

Desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil e os dilemas da participação e controle sociais

*Roberto Veras**

1. Apresentação

As comissões estaduais e municipais de emprego foram instituídas na primeira metade da década de 1990, enquanto espaços de controle social das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. São constituídas por uma representação tripartite e paritária de empregadores, trabalhadores e governos.

A experiência brasileira com políticas públicas orientadas mais diretamente ao tema do emprego é tardia, se comparada àquela dos países centrais. É recente também a experiência do país com a adoção de formas mais participativas de gestão pública, não só na área do trabalho e emprego, mas também nos campos da saúde, educação, criança e adolescente, desenvolvimento rural, entre outros.

Com a realização de dois congressos nacionais, em 2004 e 2005, ambos centrados na proposta de construção no país de um sistema público de emprego, trabalho e renda¹, o debate público sobre o tema vem sendo colocado em outro patamar, particularmente porque pela primeira vez passou-se a discutir, não só sobre como incrementar as políticas pú-

Recibido: 05/07/2008 - Aceptado: 12/09/2008

* Unidade Acadêmica de Ciências Sociais - Centro de Humanidades - Universidade Federal de Campina Grande - Cidade Universitária - Bodocongó Campina Grande - Paraíba – Brasil. Código Postal: 58.429-900. Tlf: 83.33101051 / Fax: 83.33101203 e-mail: rbveras@uol.com.br

1 Envolvendo representantes empresariais, sindicais e das três esferas de governo, de todas as regiões do país.

blicas referidas a esse campo, como também sobre como articula-las sistemicamente. Considere-se, por outro lado, que todo esse processo ocorre em um momento no qual essa área de políticas públicas vem sofrendo importantes mudanças em âmbito global².

Que conseqüências tudo isso traz para a atuação das comissões de emprego? Que novos desafios se lhes apresentam? Como tal situação vem sendo percebida pelos próprios conselheiros? É sobre isso que versa a reflexão que aqui se propõe. Busca apreender os principais dilemas que envolvem as comissões estaduais e municipais de emprego, especialmente quanto a aspectos como: atribuições, funcionamento, potencialidades, caráter público e papel enquanto espaços de participação e controle sociais das políticas públicas de emprego.

As reflexões aqui apresentadas resultam da experiência do Programa de Formação de Conselheiros, desenvolvido nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, ao longo do ano de 2006, por meio de uma parceria firmada entre a Fundação Unitrabalho e o Ministério do Trabalho - MTE, envolvendo representantes de comissões de emprego estaduais e municipais³.

Baseiam-se, sobretudo, no registro e sistematização dos debates realizados ao longo do curso, os quais versaram sobre as impressões dos conselheiros a respeito de questões da prática das comissões de emprego e quanto aos desafios que envolvem o atual momento de construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, assim como sobre as atribuições e papéis que passam a ser exigidos, nesse novo contexto, das próprias comissões⁴.

O presente texto está estruturado nas seguintes partes. Após esta apresentação, segue um tratamento histórico sobre as políticas públicas de emprego nos países centrais e seus desdobramentos no Brasil. Na seqüência, situam-se os contextos no quais surgiram e vêm desenvolvendo-se as comissões de emprego no país. Depois, apresenta-se o percurso da constituição das comissões de emprego, assim como a sua configuração institucional. Passa-se, então, a uma abordagem sobre os principais dilemas que envolvem a atuação e funcionamento das comissões

2 A esse respeito, uma das principais referências mundiais é o estudo de Castel (1998). Discutiremos esse assunto mais a frente.

3 Um convênio de mesmo tipo foi firmado, e no mesmo período, com o Dieese. Para este foi confiada a coordenação das turmas situadas nas regiões Sul e Sudeste. Enquanto a Unitrabalho - de cuja equipe participei como coordenador - atuou com a referência de 180 vagas, ao convênio com o Dieese coube 220 vagas. Quanto às turmas coordenadas pela Unitrabalho, o curso contou com três módulos, com 40 horas cada um, envolvendo públicos com composições mistas (trabalhadores, empregadores e representantes de governos), distribuídos em 7 turmas. Para uma visão de conjunto sobre tal experiência, ver Vêras de Oliveira (2007).

4 Nesse sentido se propte a complementar as reflexões produzidas a partir da aplicação de um questionário, em comum com o Dieese, junto ao conjunto dos participantes do curso, do qual resultou uma análise do perfil dos conselheiros, envolvendo, portanto, todas as turmas e regiões: Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007).

diante dos novos desafios trazidos com a construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país.

2. Políticas públicas de emprego: mudanças mundiais e repercussões no país

As chamadas *políticas de emprego* sempre estiveram marcadas pela imprecisão conceitual e pelo debate político (Barbosa e Moretto, 1998; Dedecca *et al.*, 2007). Em primeiro lugar, todas as políticas públicas, econômicas (macroeconômica, agrícola, industrial) e sociais (educação, saúde, previdência, habitação, assistência social) têm sempre importantes repercussões sobre a dinâmica do mercado de trabalho.

Algumas delas, entretanto, orientam-se mais diretamente para tal fim: é onde se situam as políticas de emprego propriamente ditas. Estas políticas, tanto podem ser concebidas em sintonia com as políticas econômicas (quando se encontram orientadas para a busca do pleno emprego) e integradas às políticas sociais (quando alcançam um caráter mais amplo e abrangente, a exemplo da Previdência Social), como podem ser tomadas independentemente de ambas (nestes casos, restringindo-se a ações isoladas nas áreas do seguro-desemprego, da intermediação de mão de obra, da qualificação profissional etc). Também, podem situar-se, ou não, em articulação com as políticas de regulação das relações de trabalho, que tratam da legislação trabalhista e da estrutura de representação e negociação sindical.

Em quaisquer casos, quanto à sua concepção, encontram-se tencionadas por duas referências principais, ora complementando-se, ora contradizendo-se mutuamente: a *eficiência* e a *equidade* (Ortega *et al.*, 2006). Quando se trata de perseguir prioritariamente uma melhora da “competitividade” do sistema produtivo, aproximam-se da racionalidade e dos critérios do mercado. Entretanto, quando se referenciam, sobretudo, na busca da geração de trabalho e na redistribuição justa da renda, aproximam-se da racionalidade própria da luta por direitos sociais e de cidadania.

As políticas de emprego são, ainda, classificadas como *ativas* ou *passivas*. São consideradas *ativas* as que atuam sobre a oferta e a demanda por emprego e trabalho: a intermediação e a qualificação profissional (atuação na oferta), o fomento ao microcrédito, o incentivo ao trabalho autônomo, a criação de frentes de trabalho, a criação de emprego no setor público e os subsídios públicos à contratação privada (atuação na demanda). As consideradas *passivas* são as que se voltam a compensar temporariamente, através de assistência financeira, a perda do emprego: seguro-desemprego, principalmente; programas de assistência; redução do tempo de aposentadoria, manutenção de jovens no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, fomento à migração (Azeredo, 1998; Thuy *et al.*, 2001; Ortega *et al.*, 2006).

No campo das *políticas públicas de emprego*, as primeiras iniciativas surgiram entre fins do século XIX e começo do século XX, nos países mais industrializados, por meio de algumas formas de seguros sociais: para cobrir acidentes de trabalho, doenças e velhice e o próprio desemprego. Tais iniciativas evoluíram para a previdência social, o seguro saúde e o seguro desemprego. Ao lado disso, instituíam-se formas de regulação das relações de trabalho (proibição do trabalho infantil, redução da jornada de trabalho, descanso semanal etc) e o Estado passava a atuar sobre o desemprego através da realização de obras públicas (empreendendo, por exemplo, a construção de estradas, pontes, ferrovias, infra-estrutura urbana etc).

As *políticas públicas de emprego* ganharam maior importância nas primeiras décadas do século XX, sob um contexto de desemprego em massa. Destaque-se a criação da OIT, em 1919, que elegeu o desemprego como o tema central de sua segunda Convenção.

Mas a constituição de *serviços públicos de emprego*, incluindo ações de assistência ao desempregado, intermediação de mão-obra, informações e estatísticas sobre o mercado de trabalho e ações de qualificação profissional, só adquiriu maior relevância após a Segunda Guerra Mundial, quando, sob fortes taxas de crescimento econômico, predominam os compromissos nacionais do *pleno emprego*.

As *políticas públicas de emprego* não mais visavam enfrentar um desemprego de tipo *estrutural*, mas *friccional*. As políticas passaram a articular-se com os sistemas de relações de trabalho, sob os marcos da negociação coletiva e das legislações trabalhistas, e com as políticas de bem-estar social (serviços públicos de educação, saúde, previdência, entre outras), referenciadas enquanto *direitos sociais* e de acesso universal. Viviam-se o momento da “idade de ouro” do capitalismo e do “compromisso fordista” (Lipietz, 1991).

A referência principal desse período foi a Convenção 88 da OIT, de 1948, que propôs a adoção de serviços públicos e gratuitos de emprego com as seguintes características: organizados como sistemas nacionais; compostos de escritórios descentralizados territorial e administrativamente, mas sob a coordenação de um órgão central; dotados de controle social, através da constituição de comissões tripartites (com representações de governos, trabalhadores e empregadores), paritárias, nacionais, regionais e locais e de caráter consultivo; incluindo serviços de emprego e de orientação profissional para os jovens; prevendo condições de funcionamento independentes de governos e a cooperação entre os serviços públicos e os escritórios de agenciamento privados.

Entretanto, com a crise econômica mundial desencadeada a partir do final dos anos 1970 e com as mudanças técnicas e organizacionais no sistema produtivo que se lhe seguiram, recolocando o problema do desemprego *estrutural* e da precarização das relações de trabalho (Poch-

mann, 2001), as políticas de bem estar, em geral, e as *políticas públicas de emprego*, em particular, passaram a sofrer importantes mudanças.

Sob a expectativa de que a crise e o desemprego de que dela resultara era de natureza temporária, inicialmente ocorreu um aumento dos gastos sociais, particularmente para o atendimento aos desempregados (seguro desemprego), sem aumento correspondente das receitas. Cresceu o número de beneficiários, os valores dos benefícios e o tempo de manutenção do benefício (Azeredo, 1998).

Mas, com a persistência e intensificação desse cenário, com a configuração de uma “nova questão social” e já em um quadro de crise das bases de sustentação do *Welfare State* (Castel, 1998), as *políticas públicas de emprego* são submetidas a forte pressão, resultando em reorientações diversas. Esping-Andersen (1995) identifica três grupos de países, quanto às respostas a tal situação. O primeiro, constituído dos países escandinavos, aponta para uma expansão do emprego público, combinando-a com a qualificação, o subsídio para contratação no setor privado e incentivo ao pequeno negócio.

EUA, Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Canadá optam por uma orientação mais liberal, flexibilizando o mercado de trabalho, de modo a tornar a economia mais “competitiva” e mais apta a gerar emprego. Apesar da pressão sobre os sistemas de proteção social, estes não são desestruturados, mas reorientados no sentido da restrição de gastos sociais e da *focalização* (concentrando-se nos públicos mais vulneráveis), quebrando o princípio da *universalidade*. Nesses casos, a contrapartida da redução das taxas de desemprego tem sido uma crescente precarização das relações de trabalho.

Os países da Comunidade Européia atuam configurando uma dualização do mercado de trabalho: preservam um núcleo de trabalhadores com proteção social, mas promovem a exclusão social, especialmente entre jovens, mulheres e homens com mais de 55 anos. A resistência a uma liberalização mais radical, por parte desses, tem tido como contrapartida altas taxas de desemprego.

Em geral, todos foram obrigados a adotar medidas de flexibilização do mercado de trabalho e a cortar benefícios. Em todos os casos, fica evidente o quanto a questão do emprego tornou-se o núcleo central das políticas sociais (Azeredo, 1998). Ganhou cada vez mais ênfase o discurso da integração das *políticas públicas de emprego*. Entretanto, quanto mais se dissociam da política econômica, tanto mais enfatizam as políticas ativas. Sob a orientação de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, recai sobre as *políticas públicas de emprego* a responsabilidade por desempenhar o papel que antes cabia em primeiro lugar às políticas econômicas (Dedecca *et al.*, 2007).

Ao lado da adequação dos critérios de acesso ao seguro desemprego (ampliando sua cobertura e tornando-o mais seletivo) e da adoção de programas emergenciais e assistenciais em proporção cada vez maior,

ganham ênfase as seguintes políticas ativas (sob tendências diversificadoras, descentralizadoras e focalizadoras): formação profissional, serviços de intermediação de mão-de-obra, subsídios à contratação pelo setor privado, políticas voltadas aos jovens, programas de ajuda ao trabalho autônomo e à organização de cooperativas, desregulamentação do mercado de trabalho.

Fala-se na “ativação” das políticas passivas⁵. Sobressai o discurso da “empregabilidade”, para o qual ao Estado não cabe mais assegurar o emprego, mas contribuir com a empregabilidade do trabalhador, através da oferta de serviços cada vez mais orientados para as necessidades individuais de cada um (com destaque para a qualificação). Cresce a adoção de um modelo empresarial de gestão dos sistemas públicos de emprego (da igualdade de direitos à igualdade de oportunidades, por meio das seguintes medidas: profissionalização dos serviços; conversão dos beneficiários de “sujeitos de direitos” em “usuários/clientes”; gestores tornados “gerentes”; adoção de modelo de gestão por resultados; terceirização dos serviços públicos para agentes privados; interação com serviços privados (com ou sem fins lucrativos); conversão do desempregado em “desempregado empreendedor” (Hansen, 2004; Ortega *et al.*, 2006).

Por outro lado, com as dificuldades de integração que, em geral persistem, e com as diferenças de ênfase e de arranjo institucional existentes entre as experiências em curso, não se pode falar senão em *sistemas públicos de emprego* em construção (Azeredo, 1998). Atualmente, esses sistemas encontram-se situados entre o paradigma da flexibilidade e a resistência à precarização do mercado de trabalho (Dedecca *et al.*, 2007).

No que se refere ao Brasil, de industrialização tardia, entra em atraso nesse processo⁶. Quando a indústria e o mercado de trabalho ganhavam relevância na economia brasileira, os países centrais do capitalismo já haviam ingressado no paradigma *taylorista-fordista*. Entretanto, o país só virá a sentir claramente seus efeitos a partir do final da década de 1950, com a implantação da indústria automobilística. Mesmo assim, o padrão industrial resultante desse novo ciclo econômico só parcialmente pôde ser caracterizado como *fordista*. Lipietz, (1989), se referindo a casos como o do Brasil, usou a denominação “fordismo periférico”. Sob fortes contrastes entre as condições de trabalho propiciadas por indústrias “modernas” e “tradicionais”, indústria e serviços, cidade e campo, Centro-Sul e Norte-Nordeste, o mercado de trabalho brasileiro adquiriu, historicamente, as marcas da dualidade, da heterogeneidade e da flexibilidade, tornando-se constitutivamente precário (Azeredo, 1998; Pochmann, 2001).

5 Ortega *et al* (2006) se refere mais especificamente aos discursos empresariais e governamentais.

6 Sobre o desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil, ver por exemplo: Azeredo (1998); Barbosa e Moretto (1998); Pochmann (1998); Moretto *et al.* (2003); Fausto *et al.* (2003); Brasil (2004 e 2005); Todeschini (2005 e 2007).

Apesar disso, algumas medidas de proteção ao trabalhador começaram a ser tomadas a partir do começo do século XX. São exemplos: a lei de proteção contra o acidentado, em 1919; a criação de caixas de aposentadoria e pensão, em 1923; a criação do seguro contra a doença, em 1927. Porém, foi com o Estado Novo que o mercado de trabalho passou por sua mais ampla estruturação, com: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930; a lei de sindicalização, em 1931; a instituição da carteira profissional e a regulamentação da jornada de trabalho de 8 horas, em 1932; a lei da assistência e previdência social, em 1934; a consolidação das leis trabalhistas na CLT, em 1943; sob uma demanda crescente do processo de industrialização por qualificação profissional, foram criados o Senai e o Senac, na década de 1940 -vindo a compor mais tarde o “Sistema S” (passando a incluir, ainda, Sesc, Sesi, Senat, Senar, Sest e Sebrai); entre outras medidas.

Aliado a isso, foi instituído o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra -PIPMO- em 1963, sob a responsabilidade do MEC para complementar as ações de formação profissional já desenvolvidas pelo Sistema S e pelas escolas técnicas públicas; foi criado, em 1965, o Fundo de Assistência ao Desempregado para dar suporte a um auxílio-desemprego; foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social -INPS- em 1966; no mesmo ano, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço -FGTS-, com o objetivo de flexibilizar o processo de demissão; em 1974, o PIPMO passa à alçada do Ministério do Trabalho, vindo a desenvolver ações de qualificação, aperfeiçoamento e especialização; em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego -SINE-.

Em um contexto de crise de emprego e de redemocratização do país, a partir dos anos 1980 várias medidas concorrem para, pela primeira vez na história do país, colocar-se a possibilidade de construção de um sistema público de emprego: em 1986, foi instituído o seguro-desemprego, medida consolidada e ampliada com a Constituição de 1988, quando também foi criado, para viabilizá-lo financeiramente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador; em 1991, o Conselho Deliberativo do FAT -CODEFAT foi regulamentado; em 1994, começam a ser constituídas as comissões estaduais e municipais de emprego; a partir de 1994, os recursos do FAT passaram a financiar também programas de micro-crédito, por meio do Programa de Geração de Emprego e Renda -PROGER-, a partir de 1996, do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar -PRONAF-; em 1995, também contando com recursos do FAT, foi instituído o Plano Nacional de Formação Profissional -PLANFOR-, com a meta de atingir no final da década cerca de 20% da PEA; em 2003, foi criado o Plano Nacional de Qualificação -PNQ-, em substituição ao PLANFOR; em 2004, foi criado o Programa do Primeiro Emprego; em 2004 e 2005, ocorreram, respectivamente, o I e o II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, envolvendo gesto-

res de políticas de trabalho, membros de comissões de emprego, intelectuais e organizações representativas da sociedade.

Diante de uma trajetória tardia e fragmentada de construção das políticas públicas de emprego no Brasil, tais congressos colocaram-se o desafio prioritário de criar as condições da integração sistêmica das funções de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, formação profissional, orientação profissional, certificação profissional, políticas específicas para a juventude, programas de geração de emprego, trabalho e renda, sistema de informação sobre o mercado de trabalho. Contando-se, para tanto, ainda, com o fortalecimento das comissões de emprego, a atualização da legislação sobre o sistema público de emprego, trabalho e renda, a articulação com as políticas públicas de desenvolvimento, de educação e de saúde e previdência. Em 2005, o CODEFAT, a partir de intenso debate e por meio da Resolução N° 466 (Codefat, 2006), deu um passo adiante e instituiu o plano plurianual nacional e estadual do sistema público de emprego, trabalho e renda.

3. Contextos de emergência e desenvolvimento dos conselhos de gestão e das comissões de emprego no Brasil

As comissões/conselhos de emprego/trabalho⁷ são parte de um processo político e institucional que vem ocorrendo nas últimas décadas no país, em um contexto mais amplo, que, entre novas formas de configuração de espaços de participação da sociedade civil na gestão pública, encontram-se experiências como os conselhos de gestão nos campos da educação, da saúde, da criança e adolescente, a experiência do Orçamento Participativo e outros. Suas bases foram lançadas no contexto das lutas sociais, desenvolvidas, sobretudo, ao longo dos anos 1970 e 1980, tendo ganhado expressão institucional através da Constituição de 1988.

Mas a constituição das comissões de emprego só começou a ocorrer a partir de 1994, quando o país vivia outro momento político. Ou seja, este processo sofreu as conseqüências de uma inflexão conservadora trazida pelos ventos do neoliberalismo e tem a ver com as possibili-

7 Inicialmente denominadas como Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, muitas vêm se convertendo em Conselhos. A diferença básica é que uma Comissão pode ser criada por ato administrativo do respectivo poder executivo, enquanto um Conselho só pode ser criado por lei, assumindo caráter mais deliberativo. Com o fim de fortalecer a gestão tripartite do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o II Congresso do SPETR assim se posicionou em suas Resoluções, no que se refere particularmente a esse aspecto: "Criar condições para que as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego funcionem como conselhos deliberativos e sejam envolvidas na formulação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, com garantias legais no âmbito estadual e municipal" (MTE, 2005: 319). Outra variação que ocorre na denominação desses espaços de gestão pública se refere aos termos emprego e trabalho. Para simplificar, nos referiremos a essas, neste texto, através da denominação *comissões de emprego*.

dades contemporâneas de construção (problemática) de uma democracia em bases mais ampliadas e participativas⁸.

A experiência histórica das comissões de emprego desenvolveu-se, assim, perpassada por duas referências principais. De um lado, encontra-se marcada pelas conquistas sociais dos anos 1980, particularmente quanto à ampliação de espaços de participação na gestão das políticas públicas, na forma de conselhos e fóruns públicos. Encerra um imenso desafio, haja vista a tradição autoritária presente no processo de formação social e política do país⁹.

De outro lado, tem sofrido uma forte pressão por parte de um contexto no qual a nova realidade das relações de trabalho ganhou a dimensão ímpar de *drama social*, ao mesmo tempo em que passou a ser sistematicamente negada como *questão social*. Em conjunto, os assuntos relacionados à precarização do trabalho e dos serviços públicos de educação, saúde, previdência, entre outros, sofreram os efeitos de um processo crescente de isenção de responsabilidade por parte do Estado e da sociedade para com os assuntos públicos, perdendo o sentido de *direitos sociais* e passando a inscrever-se na condição, diferenciada e articulada, de *negócios privados* e de objetos de uma nova *filantropia social* (Telles, 1999).

Ganhou evidência, com isso, o discurso da *parceria*, no contexto da Reforma do Estado, operada particularmente pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Esse discurso vem da afirmação de que a crise contemporânea do Estado é uma crise de natureza fiscal e está relacionada ao esgotamento da “estratégia estatizante” de intervenção do Estado e da forma “burocrática” de administrá-lo. Compre um esforço, que aponta, de um lado, para a privatização daquelas atividades que podem ser “controladas pelo mercado” e, de outro, para a descentralização da execução dos serviços sociais. Neste caso, através de um setor “público não estatal” (ou *Terceiro Setor*). As instituições não estatais passam a ser solicitadas a participarem da execução de serviços sociais em um contexto de crescente retração do Estado, no que concerne a financiamento e a gestão dos serviços públicos (Dain e Soares, 1998).

A experiência dos conselhos de gestão pública estabeleceu-se, assim, marcada por uma forte ambigüidade: entre a condição de espaços e de oportunidade de *participação cidadã* e a condição de recurso e de estratégia de *cooptação* política. Em correspondência, as instituições chamadas a participarem de sua constituição conformaram-se sob duas re-

8 A esse respeito, uma referência importante se encontra em Oliveira e Paoli (1998).

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

ferências contraditórias: uma, de natureza *republicana*, preocupada, sobretudo, em tornar esses espaços efetivamente *públicos* (no sentido de Arendt, 1999), ao mesmo tempo, vendo estes espaços como resultado da explicitação dos *interesses privados* e tratando-os na perspectiva *pública e dialógica*. A outra referência, de índole mais *corporativa*, voltada a defender os interesses específicos de grupos, sem uma preocupação decisiva com a construção de uma perspectiva comum, coletiva, social, pública (abrindo o flanco para práticas autoritárias e clientelistas)¹⁰.

O novo contexto que se configura a partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, repercute de maneira importante no campo das políticas públicas de emprego e das comissões de emprego. Retoma-se, sob diversas formas, o debate sobre a *participação social*, mesmo que sob contradições e limitações. São realizadas conferências nacionais, em várias áreas, como saúde, meio ambiente, trabalho e emprego, formação profissional e outras, com destacada participação da sociedade civil; são criados novos espaços de concertação social, tais como: o Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico -CDES-, a Mesa Nacional de Negociação Permanente -MNNP-, o Fórum Nacional do Trabalho -FNT-; o poder executivo cria uma interlocução direta com as organizações sociais e os movimentos sociais, especialmente através da Secretaria Geral da Presidência da República, constituída com status de ministério; entre outras iniciativas.

De outro lado, admite-se o problema do emprego como uma *questão social*. Considera-se -embora haja entre intenções e prática sempre uma distância importante- que a reversão desse quadro passa fundamentalmente pela “retomada sustentável do crescimento econômico, resultado tanto de uma mudança da política econômica como da realização das reformas necessárias para o desenvolvimento do país” (MTE, 2003: 19).

Reforça-se, com isso, a necessidade de constituição de um Sistema Público de Emprego, que ao mesmo tempo se faça integrado às políticas de desenvolvimento econômico e social. Os passos dados, nesse sentido, nesses últimos anos, com destaque para a realização dos I e II Congressos, em 2004 e 2005, respectivamente, colocaram em novo patamar os desa-

¹⁰Por exemplo, na avaliação de Tatagiba (2002: 58), referindo-se aos conselhos gestores de políticas públicas em geral, “os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes das sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica”. Por outro lado, “os caminhos pelos quais os conflitos de interesses têm sido resolvidos no interior dos conselhos nem sempre passam pela explicitação das diferenças e pela construção dos acordos por meio do debate de idéias, programas e projetos. Ao contrário, o que a bibliografia aponta como tendência é uma imensa dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de idéias como procedimento para a tomada de decisão” (Tatagiba, 2002: 73-74).

fos postos ao CODEFAT e às comissões de emprego estaduais e municipais¹¹.

4. A constituição das comissões de emprego

As Comissões de emprego foram estruturadas em três níveis: no plano federal, através do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador -CODEFAT-; no plano estadual, através das Comissões/Conselhos Estaduais; e no plano municipal, através das Comissões/Conselhos Municipais.

O CODEFAT foi criado pela Lei Nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990¹². Foi instituído com o propósito de gerir, em termos colegiados, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador -FAT-. Sua composição inclui representantes de três (03) bancadas -Trabalhadores, Empregadores e Governo (caráter tripartite)-, com igual número para cada uma (caráter paritário). Inicialmente, cada bancada contava com três (03) representantes, passando a quatro (04) em 2001.

A bancada dos Trabalhadores conta, atualmente, com representações da Central Única dos Trabalhadores -CUT-, da Força Sindical, da Confederação Geral dos Trabalhadores -CGT- e da Social Democracia Sindical -SDS-. A bancada dos empregadores tem como representantes atuais a Confederação Nacional da Indústria -CNI-, a Confederação Nacional do Comércio -CNC-, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras -CNF- e a Confederação Nacional da Agricultura -CNA-. A bancada do governo é representada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e BNDES. Os representantes dos trabalhadores são indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações.

As comissões estaduais e municipais, tendo em vista “o necessário aprimoramento do Sistema Público de Emprego”, foram instituídos, em 1994, pela Resolução Nº 63 do CODEFAT, que sofreu algumas alterações através de outras Resoluções do referido órgão, particularmente as de Nº 80 (de 1995), 114 (de 1996), 227, (de 1999), 262 (de 2001), 270 (de 2001) e 365 (de 2003).

Na verdade, não cabe ao CODEFAT criar Conselhos/Comissões, mas determinar critérios para que sejam, por esse, reconhecidas, uma vez criadas pelos respectivos poderes executivos estaduais e municipais.

Nos termos da Resolução Nº 63, os Conselhos/Comissões são definidos “*como um órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e*

11 O Programa de Formação de Conselheiros, no ano de 2006, coordenado pela Unitrabalho e pelo Dieese, em convênio firmado com o MTE, deriva desse contexto.

12 Para essas e as informações que seguem, a respeito da legislação sobre o FAT., o CODEFAT e as Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais, ver *site* do MTE (<http://www.mte.gov.br/legislacao/default.asp>).

deliberativo”, com composição tripartite e paritária, cujos representantes devem ser “indicados pelas respectivas organizações, *dentre as mais representativas, de comum acordo com o CODEFAT e com a Comissão Estadual, quando se tratar de Comissão Municipal*”.

Conforme a Resolução de Nº 80, a Comissão/Conselho deverá ser composta por no mínimo seis e no máximo quinze membros titulares, sempre preservando seu caráter tripartite e paritário. A Resolução de Nº 114 estende o número máximo de membros para dezoito. A Resolução de Nº 80 institui o mandato de cada representante para três anos, sendo permitida uma recondução. A Resolução de Nº 114 altera a anterior para até três anos. Nos termos da Resolução de Nº 80 ficou estabelecido, ainda, que a Presidência da Comissão/Conselho será exercida em sistema de rodízio, entre as três bancadas, tendo o mandato duração de um ano, sendo vedada a recondução para período consecutivo. Conforme a mesma, pela atividade exercida na Comissão/Conselho, seus membros não podem receber qualquer tipo de remuneração ou benefício. Ficou estabelecido, ainda, que a existência de Comissão/Conselho de Emprego é uma condição necessária para a transferência de recursos do FAT.

Nos termos da Resolução de Nº 262, aos Conselhos/Comissões foram atribuídas as seguintes responsabilidades principais¹³, aprovar seu Regimento Interno; homologar o Regimento Interno das comissões instituídas municipais ou por microrregionais; subsidiar as deliberações do CODEFAT; propor aos órgãos executores das ações do sistema público de emprego, medidas efetivas de combate ao desemprego; promover o intercâmbio de informações com outras comissões estaduais e municipais; proceder ao acompanhamento das ações do sistema público de emprego; participar da elaboração, aprovação e homologação do Plansine, em articulação com as comissões municipais; aprovar o relatório das atividades descentralizadas, executadas no âmbito do SINE; avaliar a focalização das ações do PROGER; articular-se com entidades da rede de educação profissional, visando estabelecer parcerias que maximizem o investimento do FAT nas ações do sistema público de emprego; aprovar e homologar o Plano Estadual de Qualificação e acompanhar sua execução físico-financeira, em articulação com as comissões municipais; manifestar-se quanto ao cumprimento dos requisitos mínimos de qualificação técnica de entidades executoras de programas de qualificação profissional.

A importância dos Conselhos/Comissões para a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda¹⁴ contrasta flagrantemente com a fragilidade das informações oficiais sobre suas condições de existência e funcionamento nos âmbitos estadual e municipal. Algu-

13 A Resolução de Nº 262, de 2001, foi a última que se referiu de modo mais amplo e sistemático a esse assunto. A primeira foi a própria Resolução de Nº 63, de 1994.

14 Como atestam as referidas Resoluções do CODEFAT e do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.

mas informações encontravam-se disponíveis no site do MTE até meados do primeiro semestre de 2006.

No que se refere às comissões estaduais de emprego, consta que estão homologadas nos vinte e sete (27) estados do país. Sobre as comissões municipais, de um total de 5.562 municípios atualmente existentes no país, em fevereiro de 2006, existiam 2.979 entre criadas e homologadas, o que representava 54% do número de municípios. Supondo que as comissões estão prioritariamente nos municípios de maior porte, este percentual deve ainda aumentar bastante em relação à proporção da população compreendida nos territórios onde atuam.

5. Dilemas das comissões no momento atual

Para uma discussão preliminar sobre as questões que envolvem a existência, o funcionamento, as condições de atuação, os dilemas e as potencialidades das comissões de emprego, lançamos mão de informações e reflexões recentes, possibilitadas, sobretudo, pelo processo de avaliação externa institucional do Plano Nacional de Qualificação e pela experiência do Programa de Formação de Conselheiros, contidas em: Vêras de Oliveira (2006), Vêras de Oliveira e Sochaczewski (2007), Saul *et al.* (2007), Cândida *et al.* (2007), Ribeiro e Krause (2007) e nos registros dos debates produzidos ao longo do curso de formação dos conselheiros¹⁵.

Como forma de organização da reflexão, propomos os seguintes eixos: problematização quanto à delimitação dos papéis a serem desempenhados pelas comissões; identificação e problematização de suas condições de efetividade, quanto às expectativas socialmente criadas em torno de sua atuação; identificação e problematização de suas condições de viabilidade funcional; proposição sobre condições de seu fortalecimento social e político.

a) *Sobre a delimitação dos papéis das comissões*

A delimitação dos papéis a serem desempenhados pelas comissões de emprego continua um processo em aberto, seja porque as atribuições

¹⁵ Os quais foram propiciados sob as seguintes condições: “A utilização de técnicas pedagógicas dialógicas para a abordagem das identidades e diferenças existentes entre os participantes, seja quanto à bancada que representam, seja quanto a outros critérios, tais como sexo, idade, escolaridade etc, possibilitou a construção de diálogos e o tratamento democrático dos conflitos de opiniões sobre os temas relacionados às suas práticas. As Comissões/Conselhos foram abordadas como espaços públicos capazes de, a partir de situações de classe distintas e conflitantes, configurar como espaços de construção -sob debate e negociação pública- de consensos sobre questões do desenvolvimento local numa perspectiva sustentável. O pano de fundo da proposição metodológica adotada no curso foi a possibilidade de se desenvolver uma pedagogia fundada no diálogo social entre atores que representam interesses distintos (tripartismo), de modo a apontar para a consolidação de espaços públicos substantivamente democráticos, e assim capazes de contribuir para uma efetiva democratização das políticas públicas” (Pontual, 2007: 145).

formais estão sujeitas permanentemente a redefinições¹⁶, seja porque tem prevalecido, quanto a tal aspecto, uma situação ambígua. O caráter deliberativo dessas atribuições, previstas na Resolução 63 e nas que a modificaram (sempre pontualmente) não fica evidente.

“Entre esses quinze itens, apenas três usam o verbo “aprovar” no seu enunciado: na primeira vez, para se referir ao próprio Regimento Interno da Comissão; na segunda, referindo-se ao relatório das atividades descentralizadas, uma vez executadas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego; apenas no que trata do Plano Estadual de Qualificação é que se lhe atribui um significado mais efetivo. Nos demais casos, os verbos usados são: “homologar”, “subsidiar”, “propor”, “articular-se”, “promover”, “acompanhar”, “participar”, “indicar”, “manifestar-se” e “avaliar”, e se referem, sobretudo, ao acompanhamento e proposição de sugestões relacionadas às políticas públicas de emprego, trabalho e renda” (Véras de Oliveira e Sochaczewski, 2007: 141-142).

Há uma queixa generalizada, entre os conselheiros estaduais, de que as comissões estaduais limitam-se a aprovar o PLANTEAQ e o PLANSINE. Além disso, como os cronogramas de execução se estabelecem sempre com prazos muito exíguos e as condições oferecidas aos conselheiros são em geral insuficientes, agravam-se as dificuldades de participação da comissão no planejamento, monitoramento e avaliação dessas ações. No que tange às comissões municipais, a indefinição de atribuições é ainda mais contundente, restringindo-se praticamente ao papel de indicar demandas para os PLANTEQs.

Em um nível de alcance menor, entre os conselheiros, situam-se as possibilidades das comissões de emprego, de um lado, enquanto estratégias de promoção e *concertação* de uma ação territorializada, visando o desenvolvimento local sustentável (Lima, 2007). Assim como, de outro, enquanto espaços de descentralização da ação pública, de promoção da participação social na gestão pública, de democratização da relação Estado-sociedade. Trata-se de possibilidades tensionadas por uma cultura política, que também envolve os conselheiros, historicamente marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e autoritarismo (Dagnino, 2002).

b) *Sobre as condições de efetividade das comissões*

Para além de uma definição mais clara e melhor formulada dos fins a que se propte ou que são demandados por outrem, a consolidação das comissões de emprego e de seus papéis sociais depende do que aqui denominamos de *condições de efetividade*. Diz respeito a referências (embora sempre problemáticas) de construção de uma dinâmica virtuosa, capaz de possibilitar a consecução dos seus fins mais estratégicos.

16A Resolução de Nº 63 do CODEFAT, de 1994, que instituiu as comissões estaduais e municipais de emprego e definiu as condições de sua criação, foi modificada várias vezes, embora sempre em caráter pontual. Sendo que a última dela foi a de Nº 262, de 2001 (Codefat, 2006).

Um primeiro aspecto relaciona-se ao tema da representatividade das comissões, o qual envolve diversas dimensões: começando com os procedimentos de definição das instituições que, em seu conjunto, devem representar o mais satisfatoriamente possível as três bancadas que lhes são constitutivas; passando pelo requisito da representatividade das instituições escolhidas, quanto aos segmentos que se situam em suas respectivas bases sociais; até o requisito da representatividade do conselheiro, que depende não só de sua representatividade socialmente construída, referida à sua trajetória social, mas também de sua capacidade de manter um elo efetivo entre sua instituição de origem e o espaço da comissão (de modo a construir a legitimidade política de seu papel, de garantir um desempenho competente de suas funções e de propiciar um fluxo comunicativo eficaz).

No que se refere às práticas que constituem a experiência social das comissões de emprego, um problema que se apresenta, quanto a esse aspecto, diz respeito a uma tensão:

“entre a condição de representante de segmento da sociedade civil, com interesse no desenvolvimento de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, de um lado, e a condição de executora de algumas dessas políticas, configurando um quadro de justaposição e contradição entre papéis. Tal situação se verifica, sobretudo, no caso da política pública de qualificação profissional, que nos estados e municípios se traduz na forma dos Planos Territoriais de Qualificação -PLANTEQs-. Nesses casos é comum que, entre as instituições credenciadas como executoras, estejam incluídas algumas ligadas diretamente às instituições que representam, nos respectivos Conselhos/Comissões, sejam os Trabalhadores, sejam os Empregadores” (Véras de Oliveira e Sochaczewski, 2007: 129).

De outra parte, quanto à concepção político-institucional do sistema de comissões de emprego, cada vez mais se impõe uma discrepância entre os termos da representação tripartite, surgida sob o paradigma fordista, e a nova realidade do mundo do trabalho, quando passa a prevalecer uma cada vez mais aguda heterogeneidade das formas de trabalho, ainda mais se tratando de um país onde a homogeneização típica do *fordismo* jamais alcançou o patamar estabelecido nos países centrais. Entretanto, e na mesma linha da OIT, os congressos do sistema público de emprego, trabalho e renda, ocorridos em 2004 e 2005, ao contrário, só reforçaram tal pressuposto.

“O caráter tripartite da composição do CODEFAT e das Comissões/Conselhos de Emprego/Trabalho, embora venha sendo reafirmado pela OIT, nos seus fundamentos principais, e tenha sido assumido no Brasil como um dos pilares da construção do SPETR, tende a ser, em alguma medida, problematizado pela nova realidade das relações de trabalho e das formas de organização dos trabalhadores” (Véras de Oliveira e Sochaczewski, 2007: 154).

Outros aspectos do que denominamos de *condições de efetividade* da atuação das comissões de emprego podem ser assim descritos: capacidade de articulação político-institucional das comissões, seja para dentro, no âmbito do sistema de comissões de emprego (dentro e entre territórios diversos e envolvendo os níveis municipal, estadual e nacional), seja para fora, na sua relação com outros espaços de representação e negociação sociais (a exemplo dos conselhos referidos a outras políticas públicas); capacidade das comissões estabelecerem uma comunicação eficaz com a sociedade (publicizando a agenda e as ações das comissões); capacidade das bancadas articularem-se internamente, garantindo uma intervenção minimamente comum; capacidade política e técnica dos conselheiros no que se refere aos fins e às estratégias de implementação das políticas públicas de emprego e demais políticas sociais; capacidade das comissões promoverem e comportarem uma dinâmica interna que favoreça a participação, a socialização democrática das informações, o respeito às diferenças e divergências, a perspectiva dialógica de tratamento dos conflitos e a referência republicana do respeito ao espaço público; capacidade do Estado e da sociedade construírem políticas públicas de Estado -para além de políticas de governo-, imprimindo-lhe um caráter contínuo, articulado, sistemático e estrutural.

São diversos os problemas que afetam essas condições, tais como: uma postura manipuladora e/ou centralizadora que muitas vezes exerce o poder executivo nos diversos níveis de constituição do sistema de comissões de emprego, afetando negativamente o desempenho de suas atribuições, sua dinâmica de funcionamento e, até, sua composição; a desarticulação entre as comissões municipais e estaduais e entre essas e o CODEFAT, comprometendo a organicidade do sistema; o caráter descontínuo dos cronogramas de implementação das ações programadas no âmbito das políticas públicas de emprego, comprometendo o desempenho das comissões no papel de controle social; a predominância de uma situação ambígua, no que se refere à delimitação das atribuições das comissões de emprego, afeta a motivação e o empenho dos conselheiros; a falta de preparação técnica e política dos conselheiros para corresponderem às necessidades suscitadas com o planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas de emprego em implementação em seus respectivos territórios (Véras de Oliveira, 2006; Saul *et al.*, 2007; Ribeiro e Krause, 2007).

c) Sobre as condições de viabilidade funcional das comissões

Por *condições de viabilidade funcional* das comissões de emprego entendemos como sendo aquelas condições que concorrem para dotá-las de um suporte básico de funcionamento. Relaciona-se, por exemplo, às normatizações, que são de responsabilidade do CODEFAT, através de suas Resoluções, mas também das próprias comissões, através de seus respectivos regimentos internos.

O financiamento das ações atribuídas à responsabilidade das comissões é outro requisito fundamental, mas quanto à isso há muitas queixas de conselheiros, que com a falta de recursos justificam a ausência de um maior empenho de sua parte no acompanhamento da implementação das ações das políticas públicas de emprego postas sob o controle social das comissões. Na maioria das vezes não há previsão orçamentária para tal. Aliado ao financiamento, a infra-estrutura disponibilizada para o seu funcionamento, particularmente na forma de espaços e equipamentos, também é indispensável a um funcionamento mínimo por parte das comissões, embora nem sempre as comissões tenham essa garantia.

Para completar esse quadro, a disponibilidade dos conselheiros para desempenharem tal atribuição (dedicação de tempo) é igualmente decisiva. Entretanto, quanto a esse aspecto, os problemas são vários. Os conselheiros, em geral, vivem sob uma sobrecarga de atribuições, muitos dos quais participam de vários conselhos de gestão (saúde, educação, desenvolvimento etc) em seus respectivos municípios e estados. De outra parte, nem sempre há a motivação suficiente, seja porque as atribuições das comissões e dos conselheiros são tidas como inconsistentes, seja porque o conselheiro não se sente suficientemente preparado para desempenhar adequadamente o seu papel, seja ainda porque não há coincidência de interesses do conselheiro e/ou da instituição que representa em relação aos fins propostos para as ações de políticas públicas previstas.

d) Sobre as condições de fortalecimento social e político das comissões

As situações que podem alterar positivamente a realidade das comissões, sem que isso dependa necessariamente de uma longa maturação (sócio-cultural) denominamos aqui de *condições de fortalecimento social e político*. Podem ser: uma ação formativa, para o público dos conselheiros, ampla, articulada nacionalmente e de caráter permanente (como um desdobramento da experiência realizada em 2006); um rearranjo institucional acompanhado de uma redefinição da base de financiamento, colocados sob um novo e mais amplo estatuto legal (na linha do que resultou, como deliberação, do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, realizado em 2005); uma dinâmica de debates e articulações que envolva os diversos atores sociais participantes do sistema de comissões de emprego e em todos os âmbitos de representação (a exemplo dos congressos nacionais realizados em 2004 e 2005); um esforço de publicização da agenda das comissões, assim como das negociações e decisões e dos atores sociais que a constituem.

6. Considerações finais

Do mesmo modo que as políticas públicas de emprego se situam, na experiência global contemporânea, entre o paradigma da flexibilidade e a resistência à precarização do trabalho¹⁷, as comissões de emprego se situam, na experiência brasileira contemporânea, entre o paradigma da participação democrática e os riscos da cooptação clientelista e/ou privatista.

São vários os fatores que podem incidir no sentido de orientar o rumo da história para um ou outro caminho. Certos avanços institucionais são imprescindíveis, para, por exemplo, se garantir uma base de financiamento regular para as ações das comissões e um papel melhor definido e de caráter mais estratégico a essas, na construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Quanto a isso, o Congresso Nacional precisa ser convencido da sua importância, ao mesmo tempo em que, enquanto tendência mundial, as políticas sociais vivem um momento histórico de revés. Aos agentes sociais e políticos mais interessados na defesa das políticas sociais e do trabalho (as organizações dos trabalhadores, em princípio) coloca-se o imenso desafio de reinventar-se como espaços de representação, de articulação e mobilização, de elaboração e proposição, que seja capaz de publicizar (em novos termos) a (nova) *questão social*. Mas esse é um outro debate.

Referência Bibliográfica

- Arendt, H (1999). *A Condição Humana*, São Paulo, Forense Universitária, 352 pag.
- Azeredo, B (1998). *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*, São Paulo: ABET, 311 pag.
- Barbosa, A. e Moretto, A. (1998). *Políticas de emprego e proteção social*, São Paulo: ABET, 125 pag.
- Brasil (2004). *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo: MTE, Codefat e Fonset, 136 pag.
- _____ (2005). *II Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo: MTE, Codefat e Fonset, 372 pag.
- Castel, R (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 611 pag.
- Codefat, *Resoluções*. (Acesso em fevereiro de 2006).
- Costa, C. et al (2007). “Controle social da política pública de trabalho, emprego e renda no Brasil: desafios e potencialidades. En: Vêras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de em-*

¹⁷Ver discussão recente, particularmente na Europa, sobre a noção de “flexisegurança” e a crítica, por exemplo, nos termos de Santos (2007), significando-a como “flexinsegurança”.

- prego no Brasil? São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, pág. 201-224.
- Dagnino, E. (2002). “A Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”. En: Dagnino, E. (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 9-16 pag.
- Dain, S. e Soares, L. (1998). “Reforma do Estado e Políticas Públicas: Relações Intergovernamentais e Descentralização Desde 1988”, En Oliveira, M. (org.), *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*, Campinas: IE/Unicamp, 31-72 pag.
- Dedecca, C. *et al* (2007). Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: tendências e particularidades. En: Vêras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo: Unitrabalho, 15-64 pag.
- Fausto, A. *et al* (2003). *Políticas públicas de trabalho e renda: na América Latina e no Caribe*, Tomo I e Tomo II, Brasília: FLACSO/Brasil; Editora Abaré, 850 pag.
- Hansen, H. (2004). “Tendências do sistema público de emprego no mundo”. En: MTE (org.), *I Congresso Nacional: sistema público de emprego, trabalho e renda*, São Paulo: MTE, Codefat e Fonet, 38-44 pag.
- Lima, A (2007). “A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das Resoluções do Codefat”. En: Vêras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, 89-114 pag.
- Lipietz, A. (1989). “Fordismo, fordismo periférico e metropolização”, *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 2, n. 10, p. 303-335 pag.
- _____ (1991). *Audácia: uma alternativa para o século 21*, São Paulo: Nobe, 238 pag.
- Moretto, A. *et al* (2003). “Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil”. En: Proni, M. e Henrique, W. (org.), *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*, São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, pag 231-278.
- OIT, Convenções, www.ilo.org. (acesso em fevereiro de 2007).
- Ortega, A. *et al* (2006). *Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 341 pag.
- Pochmann, M. (1998). “As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes”. En: Oliveira, Marco Antônio de (org.), *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*, Campinas: IE/Unicamp, pag 109-124.

- _____ (2001). *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*, Campinas: Boitempo, 151 pag.
- Pontual, P. (2007). “A formação de conselheiros como política estratégica: relato e reflexões sobre a experiência da Unitrabalho”. En: Véras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, pág. 137-162.
- Ramos, C. “Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE: Espanha, EUA e Alemanha”. En: *Texto para Discussão* (IPEA), Brasília, Nº 511, 1997, http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_511.pdf (acesso em fevereiro de 2006).
- Ribeiro, N. e Krause, S. (2007). “Participação e representação política nas comissões/conselhos de trabalho, emprego e renda: a democracia participativa em construção”. En: Véras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, pág. 171-199.
- Santos, Boaventura de S. “A flexinsegurança”. <http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/188en.php> (acesso em agosto de 2007).
- Saul, A. *et al* (2007), “Síntese avaliativa dos Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs - 2003/2005”. En: Saul, A. e Freitas, C. (orgs.), *Políticas públicas de qualificação: desafios atuais*, São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, pág. 137-164.
- Tatagiba, L. (2002). “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. En: Dagnino, E. (org), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, pág. 47-104.
- Telles, V. (1999). *Direitos Sociais: Afinal do Que se Trata?* Belo Horizonte, Editora UFMg, 194 pag.
- Thuy, P. *et al* (2001). *El servicio publico de empleo en un mercado de trabajo cambiante*, Madrid: OIT e Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales de España,
- Todeschini, R. (2005). *Desafios para a construção do sistema público de emprego, trabalho e renda*, Brasília: SPPE/TEM, 39 pag.
- _____ (2007). “A construção do sistema público de emprego no Brasil e a gestão tripartite”. En: Véras de Oliveira, R. (org.), *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil?* São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, pág. 65-88.
- Veras de Oliveira, R. (2006). “O PNQ e as Perspectivas e Desafios da Política Pública de Qualificação na Paraíba”. En: Véras de Oli-

veira, R. (org.), *Qualificar para Quê? Qualificação para Quem?* São Paulo: Unitrabalho; Campina Grande: Edufcg, 171-214 pag.

(org.) (2007). *Novo momento para as comissões de emprego no Brasil? Sobre as condições da participação e controle sociais no sistema público de emprego em construção*, São Paulo: Unitrabalho/A+ Comunicação, v. 1 e 2, 389 pag.

Resumo:

O presente artigo trata do processo histórico de construção das políticas públicas de emprego no Brasil, dando ênfase ao momento atual, no qual o debate ganhou uma dimensão pública mais ampla e adquiriu um sentido político e institucional mais articulado, ao centrar-se na proposta de um Sistema Público de Trabalho e Emprego e Renda. Tanto no que se refere à dimensão histórica, quanto aos dilemas atuais, o caso brasileiro, sempre que possível, é contrastado com o quadro internacional. A perspectiva da abordagem refere-se aos desafios atuais quanto à participação e controle sociais possibilitados por tal processo, destacando-se a constituição das comissões de emprego a partir de 1994 e a realização de dois congressos nacionais para tratar do tema, em 2004 e 2005.

Palavras-chave: Políticas públicas de emprego, sistema público de emprego, controle social, comissões de emprego.

Summary:

The following article deals with the historical process of the public job politics construction in Brazil, emphasizing the current moment, at which the debate gained an ampler public dimension and acquired a better articulated direction, institutionally and politically, by focalizing the Public System of Work and Job and Income proposal. Not only about the historical dimension, but also about the current quandaries, the brazilian case, whenever it is possible, is contrasted with the international scenery. The perspective mentions the challenges related to the actual participation and the social control, made possible because of the mentioned process, being emphasized the constitution of the commissions of job since 1994 and the accomplishment of two national congresses about this subject, in 2004 and in 2005.

Key Words: Public politics of job, public system of job, social control, commissions of job.