

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 931

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CONSELHOS FEDERAIS DE POLÍTICA SOCIAL - O CASO CODEFAT

Mário Theodoro

Brasília, dezembro de 2002

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 931

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CONSELHOS FEDERAIS DE POLÍTICA SOCIAL - O CASO CODEFAT*

Mário Theodoro**

Brasília, dezembro de 2002

* Para a consecução deste trabalho foi fundamental o apoio de um grupo de pesquisadores, sobretudo na realização da pesquisa de campo e da pesquisa documental, assim como na realização das discussões técnicas. Compuseram o grupo Marcelo Britto, pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, além das assistentes de pesquisa Marlene de Jesus Silva Santos, Ana Carolina Querino e Juana Andrade de Lucini. O autor agradece também a leitura criteriosa e atenta da professora Maria Cristina Cacciamalli, cujos comentários em muito contribuíram para o aprimoramento deste texto.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guilherme Gomes Dias

Secretário-Executivo – Simão Cirineu Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro –, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luís Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luís Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lôbo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Esta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS 7

3 HISTÓRICO 9

4 O PROCESSO DE FUNCIONAMENTO DO CODEFAT 11

5 O CODEFAT: TRIPARTISMO E PARITARISMO 14

6 O CODEFAT E A POLÍTICA DE EMPREGO: A DIALÉTICA "ARENA-ATOR" 17

7 O CODEFAT E O CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO (CNTB) 26

8 CONCLUSÕES 31

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 33

SINOPSE

O texto é componente do projeto “Avaliação da Participação Social: os Conselhos Federais de Política Social”, realizado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. O texto foca-liza o Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) e apresenta uma retrospectiva histórica da formação do Conselho e sua contextualização dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como a sua importância como instrumento de efetivação das políticas de proteção ao trabalhador.

ABSTRACT

This text is part of the project Evaluation of Social Participation: Federal Advisory Bodies for Social Policies, carried through by the Department of Social Studies of Ipea. It focuses on Codefat (Advisory Body of the Fund for Support of the Worker) and presents a historic review both of the origins of that body and its institutional context in the Ministry of the Work and Employment as well as an appraisal of its relevance as a means for designing and applying policies of social protection for the brazilian worker.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é parte integrante do projeto de “Avaliação da Participação Social: os Conselhos Federais de Política Social”, realizado pela Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Mais especificamente, trata do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), importante componente do processo de participação social nas políticas públicas, no caso na área de ação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O objetivo deste trabalho – assim como, de um modo mais amplo, da linha de trabalho à qual se vincula – é melhor conhecer e contextualizar as experiências de participação social na gestão de algumas políticas públicas, a partir da revitalização dos conselhos no período pós-Constituinte. O Conselho, neste caso, o Codefat, percebido como canal de participação efetiva da sociedade civil na gestão e concepção de políticas públicas, reintroduz, nos anos 1990, a dinâmica de um processo decisório compartilhado no âmbito das políticas de emprego e renda.

O texto está dividido em sete partes, além desta apresentação e da bibliografia ao final. Na primeira parte são apresentados sucintamente os aspectos e as opções metodológicas que nortearam a pesquisa. Em uma segunda parte, é mostrado um histórico da criação e consolidação do Conselho, resgatando alguns fatos importantes que remontam aos anos 1970 e à constituição do PIS-Pasep, fonte de recursos básica do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). Na terceira parte é feita uma panorâmica sobre a atual sistemática de funcionamento do Conselho e, na seqüência, na quarta parte, é realizada uma breve discussão acerca de dois dos caracteres mais importantes do Codefat, a saber: o tripartismo e o paritarismo, no que tange a seu significado e suas implicações. Na parte cinco, são desenvolvidos os argumentos acerca do que foi chamado de “a dialética arena-ator” e sua importância na conformação dinâmica do Conselho e no seu posicionamento no contexto das políticas de emprego. Na sexta parte a discussão focaliza uma institucionalidade perdida, o Conselho Nacional do Trabalho, o qual constitui, de outro lado, a chave para uma nova contextualização do Codefat. Finalmente, as conclusões resumem os pontos mais importantes do que foi apresentado, à guisa de obtenção de um quadro geral do Conselho em suas particularidades.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo do Codefat reveste-se de um conjunto de especificidades resultante da própria forma com que se constitui o Conselho. Ao contrário de outros exemplos de conselhos federais de política social, o Codefat apresenta-se como uma peça importante no aparato institucional responsável pelo desenho e pelo financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda. Praticamente todo o recurso disponível para as ações governamentais nessa área é proveniente do FAT, do qual o Codefat é gestor. Isso faz com que este estudo tome como ponto de partida o fato de este Conselho ter uma inserção privilegiada dentro do organograma governamental. O Codefat constitui-se, efetivamente, não apenas em uma relevante arena de discussão,

mas também em importante instância de decisão no que concerne às políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho. As decisões e deliberações ali produzidas compõem o núcleo da ação governamental nesse âmbito. Seu estudo na forma ora proposta constitui-se em um esforço inicial não apenas de focalizar o processo de participação social nas políticas sociais, mas também de analisar seus impactos no desenho das políticas e ações governamentais na área de emprego e trabalho.

Por se tratar de uma primeira aproximação face a um objeto até aqui pouco estudado, a iniciativa atual configura-se como uma pesquisa exploratória. Uma abordagem que visa fornecer uma idéia mais clara e sistematizada acerca do funcionamento do Conselho, contextualizando-o no espectro maior das preocupações da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, qual seja, aquele relativo ao desenho e à formulação das políticas sociais no Brasil. Desse modo, será utilizada prioritariamente como instrumento de pesquisa a análise de entrevistas e de documentos, conforme será explicitado mais adiante.

Tendo em vista a abordagem e a opção metodológica aqui desenvolvidas, o estudo tem seu foco na análise do processo interno de discussão e de tomada de decisão acerca de questões selecionadas. Se, de um lado, grande parte dos recursos do FAT não pode sofrer alterações ou remanejamento, estando destinada, por preceito constitucional, ao pagamento dos benefícios do Seguro-Desemprego (SD) e do Abono Salarial, de outro lado, o desenho de outras ações assim como alguns ajustes nos próprios programas (como no caso do SD) são objeto de análise, redefinições, redimensionamentos, enfim, de deliberação no âmbito do Codefat.

Com efeito, o chamado Sistema Público de Emprego (SPE) constitui a parte mais integrada e consolidada dentro do espectro maior das ações financiadas pelo FAT. Trata-se o SPE de um conjunto de programas da alçada do Ministério do Trabalho e Emprego financiados com recursos do FAT, que engloba, além do Seguro-Desemprego, a qualificação profissional – por meio do Planfor – (Qualificação Profissional do Trabalhador), a assistência ao trabalhador – com o Abono Salarial, o Programa de Alimentação do Trabalhador e programas de assistência ao servidor público –, além de ações no âmbito da intermediação de mão-de-obra, no intuito de reconduzir o trabalhador desempregado à condição de empregado.

Além desses, destacam-se ainda outros programas e ações não propriamente direcionados ao trabalhador recém-desempregado, mas sim a outros grupos, como os entrantes da força de trabalho, indivíduos em condição de exercício precário de atividade laboral, e os informais, dentre outros. São eles programas como Trabalho Legal, Trabalho Seguro e Saudável, Jovem Empreendedor, Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Programa de Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante, dentre outros. Esse segundo conjunto compreende recursos substancialmente menos importantes do que os programas do chamado SPE. Com efeito, os pagamentos dos benefícios referentes ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial somam mais da metade do total dos gastos anuais do FAT.

Cabe lembrar que a busca de uma forma integrada de execução de todo esse conjunto de ações suscitou a montagem, em nível nacional, de um conjunto de instâncias descentralizadas de concepção, acompanhamento e execução dos programas. As chamadas Comis-

sões de Emprego – com a participação de governantes locais e sociedade – foram instituídas em todos os estados, assim como em grande parte das municipalidades. Criou-se, assim, a partir da integração federal-estadual-municipal, uma rede de atuação que possibilitou uma maior capilaridade das ações na área das políticas de emprego. Essa rede, no entanto, não será objeto de análise deste trabalho, cujo foco está centrado na esfera federal, ou seja, no Codefat propriamente dito, assim como nos programas atinentes.

Nesse sentido, o acompanhamento do processo de participação social no Codefat, tendo em vista as políticas públicas direcionadas ao mercado de trabalho, utilizará três fontes de informações, a saber:

- i)* entrevistas realizadas, num total de sete, com conselheiros e ex-conselheiros representantes do governo, trabalhadores e empregadores, no Conselho;
- ii)* atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho; e
- iii)* demais documentos oficiais concernentes ao Conselho.

Em última análise, o que se pretendeu neste trabalho foi delinear o processo decisório no interior do Conselho, procurando ainda identificar seus reais atributos e funções. Para tanto, a opção estratégica foi no sentido de apresentar um conjunto mais abrangente e diversificado de informações gerais sobre o Conselho, em função do próprio caráter exploratório da pesquisa.

3 HISTÓRICO

O Codefat foi criado em 1990, pela Lei nº 7998, de 11 de janeiro, com o intuito de gerir o Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT. Sua função precípua era decidir sobre a alocação de recursos em consonância com a política de emprego e desenvolvimento econômico do governo, conforme o item I, do artigo 3, da referida legislação. Sua origem está diretamente associada ao Programa Seguro-Desemprego, que remonta ao ano de 1985, início da Nova República. À época, o Ministério do Trabalho, sob o comando de Almir Pazianotto, por meio de sua Secretaria de Emprego e Salário, dirigida por Dorotéia Werneck, organizou uma coordenadoria de estudos cuja principal incumbência era a formulação de um programa de seguro desemprego. Este programa acabou sendo incorporado ao conjunto de medidas lançadas como parte do Plano Cruzado, passando a vigorar já nos primeiros meses de 1986.¹

Em seus primeiros anos de funcionamento, o Seguro-Desemprego era custeado com recursos do Tesouro. Devido a suas reduzidas dimensões, o Programa não representava uma ação muito onerosa inicialmente. Contudo, em alguns meses, já se colocava a perspectiva de ampliação da cobertura do Programa em função não apenas da revisão dos

1. Na verdade a adoção do Programa de Seguro-Desemprego, como componente do Plano Cruzado, deu-se pela pressão do próprio Ministro Pazianotto, que condicionou seu apoio ao plano de estabilização à adoção do Programa. Contribuiu para o lançamento do Seguro-Desemprego, naquela conjuntura, o temor generalizado de que o Plano Cruzado pudesse gerar uma situação de recessão, com conseqüente aumento das taxas de desemprego, para o quê o governo acenaria complementarmente com esse novo mecanismo de proteção ao trabalhador recém-desempregado (Entrevista com ex-membro do Codefat, representante do Ministério do Trabalho).

requisitos de acesso,² como também do espectro recessivo que se desenhara, sobretudo a partir do fim do Plano Cruzado. Durante a vigência da Assembléia Constituinte, a equipe técnica do Ministério do Trabalho atuou junto a alguns setores mais sensíveis do Parlamento, com vistas à consecução de um fundo específico para custear o Programa. O projeto de criação deste Fundo, com recursos do PIS-Pasep, tornou-se parte integrante e primordial da Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 239. Surge, assim, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o FAT.

Um parêntese merece ser aqui feito com relação ao PIS-Pasep. Este nasce da junção, em 1975, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que garantiam a trabalhadores empregados com carteira assinada e funcionários públicos o direito a um percentual, seja do faturamento bruto das empresas, seja da receita líquida da União, estados ou municípios, conforme o caso. Até o início da década de 1990 o PIS-Pasep era constituído pelo conjunto das contas individuais devidamente remuneradas na forma da lei. Tratava-se, pois, de uma ação governamental cujo conjunto de beneficiários era composto pelos trabalhadores diretamente envolvidos no Programa, quais sejam, os empregados dos setores público e privado efetivamente cadastrados na forma da lei.

A nova função constitucional de fonte principal de custeio do Seguro-Desemprego significou uma recomposição do PIS-Pasep, como fonte básica de recursos do FAT, tanto em termos operacionais quanto no que tange a seus objetivos e beneficiários diretos. O que se assistiu efetivamente foi a introdução de um outro desenho institucional: a passagem da condição na qual o PIS-Pasep configurava-se como um instrumento de participação direta do trabalhador no faturamento ou na receita de seu empregador, para uma outra, onde o trabalhador em geral, e não mais os indivíduos específicos, seria o principal beneficiário de programas e políticas de assistência e apoio. Ao invés da persecução de objetivos de incorporação do trabalhador às benesses do crescimento, proporcionando-lhe o acesso a parte dos resultados obtidos pela empresa ou por seu empregador, os novos ventos da economia brasileira pós-milagre tratavam de identificar, no amparo ao trabalhador desempregado, a melhor utilização dos recursos do PIS-Pasep, agora alimentando, em sua maior parte, o FAT.³

É interessante observar que, a despeito do papel central do PIS-Pasep na composição do FAT, o preceito constitucional previa ainda uma segunda fonte de recursos para o fundo. O parágrafo 4º, do artigo 239, da Constituição Federal prevê a criação de uma

2. Inicialmente, de acordo com o Decreto-Lei nº 2284, de 10 de março de 1986, o acesso ao Programa Seguro-Desemprego era permitido aos trabalhadores demitidos sem justa causa que cumprissem os seguintes requisitos: "I - haver contribuído para a Previdência Social durante, pelos menos, trinta e seis meses, nos últimos quatro anos; II - ter comprovado a condição de assalariado, junto a pessoa jurídica de direito público ou privado, durante os últimos seis meses, mediante registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social; III - haver sido dispensado há mais de trinta dias." Além disso, o benefício seria concedido "(...) por um período máximo de quatro meses ao trabalhador desempregado que não tenha renda própria de qualquer natureza, suficiente à manutenção pessoal, e de sua família, nem usufrua de qualquer benefício da Previdência Social ou de qualquer outro tipo de auxílio- desemprego". No decorrer dos anos, algumas alterações foram sendo introduzidas no sentido de ampliar o espectro de potenciais beneficiários. Atualmente, os requisitos básicos de acesso ao Programa são a comprovação de: (i) ter recebido salários consecutivos nos últimos seis meses; (ii) ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos trinta e seis meses; (iii) não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte; (iv) não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

3. De acordo com o Art. 239, pelo menos 40% dos recursos do PIS-Pasep deveriam ser destinados ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico, o que significa dizer que nem todos os recursos provenientes do PIS-Pasep alimentam o FAT.

contribuição das empresas que observassem índices de demissão acima da média setorial e que, desse modo, estivessem aumentando os índices de rotatividade da mão-de-obra.⁴ O circuito estaria assim fechado: a parcela dos trabalhadores – com os recursos provenientes do PIS-Pasep – e a parcela dos empregadores – com a contribuição sobre a rotatividade – constituiriam assim o FAT. Tal composição de fontes de financiamento legitimaria a participação de trabalhadores e empregadores no processo de gestão do Fundo. Entretanto, essa segunda vertente, a da contribuição dos empregadores, jamais foi regulamentada e, ao que tudo indica, não se encontra nem mesmo em via de regulamentação, apesar de sua vigência no âmbito da Carta Magna.

A consolidação do PIS-Pasep como a principal fonte de recursos do FAT se deu após o governo Sarney. Dorotéia Werneck, agora ministra do Trabalho e Previdência Social (já sob a gestão Fernando Collor), novamente em articulação com o Congresso Nacional, visando regulamentar o texto constitucional, encaminha o projeto que dará origem à já referida Lei nº 7998, de 1990. Regulamentara-se assim o FAT, com um caráter de Fundo Patrimonial – e não simplesmente de fundo contábil, como se delineara inicialmente.⁵ Esse Fundo, cujo volume anual de arrecadação remontava a algo em torno dos Cr\$ 3,5 bilhões,⁶ representava uma quantidade significativa de recursos com que passava a contar o Ministério do Trabalho. A mudança, no entanto, não se referiu apenas à natureza do Fundo, mas também a seus objetivos. O FAT passa não apenas a financiar o Seguro-Desemprego, mas também a promover um leque mais amplo de políticas, sobretudo aquelas associadas à proteção do trabalhador desempregado e à geração de emprego e renda.

A Lei nº 7998 criava ainda o Codefat, Conselho de caráter deliberativo e de gestão do FAT. Constituído com base no tripartismo e no paritarismo, o Codefat nasce com a missão específica de monitorar e gerir o FAT, garantindo seu patrimônio e sua missão constitucional – notadamente aquela associada ao pagamento do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial – assim como o financiamento de outros programas governamentais. O Codefat está, portanto, totalmente associado à gestão do Fundo que lhe empresta o nome. Toda a história do Conselho – sua evolução, seu papel no organograma governamental, assim como sua posição muitas vezes de arena de debates e de choque de interesses – está diretamente associada a essa vinculação ao fundo patrimonial. Com efeito, a capacidade de gestão de recursos financeiros importantes dá, por assim dizer, a marca do Conselho e, ao mesmo tempo, caracteriza-o como peça-chave no processo de concepção e financiamento das políticas públicas na área de emprego e renda.

4 O PROCESSO DE FUNCIONAMENTO DO CODEFAT

O Codefat é um Conselho composto atualmente por 12 conselheiros, representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários, na forma apresentada a seguir:

- Governo: um representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); um re-

4. "(...) o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei." (Constituição Federal, Art. 239, § 4º).

5. Entrevista com ex-conselheiro, representante do Ministério do Trabalho.

6. Dados do MTb para o ano de 1990.

presentante do Ministério da Agricultura (MA); e um representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

- Trabalhadores: um representante da Força Sindical (FS); um representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT); um representante da Central Geral dos Trabalhadores (CGT); e um representante da Social Democracia Sindical (SDS).
- Empresários: um representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI); um representante da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); um representante da Confederação Nacional do Comércio (CNC); e um representante da Confederação Nacional da Agricultura (CNA).⁷

A presidência do Conselho obedece ao sistema de rodízio entre os membros, com mandato de dois anos, sendo que, quando da vez do governo, o titular deve ser sempre o representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A eleição do presidente se dá por maioria simples, sendo vedada a reeleição. O Conselho conta ainda com uma Secretaria Executiva, a cargo do próprio MTE, responsável, dentre outras coisas, pelo suporte administrativo e operacional do Codefat. É da competência da Secretaria Executiva, por exemplo, a elaboração das pautas e atas das reuniões. Uma outra instância componente do Conselho é o Grupo de Apoio Permanente (GAP). Formado por técnicos e especialistas indicados pelas entidades com assento no Codefat e pelos agentes pagadores (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, no caso, um titular e um suplente) e coordenado pelo Secretário Executivo, o GAP tem como principal incumbência dar suporte técnico ao Conselho – sobretudo em termos do acompanhamento e avaliação da execução físico-financeira dos programas atinentes.

As decisões e deliberações do Codefat são, em geral, tomadas mediante obtenção de maioria simples, cabendo ao presidente o voto de qualidade, quando for o caso. O Conselho administra um patrimônio da ordem de R\$ 60 bilhões (dados de julho de 2001), movimentando anualmente algo em torno de R\$ 10 bilhões em despesas (incluindo os recursos repassados ao BNDES). A tabela 1 apresenta a execução financeira do FAT, em valores nominais, para o ano de 2001. Note-se que as receitas provenientes da arrecadação do PIS-Pasep, cerca de R\$ 8.275 milhões, são atualmente insuficientes para a cobertura integral das despesas. O déficit de R\$ 1.418 milhões é coberto com recursos provenientes da remuneração dos depósitos especiais.⁸ Essa situação vem se repetindo nos últimos anos, fazendo com que as chamadas receitas financeiras passem a representar importante fator de equilíbrio das contas do FAT.

No que tange aos programas propriamente ditos, observa-se, pela Tabela 1, que em 2001 quase metade dos recursos alocados (mais precisamente 47,5%) destinou-se ao pagamento de benefícios do Programa Seguro-Desemprego; já o pagamento do Abono Salarial representou 8,7%. Além destes benefícios, o FAT respondeu ainda por um conjunto de ações e programas que englobou a maior parte do espectro de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego, destacando-se a qualificação profissional, cujo

7. O número original de conselheiros era nove, assim distribuídos: três do governo (MTE, MPAS e BNDES), três dos trabalhadores (FS, CUT e CGT) e três dos empresários (CNI, CNF e CNC). Essa composição foi alterada pela Medida Provisória nº 1.911-7, em 29/06/1999, assumindo desde então a forma apresentada no texto.

8. Lei nº 8352, de dezembro de 1991, que trata das disponibilidades financeiras do FAT e dos critérios de remuneração dos depósitos especiais.

principal programa é o Planfor (Qualificação Profissional do Trabalhador), com 4,8% dos recursos; as ações de intermediação, realizadas por meio do Sine (Sistema Nacional de Emprego) e das agências de intermediação não governamentais, notadamente aquelas ligadas às Centrais Sindicais, com 1,0%; além de outros programas e do apoio operacional ao Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger.

TABELA 1

Demonstrativo da Execução Financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT - 2001

R\$ milhões (**)

				Abs.	%
RECEITAS ARRECADAÇÃO	Arrecadação	PIS-Pasep – FAT (*)	(A)	8.901,4	65,8
	Empréstimos	BNDES	(B)	3.531,6	34,2
DESPESAS	Seguro-Desemprego	Pagamento	(C)	4.902,5	47,5
		Apoio Operacional	(D)	85,0	0,8
	Abono Salarial	Pagamento	(E)	896,5	8,7
		Apoio Operacional	(F)	23,6	0,2
	Qualificação Profissional		(G)	490,3	4,8
	Intermediação		(H)	104,6	1,0
	Apoio Operacional ao Proger		(I)	15,0	0,1
	Outros Projetos / Atividades		(J)	270,8	2,6
	Total das Despesas		(K)	10.319,9	100,0
	SALDO			(L)=(A-K)	(1.418,7)

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/TEM in BPS nº 5 Ipea.

Notas: (*) Receita de arrecadação das contribuições para o PIS-Pasep, pelo regime de caixa, repassada ao FAT.

Não estão incluídos os valores equivalentes à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano.

(**) Valores nominais.

No caso das ações de geração de emprego e renda desenvolvidas pelo Proger, em suas versões rural e urbana, do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e ainda do Programa Jovem Empreendedor, cabe um esclarecimento. Trata-se de um conjunto de programas cujos recursos são, em sua maior parte, provenientes dos excedentes da reserva mínima de liquidez do FAT, concernentes aos depósitos especiais aplicados em instituições financeiras oficiais.⁹ Desse modo, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Nordeste compõem a rede que vem garantir o alcance, em níveis municipal e local, desses programas.

Para a maioria dos programas apresentados na tabela 1, o Codefat teve um papel importante na concepção e na operacionalização. Como uma espécie de instância autárquica de caráter decisório, o Conselho tem assumido um papel central no desenho e redesenho da maior parte das ações governamentais nessa área. As resoluções do Codefat respondem, assim, pelo grosso das decisões e deliberações governamentais no âmbito das políticas de emprego e renda. Daí sua relevância não só para o MTE, mas também para difusão de ações cuja concepção estaria unvida pela participação direta da sociedade civil, o que, de resto, lhe conferiria uma significância democrática maior.

Em termos de logística, a infra-estrutura de funcionamento do Conselho é fornecida pelo MTE. A Secretaria Executiva proporciona toda a instalação física para as reuniões – que acontecem sempre no próprio Ministério – assim como para os trabalhos administrativos em geral. Conta ainda com a assessoria técnica do GAP (Grupo de Apoio Permanente), cuja competência é definida pela própria legislação que rege o

9. De acordo com o art. 1º da Lei nº 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Ver Passos e Constanzi, 2002.

funcionamento do Codefat.¹⁰ O GAP tem como principal missão fornecer suporte técnico como subsídio para os conselheiros. Frequentemente, questões constantes da pauta de reunião do Conselho são objeto de uma discussão prévia no âmbito do GAP, como forma de melhor se embasarem as deliberações. A despeito de não possuir qualquer poder decisório, o GAP, na prática, muitas vezes antecipa as discussões e apresenta ao Conselho soluções tecnicamente acertadas, facilitando e aprimorando os trabalhos e as deliberações do Codefat. Pode-se dizer que, em grande medida, o apoio técnico fornecido pelo GAP tem contribuído em muito para que o Conselho venha exercendo, de forma plena, suas atribuições.

5 O CODEFAT: TRIPARTISMO E PARITARISMO

Do ponto de vista geral, como já foi aqui mencionado, o Codefat tem uma posição privilegiada no organograma governamental, sobretudo no que tange ao desenho das políticas públicas direcionadas à área do Trabalho. Com efeito, ao ter sua existência diretamente associada à gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Conselho passa a exercer um posto central no processo decisório relativo à concepção e à condução dos principais programas e ações do MTE. De acordo com levantamentos realizados pelo Ipea,¹¹ do total dos recursos disponibilizados para o Ministério, cerca de 80% provêm justamente do FAT. Um Conselho cuja força e importância residem na sua própria missão institucional: a gestão, de forma tripartite e paritária, de uma das principais fontes de recursos existentes no âmbito do poder público.

Nesse contexto, o tripartismo e o paritarismo que o caracterizam assumem papel fundamental. Ao contrário de outros exemplos, no caso do Codefat, a gestão compartilhada, cuja presidência obedece a um sistema de rodízio entre os pares, garante uma efetiva participação de setores não-governamentais no processo decisório. A composição tripartite e paritária nos moldes descritos anteriormente, de um lado, parece reforçar a idéia de uma maior presença da sociedade civil na condução da ação governamental; de outro, assegura certa independência do Conselho *vis-à-vis* a burocracia governamental em suas instâncias diversas. Possivelmente trata-se o Codefat de uma das experiências mais emblemáticas de montagem de uma arquitetura institucional de garantia da participação social nas políticas públicas no Brasil, a despeito de algumas limitações, que serão objeto de apreciação mais adiante.

Desse modo, o Codefat pode ser percebido como uma arena onde trabalhadores, empregadores e governo, em seus diversos matizes, destilam interesses e restabelecem consenso, a partir de posições diversas. As resoluções daí resultantes – principal produto do Conselho – vão, em grande medida, balizar as ações do MTE. Mas esse “espaço-arena” pode também ser vislumbrado de uma outra perspectiva: o Conselho, no âmbito da estrutura governamental, é um ator importante, responsável na prática pela maior parte das ações encabeçadas pelo MTE. Essa dialética do Conselho, ao mesmo tempo ator e arena, deverá nortear a análise ora proposta. Antes de aprofundar essa questão, no

10. Ver art. 17 do Regimento Interno do Codefat.

11. Ipea, 2002a.

entanto, faz-se necessário um comentário acerca do tripartismo e do paritarismo nos moldes como se apresenta no caso do Codefat.

Os conselhos, como instância de representação e de participação da sociedade na gestão da coisa pública, assumem sua feição atual a partir de 1988.¹² Contudo, a despeito de certas características gerais, os conselhos têm conformações distintas, associadas à composição e à função que exercem, ou à realidade de cada área de atuação. No caso do Codefat, a composição interna vem privilegiar, como já visto, a participação de governo, trabalhadores e empregadores. Esse tripartismo não é uma novidade no seio do MTE. A participação de empregadores e trabalhadores remonta ao período getulista, presente desde a criação do então Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na década de 1930. Daquele período aos dias atuais, essa herança de participação de trabalhadores e empresários fez-se presente, em maior ou menor grau, na estrutura do órgão. Com efeito, os sindicatos e órgãos classistas sempre tiveram vinculações com a burocracia governamental na área do trabalho, mesmo após o desmembramento do órgão com a montagem do Ministério da Indústria e Comércio.

No caso dos empresários, a ligação com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vem se dando de diversas formas. Como destaque tem-se o caso do chamado Sistema “S” – uma ação coordenada que envolve empresariado e governo e que consolida uma rede nacional de entidades paraestatais especializadas em programas de capacitação e treinamento de mão-de-obra. O Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), o Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o Sesc (Serviço Social do Comércio) e o Sesi (Serviço Social da Indústria), criados a partir de meados dos anos 1940, constituem, em conjunto, uma história à parte na relação entre o MTE e o empresariado.¹³ De todo modo, além do exemplo do Sistema “S”, os empresários vêm participando, seja diretamente, seja por intermédio de suas entidades representativas, de importantes fóruns e instâncias decisórias no âmbito do Ministério e, mais recentemente, no Codefat.

No que tange aos trabalhadores, é importante ressaltar que a própria legislação trabalhista inaugurada nos anos 1930 já trazia embutida em si a montagem de um sistema de participação dos trabalhadores organizados a partir do sindicato, cuja existência estava diretamente associada à burocracia estatal. Instrumentos como a contribuição sindical obrigatória e os juízes classistas – parte dos quais indicada pelos próprios sindicatos – dentre outros, forjaram um sindicalismo de Estado, onde a organização dos trabalhadores era tutorada pela burocracia governamental. A grosso modo, essa situação vigorou, até o surgimento, nos anos 1980, das centrais sindicais CGT e CUT, quando a organização dos trabalhadores tornou-se alheia às amarras da legislação. Esta montagem das centrais sindicais representou uma mudança significativa na relação entre o Ministério e o movimento sindical.¹⁴

Ainda que resquícios do sindicalismo de Estado tenham sobrevivido às mudanças, o próprio MTE, sobretudo nos anos 80, passa a assumir uma interlocução mais direta com os setores mais representativos do meio sindical. Enquanto as Confederações de Trabalhadores e outras estruturas sindicais atreladas ao Estado perdiam representatividade, as Cen-

12. Ver Theodoro, 2001, pp. 101-104.

13. Ver Alves, 1997, pp. 63-91.

14. Ver Pochmann, Barreto e Mendonça, 1998.

trais Sindicais independentes floresciam. E o MTE, ao reconhecer o novo sindicalismo como o representante efetivo dos trabalhadores, vai sepultar, por assim dizer, a velha estrutura corporativa.¹⁵ Nesse sentido, a presença das centrais no Codefat representa uma mudança qualitativa importante na relação do MTE com o meio sindical, mudança essa que vai balizar a conduta do próprio governo na montagem de outros fóruns de participação.

O tripartismo tal como se mostra no caso do Codefat é, portanto, uma prática recorrente ao se tomar a própria história do MTE. E a virada dos anos 1980 para os 1990 vem consolidar um outro componente importante para o processo, o paritarismo. A perspectiva de democratização do aparelho de Estado – engendrada pela Constituição de 1988 e consubstanciada na idéia de que os diferentes setores da sociedade deveriam ter participação direta nas decisões e na gestão de políticas públicas – passa a ser associada à percepção de que a representatividade dessa participação deveria ser avalizada pela equivalência no número de representantes. Um primeiro esforço nesse sentido esteve associado às experiências então vivenciadas pela administração governamental no que tange à montagem e à operacionalização das chamadas Câmaras Setoriais. No início dos anos 1990, estas se constituíram em fóruns de discussão das políticas governamentais, aos quais tiveram assento as Centrais como representação dos trabalhadores, além, naturalmente, das representações de empresários e do governo, de forma paritária. Dorotéia Werneck, então ministra do Trabalho e Previdência, era uma das principais responsáveis pela montagem das Câmaras. Os resultados foram, ao menos do ponto de vista operacional, bastante positivos.¹⁶

A experiência paritária no seio das Câmaras Setoriais permitiu a efetiva ruptura com um modelo formal de representação que já vinha sendo superado no âmbito da própria organização sindical. De fato, a convivência nas Câmaras tinha ajudado a aparar algumas arestas governamentais, e mesmo empresariais, com relação à participação das centrais sindicais. O trabalho conjunto e paritário no âmbito das Câmaras havia aberto as portas institucionais às representações não-oficiais. É essa arquitetura de participação que o MTE vai importar para o Codefat. E, nesse sentido, se as Câmaras eram fóruns, por assim dizer, episódicos, não se constituindo em estruturas permanentes, a experiência de participação das centrais no Conselho constituiu um verdadeiro marco na relação entre o governo e o movimento sindical, na medida em garantiu às centrais sindicais, independentemente do que estabelecia a legislação vigente, o status de representante legítimo dos trabalhadores frente ao próprio Estado.

Atualmente, isso que se poderia chamar de tripartismo paritário faz parte da rotina de trabalho do MTE. Além do Codefat, funcionam nove comissões tripartites e paritárias, a saber: Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção (CPN); Comissão Nacional Permanente do Benzeno; Comissão Permanente Nacional do Setor Mineral; Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (Getedeo); Comitê Permanente Regional (CPR); Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP); Comissão

15. Do mesmo modo que no caso do empresariado, a via legalmente reconhecida de participação dos trabalhadores na estrutura governamental era pautada pela existência das confederações de trabalhadores, tais como a CNTI e a CONTAG. Sobre o tema ver Almeida, 1995 e Boito Jr., 1991.

16. O exemplo mais exitoso parece ter sido o da Câmara Setorial da Indústria Automotiva. Sobre o assunto ver, entre outros, Rua, 1992, e Comin, 1998.

Tripartite do Programa de Alimentação do Trabalhador (CTPAT); Grupo de Trabalho Tripartite (NR4); e Grupo de Estudos Tripartite da Convenção OIT 174 – Grandes Acidentes Industriais no Brasil.

6 O CODEFAT E A POLÍTICA DE EMPREGO: A DIALÉTICA “ARENA–ATOR”

De um ponto de vista mais formal, o Codefat produz essencialmente resoluções. As resoluções constituem documentos oficiais, emitidos pelo Conselho, onde estão detalhadas suas decisões, fruto das discussões e consensos advindos do conjunto dos conselheiros. As resoluções podem versar sobre a administração dos programas aos quais o Conselho tem a missão constitucional de dar apoio e continuidade – caso do Seguro-Desemprego e da assistência ao trabalhador, aí incluído o Abono Salarial – ou também sobre novos programas e ações cujo desenho e concepção dependam fundamentalmente daquela instância. Nesse caso, o sentido das deliberações – que em última análise delineiam a própria trajetória das decisões do Conselho – espelha, de maneira mais explícita, a conjugação dos interesses e a correlação de forças ali presentes. Uma arena decisória, onde se produzem resoluções; um ator participante, responsável em grande parte pelos rumos da atual política de emprego. É a partir dessa dialética que se define o Codefat no contexto da ação governamental.

6.1 O CODEFAT COMO ARENA

Como arena decisória, o Codefat compreende algumas especificidades notáveis. Em primeiro lugar, é importante ressaltar as características associadas à composição do Conselho. Os representantes ou conselheiros, advindos do meio empresarial, do meio sindical ou mesmo das hostes governamentais, guardam, por assim dizer, um certo atavismo corporativo. É sob a investidura de representante de um dado segmento que, em grande parte do tempo, se comportam e atuam os membros do Conselho. Isso faz com que se explicitem alguns embates e tensões no âmbito do Conselho, o Conselho-arena; uns fortuitos e episódicos, outros mais estruturais. Essa arena, possivelmente face a um renitente espírito de corporação, também dá margem à adoção de soluções que, algumas vezes, podem vir a beneficiar mais diretamente a grupos aos quais alguns conselheiros estão ligados do que propriamente a algo mais geral e abrangente. Esse parece ser um segundo aspecto dessa arena, ao qual se retornará ulteriormente. Já com relação aos embates e tensões, interessam mais de perto aqueles mais estruturais. Estes, pode-se dizer, balizam o funcionamento do Codefat. E é esse o ponto de partida que ora se apresenta: algumas situações de embate ou de tensões mais significativas que envolvem (ou envolveram) os participantes em situações diversas.

Com efeito, desde sua criação, o Codefat tem sido palco de alguns embates emblemáticos, entre os quais serão destacados neste trabalho três, pela relevância dos temas envolvidos. O primeiro refere-se à definição da área de atuação e da própria finalidade do Conselho e opôs áreas contíguas da administração pública, a saber, o Trabalho e a Previdência. O segundo refere-se à legitimidade da representação social de membros do Conselho e opôs as centrais sindicais aos representantes patronais. O terceiro ponto a desta-

car tem a ver com a conformação assumida por alguns dos principais programas cuja concepção e gestão estão a cargo do Conselho.

Assim, primeiramente, tem-se uma querela estruturada internamente ao governo. De fato, será com o fim do Governo Collor e após o desmembramento do então Ministério do Trabalho e da Previdência, retornando à existência das duas pastas,¹⁷ que a área da Previdência vai envidar esforços para colocar o FAT sob sua área de influência. Essa demanda ancorava-se em um instrumento legal, a Lei nº 8099, de 1990, que, de acordo com os argumentos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), asseguraria àquele Ministério a primazia na gestão dos recursos do FAT, na medida em que "(...) inclui como competências do INSS: execução dos programas e atividades do Governo Federal na área do trabalho." Segundo a mesma lei (...) seriam competências na área do trabalho – dar apoio ao trabalhador desempregado/identificação e registro profissional/ inspeção do trabalho/ segurança e saúde do trabalhador. Portanto, caberiam ao INSS estas funções. (Ata da 8ª Reunião Ordinária do Codefat, Brasília, 9 de outubro de 1991).

Em linhas gerais, o ponto de vista do MPAS era de que o Fundo de Amparo ao Trabalhador deveria ser parte integrante do sistema de previdência e seguro social. Isso por tratar-se de um benefício concernente ao trabalhador, cuja fonte de recursos está baseada na contribuição social do trabalhador, associada, portanto, especificamente ao trabalho assalariado (o PIS-Pasep). O FAT deveria, desse modo, estar direcionado à cobertura do risco de desemprego que acompanha o segmento formalizado da força de trabalho. O MPAS mobilizou-se no sentido da alteração do preceito constitucional com vistas a garantir seu pleito, a partir de um trabalho de convencimento – com base em uma reinterpretação do que deveria ser a missão institucional do Fundo – tanto no seio do Codefat, quanto no próprio Congresso Nacional.

O MPAS defendia à época, inclusive no âmbito do Codefat, que o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social) seria o organismo mais indicado para a execução das políticas e programas financiados pelo Fundo. A identificação do FAT como um fundo previdenciário conferia a ele uma dimensão muito mais restrita e focalizada do que a preconizada pelo MTE. O ponto de vista da área do trabalho, que confere ao FAT o status de fundo para o financiamento das políticas de emprego e renda, vige como princípio de ação para o Codefat, ainda que, como será visto, as ações do Conselho mantenham-se direcionadas prioritariamente – mas não exclusivamente – aos trabalhadores do chamado setor formal da economia.

Até os dias atuais, o MPAS conserva a mesma posição, a despeito de não ter logrado a manutenção do FAT sob sua responsabilidade. De acordo com as informações obtidas em entrevista junto ao representante daquele Ministério no Conselho, a postura tem-se mantido no sentido de apoiar apenas ações dirigidas aos trabalhadores assalariados e com vínculo com a Previdência Social. "O Codefat é representativo dos grupos sociais que devem poder utilizar os recursos (...) (mantendo-se o MPAS permanentemente) contra a utilização dos recursos do setor formal para o informal (...) As empresas informais assim como os trabalhadores conta-própria não contribuem ao PIS-Pasep" (entrevista com representante do MPAS no Codefat, parênteses acrescentados).

17. No governo Collor, o então Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência Social foram fundidos em uma única pasta, o Ministério do Trabalho e Previdência Social. Essa situação perdurou até o governo Itamar, quando foram restabelecidas as duas pastas originais.

Com efeito, uma eventual passagem do FAT para o âmbito da Previdência teria, em princípio, duas implicações. A primeira delas seria a perda, por parte do MTE, de sua principal fonte de recursos. De um modo geral, os recursos daquele Fundo é que financiam a maior parte das ações de políticas de emprego e renda, formação e qualificação e, em grande parte, ações de fiscalização. Do ponto de vista operacional, a perda do FAT significaria uma espécie de paralisação na máquina técnica e administrativa do Ministério. A segunda implicação diria respeito mais diretamente à utilização dos recursos do FAT. Tudo indica que haveria uma efetiva reorientação do Fundo, em prol de um fortalecimento do sistema previdenciário – e em detrimento de um leque maior de ações tal como se apresenta hoje. De todo modo, a tensão latente de interesses que faz afrontar os dois ministérios constitui uma luta por recursos cujas cifras atingem algumas dezenas de bilhões de reais.¹⁸

Um segundo ponto a se destacar está associado à questão da legitimidade da representação dos trabalhadores no seio do Codefat. Com efeito, na montagem do Conselho, o governo privilegiou as Centrais Sindicais independentes (CUT, CGT, Força Sindical e Democracia Sindical) como efetivos representantes dos trabalhadores – em detrimento das Confederações de Trabalhadores legalmente constituídas, como a CNTI (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria) e a Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura).¹⁹ Representantes de confederações empresariais já advogaram a existência de uma ilegalidade intrínseca ao Conselho, como expressa um antigo conselheiro: “As centrais sindicais, legalmente, não poderiam ser os representantes dos trabalhadores. Pela lei, as instituições que deveriam ocupar os assentos destinados aos trabalhadores eram as Confederações dos Trabalhadores. (...) as centrais eram, na verdade, instrumentos de interesses políticos (...) A não-observância de tal aspecto poderia comprometer toda a atuação do Conselho, que estaria sempre vulnerável a ações judiciais que negassem a sua legalidade”.²⁰

Essa idéia de deslegitimação da representação dos trabalhadores poderia ter-se constituído em um dos grandes entraves ao funcionamento do Conselho. O fato de que integrantes de um mesmo colegiado – partícipes portanto de um mesmo projeto – viessem a questionar a pertinência de um par, poria em risco não só a unidade, mas principalmente a legitimidade do fórum. Isso, entretanto, parece ter sido mais evidente em sua fase inicial. Com efeito, os primeiros anos de funcionamento do Codefat foram marcados por desconfiança entre os diferentes atores e por ausência de espírito de colegiado. De acordo com um ex-conselheiro representante dos trabalhadores, no início dos anos 1990 “(...) o Conselho funcionava ainda de uma forma ‘amadorística’, sem apoio técnico e sem qualquer tipo de ação conjunta entre as centrais representadas, e mesmo os empresários”.

Esse ambiente de desconfiança era reforçado pela posição de algumas instituições envolvidas, em particular as próprias representações dos trabalhadores. De acordo com o mesmo ex-conselheiro, de início, “(...) as centrais não deram muita importância ao Codefat. Na verdade houve muita resistência interna, no caso da CUT, à própria participação da entidade no Codefat. Havia sempre a idéia de que a participação seria uma forma de comprometimento com o governo.”

18. Sobre o assunto ver Azeredo, 1998, pp. 281-285.

19. Sobre a legalidade e legitimidade das centrais sindicais no Brasil ver Andrade (2000).

20. Entrevista com ex-membro do Codefat, representante da CNTI.

No caso particular da CUT – das três centrais com assento no Conselho à época, sem dúvida a de posição mais divergente e crítica com relação ao governo –, uma tal postura tergiversante espelhava, na verdade, um impasse importante: “(...) sempre que se colocava essa discussão, a proposta de que deveria haver a participação no Codefat ganhava por um ou dois votos, o que indicava uma postura reticente por parte da central. Por conta disso, o primeiro conselheiro designado foi um sindicalista de Brasília, sem maior projeção nacional, filiado a uma corrente minoritária dentro da própria CUT.” Em pouco tempo, a percepção de que o Conselho era um importante fórum de discussão e de decisão sobre a questão do emprego – notadamente em função do volume de recursos envolvidos – e que a ausência daquela Central poderia representar uma perda de espaço político, sobretudo tendo em vista a presença das outras centrais no Conselho, parece ter pesado na decisão da participação da CUT no Codefat.

Uma maior legitimação das centrais parece ter passado ainda pelo arrefecimento de sua verve crítica e oposicionista; e isso teria se dado em função de uma participação mais direta das centrais na execução de ações e programas com recursos do FAT. De fato, o que se observou no decorrer dos anos 1990 foi uma progressiva participação das centrais na utilização de parte dos recursos do Fundo em projetos próprios, como na construção das centrais de intermediação (caso dos centros de São Paulo e Recife, ligados à Força Sindical; de Santo André, no ABC paulista; da CUT, dentre outros). Atualmente, uma parte significativa do programa de ação das centrais é custeada com recursos do FAT. Projetos de treinamento e qualificação (Planfor), intermediação e mesmo acesso a crédito são ações hoje realizadas pelas centrais.

O quadro com o qual se depara hoje tem como desdobramento uma evidente substituição da ação do Estado pela das centrais sindicais em algumas áreas, caso particular da intermediação de mão-de-obra, outrora capitaneada pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) e suas agências estaduais (os postos do Sine espalhados por todo o Brasil). A perspectiva de que a ação governamental direta na promoção de políticas públicas deveria dar lugar à ação de outros setores da sociedade também se faz presente no caso das políticas de emprego e renda. E, curiosamente, o Codefat, cuja origem ancora-se na demanda por uma maior participação social no desenho e gestão das políticas públicas sob responsabilidade do Estado, passa a ser também instrumento de substituição desta ação estatal, ou de parte desta, em prol do fortalecimento de alguns setores não-governamentais, ainda que partícipes da idéia de um sistema público de emprego.²¹

Essa forma particular de participação social vincula-se ao terceiro ponto a ser destacado nesta parte, qual seja, o processo de desenho e consolidação dos programas em andamento. É importante lembrar que, a rigor, existem dois tipos de programas e ações no âmbito do Conselho: aqueles componentes do que se poderia considerar como a missão constitucional do FAT, qual seja, o pagamento do Seguro-Desemprego, do Auxílio-Alimentação, do Auxílio-Transporte e do Abono Salarial. Esses constituem o cerne da ação do Codefat e, salvo em alguns momentos específicos, existe uma rotina fixada em lei que determina toda a sistemática de acesso ao benefício, forma de pagamento, perfil dos beneficiários, etc. Além destes, existe ainda um outro conjunto de ações cujo desenho e operacionalização foram concebidos pelo próprio Conselho, tendo sofrido redireciona-

21. Ver Theodoro, 1998a.

mentos e alterações nos objetivos e grupos beneficiários em função de decisões internas ao Codefat, como no caso do Proger e do Pronaf, entre outros.

Tome-se inicialmente o caso do Proger. O Programa de Geração de Emprego e Renda teria sido originalmente proposto como uma ação emergencial de combate ao desemprego, priorizando o apoio a iniciativas no âmbito do chamado setor informal.²² A idéia básica era fornecer crédito para pequenos empreendimentos, na perspectiva de que as atividades informais seriam potencialmente absorvedoras de mão-de-obra. Originalmente, o Proger seria desenvolvido por prefeituras e governos estaduais, com o intuito de assistir micro e pequenos empresários.²³ Os recursos destinados ao programa viriam, em princípio, do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), cabendo ao FAT a consolidação de um fundo de reserva como forma de contornar o problema de eventuais casos de inadimplência. Em reunião datada de 10 de março de 1993, entre uma equipe do Ministério e técnicos do BID, ficara acertada a liberação de US\$ 100 milhões para custear o Proger, sendo que o FAT deveria participar desse programa apenas como avalista.²⁴

Na prática, entretanto, o Proger não foi financiado por nenhuma outra fonte de recursos a não ser o FAT. Mais precisamente, o Programa tem sido financiado com recursos advindos dos depósitos especiais do FAT aplicados nas instituições financeiras oficiais, perfazendo, em 2001, um volume de recursos da ordem de R\$ 1,2 bilhão, considerados recursos “extra-orçamentários”.²⁵

De outro lado, as atividades informais propriamente ditas foram contempladas apenas residualmente, sendo que o grosso dos recursos foi destinado às pequenas empresas e ao Proger -Rural, criado no rastro do Proger e que, de algum modo, veio preencher lacunas da política de apoio ao setor rural não-cobertas pelo Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Para o informal, ficara decidido, no âmbito do próprio Codefat, que o Programa destinaria cerca de 10% dos recursos. Mas os resultados efetivos do Programa tornaram o quadro ainda mais contundente. De acordo com a avaliação do Programa realizada pelo Ibase para o caso do estado do Espírito Santo, as atividades informais teriam sido contempladas com recursos que, no total, estariam bem abaixo dos 10% previstos. Além disso, o grosso dos recursos do Programa teve como beneficiários privilegiados as micro e pequenas empresas de iniciativa de setores de classe média. Do total dos indivíduos que obtiveram financiamento do Proger, 68% pertenciam às classes de renda A e B, e 67,5% tinham um grau de escolaridade que atingia o secundário e o nível universitário.²⁶ Esse redirecionamento do Proger em prol de alguns segmentos,

22. Ver SAT/DF, 1992.

23. Os recursos do Proger destinam-se: “1. às pessoas que hoje estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como por exemplo as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comidas, doces caseiros, artesanato etc., aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos produtores rurais, aos pescadores artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dediquem à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros; 2. às pequenas e microempresas; 3. às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais.” (www.mtb.gov.br).

24. Resumo da ata de reunião do Codefat.

25. “No caso do Proger (...) a parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social corresponde a menos de 5% do volume total dos recursos alocados ao Programa (R\$ 53 milhões de um total de 1,2 milhão em 2001)”. Ipea, 2002a.

26. Ibase/MTB, 1998.

parece indicar uma tendência de focalização cujo indutor não é propriamente uma perspectiva mais generalizante do Programa.

A tendência a um redirecionamento e focalização apontada no desenvolvimento do Proger fica ainda mais evidente ao se analisar o caso do Planfor. O Programa de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor) movimenta anualmente recursos da ordem de meio bilhão de reais. Uma das características do Programa é a descentralização das ações de treinamento e de capacitação, o que deu margem a que as próprias instituições com assento no Conselho viessem a se habilitar também como agentes executivos de iniciativas de treinamento e capacitação. O mesmo já ocorrera com a intermediação de mão-de-obra, conforme visto anteriormente. As centrais sindicais foram responsáveis pela disseminação de muitas das ações do Planfor. Face à plasticidade do Programa, foi ainda possível a abertura de um leque bastante diversificado de ações sob a rubrica de treinamento e capacitação.²⁷

O Planfor teve rápido crescimento, passando de um volume de recursos da ordem de R\$ 28 milhões em 1995 para R\$ 220 milhões já em 1996. Parcerias envolvendo governos estaduais e municipais, além de sindicatos, universidades e ONG's permitiram a difusão ampliada do Programa.²⁸ Como consequência desse crescimento, observa-se mais uma vez o acúmulo das funções de decisão, gestão, fiscalização e execução por parte das entidades com assento no Codefat. Como explica um antigo conselheiro do Codefat entrevistado pela pesquisa, esta ampliação de funções acarretou um certo desvirtuamento do papel de gestor do Fundo, exercido pelo Conselho:

“A CUT recebe recursos para desenvolver seus programas de formação profissional; os órgãos do Sistema S recebem recursos; a Força Sindical montou um Centro de Solidariedade ao Trabalhador em São Paulo – com recursos também provenientes do FAT . Todos eles, todas as entidades ali representadas passaram a receber recursos. Ao mesmo tempo em que tinham um poder deliberativo e fiscalizador – das políticas em curso – essas entidades passaram a ser também clientes, elas estavam dos dois lados do balcão – tomando decisões em termos de liberação de recursos – e tomando esses recursos para a implementação de seus projetos. Eu acho que isso acabou gerando uma situação de conflito de interesses porque você ao mesmo tempo é dirigente e dirigido, financiador e financiado. (...) conflito de interesses intrínsecos ao fato dessas entidades estarem desempenhando diversos papéis simultaneamente – alguns naturalmente conflitivos entre si, como eu relatei. Eu acho que isso prejudica o bom funcionamento de alguns aspectos do Conselho – basicamente o aspecto fiscalizador – porque se você resolve fiscalizar e exigir fiscalização do Programa que está sendo tocado pelo vizinho, o vizinho se sentirá no direito de eventualmente retaliar, por mais que isso fosse algo tomado como um processo burocrático-administrativo normal – você fiscalizar a situação dele.” (Entrevista gravada com ex-conselheiro do Codefat).

27. Por exemplo, através do Planfor, foi aberta uma linha de crédito subsidiado para que professores universitários adquirissem equipamentos de informática, o que não parece constituir ação prioritária no âmbito da qualificação e treinamento.

28. De acordo com um ex-conselheiro entrevistado, “(...) no momento que o Planfor foi aprovado, ele cresceu em uma velocidade estúpida. Em pouco mais de dois anos os recursos aplicados cresceram em um ritmo geométrico. Foi uma coisa impressionante. E basicamente em cima da rede dos governos dos estados, dos seus respectivos conselhos estaduais e municipais de emprego e renda, através das chamadas ‘Parcerias Nacionais’.”

O exemplo do Planfor parece explicitar a presença de uma vertente corporativa, envolvendo, além das entidades diretamente representadas no Conselho, outras instâncias e/ou esferas governamentais. A ampliação da participação social como projeto de organização das instâncias governamentais pode suscitar algumas situações de desvirtuamento, ainda que parcial, com relação a seus objetivos mais gerais. O rápido crescimento e a consolidação do Planfor engendra uma situação de acúmulo de funções por parte de organismos associados ao Conselho. O fato de o Programa possibilitar a execução descentralizada de programas de treinamento, a cargo de entidades não-governamentais, possibilitou que sindicatos e outros órgãos classistas – na maioria dos casos ligados às centrais sindicais – e mesmo as próprias Centrais gerissem diretamente ações de treinamento no âmbito do Planfor. Ressaltando o perigo inerente a tal situação, um ex-conselheiro entrevistado chama atenção para as possibilidades de formação de interesses corporativos que possam se sobrepor aos objetivos mais gerais da ação e das políticas associadas ao Conselho.

“É aquilo que na teoria de Políticas Públicas é chamado ‘triângulo de ferro’ (...) que é um tipo de situação em que todas as partes envolvidas no desenho da política, de certa maneira, criam uma rede de cumplicidade de interesses cujos acordos recíprocos permitem manter a política dentro daquele formato, e muitas vezes essa política deixa de servir ao que seria um interesse público mais amplo, passando a estar ajustada aos interesses que ali se consolidaram e se associaram em torno do desenho e do encaminhamento daquela política pública – como se fosse uma apropriação da política pública pelos grupos envolvidos (isso, na teoria, pode envolver executivo, legislativo). E, de certa maneira, o que se observa no Codefat é que aconteceu um pouco disso. A minha impressão hoje – hoje não, que eu estou fora, eu estou afastado há dois anos do Codefat. Eu fui conselheiro de 1995 até 1999. Neste período eu pude perceber um pouco o surgimento desse tipo de situação. Isso inclusive, de certo modo, perpassava a própria análise das políticas no Congresso. Claro, as políticas do Codefat, o orçamento do Codefat depois de tudo, era submetido ao Congresso Nacional. Havia uma certa cumplicidade, estados governados por diversos partidos políticos, municípios ou centrais sindicais com seus diversos tipos de vinculações, entidades empresariais. De certa maneira houve um ajuste de interesses; à medida em que as entidades ali presentes passaram também a ser clientes daquelas políticas, perdeu-se um pouco a preocupação com o aspecto fiscalizador – de garantir a adequada avaliação e a correta implementação das políticas. Os segmentos ali presentes, satisfeitos com seu quinhão no bolo – com a parte das políticas que lhe cabia administrar através das parcerias –, preferiam não questionar a eventual gestão daqueles recursos pelo seu vizinho, segmento participante do Conselho. Caminhou-se no sentido de desenvolver ali algo que na política pública é chamado ‘triângulo de ferro’. Os aspectos virtuosos da participação social – transparência, fiscalização dos recursos públicos, adequada alocação – esses aspectos acabaram sendo perdidos em função desse tipo de processo.” (Entrevista gravada com ex-conselheiro do Codefat).

O que deve ser ressaltado nesse depoimento é menos a idéia do favorecimento em si e mais o fato de que a engenharia atual do Conselho dá margem à ocorrência de situações indesejáveis do ponto de vista da boa gestão da coisa pública. Gestores, fiscalizadores e executores não podem ser facetas de um mesmo ator, instituição e conselheiro. A inobservância dessas regras parece ser um dos grandes empecilhos ao funcionamento mais eficiente do Codefat, na qualidade da principal arena decisória no que tange ao equacionamento e efetivação de políticas e programas no âmbito do emprego e da renda.

6.2. O CODEFAT COMO ATOR

Como ator, o Codefat está no epicentro da gestão de um importante fundo, o principal financiador de um conjunto de ações que, por força das circunstâncias, tornou-se a base da ação governamental no âmbito do trabalho. Na prática, portanto, o Conselho apresenta-se como a mais importante fonte de deliberação e concepção acerca da maior parte das políticas públicas na área de emprego e renda, embora isso, como será visto a seguir, não se depreenda, de maneira inequívoca, do fato de ser o gestor do FAT. Ao contrário, o FAT deveria funcionar como uma das fontes de custeio das ações governamentais de emprego e renda, não a única e nem mesmo a principal. Entretanto, à ausência de outros mecanismos/fontes de financiamento, o FAT assume esse papel central. Ao deliberar diretamente e de maneira bastante autônoma sobre as políticas financiadas com recursos do FAT, o Conselho constitui-se sob uma posição de força à qual se contrapõem alguns setores governamentais, configurando, aqui também, algumas outras tensões significativas.

É o caso da relação do Conselho com o MTE. Ao contrário do caso de outros conselhos, o Codefat tem preservado uma grande autonomia com relação ao MTE e à própria figura do Ministro. Os mecanismos legais, como os que garantem o rodízio da presidência do Conselho e a manutenção de um corpo técnico vinculado diretamente a ele, dão-lhe uma certa posição de independência. Independência relativa, bem entendido, face sobretudo a algumas prerrogativas do MTE que, de certo modo, reduzem ou amenizam essa autonomia. Ao estar incumbido da tarefa de secretariar o Codefat, o MTE fica também responsável pela elaboração da agenda e da pauta das reuniões. Isso dá ao Ministério um certo controle sobre as prioridades e os temas a serem contemplados.

De fato, parece haver um esforço do MTE no sentido de adquirir maior influência sobre o Codefat. É importante lembrar que, na prática, o Conselho apropriou-se de grande parte dos instrumentos de políticas de emprego e renda. É nessa perspectiva que alguns entrevistados contextualizam a iniciativa do Ministério, ocorrida em 1999, no sentido da ampliação do número de conselheiros de nove para doze, respeitada a paridade, com a inclusão no Conselho de uma entidade sindical mais afinada com a linha de ação governamental, a Social Democracia Sindical, fato visto como uma tentativa de um maior controle no Conselho por parte do MTE.

Outra manifestação do esforço do MTE em aumentar a sua ascendência sobre o Codefat foi a iniciativa de promover uma avaliação externa do Planfor. Essa avaliação, cujo relatório encontra-se ainda em fase preliminar, pretendia consolidar um quadro geral das avaliações parciais e locais do Programa, que vinham sendo levadas a cabo em todo o país como demanda do próprio Conselho. A incumbência de sua realização ficou sob a responsabilidade do Ipea.²⁹ Normalmente, o acompanhamento e a avaliação dos programas financiados com recursos do FAT seriam atribuições específicas do Codefat. Nesse sentido, a iniciativa do Ministério representa algo inusitado na relação entre o MTE e Codefat: o Ministério passou a assumir uma posição, por assim dizer arbitral ou fiscalizatória, acima, portanto, das decisões do Conselho. Uma iniciativa de tal monta pode vir a alterar largamente a relação entre o MTE e Codefat. Em primeiro lugar, em face de uma nova jurisprudência que redefiniria atribuições tanto do Ministério quanto do Conselho. Em segundo lugar, pelo próprio fortalecimento do MTE,

29. BARROS, 2001.

agora em situação de oposição direta aos ditames do Conselho, procurando exercer uma certa pressão em função de seus interesses.

Um outro elemento de atrito com que se depara o Codefat como ator tem a ver com a posição da área econômica governamental. O Ministério da Fazenda, em sua cruzada pela contenção dos gastos públicos em geral, tem preconizado alguns embates importantes junto ao Codefat. É o caso, por exemplo, da iniciativa, encabeçada pelo Ministério da Fazenda, de reforma fiscal com vistas à implantação de um imposto único em substituição ao PIS-Pasep e ao Finsocial. Essa alteração foi percebida pelo Codefat como algo que poderia colocar em risco a própria continuidade do Conselho e dos programas a ele vinculados. De fato, a proposição governamental não garantia a sua continuidade dentro da nova estrutura proposta.³⁰

Efetivamente, a estratégia de reduzir ou controlar os recursos do FAT, por parte da chamada área econômica do governo, faz-se presente desde os primeiros anos da década de 1990. O enxugamento do gasto público na área social esteve associado, durante todo esse período, a uma estratégia de utilização de outras receitas, que não as do Tesouro, como fonte de recursos para os ministérios. Esse parece ter sido o mote da política restritiva que tem sido levada a cabo pelo governo, política essa que proporcionou o aparecimento ou o redirecionamento de mecanismos de contribuição como a CPMF e a Cofins e, no limite, a utilização em alguns momentos do próprio FAT, malgrado o posicionamento contrário do Codefat.³¹ Foi o caso, por exemplo, da utilização de recursos do FAT – sob forma de empréstimos especiais – para custeio da área de saúde.³²

Em síntese, a dialética ator-arena parece consolidar um problema (ou um desafio) perene com o qual deve se defrontar o Codefat, como de resto os demais conselhos responsáveis pelo desenho das políticas sociais. Se, de um lado, o Conselho constitui-se em uma arena de discussão e deliberação, tendo em vista as perspectivas diversas advindas dos distintos setores sociais, por outro lado essa arena deve também respeitar uma certa unidade, um certo espírito de equipe ou grupo, cuja inobservância poderia colocar em xeque a própria capacidade do Conselho em se impor e impor suas deliberações no âmbito das decisões de políticas públicas. Isso pressupõe a consolidação do Conselho como ator. Mas, ao mesmo tempo, esse ator não pode vir a se tornar o mestre de seus próprios interesses grupais ou corporativos, devendo ter precedência o interesse geral. É esse meio termo – no qual se pressupõe a existência de um corpo solidário de representantes que salvaguardem o fórum dos interesses grupais e corporativos de um lado, e dos embates com a burocracia governamental que insiste em se sobrepor às deliberações dos colegiados, de outro – que se colocaria a trajetória, por assim dizer, “ideal” para o Conselho.

30. Sobre esse tema ver Ata da 10ª Reunião Extraordinária do Codefat, ocorrida em 10/12/92.

31. Há que se destacar que, de início, apenas a representação dos trabalhadores manifestou-se em bloco contrária à utilização do FAT em outros ministérios sociais. Essa postura foi em pouco tempo adotada pela maioria dos conselheiros, estabelecendo assim uma posição de força que consolida a posição do Codefat como ator, nos termos aqui apresentados.

32. Ver Ata da 7ª Reunião Extraordinária do Codefat, em 28/09/92.

7 O CODEFAT E O CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO (CNTB)

O estudo dos conselhos no âmbito do MTE, na forma em que foi originalmente concebido, em princípio diria respeito privilegiadamente ao Codefat. É este Conselho que vem sendo associado ao MTE do mesmo modo que o CNS estaria associado ao Ministério da Saúde ou o CNPS e o CNAS, ao Ministério de Previdência e Assistência Social. Entretanto, a realidade para o caso do MTE é algo distinta. Com efeito, ao aprofundar-se um pouco mais no estudo do Codefat e de sua inserção no organograma do MTE, observa-se a existência de uma outra instância prevista na forma de Conselho, um segundo elemento de participação da sociedade na gestão e desenho das políticas públicas, o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb).

O CNTb é componente do organograma do MTE desde 1990, quando foi instituído pela Lei nº 8.028, de 12 de abril daquele ano. Sua competência foi definida pelo artigo 17 do Decreto nº 55, de 11 de março de 1991, tendo como função “(...) participar da formulação da política nacional do trabalho e coordenar e supervisionar a sua execução”. Funcionou efetivamente na gestão Barelli (governo Itamar franco) quando foram realizadas reuniões periódicas.³³ Mas a própria trajetória da concepção do CNTb (seu desenho e suas atribuições) desde sua criação no governo Collor, passando por Itamar até a gestão Fernando Henrique Cardoso parece evidenciar alguns aspectos interessantes.

A primeira alteração no desenho do CNTb ocorreu dois anos após a sua concepção, quando do desmembramento das áreas de Trabalho e Previdência ocorrida no governo Itamar Franco. O Conselho ganha, então, um perfil mais bem definido e, ao menos teoricamente, maior poder no âmbito da máquina governamental. O Decreto nº 860, de 6 de julho de 1993, dispõe especificamente sobre o CNTb, ampliando suas atribuições e definindo pela primeira vez sua composição. As atribuições do Conselho ali especificadas merecem ser apresentadas. Eram as seguintes:

- I - definir e propor ao Presidente da República a Política Nacional do Trabalho, suas estratégias de desenvolvimento e a supervisão de sua execução;
- II - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos, programas e normas de competência do Ministério do Trabalho, tendo como marco as informações conjunturais e prospectivas das situações política, econômica e social do País;
- III - acompanhar e avaliar, para promovê-los, os desempenhos dos planos e programas do Ministério do Trabalho e de suas relações institucionais;
- IV - acompanhar e avaliar os processos e procedimentos de geração e incorporação científica e tecnológica aplicados às condições do trabalho e da produção;
- V - acompanhar o cumprimento dos direitos constitucionais dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como das convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com incidência no campo social;

33. Sobre o Conselho Nacional do Trabalho, ver Bertholdo (s/d).

- VI - promover e avaliar as iniciativas que tenham por finalidade o fortalecimento de ações como a geração de empregos, o amparo ao trabalhador desempregado, o aperfeiçoamento da legislação e das relações de trabalho e a melhoria dos ambientes de trabalho, especialmente nas áreas de formação e reciclagem profissional, riscos inerentes ao trabalho, trabalho da criança, do adolescente e do deficiente, entre outros;
- VII - promover a Conferência Nacional do Trabalho, em intervalos não superiores a quatro anos, para avaliar a situação das condições de trabalho, a evolução das relações trabalhistas e as condições e níveis de emprego e salário, bem como propor orientações para a Política Nacional do Trabalho;
- VIII - pronunciar-se sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Ministro de Estado, na sua área de competência.”

Tratava-se, portanto, de uma instância decisória, cujo raio de ação compreendia a confecção de um Plano Nacional de Trabalho e teria como interlocutor direto, não apenas o ministro do Trabalho mas o próprio presidente da República. Além disso, seria da competência do CNTb atuar de forma positiva na elaboração das diretrizes de ação do MTE, assim como no acompanhamento e avaliação de toda a política em curso em torno da questão do trabalho. De fato, um conjunto de atribuições de peso. Chama ainda atenção a menção à Conferência Nacional do Trabalho, nos moldes do que existe nas áreas da Saúde e da Assistência Social. Essa parece ser uma outra inovação importante do Decreto 860/93. As Conferências Nacionais do Trabalho, como no caso da saúde, poderiam trazer para dentro da máquina governamental as demandas sociais dos diferentes setores. Permitiriam também resgatar grande parte da discussão acadêmica em curso sobre temas como o emprego, o subemprego, a informalidade, a empregabilidade, dentre tantos outros, em prol de uma maior adequação da máquina e das políticas em geral ao que vem sendo estudado, incorporando uma produção científica que, no caso brasileiro, tem sido muito fértil nesse domínio. Durante a gestão Barelli, mais precisamente nos dias 21, 22 e 23 de março de 1994, foi realizada a única Conferência Nacional do Trabalho, com a presença de amplos setores da sociedade civil, representantes de trabalhadores, empresários e da academia. Os principais produtos das discussões ensejadas estão apresentados nos dois relatórios que versam, respectivamente, sobre os sistemas de relação de trabalho e a questão do emprego (Bertholdo, s/d, pp. 42-47).

Também é interessante observar a composição do Conselho de acordo com o Decreto nº 860. Além dos representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, o decreto prevê a representação de organizações da sociedade civil. Abaixo, tem-se a composição do CNTb, por instituição, sendo que cada uma das quais tinha direito a indicar um conselheiro.

I - do Poder Público:

a) Ministério do Trabalho;

b) Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República;

c) Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária;

d) Ministério da Educação e do Desporto;

e) Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo;

f) Ministério da Ciência e Tecnologia;

g) Ministério do Meio Ambiente.

II - dos Trabalhadores:

a) Central Única dos Trabalhadores (CUT);

b) Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT);

c) Central Geral dos Trabalhadores (CGT);

d) Força Sindical (FS);

e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

III - dos Empregadores:

a) Confederação Nacional da Agricultura (CNA);

b) Confederação Nacional do Comércio (CNC);

c) Confederação Nacional da Indústria (CNI);

d) Confederação Nacional do Transporte (CNT);

e) Federação Brasileira dos Bancos (Febraban).

IV - da Sociedade Civil:

a) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

b) Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);

c) Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE);

d) Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese).

A presença de entidades como a OAB, a CNBB, o PNBE e o Dieese tirariam o caráter tripartite que, em geral, permeia esse tipo de instância na área do trabalho. Do mesmo modo, não há, no referido decreto, uma preocupação com a idéia de paritarismo, conferindo ao CNTb uma personalidade mais aberta e afeta a interesses gerais, tendo em vista a sociedade como um todo.

No governo Fernando Henrique, o Conselho Nacional do Trabalho vai ser objeto de nova legislação, com redefinição de papéis e recomposição de seu corpo de conselheiros. Em linhas gerais, pode-se dizer que, sob a gestão Fernando Henrique, houve dois tipos de refluxo com relação à proposta de existência de um CNTb forte e com ampla participação da sociedade civil. Em primeiro lugar, o Conselho perde grande parte de suas atribuições. A nova regulamentação proposta pelo Decreto nº 1.617, de 4 de setembro de 1995, retira do Conselho não apenas a interlocução direta com o presidente da República, mas ainda outras funções básicas, como o desenho e a proposição da Política Nacional de Emprego, além do lugar de destaque no que tange ao efetivo acompanhamento e avaliação das ações de governo. Também deixa de existir a Conferência Nacional do Trabalho. Pode-se dizer que o CNTb passaria a assumir uma posição de órgão consul-

tivo do MTE e, como tal, sua atuação passaria a ter um caráter assessorio, o que, de resto, justificaria o fato de jamais ter sido efetivado.

Em segundo lugar, deve-se destacar como outra alteração importante o fim da participação de setores mais abrangentes da sociedade civil (OAB, CNBB, Dieese e PNBE) na composição daquele colegiado. O novo desenho institucional contido no Decreto nº 1.617/95 privilegiava uma atuação descentralizada, decompondo o CNTb em Câmaras Setoriais. Ao mesmo tempo promovia um retorno ao tripartismo paritário, onde os segmentos mais diretamente associados à área de trabalho (empresários e trabalhadores) seriam, juntamente com os representantes governamentais, os partícipes exclusivos – nos moldes do Codefat. A implicação maior desse redesenho é a circunscrição do CNTb a um âmbito menor, setorial – a área de emprego, trabalho e renda – sem que se vislumbrasse uma institucionalidade mais abrangente e multissetorial. A política de emprego não passaria mais pela elaboração de um Plano Nacional de Emprego no nível da Presidência da República, com implicações, portanto, sobre os diversos segmentos ministeriais; nem por um CNTb aberto à participação de outros segmentos representativos da sociedade. Ao contrário, como componente dos planos de ação de um dado Ministério, o do Trabalho e Emprego, a questão do emprego – e do mercado de trabalho – setorializa-se, minimaliza-se, tornando-se, assim, algo restrito e unisetorial. A problemática do emprego (e suas implicações), que deveria perpassar toda a ação do governo, retorna, assim, a seu leito tradicional, segmentado e compartimentado.

A despeito de toda a reorganização produzida, o CNTb praticamente não funcionou no período FHC, chegando a se reunir em apenas uma oportunidade, sob a gestão do ministro Paulo Paiva, para tratar especificamente da Convenção OIT nº 158 (demissão involuntária).³⁴ Uma parcela de suas atribuições, na perspectiva ensejada pelo Decreto 860/93, foi perdida e grande parte das atribuições remanescentes foi absorvida por outras instâncias, notadamente pelo Codefat. Assim, toda a tarefa de desenho e redenho das políticas de emprego está atualmente circunscrita ao Codefat. E uma observação faz-se necessária: na qualidade de instância de gestão do FAT, esse Conselho, como já enfatizado anteriormente, vem ocupar, com toda a justeza, o espaço de ação que lhe é de direito. A questão que se colocaria então é a de que, dadas as atuais atribuições do Codefat, qual seria o espaço da ação do outro Conselho, o CNTb, no conjunto das ações do Ministério do Trabalho? A resposta a essa questão suscita uma reflexão mais geral sobre a atuação do Ministério e seus limites atuais, inclusive os de ordem financeira.

Com efeito, se os recursos que movem a máquina administrativa, os programas e as ações em geral do MTE provêm hoje quase que exclusiva, ou majoritariamente, do FAT, é evidente, portanto, a centralidade do Codefat no organograma ministerial, ainda que em detrimento de outras instâncias. A questão remete-se, assim, para as fontes de financiamento das políticas públicas na área de emprego e renda. A política geral de emprego e renda, sobretudo em um país como o Brasil – onde a informalidade perpassa grandemente as relações de trabalho – deveria ou poderia ser financiada exclusivamente com recursos para-fiscais, como os provenientes do FAT?! Colocando-se a questão de outro modo, pode-se perguntar qual seria a legitimidade de se implementar um conjunto de ações que, ao menos teoricamente, deveria contemplar a totalidade da força de trabalho, tendo como fonte de financiamento os recursos advindos apenas de uma

34. Ministério do Trabalho, 2001.

parcela específica. Sendo questões como as do desemprego, do subemprego, da informalidade e da reprodução ampliada da precariedade algo que afeta o tecido social como um todo, porque seu ônus deveria recair apenas sobre o trabalhador formal? Porque a conta deveria ser paga exclusivamente com recursos do PIS-Pasep, que, em última instância, é dinheiro do trabalhador formalizado, conforme foi visto nas páginas iniciais deste trabalho?

Tais questões parecem sinalizar para uma situação particularmente grave e que recoloca a discussão na perspectiva de uma dada economia política da gestão governamental no âmbito do mercado de trabalho, do emprego e da renda. Se os números indicam que os programas governamentais estão mais diretamente afetos ao lado formal da economia se, dito de outro modo, o trabalhador “com carteira assinada” é o centro das ações do Ministério e para o qual se direciona o grosso dos recursos e ações,³⁵ há que se empreender um exercício reflexivo que ultrapasse o simplismo dos diagnósticos associados à idéia da “má focalização”. Outros aspectos devem ser aqui recuperados, sob pena de se reproduzir um discurso hoje recorrente, mas destituído de maior profundidade analítica.

Com efeito, parece legítimo que os recursos do PIS-Pasep sejam direcionados para o amparo ao trabalhador formal. É ele sua origem e a ele deveria retornar, na forma de ações de apoio; e na ausência de outras fontes (como a taxa de rotatividade), o FAT permanece atrelado ao PIS-Pasep. Mas, se ao FAT caberia esse direcionamento, o mesmo não poderia se produzir no MTE como um todo. Como principal instância executiva na área de emprego e renda, cabe ao Ministério a responsabilidade de desenvolver uma ação mais direta e efetiva sobre a parcela da força de trabalho que se localiza fora do chamado setor formal. Seguramente, cerca de metade da população ocupada se reproduz na informalidade. Esse quadro assume maior dramaticidade quando se observa que, atualmente, a maior parte dos postos de trabalho criados são informais. De acordo com estudo recente para a Grande São Paulo,³⁶ na década de 1990, de cada dez ocupações criadas, oito eram informais.

Ao governo federal deveria caber, portanto, a incorporação de um conjunto de ações mais amplas e efetivas para o setor informal, como o componente hoje ausente de uma Política Nacional de Emprego de caráter inclusivo, a partir da qual se contemplasse, com ações de apoio e proteção, todo trabalhador brasileiro, seja ele formalizado ou não. Nesse contexto, a idéia de implementação do CNTb, com a participação ampliada da sociedade civil, pode ser resgatada. Sob uma instância com o desenho do CNTb, desde que fortalecida e priorizada, a questão do emprego e da renda poderia vir a assumir posição de destaque no cenário governamental, compondo a agenda dos diferentes ministérios e, em última análise, estabelecendo-se como elemento catalisador das políticas públicas.

Assim, o financiamento das políticas mais gerais de emprego deveria ser custeado por outras fontes que não o FAT. Neste exercício final, a guisa de uma engenharia mais adequada da ação pública, poder-se-ia pensar nas ações ou políticas de emprego e renda como sendo em parte financiadas pelo Tesouro, tanto no que tange aos programas levados a cabo no âmbito do MTE, como em programas a cargo de outros ministérios. No limite, a atual inexistência de outras fontes destinadas à questão do emprego reflete uma

35. Ver Theodoro, 1998.

36. Ver Freitas e Montagner, 1997.

clara omissão governamental, expressa sobretudo na negativa em liberar recursos do Tesouro, sob pena de por em risco a política de restrição do gasto público.

Por fim, retornando ao Codefat, deve-se fazer menção à questão da representatividade do Conselho, à luz do que foi discutido anteriormente. Tendo em vista suas características, o Codefat deveria ter preservada sua composição atual. Governo, trabalhadores e, em menor escala, empresários (isso em face da não efetivação da taxa de rotatividade) parecem compor o mosaico de interesses sobre o FAT. Não parece haver, nesse caso, uma questão de sub-representação da sociedade civil. Onde a sociedade civil não está presente, de fato, e o deveria estar, é no MTE. A questão que se coloca passaria menos por um eventual defeito de desenho do Codefat, e mais pela não-efetivação das instâncias previstas, sobretudo o CNTb. Constitui esse último a instância privilegiada para o tratamento da problemática da informalidade, assim como para as outras questões mais gerais concernentes ao mercado de trabalho. Em face da atual estrutura e também por suas características gerais, não é abusiva a focalização do Codefat sobre o chamado setor formal. Essa é sua grande tarefa. O que falta é o outro motor do avião. Em outras palavras, o problema reside principalmente na incompletude da arquitetura atual do aparelho de Estado, a despeito da existência dos corporativismos e de outras deformidades relacionadas ao Codefat, como foi visto ao longo do trabalho.

8 CONCLUSÕES

Nessa parte final, à guisa de conclusão, serão elencados os principais aspectos discutidos ao longo do presente trabalho, assim como algumas ilações dali decorrentes. Deve-se sempre lembrar o caráter exploratório deste estudo, onde se procurou enfatizar os contornos gerais do Codefat, assim como seu papel no âmbito da estrutura governamental. Desse modo, destacam-se os seguintes pontos:

- Que o Codefat é um Conselho dotado de uma grande autonomia e poder de decisão sobre políticas públicas na área de emprego e renda e que essa autonomia técnico-gerencial-administrativa tem uma relação direta com sua função de gestor do FAT, cujo patrimônio ultrapassa os R\$ 60 milhões.
- Que a fonte primária de receita do FAT advém basicamente de contribuições dos trabalhadores, ainda que, atualmente, já surjam opiniões contrárias, forjadas na inobservância da história do PIS-Pasep; além disso, a não-regulamentação da contribuição dos empresários (a taxa de rotatividade) guarda também relação direta com essa nova interpretação, dando conta do PIS-Pasep como uma contribuição social do tipo previdenciária.
- Que o Codefat é uma arena, com representações que, *grosso modo*, compreendem o espectro do “lado formal” do mercado de trabalho; e aí reside a sua importância. Entretanto, o Conselho merece alguns ajustes, sobretudo na redefinição dos limites de ação, preservando-se a independência e a não-cumulatividade de funções como gestão, fiscalização e execução de ações já que isso restringiria as possibilidades de ocorrência de arranjos que beneficiassem mais diretamente a grupos interessados.
- Que o Codefat, na qualidade de “ator”, tem sua posição respaldada principalmente pelo arcabouço legal que lhe conferiu grande autonomia com relação ao

próprio MTE, assim como em face de outras instâncias de peso, caso do Ministério da Fazenda.

Com efeito, por tudo que foi apresentado anteriormente, depreende-se que o Codefat deveria ser um dos pilares da política de emprego. Pela própria característica de sua fonte de financiamento, circunscrita no PIS-Pasep, justifica-se a focalização no setor formal. Mas é preciso ainda que o Estado estabeleça uma outra instância mais universal de políticas de emprego, estruturada a partir do Conselho Nacional do Trabalho (CNTb) – instância prevista no organograma governamental, mas por ora desativada. O CNTb deveria ter, preferencialmente, como fonte de custeio, os recursos do Tesouro.

Em resumo, a história do Codefat é a história de uma institucionalidade que se impõe em meio ao corporativismo e às injunções de ordem política, mas também como afirmação de uma política de participação, ainda que restrita e incompleta. Vislumbrou-se, neste trabalho, de um modo geral, três dimensões da análise do Conselho e suas implicações. Na primeira delas, dentro de uma perspectiva mais interna ao Conselho, observou-se a presença de algumas tensões latentes, mas também o aparecimento de focos de corporativismo entre as instituições com assento, que podem vir a comprometer, em alguns momentos, o bom funcionamento do Conselho. O Conselho “arena” não estaria, portanto, imune à presença de interesses grupais menores. Em segundo lugar, em uma perspectiva intermediária, podem-se observar os limites e as restrições a que está afeto o Conselho, em sua trajetória de afirmação no contexto do próprio MTE; o Conselho “ator” é a própria consolidação desse fórum como elemento atuante no processo decisório das políticas públicas. A dialética “ator-arena” definiria, assim, os espaços e possibilidades do Conselho. Finalmente, partindo de um terceiro ponto de vista, senão macro, ao menos descritivo, de uma engenharia possível face à legislação em vigor, observa-se o papel do Conselho *vis-à-vis* uma estruturação alternativa do Estado para fazer face à questão do emprego, da renda, enfim, da reprodução da força de trabalho como totalidade. Nesse contexto, o Codefat apresentar-se-ia como uma peça dentro de um conjunto maior; uma peça que, por suas próprias características, deveria assumir um papel mais restrito, mas também mais eficaz. Assim, uma melhor compreensão do Codefat, em suas vicissitudes, pressupõe a observância da existência (na prática, não consubstanciada) do CNTb, essa outra institucionalidade a ser resgatada e cuja permanência em estado latente tem um significado maior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1995): «Além do Corporativismo: Interesses organizados e democratização », in Sola L. et Paulani L.M. (org.), **Lições da Década de 80**, São Paulo, USP; Genebra, UNRIST
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (1998): **Sindicatos em Tempos de Reforma**, São Paulo em Perspectiva, vol 12, nº 1, São Paulo, Seade, pp: 03-09
- ALVES, Edgard (org.) (1997): **Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: perspectivas de políticas públicas**, Ipea/Brasília, Vozes/Petrópolis.
- ANDRADE, Dárcio Guimarães de (2000): **Organizações e Centrais Sindicais**, Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3ª. região, Belo Horizonte, 31(61):5-6, Jan/Jul.
- AZEREDO, Beatriz (1998): **Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira**, Col. Teses e Pesquisas, São Paulo, ABET.
- BARROS, Ricardo Paes de (2001): **Uma avaliação da qualidade das avaliações externas do Planfor** (versão preliminar), Ipea, mimeo.
- BERTHOLDO, Darci (s/d): **Participação da cidadania na ação do estado – a experiência do Conselho Nacional do Trabalho**, MTb, mimeo.
- BOITO, JR. Armando (1991): **O Sindicalismo de Estado no Brasil – análise crítica da estrutura sindical**, São Paulo, Unicamp, 1ª. ed.
- CACCIAMALI, Maria Cristina (1992): « A economia informal 20 anos depois » in **Seminário de Geração de Emprego e Renda**, 17-19 nov, Brasília. Anais... Brasília: SAT-DF.
- CNPE/SES/MTb (1978): **As funções do Ministério do Trabalho no campo do Emprego e as funções do Sistema Nacional de Emprego – SINE**, MTb, mimeo.
- CODEFAT (1990): **Regimento Interno do Codefat**, MTb/SPES/Codefat, mimeo.
- CODEFAT (1995): Resolução nº 80 de 19/05/95. MTb/SPES/Codefat, mimeo.
- CODEFAT (1992-2000): Atas das reuniões.
- COMIN, A. (1998): **De volta para o futuro: política e reestruturação industrial no complexo automobilístico nos anos 90**, Annablume, São Paulo.
- DRAIBE, Sonia (1998): **A nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais**, Campinas, NEPP/Unicamp.
- FONSET – **Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (1992): Carta de Brasília**, Brasília, mimeo.

- FREITAS, P. S. et MONTAGNER, P. *et alli* (1997): **Evolução das Inserções Ocupacionais na região Metropolitana de São Paulo, 1988/96**, Série Seminários nº 12/97, Brasília, Ipea.
- GDF/MTb (1992): **Ata do Seminário de Geração de Emprego e Renda**, Brasília, Outubro, mimeo.
- GOHN, Maria da Glória (2001): **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, Col. questões de nossa época, vol. 84, São Paulo, Cortez.
- IBASE/MTb (1998): **Projeto Piloto para a avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (Estado do Espírito Santo)**, Ibase/SPES/MTb.
- IPEA (2001): **Políticas Sociais – acompanhamento e análise – nº 02**, Brasília, Ipea, fevereiro de 2001.
- IPEA (2002): **Políticas Sociais – acompanhamento e análise – nº 04**, Brasília, Ipea, fevereiro de 2002.
- IPEA (2002a): **Políticas Sociais – acompanhamento e análise – nº 05**, Brasília, Ipea, outubro de 2002.
- Ministério do Trabalho (1994): **Legislação FAT**. FAT/SPES/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1994a): **Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil**, Rio de Janeiro, MTb, 22/09/93.
- Ministério do Trabalho (1996): **Programa de Geração de Emprego e Renda**. FAT/SPES/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1996a): **Proger Rural et Pronaf – Programa de Geração de Emprego e Renda**. FAT/SPES/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1997): **Política Pública de Emprego e Renda: ações do governo**, FAT/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1997a): **Avaliação Sintética do Proger no ano de 1996**, SPES/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (1997b): **PLANFOR 1996/98 – Plano Nacional de Educação Profissional: PEQs – Planos Estaduais de Qualificação Parcerias Nacionais e Regionais; Avaliação gerencial: resultados até 31/07/97**, Sefor/MTb, Brasília.
- Ministério do Trabalho (2001): **Informação: Conselho Nacional do Trabalho – CNTb**, mimeo, 27/11/01, Brasília.
- PASSOS, A . F. e CONSTANZI, R.N. (2002): “Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos formais”, in **Políticas Sociais – acompanhamento e análise – nº 04**, Brasília, Ipea, fevereiro de 2002.
- POCHMANN, M., BARRETO, R.M. e MENDONÇA, S.E.A. (1998): **Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas**, São Paulo em Perspectiva, vol 12, nº 1, São Paulo, Seade, pp: 10-23.
- RUA, M. G. (1992): **O mecanismo das câmaras setoriais na implementação da política industrial, 1990-1992**, Ipea, Brasília.

SAT/DF (1992): **Documento Síntese das Discussões dos Grupos no Seminário de Geração de Emprego e Renda**, Brasília, mimeo.

THEODORO, Mário (1998): **Mercado de Trabalho, Exclusão e Ação do Estado: os Limites do Sistema Público de Emprego no Brasil**. Revista Ser Social, nº 3, jul-dez, UnB, Brasília.

THEODORO, Mário (1998a): **L'intervention étatique sur l'informel au Brésil**, tese de Doutorado, Université Paris-I – Sorbonne.

THEODORO, Mário (2001) : “Participação Pública na Gestão das Políticas Sociais: os marcos referenciais para o estudo dos conselhos federais”, in **Políticas Sociais – acompanhamento e análise – nº 02**, Brasília, Ipea, fevereiro de 2001.

VOGEL, A . e YANNOULAS, S.C. (org.) (2000): **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil**, Col. Política Pública de Trabalho e Renda, Unesp, São Paulo.

EDITORIAL

Coordenação
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Patrícia Saraiva Mendes
Marco Aurélio Dias Pires

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira
Rômulo Sófocles de Almeida Panza (estagiário)

Divulgação

Supervisão
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe
Edinaldo dos Santos
Edineide Ramos,
Geraldo Nogueira Luiz
Mauro Ferreira
Marcos Cristóvão
José Carlos Tofetti
Janaína Maria do Nascimento (estagiária)

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares