfica de Ação Comunitária, 1999, p.47-68.

PANFICHI, A.; CHIRINOS, P.V.M., *Sociedade Civil e governabilidade democrática nos Andes e no Cone Sul: Uma visão panorâmica na entrada do século XXI*. In Dagnino, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 303- 330.

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

PEREIRA, M.L.D.L. *As políticas públicas participativas: contextualização do papel sócio-político dos Conselhos*. In **Seminário Integrado de Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Social**, 1., 2005, Belo Horizonte, 11p.

PITKIN, H.F., **El concepto de Representación**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.



POCHMANN, M. *Mudanças na ocupação e a formação profissional*. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, nº 6, p.48-71, 1999/2000.

PUTNAM, R., **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**, São Paulo: FGV, 1993.

QUEIROZ, M.I.P. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. **Textos**, São Paulo, nº 4, p. 87- 133, 1985.

RAICHELIS, R. *Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional*. In Carvalho, M.C.A.A & Teixeira, A.C.(orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo: Publicação Pólis, nº 37, p. 41-46, 2000.

RAMOS, L.; BRITO, M.. *O funcionamento do Mercado de Trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais*. **Mercado de Trabalho – IPEA**, Brasília, nº 22, p.31-47, 2003.

REIS, B.W., “*O Mercado e a Norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia*”, **RBCS**, Rio de Janeiro, v.18, n.º 52, p. 55 - 79, junho/ 2003.

RIBEIRO, R.; GUEDES, T.J.C. *Descentralização: Limites e possibilidades*. In Yannoulas, S.C., **Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado**, Brasília: Flacso Brasil, 2002. CD-ROM.

RAHNEMA, M., “*Participação*” in Sachs, W.(org.), **Dicionário do Desenvolvimento: guia para conhecer o poder**, Petrópolis:. Vozes, 2000, p. 191-210.

SCHUMPETER, J. *Capítulo 21 - A doutrina clássica da democracia, capítulo 22 – mais uma teoria de democracia e capítulo 23 – conclusão*. In \_\_\_\_\_ **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984, p. 305-366.

SETASCAD, *Minas Mostra Trabalho*, Minas Gerais: SINE.

SETASCAD, *O Trabalho é Direito de Todos* (folder), Minas Gerais: CETER/ MG.

SETASCAD, *Trabalho: Minas Surpreende*, Minas Gerais.

SOUZA, C. & CARVALHO, I.M.M., “*Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*”, **Lua Nova**, São Paulo, nº 48, p.187-211, 1999.

SILVA, I.G., **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**, São Paulo:Cortez, 2003.

SOLA, L., “*Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado?*”, **Novos Estudos**, nº 38, p.189-205, março de 1994.

TATAGIBA, L. *Cap. 3 – Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In Dagnino, E. (org.) **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 2002, p.47-103.

TEIXEIRA, E.C. *Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos*. In Carvalho, M.C.A.A.; Teixeira, A.C. (orgs.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**, São Paulo: Publicação Pólis, nº 37, p.92-96, 2000a.

\_\_\_\_\_, **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**, Série UFBA em campo/ Estudos, Salvador: Pró-reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

\_\_\_\_\_, **O Local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã**, São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, V.S. *Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos*. In Dagnino, E.(org.) **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 91-102.

YANNOULAS, S.C. *et. al.* **Controle democrático, descentralização e reforma do Estado**, Brasília: Paralelo 15, 2001.

## **Legislação**

Decreto Estadual nº 36823 de 27/04/1995.

Resolução do CODEFAT nº 63, de 28/ 07/1994.

Resolução do CODEFAT nº 80, de 19/04/1995.

Lei Estadual nº 13.687, de 27/ 07/ 2000.

Resolução do CODEFAT nº 333, de 14/07/2003.