

Correspondência para/
Correspondência para/
Correspondence to
Rua Coronel Alvim de
Menezes, 05, bairro Jardim
Floresta. CEP: 37.200-000.
Lavras - MG. Fone: 35
9936-5873.
e-mail:
gabrielaufla@yahoo.com.br

Artigo recebido: 28/10/2004
Aprovado: 30/11/2004

C
o
r
r
e
s
p
o
n
d
ê
n
c
i
a

OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NA POLÍTICA NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO

LOS CANALES DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA GESTIÓN SOCIAL: UN ESTUDIO DE CASO EN LA POLÍTICA NACIONAL DE CALIFICACIÓN

THE POPULAR CHANNELS OF PARTICIPATION IN SOCIAL MANAGEMENT: A CASE STUDY ON THE NATIONAL QUALIFICATION POLICY

Valdeir Martins de Faria, Msc.

PUC - MG
(in memorian)

Maria Gabriela Monteiro

EBAPE/FGV
gabrielaufla@yahoo.com.br

Palavras-chave:
Canais de participação;
Política nacional de
qualificação;
Comissão municipal
de emprego.

Palabras-clave:
Canales de participación;
Política nacional
de calificación;
Comisión municipal
de empleo.

Key-words:
Participation channels;
National qualification
policy;
Municipal employment
commission (CME).

Resumo: Este trabalho teve como objetivo entender como se dá a discussão dentro de uma CME e verificar a presença de canais de participação. O método escolhido foi o estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de entrevista com 6 membros da comissão e tratados pela análise de discurso. Quanto à discussão interna, não há um funcionamento adequado da CME estudada; há uma concentração de poder de decisão na bancada do setor público; não existe um planejamento de trabalho e há muitas divergências entre os representantes. Com relação aos canais de participação pode-se dizer que não houve uma discussão inicial para definir quem representaria cada bancada. Mesmo depois da definição dos membros percebe-se a inexistência dos canais de participação.

Resumen: Este trabajo tuvo como objetivo entender como se da la discusión dentro de una CME y verificar la presencia de canales de participación. El método elegido fue el estudio de caso. Los datos se colectaron a través de entrevista a seis miembros de la comisión y tratados por el análisis de discurso. En cuanto a la discusión interna, no hay un funcionamiento adecuado de la CME estudiada; hay una concentración de poder de decisión en la bancada del sector público; no existe una planificación de trabajo y hay muchas divergencias entre los representantes. Con relación a los canales de participación se puede decir que no hubo una discusión inicial para definir quien representaría cada bancada. Aún después de la definición de los miembros se percibe la inexistencia de los canales de participación.

Abstract: The aim of this work is to understand the way in which the discussion takes place within a CME, and to verify the presence of channels of participation. The method selected was that of a case study. The data was collected by means of interviews with 6 members of the commission, and submitted to discourse analysis. In terms of the internal discussion, it was found that there is no adequate functioning of the CME studied; that there is a concentration of decision-making power in the public sector group; that there is no work agenda; and that there are many divergences of opinion among the representatives. In relation to the channels of participation, it can be said that

there was no initial discussion to define who would represent each group. Even after defining the members, the non-existence of the channels of participation was observed.

1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes limitações da política nacional de qualificação do Brasil, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (2004), é a fragilidade das Comissões Municipais de Emprego como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação.

Partindo-se desse ponto, procuramos, neste trabalho, entender como se dá a discussão dentro da comissão e se há canais de participação nas discussões sobre qualificação na esfera municipal. Para atender esse objetivo partimos da discussão sobre participação popular no Brasil focando os canais institucionais de participação popular. Posteriormente destacamos o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e a função das Comissões Municipais de Emprego (CMEs). Por fim, apresentamos um estudo de caso.

Esse trabalho segue a linha de gestão social, mais especificamente, na perspectiva da relação entre sociedade e Estado.

Por gestão social entendemos a substituição da gestão tecnocrática, monológica, por um gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório em uma dada sociedade é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais. Este conceito sugere que a pessoa humana ao tomar ciência de sua função como sujeito social e não adjunto, ou seja, tendo conhecimento da substância social do seu papel na organização da sociedade, deve atuar não somente como contribuinte, eleitor, trabalhador, mas com uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade (TENÓRIO, 2002, p.197).

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR, CANAIS DE PARTICIPAÇÃO E COMISSÕES/CONSELHOS GESTORES

O conceito de participação é visto por Pedro Demo como um processo em constante vir-a-ser, que, em sua essência, trata da autopromoção e de uma conquista processual. "Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir". (DEMO, 1994, p. 18)

Demo avança na discussão, para ele a participação é conquistada.

Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir. (DEMO, 1994, p.21).

Segundo Bordenave (1994) existem dois processos de participação: o micro, que seria os canais de participação, e o macro. A instância de participação micro envolve grupos primários tais como a família, os amigos e os vizinhos, pois este tipo de participação se dá a partir de dois ou mais indivíduos que compartilham objetivos e/ou interesses comuns. É extremamente importante este processo, pois seu aprendizado pode ser considerado como um pré-requisito para a participação em nível macro visto que a participação a este nível ocorre a partir de grupos secundários: empresa, clubes, associações e grupos terciários: em movimentos de classe, partidos políticos, entre outros. Esta forma de participação tem como essência a contribuição para a sociedade como um todo visto que interfere diretamente na dinâmica da história. A participação macro ou social se dá quando permite que as diferentes camadas sociais façam parte dos movimentos históricos nos aspectos políticos, econômicos e sociais permitindo que todos construam, gerenciem e façam parte do processo. De certa forma, isto pode ser considerado como uma utopia, mas o objetivo maior é incluir qualquer pessoa ou setor marginalizado através do processo de participação em âmbito micro e/ou macro. Até para que se possa haver reivindicação as pessoas já devem estar envolvidas em algum tipo de processo participatório mostrando-se sensibilizadas, engajadas, compartilhando os mesmos tipos de interesses e objetivos.

Existem diversas formas de participação. A participação de fato se dá em instância básica na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos. Em outro nível seria a participação espontânea que pode ser classificada como grupos informais e instáveis dotados/representados por relações superficiais. Existem, também, modos de participação imposta onde as pessoas são obrigadas a fazerem parte de grupos e participar de determinadas atividades. O voto, no Brasil, é um modo de participação imposto. Contrapondo, a participação voluntária se dá através de um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos. As sociedades comerciais, associações e as cooperativas enquadram-se neste tipo de participação que tem como essência a iniciativa e a atuação das pessoas envolvidas. Não pode ser confundida como uma participação onde existem indivíduos que, aparentemente, incitam e conduzem o grupo a atingir seus próprios interesses (o que caracteriza uma manipulação dirigida e manipulada). Existe também a participação concedida adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros das empresas (BORDENAVE, 1994).

Para Fernando Tenório e Jacob Rozenberg (1997) a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, a participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu

próprio destino. "Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público" (TENÓRIO e REZENBERG, 1997, p. 103).

Entretanto, a relação entre os participantes de uma discussão, de forma geral, é muito afetada pelo grau de escolaridade dos membros, onde os que detêm maior "conhecimento" acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Tenório (1990) afirma que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção, apontando o que é certo e o que é errado; e a discussão dos saberes. "Assim numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo 'donos da verdade'". Assim os conhecimentos, mesmos que diferentes, devem ser integrados. Tenório destaca ainda que se uma pessoa é capaz de pensar sua experiência, ela é capaz de produzir conhecimento. "[...] participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer 'com' e não 'para', [...] é uma prática social" (TENÓRIO, 1990, p. 163).

Devido ao regime autoritário, os movimentos sociais urbanos nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil sempre tiveram um caráter antagônico ao Estado, conjugando uma participação reivindicada que assumia uma atitude de demandas, onde as organizações populares pressionavam o Estado (SOARES & GONDIM, 2002).

Existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a ser mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça externa catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (SANTOS apud SOARES & GONDIM, 2002). Sendo assim, para uma participação no sentido de partilha de poder envolvendo a formulação e a implementação de políticas públicas, torna-se importante encontrar mecanismos capazes de institucionalizar os processos participativos. Neste sentido a participação da sociedade com o poder público, na formulação e implementação de políticas públicas, só veio a ser viabilizada por causa do processo de democratização do país, que permitiu a condução aos governos municipais de políticos comprometidos com os movimentos sociais (SOARES & GONDIM, 2002).

Percebe-se, assim, que a participação tem uma estreita vinculação ao processo de descentralização podendo contribuir não só para

democratização do poder público, mas também para o fortalecimento de uma cidadania ativa. Neste contexto, segundo Pedro Jacobi:

Na década de 1980 que a participação cidadã se torna instrumento para um potencial aprofundamento da democracia. Com supressão dos regimes autoritários que prevaleciam na região [América Latina], tem início um processo de descentralização que impulsiona mudanças na dinâmica de participação, notadamente em nível local, evidenciando a necessidade de arranjos institucionais que estimulem, desde a esfera estatal, a criação de canais de comunicação com a sociedade e permitindo que de alguma forma se amplie a esfera de engajamento dos cidadãos (JACOBI, 2000, p.12).

Com a descentralização proporcionada pela Constituição de 1988, abriram-se espaços para uma participação popular efetiva. Segundo Bava (1994, p.08) "participação popular é entendida como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas". Essa forma de participação da sociedade se dá por meio dos conselhos e comissões municipais, onde a comunidade, via representantes, tem assento, voz e voto. Assim, de acordo com Celso Daniel os conselhos ou comissões populares "podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local" (DANIEL, 1994, p.27). Porém, antes da discussão nos conselhos e comissões, há também os canais de participação, que são espaços iniciais de articulação de interesses, são discussões prévias dentro dos próprios movimentos populares. De acordo com Renata Villas Boas "é nos canais institucionais plurais, no embate e na disputa entre os diferentes setores sociais, que se constrói uma leitura da realidade global do município." (VILLAS BOAS, 1994, p.56).

A abertura de canais de participação, mais do que uma formalidade, deve contar com forte determinação e vontade política do governo para deflagrar a construção conjunta de uma nova cultura política, que faça avançar a consciência de cidadania e traga resultados concreto para a melhoria da qualidade de vida da população [...] a combinação de iniciativas e ações políticas, tanto no sentido de estimular a organização popular como de criar canais institucionais que viabilizem a participação da população nas decisões, exige um investimento das administrações democráticas e populares que traspassa todas as instâncias de governo, no sentido de construir uma política de participação popular articulada e coerente. (1994, p.56,57)

A existência de canais de participação permanentes, onde um trabalho contínuo e sistemático vai imprimindo uma nova configuração na relação entre a prefeitura e a população (empregados e empregadores), é um processo que se constrói coletivamente, através do qual vai se construindo uma nova cultura política e democrática (VILLAS BOAS, 1994). Entretanto, para que esses canais de participação dêem certo e provoquem discussões mais embasadas em instâncias superiores como os conselhos e comissões, é preciso dar um salto para se tornarem espaços de formulação e deliberação de políticas, é necessário que haja vontade política por parte do poder

executivo dos municípios, principalmente em estimular a participação da sociedade e em abrir mão da competência decisória, que passaria a ser orientada pelos conselhos e/ou comissões municipais, onde a comunidade, por intermédio de suas entidades representativas, tem direito de voto (GONZAGA e RANGEL, 1996 e VILLAS BOAS, 1994).

O estudo apresentado a seguir nos mostra, assim como Carvalho et al (1999, p. 07), que "a realidade histórico-política da sociedade brasileira impossibilita, em muitos âmbitos, a participação democrática dos brasileiros como cidadãos". Características marcantes nas relações sociais, tais como, paternalismo e clientelismo, podem estar influenciando na atuação dos conselhos gestores. Carvalho et al (1999) acredita que embora existam algumas experiências, onde práticas participativas e democratizantes têm sido ampliadas na sociedade brasileira, em algumas regiões, a força de condicionantes existentes nas relações sociais, decorrentes dos padrões conservadores e autoritários, onde o patrimonialismo e o clientelismo permeiam essas relações, tem dificultado ou até mesmo impedido a participação cidadã.

Essas características supracitadas, e a inexistência de canais de participação nas comissões/conselhos gestores, revelam que muitos desses conselhos e comissões ainda estão arraigados em uma democracia representativa e, assim, distantes de uma democracia deliberativa. Para Bobbio (1986), o termo "democracia representativa" refere-se, genericamente, ao sistema em que as deliberações e decisões coletivas são realizadas por pessoas eleitas para essa finalidade específica, os representantes, e não diretamente pela coletividade. Neste sentido, não há canais de participação em uma democracia representativa, ou seja, não há um espaço inicial de articulação de interesses e discussões prévias antes da discussão nos conselhos ou comissões. Já uma democracia deliberativa, segundo Cardoso (2004), é uma democracia alicerçada na legitimação de um poder público que, através de mecanismos deliberativos de participação, agrega à sua rotina burocrática e política elementos discursivos produzidos nos diversos níveis da sociedade.

Para que as comissões/conselhos gestores funcionem efetivamente como canais de participação a partir da base, ou como aponta Fonseca Rodrigues, apud Carvalho et al (1999), para que se possam construir instituições autenticamente democráticas é preciso se libertar da herança patrimonialista. É preciso ainda um estreitamento da relação Estado - Sociedade Civil. Onde o Estado ocupe seu lugar de administrador, deixando a sociedade, através dos canais de participação, identificar sua necessidade e definir as possíveis intervenções na política pública. Daí a freqüente afirmação (BOBBIO, 1986) de que a solução de uma grave crise que ameaça a sobrevivência de um sistema político deve ser procurada, antes de tudo, na sociedade civil, na qual se pode encontrar novas fontes de legitimação e, portanto, novas áreas de consenso.

3 O PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PNQ)

O Governo Federal estruturou, em 1995, com base nas diretrizes de sua política social, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Este plano foi implementado a partir de 1996 constituindo um dos mecanismos do Sistema Público de Trabalho e Renda, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Segundo Fidalgo e Machado (2000); o PLANFOR é parte integrante do Sistema Público de Trabalho e Renda e tem por objetivo articular a Rede Nacional de Educação Profissional, estimular o aumento gradativo do atendimento aos trabalhadores e promover a renovação do conceito de educação profissional. Sua meta é contribuir para a qualificação ou requalificação, a cada ano, de 20% da PEA (População Economicamente Ativa) do país.

A execução do PLANFOR era baseada nas ações descentralizadas de educação profissional (EP), onde as demandas por EP da população são apontadas pelos próprios municípios. Para tal, foram estabelecidos na estrutura do plano à criação de Comissões Estaduais de Emprego, em todos os estados da federação, e de Comissões Municipais de Emprego (CME) em todos os municípios onde as ações de EP sejam implementadas. Ambas as comissões são constituídas segundo o modelo tripartite paritário, com representantes em igual número de trabalhadores, empregadores e poder público local e subordinadas às secretarias do trabalho de cada Estado (FIGUEIREDO et al, 2002).

A partir de 2002, os recursos orçamentários para a qualificação profissional no Brasil decresceram drasticamente, representando, o valor de 2002, apenas 30% dos valores dos anos anteriores. Com a avaliação do período de 1995-2002 do PLANFOR, onde identificou-se um conjunto de denúncias, divulgadas amplamente na mídia, e um desgaste institucional devido a baixa efetividade social e qualidade dos cursos, o novo governo julgou necessário mudanças no Programa. Assim, o governo Lula, extinguiu o PLANFOR e instituiu o PNQ, procurando, desta forma, reorientar as diretrizes da Política Pública de Qualificação. A grande mudança no âmbito municipal foi que os municípios, que no PLANFOR eram excluídos do acesso aos recursos da qualificação, passaram a ser agentes do processo, vinculado ao desenvolvimento local, o que aumenta ainda mais a responsabilidade das CMEs.

Uma das formas de operacionalizar o PNQ é através dos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), que no âmbito municipal, microrregional e macrorregional são implementados através de uma gestão compartilhada entre as Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego e as Secretarias Municipais de Trabalho ou outros órgãos gestores dos Arranjos Institucionais Intermunicipais.

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes (SEDESE), por meio da Subsecretaria do Trabalho e Assistência

Social, é a gestora do Plano Estadual de Qualificação e Requalificação Profissional (PEQ/MG). A execução do PEQ/MG é baseada no levantamento de demandas e solicitação de cursos, atividade de exclusiva competência da CME, nos municípios que a constituíram. Desse modo, essas comissões são definidoras da focalização da política pública implementada. As demandas levantadas são direcionadas a SEDESE, que organiza o processo de contratação de Entidades Executoras (instituições sem fim lucrativos), que serão responsáveis pela realização dos cursos de qualificação profissional no Estado. Nos municípios que não constituíram CME, a responsabilidade pela definição dos cursos fica a cargo da Prefeitura Municipal, por intermédio do secretário responsável pela pasta do emprego e renda, em articulação com a sociedade civil organizada naquele local.

4 METODOLOGIA

Esse trabalho seguiu uma perspectiva qualitativa, pois, de acordo com parâmetros destacados por Triviños (1992), o pesquisador está preocupado com o processo e não simplesmente com os resultados. Baseado na taxionomia de Vergara (2003), essa pesquisa pode ser caracterizada, quanto aos fins, como uma investigação explicativa e descritiva. Explicativa porque visou destacar os fatores que contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno e descritiva, pois pretendeu expor as características da comissão estudada.

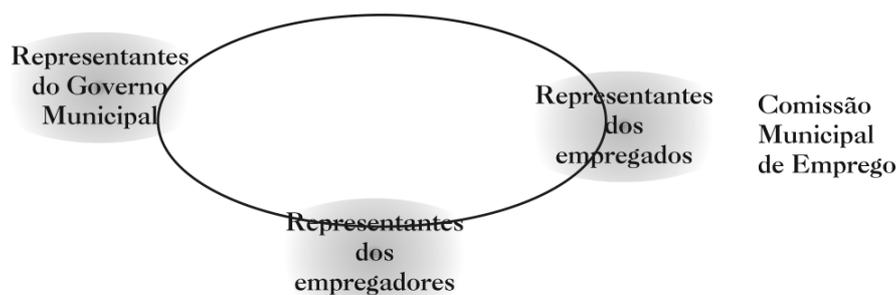
Seguindo, ainda, a taxionomia proposta por Vergara (2003), quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica, documental, de campo e estudo de caso. Bibliográfica, pois para realização do trabalho de campo foi necessário estar fundamentado em temas como participação e políticas públicas de emprego e renda. Documental, pois se pretendeu analisar todo e qualquer tipo de documentos que foi disponibilizado pelos entrevistados. De campo, pois os dados primários foram coletados com os representantes de cada bancada da CME. E, finalmente, estudo de caso, pois segundo Yin (1989, p.23), o estudo de caso "é uma forma de se fazer pesquisa empírica que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, em situações em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente estabelecidas, onde se utiliza múltiplas fontes de evidência".

O objeto de estudo foi uma Comissão Municipal de Emprego de um município da região Sul de Minas Gerais. Os dados foram coletados por meio de pesquisa de campo com entrevistas semi-estruturadas realizada com os representantes de cada uma das três bancadas (poder público, empregadores, empregados), sendo dois representantes de cada bancada, num total de seis entrevistas. No tratamento dos dados foi utilizada a análise de discurso, seguindo as orientações de Gill (2002).

5 A COMISSÃO MUNICIPAL DE EMPREGO (CME) E SUA FUNÇÃO

As CMEs são instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com composição tripartite e paritária (figura 1), cuja finalidade básica é participar da implantação do Sistema Público de Emprego (SPE) em seus municípios. É permanente porque seus objetivos básicos não se alteram mesmo com as alternâncias de poder no governo municipal ou nas entidades que a compõem. É deliberativa porque define e aprova as políticas e programas financiados com recursos do FAT destinados ao seu município. É tripartite e paritária porque é integrada em igual número por representantes dos trabalhadores, empregadores e governo (BRASIL, 1999).

Figura 1: Estrutura da Comissão Municipal de Emprego.



Fonte: Adaptado de Carvalho et al (1999).

A CME pode ser considerada como o alicerce do PNO, pois tem como responsabilidade decidir sobre a implantação de programas com recursos do FAT nos municípios e de propor ações novas ligadas às especificidades de seu mercado de trabalho. Além de ser responsável pela efetividade do PNO, pois é a comissão que define as demandas por qualificação no município, ela é a responsável pela fiscalização dos cursos e acompanhamento de egressos. "As comissões/conselhos de trabalho/emprego têm um papel importante no PNO, devendo participar de todo o processo de elaboração e acompanhamento da execução dos PlanTeQs Municipais, Microrregionais ou Macrorregionais." (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2004, p.05). Assim, depende muito mais do bom funcionamento e estruturação da CME para que a política pública de emprego dê resultados, daí a grande importância dos canais de participação, do que qualquer outro agente.

Podem ser parceiros das CME, além dos governos federal e estadual, as prefeituras e entidades da sociedade civil (centrais sindicais, confederações patronais, instituições educacionais, sistema S e ONGs). Para tanto, as CMEs podem não só manter contato com essas organizações como promover reuniões ampliadas em que a participação de outros segmentos venha a enriquecer os debates e propostas para a qualificação nos municípios.

A CME analisada foi criada em 1996, segundo informações do atual presidente. A comissão é formada por doze membros sendo quatro representantes de cada bancada (empregadores, trabalhadores e setor público), mais um secretário executivo; dos doze membros, seis são efetivos e seis são suplentes. Segundo o presidente, a CME tem um regimento próprio de funcionamento, entretanto, este não foi disponibilizado aos pesquisadores para ser analisado.

A Secretaria Executiva é uma unidade de apoio da Comissão Municipal de Emprego, responsável pela sistematização das informações que permitem à Comissão, estabelecer as normas, diretrizes e programas de trabalho. Essa função é exercida pelo órgão responsável pela operacionalização do SINE no município. No caso da cidade estudada é o coordenador do SINE/Lavras. As principais atribuições do secretário executivo, segundo o modelo de regimento de uma CME, fornecido pelo MTE, seriam:

- Coordenar, supervisionar e controlar as atividades pertinentes à Secretaria-Executiva;
- Preparar as pautas, secretariar e agendar as reuniões da Comissão e encaminhar aos Conselheiros dos documentos necessários;
- Expedir ato de convocação;
- Encaminhar às entidades representadas na Comissão Municipal de Emprego, cópias das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias ;
- Executar outras atividades que lhe sejam atribuídas pela Comissão.

6 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

No processo de formação da comissão municipal de emprego estudada não houve uma discussão ampla, democrática; o processo de inserção dos representantes das bancadas na CME foi por imposição (participação imposta como destaca Bordenave (1994)). Muitos dos indicados não conheciam as atividades básicas da comissão, e nem a responsabilidade desta com a política de geração de emprego e renda do município. Os representantes se limitam a participar das reuniões. Segundo os relatos, apenas os membros do setor público conhecem o trabalho de outras CME.

"Fui indicado pela Associação Comercial. Como não sei dizer não, aceitei" (representante dos empregadores).

"Sempre que possível participo das reuniões" (representante dos empregadores).

"Participo de cem por cento das reuniões" (representante dos trabalhadores).

"De acordo com as atribuições do presidente, acompanho os cursos..." (representante do setor público).

Há conflitos nos depoimentos, principalmente quando o representante do setor público afirma fazer acompanhamento dos cursos realizados no município. Segundo o representante dos empregadores "No ano passado só

tivemos uma reunião no início do ano, depois não fizemos mais nada, parecia que a comissão tinha acabado".

Um fato que chama a atenção é que o atual presidente já está no cargo há dois anos, não acontecendo o "rodízio" entre as bancadas na presidência. Mesmo não tendo acesso ao regimento da CME estudada é sabido que: "A Presidência da Comissão será exercida em sistema de rodízio, entre as bancadas do Governo, dos Trabalhadores e dos Empregadores, tendo o mandato do Presidente a duração de 12 (doze) meses e vedada a recondução para período consecutivo" (Art.3º do modelo de regimento do MTE).

Há uma centralização das discussões e decisões por parte dos representantes do setor público. Isso ocorre, talvez, pela falta de uma estruturação básica, através de treinamento e informações que ressaltassem a importância da CME para o desenvolvimento do município. Como os membros do setor público geralmente têm um grau de escolaridade maior (3º grau) que os demais (1º e 2º grau) acabam se tornando mais "ativos" e inibindo os outros membros, o que pode ser explicado pelo fato de o presidente ser reeleito, o que é incorreto perante o modelo de estatuto proposto pelo MTE. Isso confirma o que foi destacado, no item dois deste texto, da discussão de Tenório (1990), que diz que a relação entre os participantes de uma discussão é muito afetada pelo grau de escolaridade entre os membros.

Os entrevistados demonstram conhecer as deficiências do trabalho da CME, porém não propõem nada para solucionar tais dificuldades.

"A CME é política. Não exerce seu papel como deveria" (representante dos trabalhadores).

"O objetivo da CME era dar sustentação para o município na geração de emprego e renda. Mas ainda não deslanchou" (representante do setor público).

Como não há um treinamento eficiente e nem um acompanhamento das CMEs por parte do Estado, e como a maioria dos membros só participa por que foi indicado pela sua entidade, eles acabam se acomodando, e a CME perdendo a sua função de contribuir para a geração de emprego e renda e conseqüentemente para o desenvolvimento do município.

O trabalho da CME, segundo os entrevistados, se restringe principalmente às reuniões internas. Todos os entrevistados disseram que a freqüência das reuniões é mensal, o que não condiz com os relatos das entrevistas. Todos os entrevistados relataram que, em anos de trabalho normal da comissão, as reuniões se concentram no início do ano, época de definir os focos de demandas e fazer os pedidos de cursos. Segundo os relatos, nesta época a CME convida várias entidades do município para uma palestra sobre Plano Estadual de Qualificação (PEQ/MG) e depois para sugerirem cursos que possam contribuir de forma

eficaz para a qualificação profissional no município. Depois deste período, as reuniões se tornam escassas.

A CME, ao longo dos anos, foi perdendo percepção de sua própria institucionalidade, reduzindo suas atividades para a definição de demandas para o PEQ/MG. Este talvez seja o maior ponto de entrave para a eficácia do trabalho da CME e, conseqüentemente, do PEQ/MG nos últimos anos.

É importante ressaltar que os argumentos não justificam o trabalho deficiente da comissão, pois atividades essenciais, como o acompanhamento dos cursos e dos egressos não são feitas. O representante dos trabalhadores relatou que uma entidade executora deu um curso, mas só tinham dez inscritos, para uma turma com 60 vagas. A entidade declarou para a SEDESE que o curso foi dado para sessenta pessoas. Como o pagamento é feito de acordo com o número de cursistas, a secretaria pagou como se tivessem sido sessenta realmente. Porém, no mês de janeiro do ano seguinte, chegaram os certificados no SINE das pessoas que fizeram o curso, só aí perceberam que a entidade executora agiu de forma irresponsável, pois, na lista do SINE, tinham apenas dez inscritos, porém chegaram sessenta certificados. Esse fato vem confirmar a irresponsabilidade e a falta de comprometimento da CME.

Embora tentem explicar, os entrevistados sabem que o trabalho deles têm sido insuficiente para o bom funcionamento da CME. Entretanto, nenhum deles esboçou entusiasmo em reverter à situação. Diante da pergunta de como os membros da CME avaliavam o trabalho da comissão, responderam: "Atuante com um nível de participação relativamente bom. De zero a dez eu daria um seis e meio" (representante do setor público). "No trabalho da CME tem muita política..." (representante dos trabalhadores).

Destacamos algumas frases dos representantes ao responderem a uma pergunta sobre as sugestões que eles dariam para melhorar o funcionamento da CME.

"A CME deveria ter maior participação na determinação e gerenciamento da parte financeira, não que tenha que vir dinheiro para a CME, senão é mais um para roubar, mas que ela possa acompanhar o processo, pois o dinheiro do FAT virou um comércio, com único objetivo de lucro para as entidades executoras" (representante do setor público).

"A coordenação do SINE, que é responsável pela secretaria executiva, poderia permitir maior participação dos membros, ele centraliza muito os assuntos da comissão" (representante dos trabalhadores).

"Precisamos definir e acompanhar melhor os cursos que vão vir" (representante dos empregadores).

"Falta informação para a CME, é preciso que a comissão seja mais bem informada" (representante do setor público).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De imediato, podemos dizer que não há um funcionamento adequado da CME estudada; há uma concentração de poder de decisão na bancada do setor público, tornando-se assim um entrave para o perfeito andamento e funcionamento da CME; não há comprometimento, por parte dos membros, com os trabalhos da comissão; a maioria não tem contato com outras comissões, ficando incapazes de avaliar o seu trabalho, comparando com o de outras CME; não há um entendimento, por parte dos membros da comissão, da sua importância para o desenvolvimento do município; não existe um planejamento de trabalho ou calendário de reuniões para o ano; existem muitas divergências entre os representantes (divergências de opiniões e até em relação ao entendimento da proposta da CME); todos os representantes sabem da atual deficiência da CME, mas nenhuma parte se propõe de maneira assídua a levantar as questões deficitárias e tentar melhorá-las, talvez pela centralização de poder na CME; há, também, uma falta de profissionalização dos membros, o que acarreta dificuldades em visualizar, de modo adequado, o lado social que deveria ser trabalhado e que é o objetivo da CME.

Consideramos política social como uma ação tomada com a finalidade de modificar e organizar a sociedade. A proposta da CME, em seu princípio, talvez subjetivo, é justamente essa, mas na Comissão analisada seus membros nada têm feito para levar isto à tona. Esses não têm uma maneira bem definida de como deveria funcionar e quais são os objetivos da CME, tornando-a, assim, bastante pacata, mórbida e, até mesmo, "sem função social".

O erro pode estar na base, na formação da CME; os membros foram indicados e a maioria não tinha interesse em participar dela. A participação foi muito mais imposta que espontânea. Não houve uma discussão inicial para definir quem representaria cada bancada. E mesmo depois da definição dos membros, percebe-se a inexistência dos canais de participação; não há interação do representante com os demais membros instituição a qual ele representa. Com essa ausência de participação micro, a participação macro ficou deficitária. No caso estudado, seria necessário uma reformulação completa, "começar de novo"; com um trabalho sério de conscientização, treinamento dos novos representantes e incentivo aos canais de participação permanentes.

Estudos de caso, como este, nos faz perguntar sobre a efetividade das comissões/conselhos gestores na condução de políticas públicas no Brasil. Ao observar a atuação das comissões e conselhos gestores, como mecanismos de participação democrática da sociedade, percebem-se que esses estão longe de se constituírem em órgãos capazes de intervir nas políticas públicas, como já foi discutido texto.

Toda essa discussão sobre as comissões/conselhos gestores, em particular a Comissão Municipal de Emprego, nos conduz a uma série de questões que

devem, ainda, ser respondidas. Outro ponto importante é a ausência de um referencial teórico-metodológico consolidado, que possibilite analisar todas as experiências e seu poder de transformação social. Porém, isso não impede que reconheçamos as comissões e conselhos gestores como importantes mecanismos de participação e mobilização da sociedade civil. Mesmo que não haja uma eficácia na maioria desses conselhos frente às políticas públicas, só o fato deles existirem representa uma oferta de participação e inclusão. É um fenômeno inédito na história brasileira, onde a alta burguesia encontra-se ao lado daqueles tradicionalmente excluídos do processo decisório frente a uma proposta de gestão co-participativa dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. **Educação profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília: MTE, SEFOR, 1999.
- BAVA, S. C. Democracia e Poder Local. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CARDOSO, R. W. L. Participação da sociedade civil e democratizada da gestão pública: um estudo de caso das associações civis sem fins lucrativos vinculadas ao sistema operacional de cultura do estado de Minas Gerais. **Cadernos do CEHC**: Série Cultura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, nº 9, abril. 2004.
- CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: **Encontro Nacional dos Estudantes de pós-graduação - ENANPAD**, 1999, Foz do Iguaçu. Anais...Foz do Iguaçu, 1999. CD-ROM.
- DANIEL, C. Gestão Local e Participação da Sociedade Civil. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994.
- DEMO, P. **Política social, educação e cidadania**. Campinas: Papirus, 1994.
- FIDALGO, F. & MACHADO, L. **Dicionário da educação profissional**; Belo Horizonte; 2000.
- FIGUEIREDO, H. C. P.; FARIA, V. M.; PEREIRA JÚNIOR, D. J.; OLIVEIRA, D. C.; SILVA, A. O papel das Comissões Municipais de Emprego na definição de demandas por Qualificação Profissional para a área rural em Minas Gerais. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa - MG, v. 2, n. 1, p. 49-57, 2002.
- GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M. W. & GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**: Um manual prático. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GONZAGA, A. & RANGEL, R. Cidadania, município e movimentos sociais: o caso do município de Vitória. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.30, n.4, p.05-21, jul/ago. 1996.
- JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- JENKINS, A.; GARVEY, R. Developing human potential at work. **Futures**, n. 33, p. 461-467, 2001.
- MINISTÉRIO do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Orientações para a Elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação - PLANTEQ'S. Brasília: TEM, 2004.
- _____. **Comissões Estaduais e Municipais de Emprego**: Manual do representante. Belo Horizonte: SETASCAD, 1998.
- PONTUAL, P. Por uma Pedagogia da Participação Popular. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: PÓLIS, 1994.
- SOARES, J. A. & GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J. A. & BAVA, S. C. (orgs). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 61-96.

TENÓRIO, F. G. **Tem Razão a Administração?** Ensaios de teoria organizacional e gestão social. Ijuí (RS): Unijui, 2002.

_____. **O Mito da Participação.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.162-164, maio/jul. 1990.

TENÓRIO, F. G. & ROZENBERG, J. E. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul/ago. 1997.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1992.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VILLAS BOAS, R. Os Canais Institucionais de Participação Popular. In: **Participação popular nos governos locais.** São Paulo: PÓLIS, 1994.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods.** Newbury Park. CA: Sage Publications, 1989.

