



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

ANDRÉ LUIS DE ALBUQUERQUE LIMA BEZERRA

**A PARTICIPAÇÃO DE CONSELHOS GESTORES NA FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS: O CASO DO CONSELHO TRIPARTITE E PARITÁRIO DE
TRABALHO E RENDA DA BAHIA ENTRE 2017 E 2021**

Salvador
2023

ANDRÉ LUIS DE ALBUQUERQUE LIMA BEZERRA

**A PARTICIPAÇÃO DE CONSELHOS GESTORES NA FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS: O CASO DO CONSELHO TRIPARTITE E PARITÁRIO DE
TRABALHO E RENDA DA BAHIA ENTRE 2017 E 2021**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório para a obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito, governança e políticas públicas, oferecido pela Universidade Salvador.

Orientador: Dr. José Euclimar Xavier de Menezes.

Salvador
2023

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da
Universidade Salvador UNIFACS

Bezerra, André Luís de Albuquerque Lima

A participação de conselhos gestores na formulação de políticas: o caso do Conselho Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda da Bahia entre 2017 e 2021./ André Luís de Albuquerque Lima Bezerra - Salvador, 2023.

108 f.: il.

Dissertação apresentada ao Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Euclimar Xavier de Menezes.

1. Direito. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Reforma Trabalhista. 5. Pandemia. 6. COVID-19. I. Menezes, José Euclimar Xavier de, orient. II. Título

CDD: 340

ANDRÉ LUIS DE ALBUQUERQUE LIMA BEZERRA

A PARTICIPAÇÃO DE CONSELHOS GESTORES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS: O
CASO DO CONSELHO TRIPARTITE E PARITÁRIO DE TRABALHO E RENDA DA
BAHIA ENTRE 2017 E 2021

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador, aprovada pela seguinte banca examinadora:

José Euclimar Xavier de Menezes - Orientador _____
Doutor em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP
UNIFACS Universidade Salvador

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas _____
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
UNIFACS Universidade Salvador

Laumar Neves de Souza _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Salvador - UNIFACS

Amilcar Baiardi _____
Doutor em Ciências Humanas Economia pela Universidade Estadual de Campinas
- UNICAMP
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 1 de fevereiro de 2023.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio e a confiança depositada em mim por minha família e meus professores, fundamentais para o prosseguimento desta pesquisa.

A meu pai, Antonio, a minha mãe, Gerusa e à minha irmã, Maria agradeço especialmente no âmbito pessoal, já que foram suporte emocional durante períodos de estresse e me ofereceram a infraestrutura material e imaterial necessária para eu completar o meu mestrado, realizado em meio à pandemia da COVID-19.

Ao prof. Dr. José Gileá, coordenador e docente do Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PPGDGPP) da Unifacs, agradeço especialmente o exercício exemplar da posição que ocupa, pois a partir de sua coordenação, todo o corpo discente encontrou a estabilidade necessária para seguir os seus trabalhos, relatos que tive contato em primeira mão, ocupando a posição de líder da turma de 2021 e repassando dúvidas, anseios e problemas enfrentados pela turma ao coordenador.

Ao prof. Dr. Miguel Calmon, docente do PPGDGPP, agradeço as oportunidades que tive ao ser seu aluno, bem como pelo papel desempenhado no desenvolvimento desta dissertação, tendo participado em etapas como Seminário III, qualificação e especialmente como membro da banca da defesa. Guardo a certeza de que tive contato com aspectos fundamentais do direito para desempenhar funções em cargos direcionados à políticas públicas, sendo iluminados e repassados aos alunos a partir de um olhar preocupado com as desigualdade sociais, e com o desenvolvimento de uma legislação justa.

Ao prof. Dr. Laumar de Souza e ao prof. Dr. Amilcar Baiardi, agradeço a participação na qualificação e na banca de defesa desta dissertação, tendo os seus respectivos pareceres impactos estruturantes na forma e no conteúdo do trabalho, sem os quais a configuração final deste ficaria defasada.

Ao prof. Dr. José Menezes, meu querido orientador, um agradecimento especial que vai além da relação formal entre sensei e discípulo. Foi graças à sua solidariedade, à sua perspectiva engajada de mundo, e ao seu talento como orientador que este trabalho se estruturou da forma aqui apresentada. Me alertando para problemáticas filosóficas, políticas e sociais mais profundas com

relação às que eu estou acostumado, esta dissertação e seu autor estariam defasados sem a sua presença. Agradeço também ao convite para compor o Grupo de Pesquisa Políticas e Epistemes da Cidadania (GPPEC), ao qual é líder, e que compõe o meu cotidiano de atividades acadêmicas, sendo um grande espaço de troca de conhecimentos e fabricação de trabalhos científicos.

Dedico esta dissertação às pessoas supracitadas, bem como à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), performando enquanto bolsista CAPES/BRASIL durante o exercício do mestrado.

RESUMO

Esta dissertação tem como tema a política de emprego no Estado da Bahia no contexto entre a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19. O objeto empírico consiste no Conselho Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda da Bahia (CETER) entre os anos de 2017 (primeiro ano de vigência da Reforma Trabalhista) e 2021 (primeiro ano de decorrência da pandemia da COVID-19). Partindo do tema elencado, e visando abordar aspectos de governança no federalismo brasileiro, o problema de pesquisa evidenciado consiste na rigidez orçamentária dos entes federados brasileiros e sua influência na formulação das políticas de emprego. Desta forma, a questão de pesquisa que surge indaga: como o CETER participou da formulação da política de emprego do Estado da Bahia entre os anos de 2017 e 2021? Visando responder à esta questão, o objetivo geral do trabalho é sistematizar as deliberações ocorridas no CETER, visando verificar sua participação na formulação da política de emprego do Estado da Bahia no período destacado. O primeiro objetivo deste trabalho é problematizar a formulação de políticas de emprego a partir da trajetória do CETER entre os anos de 2017 e 2021. O segundo objetivo específico deste trabalho é analisar documentos oficiais (atas, leis e resoluções) relacionados às reuniões do CETER, bem como dados estatísticos ocupacionais do Estado da Bahia. Ao estudar a dinâmica dos entes federativos diante da presença de uma política, o trabalho consiste em uma pesquisa exploratória, tendo sua metodologia aspectos exclusivamente qualitativos, dada a análise documental dos seguintes documentos públicos: Regimento Interno do CETER; Novo Marco Regulatório do Sine (Lei nº 13.667/2018); Lei 14.099/19, correspondente à criação do Fundo Estadual do Trabalho (FET); vinte e oito (28) atas das reuniões ordinárias do CETER entre os anos de 2017 e 2021; bem como uma entrevista com o presidente do CETER no biênio 2021-2022. Os resultados preliminares apontam para uma cobertura significativa da política analisada, ao mesmo tempo em que tal política é insuficientemente regulada. A conclusão do estudo é que o Conselho analisado desempenhou o papel de indutor de políticas em sua população, mas conforma um quadro federativo instável e que não contribui para a redução consistente das desigualdades regionais e para a divisão efetiva do poder entre os governos locais, princípios-base de uma federação.

Palavras-chave: Políticas públicas; Federalismo; política de emprego; reforma trabalhista; pandemia; COVID-19.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme the employment policy in the State of Bahia in the context between the Labor Reform and the COVID-19 pandemic. The empirical object consists of the Tripartite and Parity Council for Labor and Income of Bahia (CETER) between the years 2017 (first year of validity of the Labor Reform) and 2021 (first year as a result of the COVID-19 pandemic). Starting from the listed theme, and aiming to address aspects of governance in Brazilian federalism, the highlighted research problem consists of the budgetary rigidity by which the Brazilian federal entities conduct expenditures on employment policy. In this way, the research question that arises asks: how did CETER participate in the formulation of the employment policy of the State of Bahia between the years 2017 and 2021? Aiming to answer this question, the general objective of the work is to systematize the deliberations that took place in CETER, aiming to verify its participation in the formulation of the employment policy of the State of Bahia in the highlighted period. The first objective of this work is to problematize the formulation of employment policies from the trajectory of CETER between the years 2017 and 2021. The second specific objective of this work is to analyze official documents (minutes, laws and resolutions) related to CETER meetings, as well as occupational statistical data from the State of Bahia. By studying the dynamics of federal entities in the face of the presence of a policy, the work consists of an exploratory research, having its methodology exclusively qualitative aspects, given the documental analysis of the following public documents: CETER Internal Regulations; New Sine Regulatory Framework (Law No. 13,667/2018); Law 14.099/19, corresponding to the creation of the State Labor Fund (FET); twenty-eight (28) minutes of CETER's ordinary meetings between the years 2017 and 2021; as well as an interview with the president of CETER in the 2021-2022 biennium. Preliminary results point to a significant coverage of the analyzed policy, at the same time that such policy is insufficiently regulated. The conclusion of the study is that the Council analyzed played the role of inducing policies in its population, but conforms to an unstable federative framework that does not contribute to the consistent reduction of regional inequalities and to the effective division of power among local governments, principles -base of a federation.

Keywords: Public policies; Federalism; employment policy; labor reform; pandemic; COVID-19.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CETER	Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda do Estado da Bahia
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COVID-19	Coronavírus
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMT-RJ	Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
EaD	Ensino à Distância
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FET	Fundo Estadual do Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMO	Programa de Intermediação de Mão-de-Obra
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPs	Instituições Participativas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
MPs	Medidas Provisórias
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Plano de Ações e Serviços
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Planfor	Plano Nacional de Formação Profissional
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PPE	Programa de Proteção ao Emprego
PPA	Plano Plurianual
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SD	Seguro-Desemprego
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UNIFACS	Universidade Salvador

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo Analítico	87
-----------------------------------	----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Admissões, desligamentos e saldo por Território de Identidade do Estado da Bahia – Abril de 2020	64
Mapa 2 - Admissões, desligamentos e saldo por Território de Identidade do Estado da Bahia – Abril de 2022	65

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desocupação, Brasil, jan-fev-mar 2012 – jan-fev-mar 2022 46

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA E A INFLUÊNCIA DO REGIME POLÍTICO E DA FORMA DE ESTADO NO DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS	22
1.1 A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	33
1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988, A ESTRUTURA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	37
2 O DIREITO DO TRABALHO BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR	42
2.1 ASPECTOS DA POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL DO SÉCULO XX	46
2.2 A POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL EM TEMPOS DE REFORMA TRABALHISTA E PANDEMIA DA COVID-19	59
3 A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE EMPREGO BRASILEIRA	71
3.1 O HISTÓRICO DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL	79
3.2 A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TRIPARTITE E PARITÁRIO DE TRABALHO E RENDA-BA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE EMPREGO ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2021	85
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS	104

INTRODUÇÃO

Um trabalho científico cujo tema é a formulação de políticas públicas em federações necessita de recortes analíticos claros, uma vez que se trata de um assunto com variáveis políticas, jurídicas, econômicas e sociais. O caráter das variáveis envolvidas demanda procedimentos e protocolos de análise recomendados para a formulação dos enunciados, das proposições de exame, bem como do manejo de teorias e autores elencados para iluminar o objeto investigado. Esta dissertação tem aderência ao mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS), vinculada à linha de pesquisa “Políticas públicas e desenvolvimento”, voltada para a elaboração de políticas públicas. A proposta de investigação que conduz o presente relatório é mobilizar questões da Filosofia e da Ciência Política contemporânea para expor problemas de aspectos da organização legal e institucional relativa à política de emprego no Brasil, e dessa forma analisar parte da dinâmica orçamentária e política do país que diz respeito à participação dos entes subnacionais na política de emprego.

No entanto, o foco sobre tal temática demanda não só o esclarecimento das diretrizes teórico-metodológicas a serem seguidas, mas a localização espaço-temporal das problemáticas pontuadas, o que, quanto à presente pesquisa, se refere às influências que rupturas legais ou crises socioeconômicas como a Reforma Trabalhista e a pandemia do coronavírus (COVID-19) exerceram sobre a dinâmica da política de emprego brasileira, o que implica uma escolha de direcionamentos e objetivos que suportem a envergadura do tema. Esta localização se harmoniza com o título proposto à pesquisa na medida em que o ano de 2017 marca o primeiro ano de vigência da Reforma Trabalhista, e o ano de 2021 marca o primeiro ano após o registro da COVID-19 no Brasil, não podendo esta pesquisa se estender para além destes recortes, dada a duração da execução das atividades propostas na grade curricular do curso de pós-graduação ao qual se vincula.

Esta pesquisa, tendo como objeto de estudo o Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda do Estado da Bahia (CETER), considera, antes de tudo, a importância da contextualização, bem como de

indicar os âmbitos analíticos a serem percorridos neste trabalho. O CETER, espaço de disputas políticas em torno de decisões próprias da gestão pública da mão-de-obra, é entendido enquanto o âmbito local do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), instituído pela Lei nº 7.998/90. O CODEFAT administra o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), recurso repassado atualmente pelo Ministério da Economia e que financia uma diversidade de programas e ações: Abono Salarial; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); Programa de Intermediação de Mão-de-Obra (IMO); Programa de Proteção ao Emprego (PPE); Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); Qualificação Profissional; Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Seguro Desemprego (SD). São competências do CODEFAT: administrar a elaboração de diretrizes para programas, alocação de recursos, e controlar a execução das políticas de trabalho, emprego e renda.

Tal arranjo institucional tem como princípio, ao servir o trabalhador, fazer a intermediação de mão de obra e a habilitação ao seguro-desemprego, bem como encaminhar o usuário para cursos de qualificação profissional – presenciais ou digitais/remotos -. Tais ações mostram a evidente relação do objeto desta pesquisa com o estudo da gestão da mão-de-obra. O CODEFAT tem instâncias colegiadas nos Estados do Brasil, a exemplo dos Conselhos Estaduais de Emprego, sendo instâncias de caráter permanente e deliberativo, constituídos de forma tripartite e paritária, entre representantes dos empregados, dos empregadores e do governo.

A partir da consideração da forma pela qual o CETER age diante da dinâmica federalista brasileira, é preciso diferenciar os problemas que se sobressaem na relação entre o governo central e os governos subnacionais. O problema de pesquisa elencado é a rigidez orçamentária dos entes federados brasileiros e sua influência na formulação das políticas de emprego. Ao considerar tal problema, a presença do CETER em tal contexto de gastos, enquanto instância deliberativa que em tese guarda a função de articular de modo plural vertentes de condução de políticas, leva à seguinte questão de pesquisa: como o CETER participou da formulação da política de emprego entre

os anos de 2017 e 2021? Tal questão demanda a consideração de perspectivas que diferem de lógicas ultrapassadas de intervenção estatal exclusiva e unilateral, em direção a abordagens sobre a coordenação de políticas no Brasil, fenômeno este que envolve a importância não só do governo central, mas que destaca os governos subnacionais como participantes na formulação das ações e programas públicos.

Este trabalho expõe a dinâmica política do CETER entre os anos de 2017 e 2021, tendo como objetivo geral sistematizar as deliberações ocorridas em tal instância, visando verificar sua participação na formulação da política de emprego brasileira no período destacado. Importa evidenciar o fato de que esta pesquisa não direciona seus esforços para a análise da diversidade de atores políticos e sociais presentes, sua emergência ou influência em tal espaço. A atenção se direcionou à dinâmica institucional do Conselho e ao modo como seus dirigentes o conduziram diante de estímulos e constrangimentos estatais e contextuais.

Dessa forma, tendo como primeiro objetivo específico primeiro objetivo deste trabalho problematizar a formulação de políticas de emprego a partir da trajetória do CETER entre os anos de 2017 e 2021, e como segundo objetivo específico a análise de documentos oficiais (atas, leis e resoluções) relacionados às reuniões do CETER, bem como dados estatísticos ocupacionais do Estado da Bahia, o estudo em questão procurou contribuir com a visualização não apenas das funções, atribuições, competências e histórico recente de ações de tal Conselho, mas da maneira pela qual uma instância governamental estadual consegue agir diante da organização do federalismo brasileiro e de suas influências (por vezes estimulantes, e por vezes constrangedoras) nas esferas subnacionais participantes da formulação de ações e programas estatais.

A relevância e a justificativa da análise aqui conduzida ocorre na medida em que o CETER é uma instituição intimamente envolvida nas transformações que são operadas no mundo do trabalho e que vêm trazendo toda a sorte de sortilégios para aqueles que vivem da venda da sua força de trabalho, situação essa que exige que o Estado atue. Com efeito, o Estado da Bahia (âmbito de atuação do CETER) apresenta indicadores de mercado de trabalho muito fragilizados, conformando-o enquanto campo privilegiado de atuação para o referido conselho.

A metodologia do trabalho é de cunho exclusivamente qualitativo. As técnicas qualitativas formam um ferramental que possibilita uma melhor diferenciação do objeto estudado. O estudo realizou análises de documentos públicos a exemplo do regimento CETER, do Novo Marco Regulatório do Sistema Nacional de Emprego (Sine) (Lei nº 13.667/2018), da Lei 14.099/19, correspondente à criação do Fundo Estadual do Trabalho (FET), de atas das reuniões ordinárias do CETER entre os anos de 2017 e 2021, bem como uma entrevista com o presidente do CETER no biênio 2021-2022. Vale pontuar que o autor desta pesquisa solicitou entrevistas com a ocupante do cargo de presidência do CETER no ano de 2017 (representante da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte - SETRE), assim como a ocupante do mesmo cargo no biênio 2018-2020 (representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia), bem como com diversos conselheiros presentes nas reuniões do órgão, somente obtendo retorno positivo em uma solicitação.

Quanto aos critérios metodológicos e às possibilidades analíticas que fundamentam este trabalho, a produção recente sobre instituições políticas participativas brasileiras revela diversas possibilidades. A partir das dimensões de análise propostas em Pires (2011), os caminhos analíticos vão desde o estudo da representação política dentro das instituições participativas, até o estudo das estratégias dos atores no interior dessas instituições. Para os fins específicos deste trabalho, apenas duas dimensões serão incorporadas centralmente em seu Modelo Analítico: a dimensão de análise que diz respeito ao estudo dos “desenhos institucionais” – que possibilita a análise tanto da composição dos espaços das audiências como da metodologia pela qual elas foram conduzidas -; e a dimensão referente aos “contextos e ambientes”, sendo importante para localizar a experiência estudada nos contextos social e político do Estado da Bahia, entre os anos de 2017 e 2021. Uma descrição mais detalhada da operacionalização do Modelo Analítico desta pesquisa será mais bem detalhada no item 3.2, onde irá se expor uma análise documental, realizada a partir dos critérios de tal modelo, inspirado em Pires (2011), referência para a área de análise documental de instituições políticas.

A pesquisa está organizada em três capítulos divididos nos seus respectivos subcapítulos, além desta Introdução: no Capítulo 1, foi realizada a exposição de três conceitos fundamentais delineados para proceder o

andamento do trabalho, tendo em vista o seu auxílio para a operacionalização das análises contextuais e qualitativas. O primeiro conceito é o de democracia, sendo destacados os principais teóricos da Filosofia e da Ciência Política expositores dos paradigmas que marcaram a construção histórica deste conceito, como o elitismo democrático, o deliberacionismo e o participacionismo. Contrapondo visões da democracia enquanto um método ou enquanto um objeto de estudo que demanda uma perspectiva multidimensional, a exortação de tal conceito implica a atenção ao modo pelo qual a governança democrática é exercida, o que leva ao segundo conceito fundamental a este trabalho, o conceito de federalismo. Sendo caro à análise da estabilidade e da construção de políticas, o estudo de tal conceito, aliado à exposição do terceiro conceito fundamental, o conceito de instituições, é de suma importância para a o desenho institucional burocrático brasileiro, sendo caro também para a percepção do papel do Direito na formulação das ações e programas governamentais.

Dando prosseguimento à exposição teórica destes três principais conceitos, o item 1.1 do Capítulo 1 evidenciará que uma política pública precisa ser entendida para além das leis que a conformam, sendo primordial a análise do ativismo normativo que a União exerce na regulação da maioria das políticas no Brasil. Dessa forma, o item 1.2 do Capítulo 1 contribuirá para a visualização da divisão das competências dos entes federativos brasileiros, bem como dos mecanismos institucionais que estruturam tal dinâmica e os problemas políticos que a compõem, como a rigidez orçamentária. Na medida em que este capítulo traz sustentação para defesa do argumento de que os entes federados brasileiros são fundamentais para o ciclo de políticas, e a estrutura de repartição de competências presente na Constituição de 1988 determina as funções de tais entes, a associação entre a desigualdade regional e a desigualdade social procurará ser realizada, tanto no âmbito do modo de condução da austeridade fiscal dos entes, quanto no âmbito de sua influência nos indicadores sociais, reproduzindo constrangimentos à formulação de políticas de emprego nos governos estaduais.

O Capítulo 2, de caráter contextual, exerce um papel complementar ao Capítulo 1, de caráter teórico, na medida em que realiza uma análise do Direito do Trabalho e do princípio da proteção ao trabalhador no desenho da política de emprego brasileira, objeto evidenciado no item 2.1 do Capítulo 2. Dessa forma,

no seu decorrer, uma análise extensa de tal política será realizada, considerando aspectos macroeconômicos, mas também especificidades do mercado de trabalho brasileiro – como a crônica permanência de altos índices de desemprego e informalidade na população economicamente ativa -, levantando novamente questões sobre a governança democrática vigente no país neste âmbito, assim como a influência de organismos transnacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) com sua Agenda do Trabalho Decente, e a Organização das Nações Unidas (ONU) com seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Neste sentido, o item 2.2 do Capítulo 2, ao expor a influência de contextos de rupturas legais e crises socioeconômicas como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19 na dinâmica jurídica e política do país, procura fundamentar uma relação entre os problemas socioeconômicos que atingiram o país num contexto recente e os problemas federativos que estruturam a dinâmica institucional brasileira, tendo como resultado variações no exercício da formulação de ações e programas governamentais. Sendo assim, o argumento sustentado neste capítulo chama a atenção para a importância não só de diretrizes jurídicas, mas dos representantes políticos para a formulação das ações e programas governamentais, sendo fundamental a análise dos espaços nos quais tais representantes atuam.

De forma a unificar as problemáticas supracitadas, o Capítulo 3 disserta sobre o papel dos entes federados brasileiros na política de emprego, expondo as suas configurações institucionais, as possíveis influências que os governos subnacionais têm na dinâmica política do país sob forma de regimes de normatização, e como a governança ocorre para além da perspectiva da União. Já no item 3.1 do Capítulo 3, essa mudança de perspectiva destaca o papel dos Conselhos gestores no Brasil, trazendo o histórico de tais instâncias no país, bem como seu papel deliberativo e distributivo, considerando a sua influência na alteração de indicadores sociais e econômicos. De maneira à caminhar para a conclusão do trabalho, o item 3.2 do Capítulo 3 procura relacionar a democratização conceituada no corpo do texto, o desenvolvimento social apontado como horizonte e a garantia dos direitos trabalhistas da população brasileira, sustentando o argumento de que os representantes políticos são fundamentais não só na formulação de ações a programas governamentais, mas

na vocalização do interesse público, e para isso analisa precisamente a participação do CETER na política de emprego brasileira. É retomada a lente teórica do deliberacionismo, a reconsideração do problema da rigidez orçamentária dos entes federados brasileiros, bem como a execução do Modelo Analítico para a análise dos documentos públicos relativos ao Conselho, assim como dos indicadores econômicos da população do Estado analisado.

As Considerações Finais retomam o raciocínio traçado no decorrer do trabalho, na medida em que expõem o produto aqui proposto e suas intenções. Articulando âmbitos analíticos como a democratização dos recursos, o desenvolvimento social e a garantia dos direitos trabalhistas, analisando problemáticas que envolvem o controle da União sobre os entes subnacionais, a pesquisa elenca como resultados preliminares a existência de um controle altamente normativo existente por parte deste ente federado, porém pouco eficaz.

A pontuação do fato de esta pesquisa não se tratar de um estudo sobre atores, mas sobre uma dinâmica institucional se faz necessária, na medida em que se optou por fazer análises teóricas e documentais que justificassem a evidência de organogramas das instituições, e não da maneira pela qual atores agem diante de tais organogramas. Com efeito, as poucas informações das atas, bem como a indiferença dos responsáveis institucionais às solicitações de entrevistas impuseram à pesquisa a se resumir à pontuação da estrutura do órgão estudado (o fato de ser tripartite), e ao relato de um único ator que retornou positivamente quando demandado à entrevista, a saber: o presidente do CETER no biênio 2021-2022 (representante da SETRE, a quem expressamos a gratidão pela cooperação com a produção de conhecimento, tarefa inerente ao mundo acadêmico-científico). A pesquisa se desenvolve diante do referencial escolhido, da limitação dos questionamentos propostos, bem como na maneira pela qual os resultados foram aqui expostos, tanto em seu âmbito analítico, quanto contextual e, num primeiro momento aqui transcorrido, o âmbito teórico.

1 TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA E A INFLUÊNCIA DO REGIME POLÍTICO E DA FORMA DE ESTADO NO DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS

As teorias sociais contemporâneas que estudam a influência da democracia na formulação das políticas públicas se destacam pela crítica à restrição analítica do estudo do ciclo tradicional de políticas – formulação, implementação e avaliação – e pela defesa da ampliação das abordagens em direção a questões não só legal-burocráticas, mas também político-partidárias. Desde o surgimento do modelo da democracia liberal ocidental a partir do século XVIII, sua função de aproximar os cidadãos das decisões políticas vêm se desenvolvendo, e o desafio de estudar tal fenômeno se tornou cada vez mais complexo, dado que interpretar os fatos históricos, analisar as diversas instituições dos sistemas políticos, e identificar as mais variadas formas de governo são objetos científicos que implicam metodologias particulares. Trazendo à tona diversas configurações de como esses objetos de análise são agrupados nas escolas dedicadas à sua teorização, Pateman (1992) analisa as principais vertentes da teoria democrática, dividindo-as em: teoria liberal-pluralista; teoria deliberacionista; e teoria participacionista. Contudo, ainda compõem o amplo leque de teorias sobre a democracia, como sinaliza Miguel (2005), os chamados republicanistas cívicos e os multiculturalistas. Para os objetivos desse trabalho, esta seção se concentrará nas três primeiras vertentes.

Segundo Pateman (1992) a vertente da teoria democrática dominante na produção científica é a teoria contemporânea, também chamada por Miguel (2005) de vertente liberal-pluralista. Tal vertente é influenciada por teóricos como Joseph Schumpeter (1883-1950), e tem como principais discípulos Bernard Berelson (1912–1979), Robert Dahl (1915–2014), Giovanni Sartori (1924–2017) e Harry H. Eckstein (1924–1999). Para Pateman (1992), tais teóricos estruturam suas análises a partir de dois pontos: o apreço pela estabilidade das democracias e o alerta para os perigos da ampliação da participação política, como também destaca Miguel (2005):

Para que o sistema funcione [...] os cidadãos comuns devem se contentar com o papel que lhes é cabido: votar a cada quatro ou cinco anos e, no intervalo, obedecer sem pestanejar às ordens

que, eles imaginam, de alguma forma também emanaram de sua vontade. (MIGUEL, 2005, p. 9).

Numa obra clássica para a teoria liberal-pluralista da democracia, Schumpeter (1943), sinaliza que a democracia seria apenas um método para se chegar a decisões legislativas e administrativas, na qual os únicos meios para a participação política seriam o sufrágio e a discussão. O autor via como impossível qualquer outro tipo de instância de participação política em regimes democráticos exceto o sufrágio periódico, por conta, entre outros fatores, das dimensões geográficas e populacionais dos Estados modernos que, segundo o autor, inviabilizariam outras espécies de mecanismos participativos. Segundo o autor, aqueles que podiam manifestar suas preferências no sufrágio escolheriam líderes políticos que competiam entre si e que visavam a eleição ou a reeleição com vistas a serem eleitos, se eximindo de outro tipo de participação, premissa que fundamenta a ausência de necessidade de construção de alternativas de participação além do sufrágio. Estaria aí, segundo Schumpeter, o limite da participação política dos cidadãos nas democracias liberais: o sufrágio periódico.

Foi Schumpeter, como lembra Pateman (1992) quem primeiramente cunhou o termo teoria clássica da democracia, criticando suas concepções fundamentais - vontade do povo e bem comum - assim como defendeu a superação dos teóricos que eram enquadrados como tais, sendo esse discurso também reproduzido por vários de seus discípulos. Um desses discípulos foi Dahl, que enxergava a democracia enquanto um ideal inatingível, e encarava os sistemas políticos de sua época mais próximos a esse ideal como poliarquias. Dahl (2015), apesar de fazer um extenso detalhamento do que seriam a participação e a oposição pública – elementos que compõem uma poliarquia – defende que uma poliarquia é formada por arranjos institucionais centrados no processo eleitoral, em que ocorreria a competição por votos entre líderes políticos. O autor argumenta que, visando-se a estabilidade da democracia, seria preciso um consenso mínimo das regras democráticas, pelo menos entre os líderes políticos que disputam o voto dos eleitores. Os perigos do aumento da participação cidadã estariam justamente nesse ponto: na medida em que esse aumento insere grupos cada vez mais amplos para o interior da política, o consenso a respeito das normas tende a não ser mais o mesmo que era antes

dessa inserção, o que poderia, dessa forma, incentivar o declínio da estabilidade de uma poliarquia.

Em suma, para os teóricos liberal-pluralistas da democracia, o papel do cidadão é encarado como algo passivo, sendo analisado segundo o âmbito de instituições eleitorais a nível nacional, porque as dimensões analíticas schumpeterianas partem da estrutura institucional nacional de um Estado moderno. Sendo assim, para os fins deste trabalho, é oportuno destacar outra vertente da teoria democrática que, diferentemente da corrente liberal-pluralista, valoriza o âmbito institucional local, analisa os acordos entre os representantes – não só a competição e o conflito entre eles -, repensa os mecanismos de influência do representado sobre o representante - para além do sufrágio periódico - e confere um caráter ativo para a participação do cidadão.

Os chamados teóricos deliberacionistas, inspirados em Jürgen Habermas (1929-), segundo Miguel (2005), rompem com a concepção de democracia centrada enquanto um método de agregação de preferências individuais e limitada ao sufrágio periódico. Os deliberacionistas argumentam que as preferências dos cidadãos são construídas de forma contínua, por meio de interações com esferas públicas, envolvendo debates mútuos, deliberações e ações comunicativas, não estando limitadas à lógica eleitoral. A intenção destes autores é criticar o entendimento dos teóricos liberal-pluralistas acerca da formação das preferências e da participação política, sendo tais preferências não apenas manifestadas periodicamente no sufrágio, e nem a participação política algo restrito às elites.

A vertente da teoria democrática que é, ao mesmo tempo, crítica à vertente liberal-pluralista e que incorpora uma valorização da representação política - pressuposto dos liberal-pluralistas-, é a teoria participativa inspirada em Jean-Jacques Rousseau (1712–1778), e John Stuart Mill (1806–1873). Segundo Pateman (1992), os teóricos dessa vertente afirmam que a participação política é mais do que um caminho institucional ao cidadão para realizar periodicamente uma escolha de representantes, demandando a análise de outros âmbitos além do processo eleitoral, e ainda sinalizando a importância de entender a participação política relacionada diretamente com a contínua fabricação das leis. Ainda segundo Pateman (1992), Rousseau sustentaria que a participação do cidadão na formação das leis seria um fator crucial para gerar a estabilidade do

regime democrático - tão defendida pelos teóricos liberal-pluralistas. Uma vez acordado um sistema que garanta a participação ampliada aos cidadãos, tal sistema progressivamente se tornaria sustentável e estável, porque os cidadãos formulariam gradualmente consensos e depositariam maior legitimidade com relação as leis aprovadas, já que teriam a oportunidade de participar de sua formação.

Ao lado de Rousseau, como afirma Pateman (1992), Stuart Mill sustenta uma tese de que a participação do cidadão tem caráter ativo, e a participação a nível local é vista como um complemento à participação a nível nacional, pois proporcionaria experiências de familiaridade e entendimento político ao indivíduo. Neste sentido, há de se destacar a premissa dos teóricos participativos de que, se os interessados em participar forem expostos a oportunidades de participação, ela não oferecerá riscos para a estabilidade do regime democrático. Essa garantia de participação, como ressalta ainda Pateman, não seria um obstáculo à estabilidade do sistema, tampouco desafiaria a lógica representativa do governo assim caracterizado:

Onde um sistema [...] permitisse a participação, tanto nos níveis mais altos quanto nos mais baixos, haveria um espaço para que o indivíduo participasse diretamente de uma ampla variedade de decisões, fazendo parte, ao mesmo tempo, de um sistema representativo; uma coisa não exclui a outra. (PATEMAN, 1992, p. 145).

Parte-se da ideia, portanto, de que há uma complementariedade, e não um antagonismo entre um modelo participativo e um modelo representativo. Sendo assim, a presente pesquisa pretende identificar na realidade brasileira aquilo que ocorre teoricamente no âmbito da teoria participativa, e encara como emblemática a experiência da Assembleia Nacional Constituinte brasileira ocorrida entre os anos 1987 e 1988, cujo resultado é a Constituição de 1988, originária de instituições promotoras da participação popular. Nesse episódio da vida política brasileira fica claro como as conclusões da teoria liberal-pluralista se mostram limitadas, e, ao mesmo tempo, como as conclusões da teoria deliberacionista e da teoria participativa se mostram pertinentes. É com a intenção de realçar contribuições essenciais da teoria liberal-pluralista e, ao mesmo tempo, aproveitar apontamentos da teoria deliberacionista e da teoria

participativa, que a presente pesquisa analisa a democracia representativa brasileira, tendo como foco as demandas e institucionalização de um tipo de instituição participativa, os Conselhos gestores de políticas.

Sá e Silva, Lopez e Pires (2010), ao evidenciarem tradições teóricas que secundarizam o papel da democracia em estudos sobre a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda, pontuam que arranjos institucionais fundamentais para as relações políticas numa nação raramente têm espaço em tais agendas de pesquisa. Ao estudar aspectos do sistema representativo – partidos políticos e entidades profissionais -, do sistema participativo – instituições que proporcionam a escuta de entidades sociais e de cidadãos interessados - e do sistema de controles da burocracia – controladorias e tribunais -, os autores analisam barganhas relativas à distribuição de cargos nos órgãos públicos, de alocação das cadeiras do Parlamento após o processo eleitoral, e a influência destas questões na formulação das políticas públicas. De forma complementar, a mobilização do estudo de dimensões teóricas relativas à representação de interesses nos conselhos gestores de políticas chama a atenção para reflexões sobre o caráter participativo do regime político brasileiro.

Problematizando dimensões técnicas e políticas, Sá e Silva, Lopez e Pires (2010) argumentam que determinados conjuntos de instituições, como eleição da presidência de Conselhos, escolhas de representantes, as capacidades técnicas e políticas das instituições envolvidas no ciclo de políticas, e as formas de gestão de recursos impactam na barganha política e na representação de interesses, influenciando na variação do desempenho das políticas implementadas no país. Desta forma, estudar a relação entre o regime político e a formulação de políticas é encarar os partidos políticos como instituições fundamentais na mediação entre o Estado e a sociedade. Portanto, compreender a democracia em seu aspecto não só jurídico-processual, mas político-contingente – o que implica encará-la como algo em constante transformação – é ampliar os horizontes para os contextos sociais e para o caráter da governança nos processos de tramitação de políticas.

Quanto ao conceito de governança, Gonçalves (2021) expõe o entendimento particular que tal conceito ganha diante de um conceito semelhante como governabilidade. Ressaltando as conexões entre ambos, o autor destaca que a governabilidade é mais restrita à dimensão estatal do

exercício do poder político, enquanto a governança envolve articulações conjuntas entre diversos atores políticos e sociais que interagem nos âmbitos internos e externos dos sistemas políticos e econômicos. Em meio a diversas questões relativas ao papel do regime político democrático na tramitação de políticas públicas a partir de marcos constitucionais e conceituais, como ir além do direito posto? Como ir além do ciclo de políticas? Tais questões são fundamentais para pensar não só o âmbito jurídico estritamente, mas para proposições de devidas conexões com o âmbito da ciência política.

Em se tratando não só de digressões estratégicas acerca do conceito de democracia e da influência do regime político na formulação de políticas públicas, discutir o conceito de federalismo e sua função de limitação ao poder instituído num trabalho localizado na temática das políticas públicas demanda questionamentos sobre a influência da forma de Estado na tramitação das políticas. Especialistas da Ciência Política como Costa (2010) e Arretche (1996) revelam um quadro complexo de contradições no que tange à forma de Estado vigente, problematizando elementos centralizadores e descentralizadores presentes na lógica política do país. Costa (2010), ao analisar a forma de Estado federativa vigente no Brasil, diferencia os conceitos de federalismo e de federação, apresentando o pano de fundo institucional da dinâmica política brasileira:

Quando dizemos Federação, estamos nos referindo a um Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia dentro de um mesmo espaço territorial cujo monopólio da coerção legítima, e, portanto, a soberania, é exercido por um único corpo político: o governo federal. Quando usamos a palavra federalismo, estamos fazendo referência a um princípio de organização política. (COSTA, 2004, p.730).

A partir de diretrizes institucionais – contidas nas Constituições – relativas à forma de Estado, os atores – políticos, sociais, e econômicos, de natureza pública ou privada – apresentam variadas formas de agir, tanto competitiva quanto cooperativamente, na construção das políticas públicas. Segundo o autor, partindo de valores como liberdade, igualdade e eficácia, o princípio

federativo possui diferentes configurações nos diferentes países nos quais é instituído. No caso brasileiro, a construção de seu Estado nacional, democrático e federativo, a partir da década de 1980 apresenta historicamente um quadro defasado relativo à comunidade internacional.

Em seu desenvolvimento, o federalismo brasileiro não esteve associado necessariamente com a implementação da democracia, estando refém de um movimento pendular entre processos de centralização autoritária e processos de descentralização descoordenada. Dessa forma, argumenta Costa (2004), a Federação brasileira apresenta uma instabilidade crônica, e o problema desta instabilidade reside na ineficácia que causa à construção das políticas. As causas desta instabilidade estariam no paradoxal convívio entre interesses centrais dotados de muitos recursos e o predomínio de determinados interesses estaduais e municipais no quadro político brasileiro, tendo como produto um federalismo tendencioso a determinados entes subnacionais. Dada esta instabilidade, e com a União ainda desempenhando um papel estratégico, a lógica federativa brasileira carece de instituições de coordenação e integração de políticas que incluam Estados e Municípios não apenas na execução das políticas, mas no âmbito do planejamento e do financiamento compartilhado, dividindo assim, mais do que competências, abarcando até mesmo o compartilhamento de responsabilidades.

Problematizando a associação necessária entre federalismo, democracia e eficácia na construção de políticas, Arretche (1996), a partir da reforma do Estado brasileiro conduzida nos anos 1980, questiona a premissa de que os princípios federalistas causariam a democratização do Estado, o esvaziamento das funções do governo central e a redução do patrimonialismo. O problema das associações desta premissa reside no fato de que, se tomadas como necessárias, levariam à conclusão de que a Constituição de 1988 exprimiria por si só um desenho institucional que fortalece capacidades institucionais e administrativas dos entes subnacionais, o que não se verifica na realidade federativa brasileira. O argumento da autora é o de que a concretização dos princípios federativos depende menos da escala das instituições políticas do que dos meios que possibilitam a efetivação de tais instituições.

Revelando um obstáculo notório tanto para a concretização dos princípios federalistas quanto para a construção das políticas, qual seja, a histórica

centralização política no Brasil, Arretche (1996), apesar de pontuar o fato de que tal dinâmica centralista das instituições brasileiras ter criado órgãos administrativos dotados de corpos burocráticos capazes de formular políticas modernizadoras para o país, sinaliza a simultânea presença da cooptação nestas instâncias. Enquanto principal fator de constrangimento à concretização dos princípios federalistas, a cooptação política passa ao largo do fortalecimento das capacidades administrativas dos entes subnacionais paradoxalmente de fato fortalecidas ao longo do histórico do federalismo brasileiro, e age de forma a dificultar a democratização do Estado, o devido fortalecimento dos governos subnacionais e a redução do patrimonialismo. Dessa forma, o contexto atual de crise das capacidades estatais na resolução de problemas sociais têm raízes profundas que estão relacionadas ao comportamento das elites políticas que agem a partir dos textos constitucionais, cooptam os diversos atores políticos, e que, como releva Arretche (1996), alimenta um amplo leque de desigualdades na formulação e implementação das distintas políticas setoriais, nos resultados da implementação e na qualidade dos serviços prestados nas mais diversas instituições.

Portanto, o federalismo pode ser considerado um movimento, sendo as instituições políticas vigentes a expressão do movimento federalista diante de uma Constituição. Contudo, como se conformam essas instituições? Quais atores políticos as orientam? O que são os partidos, evidentes protagonistas na agenda política de um país? Qual a sua função? Tais questionamentos são fundamentais para o entendimento não só do federalismo brasileiro, que é a expressão do conteúdo da Constituição de 1988, mas dos atores que conduzem este federalismo, expressão do modo de desenvolvimento das instituições responsáveis pelas políticas públicas no país.

As diversas vertentes da filosofia política contemporânea que discutem os regimes democráticos analisam desde fenômenos políticos comportamentais a fenômenos institucionais, atravessando-os com debates sobre democracia direta, representativa e participativa. De forma aplicada, tal debate pode ser feito sob o pano de fundo das instituições conformadoras do desenho institucional da formulação das políticas públicas, cuja função é a de relacionar o regime político vigente com a forma de Estado associada, e que intermedeiam as Constituições e a ação dos agentes políticos, como os Conselhos gestores de políticas. Tais

perspectivas podem ser guiados por trabalhos como o de Habermas (2020), que oferece um ferramental teórico sobre o tema da influência das instituições de um regime político na formulação de suas políticas públicas, na medida em que possibilita a crítica de instituições políticas intermediárias que em tese seriam instâncias de racionalidade dialógica, sob a lente de modelos empiristas e de modelos normativos de democracia.

Habermas (2020) tensiona a análise da gênese da legitimidade eficaz do direito com processos políticos concretos, na medida em que busca o conteúdo normativo inscrito na facticidade social de tais processos. A facticidade de um dado fenômeno, ou seja, a sua materialização em condições concretas de existência, tensionada com a sua validade, remetente à sua positividade normativa e à sua aceitabilidade social, revela o grau de existência real daquilo previsto apenas em um plano ideal. Neste aspecto, instituições intermediárias que propiciam a tramitação de políticas públicas podem ser discutidas não apenas a partir de uma ideia totalizante de um Estado de Direito insulado, nem de uma ideia engessada de sociedade centrada no Estado, tampouco somente a partir de conceitos empiricamente estreitos de democracia ou ideias de auto-organização de parceiros de direito livremente associados. Objeto de crítica deste trabalho, tal paradigma liberal de análise sociopolítica é limitante para o questionamento das condições sociais contemporâneas das comunidades políticas, impossibilitando o uso de conceitos úteis à sua interpretação, como ideias de autodeterminação democrática dos cidadãos. A inovação do debate conceitual acerca de âmbitos analíticos sociopolíticos sob o pano de fundo das normas jurídicas, como pontua Habermas (2020), demanda uma passagem da análise da facticidade e da validade das normas do âmbito interno ao direito – por vezes encaradas como guardiãs da democracia, a exemplo das Constituições - para a relação externa de facticidade e validade, tensionando a própria autocompreensão normativa e a facticidade social dos processos políticos.

As possibilidades de análise de tal inovação conceitual encontram estrangimentos e estímulos nos modelos analíticos tradicionais. Como aponta Habermas (2020), modelos empiristas de democracia, tais como o teorizado por Werner Becker, são bastante limitados, dado o seu teor individualista-metodológico e elitista, na medida em que, ancorando-se em um subjetivismo

ético, defende que argumentos políticos se esgotam em sua função retórica, possuindo principalmente a função de meios publicitários. Tal perspectiva não observa aspectos socioculturais importantes que impactam diretamente não só a conformação de um regime político, mas a própria tramitação das políticas públicas, impossibilitando uma análise multifacetada das diversas instituições envolvidas nos processos políticos contemporâneos. Ressaltar a influência das deliberações públicas, via teoria do discurso, é de suma importância para a operacionalização de conceitos caros à formulação dos programas governamentais, o que permite até mesmo a superação de abordagens realistas e empiristas clássicas, que são, em última instância, visões liberais do Estado, e que direcionam seus argumentos em torno de premissas como uma ideia totalizante de Estado de Direito. Para além dos modelos empiristas de democracia, há a possibilidade de diversos outros de caráter normativo, agrupados, segundo Habermas (2020), enquanto modelos liberais, republicanos e, como o próprio argumenta, modelos da teoria do discurso.

Um dos limites do modelo liberal para a análise das políticas públicas é a sua inobservância ao fato de que o corpo institucional de uma comunidade política tem funções que vão além do controle ou da objetificação das relações sociais em termos de sua economicidade. A análise da função autodeterminante e libertária das instituições políticas de uma comunidade perde-se em troca da maturação de perspectivas conservadoras dos processos políticos, via retórica das inúmeras competências jurídico-constitucionais de tais instituições e o dever daquelas de cumpri-las. Já no âmbito do modelo republicano, a ideia individualista-metodológica de autocompreensão ético-política dos agentes, e o engessamento da ideia coletivista de necessários consensos em torno das decisões normativas impede a análise contingente dos fluxos informacionais que perpassam as instituições democráticas, cujas funções são muito mais diversificadas do que a de constituir a sociedade como uma coletividade política.

A análise do comportamento institucional numa comunidade política via teoria do discurso possibilita a discussão da maneira pela qual podem ser institucionalizadas as diversas formas pretenciosas de comunicação que constituem a formação democrática da opinião e da vontade – não só internamente a instituições, mas em seu âmbito externo – tanto em seu aspecto objetivo quanto no aspecto subjetivo. Sendo assim, a análise da

intersubjetividade própria das interações sociais presentes nas instituições políticas deliberativas possibilita a análise de diversos outros âmbitos para a racionalização discursiva das decisões de um governo sob tensão da autodeterminação dos agentes políticos, pois o conceito de racionalização, partindo de uma matriz habermasiana, guarda significados que ultrapassam os atos de constituição do poder, significando mais que a mera legitimação.

Nesta direção, Neves (2012), sob o pano de fundo do diálogo entre modelos liberais, republicanos e procedimentais de democracia, analisa não só o âmbito geral do direito positivado, mas a tensão entre a facticidade e a validade do direito presente na obra de Habermas. Para o autor, a teoria do discurso – de matriz habermasiana – defende que os direitos só podem estar garantidos onde esteja assegurado o princípio da soberania popular, ou seja, o procedimento democrático da formação da vontade dos governados voltada ao Estado. Seria neste sentido que Habermas refletiria não só sobre o Estado democrático de direito e a fundamentação moral da autonomia do direito, mas evidenciaria, de forma crítica, a necessidade de um procedimento racional para a sua viabilização, estando o teor racional da operacionalização do direito em contextos democráticos de fato presente no âmbito jurídico, não estando, todavia, isolado das influências do âmbito social.

Em meio à sua operacionalização, o direito, evidencia Neves (2012), para Habermas, apesar de ser útil como instrumento de poder, precisaria de justificação moral, material e discursiva, dado que há um entrelaçamento entre direito, política e moral. Sob o pano de fundo desta visão, a positividade do direito não expressa a facticidade de uma vontade arbitrária, mas a vontade legítima, que se deve à auto legislação presumivelmente racional de cidadãos politicamente autônomos. Dessa forma, o direito não valeria *a priori* apenas porque é posto, mas enquanto é posto de acordo com um procedimento democrático, no qual a autonomia dos cidadãos se expressa intersubjetivamente.

Portanto, o modelo habermasiano de Estado democrático de direito, guardando a defesa da fundamentação moral do direito, afirma o caráter legitimador do procedimento democrático: o direito não alcançaria o seu sentido normativo pleno *per se*, através de sua forma, tampouco mediante um conteúdo moral dado *a priori*, mas através de um procedimento de produção jurídica

gerador de legitimidade. Por outro lado, o pluralismo da esfera pública exige a consideração da diversidade de valores no âmbito dos procedimentos políticos, e em se tratando da presente análise desenvolvida neste trabalho, é de suma importância a atenção para a tomada de decisões vinculantes e para a produção de normas jurídicas entre sujeitos orientados na busca do entendimento. E é neste sentido que os partidos políticos seriam peças-chave para o entendimento deste processo, pois além de serem importantes operadores do direito posto e dos procedimentos do Estado democrático, representam os interesses de seus eleitores, fundamentos da ação de tais atores nas instituições governamentais.

1.1 A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A relação entre o regime político democrático brasileiro, a forma de Estado federalista na qual se organiza, e as instituições governamentais que conduzem tal relação é fundamental para o estudo das políticas públicas, sendo a repartição de competências dos entes federados presente na Constituição de 1988 determinante desta lógica. A partir desta perspectiva, Bucci (2006) e Souza (2018) oferecem suporte teórico-metodológico para a condução da discussão sobre políticas públicas diante da realidade institucional do país, tendo em vista o seu pluralismo e a necessidade da análise da tomada de decisões vinculantes como um enfoque teórico-metodológico.

Bucci (2006), a partir de marcos legais próprios da realidade brasileira ressalta níveis, âmbitos e meios tradicionalmente entendidos enquanto locais de operacionalização das políticas públicas, dentro ou fora do ciclo tradicional - formulação, implementação e avaliação. A autora chama a atenção para o papel de árbitro dos conflitos sociais, próprio às esferas jurídicas e às políticas, e a função desse papel diante da ordem socioeconômica. Neste sentido, uma política pública não é apenas uma lei, mas um conjunto de medidas articuladas/coordenadas que impulsiona um fim determinado, podendo esse fim ser entendido enquanto concretização de direitos – com clara relação com a própria garantia de um emprego digno. Contudo, a garantia de direitos não é dada, sendo parte de um processo que perpassa uma discussão da forma como

esse direito é garantido - o que inclui variáveis sociais, administrativas e financeiras - e da substância do direito em questão - se individual ou coletivo. Na definição de Bucci (2006):

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI, 2006, p. 31).

Se a definição de políticas públicas é multidisciplinar, abarcando âmbitos jurídicos, administrativos e políticos, é de fundamental importância entender sua formulação ou, mais do que isso, o conteúdo legal dado documentalmente que aponta os procedimentos administrativos a serem seguidos para a sua consecução.

A influência das instituições governamentais no ciclo de políticas públicas, a exemplo da ação das leis orçamentárias – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – e dos sistemas de políticas que coordenam a ação do Estado demanda uma atenção detalhada. Em se tratando das leis orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA), junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), compõe a base do sistema de planejamento orçamentário dos governos dos entes federativos brasileiros, e cada instrumento possui um papel definido pela Constituição de 1988 com respectiva adaptação em cada Lei Orgânica Municipal (LOM). Nomeia-se de ciclo orçamentário ao processo de elaboração, discussão e votação, execução e avaliação de um orçamento público, renovando-se anualmente, com o PPA orientando a elaboração da LDO, e essa, o próprio Orçamento Anual (LOA). O PPA tem sua validade coincidindo com o próprio mandato do chefe do Poder Executivo, ou seja, quatro anos. A LDO, por sua vez, é anual, assim como a LOA.

Referente a cada esfera de governo em questão, o PPA dispõe sobre ações prioritárias e de cunho abrangente que este planeja realizar, apesar de não ser raro que o PPA seja revisado periodicamente, apesar de ter sido idealizado para ser um documento mais estável e menos suscetível a alterações. Como instrumento de planejamento do governo, o PPA pode ser relacionado com o plano de governo defendido por candidatos durante a campanha eleitoral,

podendo ser entendido como a tentativa de concretização das promessas de campanha.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conecta o PPA e o cotidiano do governo em questão disposto na etapa seguinte, a LOA. Sua principal função é orientar o orçamento do ano seguinte, por meio da definição de prioridades e metas contidas na etapa passada do ciclo orçamentário, o PPA. Portanto, a LDO deve: tomar como base o planejamento quadrienal do PPA, detalhando as finanças de cada ano na LOA, estabelecendo a previsão de receitas e despesas.

Concluindo o ciclo orçamentário, e tendo em vista o fato de que as etapas descritas revelam a relação entre o ciclo de políticas e as instituições governamentais na medida em que os representantes políticos são os responsáveis por conduzirem tais leis, e sendo os recursos provenientes de tais leis elementos imprescindíveis para as políticas públicas, é fundamental destacar o documento que apresenta tais recursos e disciplina a sua finalidade, a Lei Orçamentária Anual (LOA). A função de tal lei é definir as competências privativas ou conjuntas dos entes federados no ano fiscal correspondente, bem como explicitar quais são as ações que cada uma das esferas – União, Estados e Municípios - deverá cumprir em determinado período. O orçamento público no Brasil é elaborado sempre por iniciativa do Poder Executivo do ente federativo em questão, sendo o resultado da disputa política que envolve prioridades, cenários, planejamentos, e possibilidades decorrentes da luta entre os representantes políticos e sociais, bem como as performances dos atores econômicos e da burocracia. Portanto, o planejamento municipal não é uma ideia abstrata, mas um processo periodicamente renovado, que envolve gestores públicos e cidadãos organizados. Dessa forma, o orçamento público tem a finalidade de viabilizar a escolha das políticas executadas com os recursos públicos referentes a partir de um processo racionalizado nas instituições dos Poderes políticos e passível de fiscalização em suas etapas.

Sob outro aspecto da influência das instituições políticas no ciclo de políticas públicas, Souza (2018), evidenciando a coordenação de políticas públicas no Brasil após a Constituição de 1988, e ao apontar as transformações nas características sociodemográficas presentes no país neste período, chama a atenção para o arcabouço institucional de proteção social brasileiro e sua relação com as políticas públicas. Apesar de assumir que os problemas de

coordenação, *accountability* e controle de políticas são crônicos na história dos governos brasileiros, a autora chama a atenção para o quadro fragmentado herdado do regime de 1964. Visando sanar este déficit institucional, a Constituição de 1988 reconheceu direitos sociais, universalizou acesso à saúde e aumentou o número de competências comuns entre os três níveis de governo - União, Estados e Municípios -, além de flexibilizar o processo de emendas constitucionais, fundamentando o desenho institucional da coordenação de políticas baseado numa descentralização frágil que perdura até a contemporaneidade.

Todavia, existindo em um quadro melhor estruturado para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas do que o presente no regime de 1964 - porque neste regime havia um protagonismo sem precedentes do Executivo federal -, a coordenação da ação governamental contemporânea enfrenta desafios próprios da barganha num regime democrático: em meio à estruturas institucionais verticais e horizontais, elites locais influenciam sobremaneira a concretização de programas previstos de forma clara na Constituição e na legislação infraconstitucional. Dessa forma, Souza (2018) chama a atenção para a existência de dois sistemas que fundamentam a coordenação de políticas no país: o sistema constitucionalizado (abrangendo políticas de educação básica e saúde), e o sistema normatizado (compreendendo grande variedade de políticas com competências comuns definidas na Constituição de 1988).

Apesar da existência destes dois sistemas, o fato é que a União exerce ativismo normativo e regulatório na maioria das políticas, tendo o potencial de influenciar negativa ou positivamente a implementação de políticas nos Estados e Municípios. Portanto, analisar um caso de política pública no Brasil implica problematizar questões técnicas e políticas - como o clientelismo crônico, o papel das coalizões de poder, e a aplicação de critérios jurídico-administrativos -, o que implica enfatizar incentivos positivos e negativos para a ação política dos diversos entes da federação, bem como a sua relação conjunta, questionando a capacidade estatal de tais entes.

Destacar a influência das instituições políticas na operacionalização das políticas públicas brasileiras é chamar a atenção para problemáticas informais, de disputa política e que se localizam no cerne da ação do Estado brasileiro –

seja na construção do orçamento dos governos ou na dinâmica dos sistemas de políticas. Em busca de uma substancialidade maior e do aprofundamento das definições e dos aspectos técnicos aqui expostos, é importante conferir maior detalhamento a assuntos tão importantes para análise das políticas, como a relação entre a estrutura de repartição de competências, a garantia dos direitos sociais e a associação desta relação com a formulação de uma política pública.

1.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988, A ESTRUTURA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Reconhecidas como peças-chave para a implementação das políticas públicas, as Constituições guardam diretrizes para o regime político vigente num país – se democrático ou autocrático -, para a forma de Estado – se federação ou Estado unitário -, a forma de governo – se República ou Monarquia - e para o sistema de governo – se presidencialismo ou parlamentarismo. Em se tratando da forma de Estado federativa vigente no Brasil a partir da Constituição de 1988, as fontes das receitas e das obrigações/competências estão distribuídas entre a União, os Estados e os Municípios. Por ser o ente federativo mais recentemente autonomizado, o Município brasileiro ainda sofre com o desequilíbrio entre receitas e competências, fato que impacta a concretização de diversos direitos fundamentais e constrange o desempenho deste ente federado.

Os Municípios ganharam, a partir da divisão de competências conferida pela Constituição de 1988 não só o reconhecimento de sua autonomia, como também novas responsabilidades. Além do reconhecimento, o Município recebeu fontes de recursos para a sua gestão, participando mais ativamente na cooperação entre os entes federativos. E é nesse sentido em que as transferências de recursos e acordos de cooperação geram diversas interações entre os diferentes níveis de governo, especialmente quando os entes compartilham problemas, se unindo para a implementação de soluções em forma de políticas.

Tratando-se especificamente das competências compartilhadas pelos três entes federativos (União, Estados e Municípios), ganham destaque as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública, formuladas pela União e pelos Estados, mas cuja responsabilidade de prestação do respectivo

serviço cabe a estes entes aliados aos Municípios. Neste sentido, explorando as problemáticas políticas envolvidas na forma de Estado federativa brasileira, Arretche, Vazquez e Gomes (2012) argumentam a necessidade da distinção entre os conceitos de descentralização política, fiscal e de competências, com particular atenção à acentuada autoridade normativa que o governo central dispõe diante dos governos subnacionais. Encarando os resultados das políticas públicas enquanto dependentes da combinação entre a descentralização política – ligada à lógica das eleições nos Estados e municípios -, a descentralização fiscal – relativa à participação financeira dos Estados e municípios diante do gasto agregado da federação – e a descentralização de competências – âmbito que diz respeito mais propriamente ao papel de cada ente federativo na execução de políticas – os autores identificam dois tipos de mecanismos institucionais que ilustram a acentuada autoridade normativa da União no Brasil: as obrigações constitucionais e a legislação de abrangência nacional. Tais mecanismos são caros para a análise de políticas públicas, pois ilustram o desenho institucional no qual tais políticas são tramitadas, o que fundamenta o argumento dos autores de que os diversos tipos de descentralização presentes na federação brasileira são neutralizados pela União:

[...] os efeitos centrífugos derivados das instituições citadas acima [descentralização política, fiscal e de competências] são largamente compensados por instrumentos de regulação dos governos subnacionais, qual seja, os mecanismos institucionais empregados pelo governo central para afetar as decisões de gasto e de políticas destes últimos. (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; GOMES, 2012, p. 158).

Diante de tal desenho institucional, os autores evidenciam o fato de que a Constituição de 1988 não alterou a estrutura de distribuição de autoridade das políticas sociais (estrutura semelhante à do regime militar e a da Era Vargas), pois seu caráter centralizado permanece sem modificações significativas nas áreas de saúde, habitação e saneamento (onde o governo central controla as principais fontes de recursos). Apesar da execução das políticas sociais ser de responsabilidade conjunta entre os entes federados, a problemática que merece ser destacada é no âmbito da formulação das políticas, pois, como argumentam os autores, o desenvolvimento do federalismo não pode ser diretamente

derivado da forma de Estado em si, mas da interação entre o modo de execução local das políticas e os instrumentos de regulação federal correspondentes.

Relacionando os aspectos sociais da garantia dos direitos com aspectos fiscais que possibilitam tal garantia, Rezende (2013) expõe a problemática realidade brasileira recente, com dramáticos índices sociais cujas origens podem ser postas até mesmo no contexto pós-regime militar. Diante do acirramento dos conflitos federativos e da crescente fragilização dos estados, as dificuldades de se coordenar uma política de desenvolvimento regional mais estruturado se percebe na constatação estatística das desigualdades regionais crônicas no país:

Nas últimas cinco décadas, a diferença entre o Nordeste e o Sudeste permaneceu inalterada, com o PIB *per capita* do Nordeste exibindo atualmente a mesma participação no PIB nacional de 50 anos atrás. (47%). (REZENDE, 2013, p. 20).

Tal quadro desigual pode ser deduzido a partir da persistência da competição em lugar da coordenação entre os entes federados, em que mesmo mudanças de regimes de transferências tributárias, como no caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE), ou até mesmo a existência de instituições direcionadas ao fomento do desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), encontram dificuldades para exercer suas funções. Segundo o autor, tais espécies de iniciativas brasileiras recentes não se traduziram em maiores capacidades de investimento e graus de liberdade por conta da rigidez orçamentária crônica nas finanças do país. Tal rigidez teria reduzido o espaço para a adoção de políticas desenhadas em função das necessidades específicas de cada ente federado, retroalimentando, dessa forma, a desigualdade regional crônica do país.

Em se tratando do FPE, Monteiro e outros (2012), ao resgatarem o histórico de criação de tal fundo, bem como o seu contexto recente, revelam o quanto a forma estática de transferências do FPE não atende à determinação constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados. Argumentando que a distribuição de encargos vai além da mera transferência de dinheiro, ou delegação de ações, em se tratando de atribuição de responsabilidades, os autores expõem que, no ano de 1965 (ano de criação do

FPE), o fundo propunha ser uma transferência vertical de recursos da União para os Estados, tendo como fonte de arrecadação o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – sendo que apenas com a Constituição de 1988 o FPE passou a objetivar o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e Municípios.

Com a adoção do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66), a verticalidade do FPE adquiriu certa dinâmica, passando a ter seus coeficientes de cálculo para a transferência periodicamente calculados a partir de critérios relativos à superfície, população e renda *per capita* dos Estados. Com a edição do Decreto Lei 1.434/1937, passou a haver uma reserva de 20% do montante de recursos do FPE apenas para os Estados das regiões Norte e Nordeste, o que parecia conferir uma equalização na distribuição dos recursos. Porém, a Lei Complementar 62/1989 reviu os critérios de partilha do FPE, passando a conferir 85% do montante de recursos do FPE para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uniformizando erroneamente os Estados componentes dessas regiões, diferindo da dinâmica anteriormente vigente e congelando os coeficientes de distribuição entre os anos de 1990 e 2012.

Os autores referenciados ainda revelam que apenas no ano de 2012, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o Artigo nº 2 do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989 que fixava os coeficientes, o que abriu espaço para a revisão da distribuição de recursos para além de variáveis contábeis: passou-se a refletir sobre as diferenças dos custos dos bens e serviços entre os Estados - o grau de concentração metropolitana e o perfil etário da população, bem como as diferentes alíquotas dos impostos adotadas pelos governos estaduais. A importância de tais considerações se vê no fato de que a distribuição de recursos estrutura as políticas públicas, dado que o horizonte das políticas públicas é a busca da equidade.

A pertinência da exposição dos aspectos fiscais que estruturam a formulação de políticas no Brasil ocorre no intento de se estabelecer uma relação entre a desigualdade regional e a desigualdade social, na medida em que a primeira retroalimenta a segunda. Expor a maneira pela qual a ação do governo brasileiro está disposta na forma de competências, além de seus estímulos e constrangimentos – seja via ação da União ou até mesmo por conta de restrições orçamentárias – implica considerar a falta do alcance de determinado objetivo

de uma política, como as que propõem a redução da desigualdade regional – em aspecto amplo – ou a garantia de um direito, como a qualificação profissional. É de suma importância utilizar tais aspectos políticos e jurídicos expostos na presente pesquisa não só para a análise institucional da formulação da política de emprego, mas também para o necessário destaque do teor jurídico da área do direito do trabalho, seu histórico de desenvolvimento no Brasil e a sua utilidade para a viabilização dos programas e ações governamentais que dizem respeito a tal área jurídica.

2 O DIREITO DO TRABALHO BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

Enquanto um dos arcabouços jurídicos fundamentais para a formulação das políticas de emprego, o direito do trabalho é baseado no princípio da proteção ao trabalhador, sendo parte dele estruturado no reconhecimento e na ação diante de um contexto de vulnerabilidade de um sujeito de direito em relações cujo poder econômico dos envolvidos é desigual. Sendo um conjunto de princípios e normas jurídicas destinado a disciplinar as relações de empregados e empregadores em seus aspectos individuais e coletivos e em sua relação com o Estado, o direito do trabalho possui, enquanto principais características: tendência a uma ampliação crescente; caráter protetivo; caráter intervencionista; escopo cosmopolita; ação numa ordem coletiva/socializante (apesar de originário do direito privado); e o fato de ser um direito em transição, com evoluções e incorporações constantes. Diante de tais características, suas funções de tutela aos vulneráveis (hipossuficientes), econômica (de realização de valores) e coordenadora aparecem como fundamentais para a estruturação das políticas de emprego no Brasil, pois compõem um pano de fundo para a ação dos agentes políticos responsáveis pela formulação de tais políticas.

A partir de tais marcos gerais, e se guiando pelo princípio da proteção ao trabalhador, o direito trabalhista brasileiro se deparou, em tempos recentes, com um contexto em que sucessivas crises ofereceram terreno propício para a flexibilização de tal princípio, pondo em risco garantias historicamente constituídas, sendo tal princípio, definido por Faria e Valverde (2020) do seguinte modo:

Sabe-se que no Direito do Trabalho prevalece a concepção de que o empregado precisa de um arcabouço jurídico que o proteja para que ele alcance o mesmo nível de seu empregador, ou seja, para que haja uma igualdade de fato. Fala-se, então, no princípio da proteção ao trabalhador. (FARIA; VALVERDE 2020, apud RODRIGUEZ, 1993).

Sob o ponto de partida da análise das causas de tal flexibilização, a intenção de associar a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/17) e a pandemia da COVID-19, neste primeiro momento do presente trabalho, é a de demonstrar as semelhanças da influência de tais crises buscando expor o quão o princípio da

proteção ao trabalhador foi afetado em ambas para, no próximo capítulo, haver uma exposição detalhada da política de emprego brasileira, seguida da explicação do modo de funcionamento contemporâneo de tal política.

Segundo Pamplona Filho e Fernandez (2020), a partir do início do ano de 2020, diversas legislações foram promulgadas no intuito de combater os efeitos da pandemia da COVID-19. Dentre elas, o Decreto Legislativo nº 6/20, que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, permitiu maior celeridade à União na formulação de ações, programas e políticas, dado que à União cabe a competência legislativa em matéria trabalhista. Neste intento, segundo os autores, algumas Medidas Provisórias (MP) implementadas diretamente associadas ao Direito do Trabalho ganham destaque, como a MP n.º 927/20, dispondo de uma série de medidas permitidas ao empregador para o enfrentamento dos desdobramentos da pandemia. Tal medida dispõe, por exemplo, sobre a possibilidade de prevalência da negociação individual sobre a legislação e as normas coletivas, sendo possibilidade similar já legitimada pela Reforma Trabalhista. Para os autores referidos, a MP citada dispõe sobre: I) teletrabalho (apesar de tal modalidade já estar regulamentado no Brasil desde a Reforma Trabalhista, mesmo que de forma insuficiente); II) antecipação das férias individuais; III) concessão de férias coletivas; IV) antecipação de feriados; V) modalidade especial de banco de horas; VI) Suspensão da exigência de realização dos exames médicos ocupacionais; VII) diferimento de recolhimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), suspendendo a exigibilidade dos depósitos referentes aos meses de março a maio de 2020.

É importante lembrar o fato de que o contrato de trabalho implica muito mais do que o pagamento do salário, obrigando também a preservação da dignidade humana do empregado, e é exatamente por isso que é preciso se atentar aos destaques da MP referenciada, pois além desta medida proteger estritamente a parcela da força de trabalho formalizada (deixando de fora autônomos, pejotizados, estagiários, aprendizes, e desempregados), as flexibilizações que ela impulsiona podem desequilibrar ainda mais a relação entre empregados e empregadores, prejudicando a concretização do princípio da proteção ao trabalhador.

Como próxima medida em destaque, a MP n.º 936/20 dispôs sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, baseado na

negociação entre empregado e empregador sobre redução da jornada de trabalho e suspensão de contrato de trabalho, e no pagamento, pela União, do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda. O Programa fez com que o governo federal garantisse o pagamento de parte dos salários dos trabalhadores formais durante um período determinado. Os trabalhadores informais foram contemplados com a Lei n. 13.982/20, que instituiu uma transferência de renda durante um período, desde que o cidadão tenha renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total de até 3 (três) salários-mínimos.

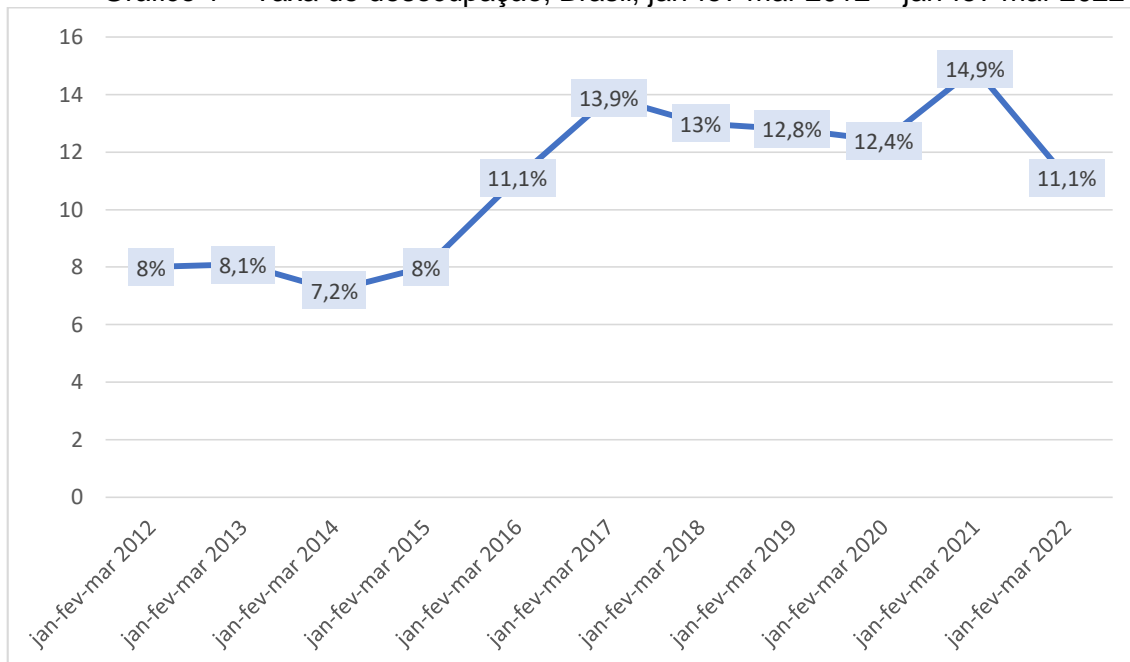
Os autores ainda destacam a MP n.º 946/20, que extinguiu o Fundo PIS-Pasep, existente desde a Lei Complementar nº 26/75, que remanejou os recursos de tal fundo para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Há de se destacar o risco jurídico de tal medida, dado que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é historicamente financiado pelo Fundo PIS-Pasep, estando uma cadeia de políticas envolvendo o seguro-desemprego, o abono salarial e diversos programas de educação profissional em risco de ser desestabilizada. Estando a proteção ao trabalhador na política de emprego brasileira negligenciada por parte do Estado e dos empregadores sob amplos aspectos, os representantes dos trabalhadores ficam ainda mais prejudicados no exercício suas ações. O constrangimento às entidades sindicais brasileiras cresceu exponencialmente durante o período pandêmico, por conta tanto de sua estrutura, quanto da austeridade do Estado, já iniciadas com a Reforma Trabalhista, a exemplo da imposição da unicidade sindical – um ataque direto à liberdade sindical – e da sindicalização por categoria – que supõe uma coesão inexistente na realidade.

Todos os fatores listados, desde a criação das medidas provisórias, às questões sindicais e de saúde do trabalhador, revelam um quadro de recorrente renegação do conceito de trabalho decente. Enquanto responsabilidade do Estado, a política de emprego merece ser entendida enquanto um tópico do conjunto de ações do Estado brasileiro relativo à sua população, e neste aspecto Mazzucato (2020) trás uma ampla contribuição para o entendimento desta questão. Pondo em xeque a mentalidade acadêmica dominante e a sua proposta, a autora pensa o governo não de uma maneira quantitativa a partir do tamanho do Estado, mas de uma maneira qualitativa a partir do papel que a

população demanda dos governantes. Ao Estado, segundo a mentalidade hegemônica, caberia apenas atuar nas falhas de mercado - atividades econômicas onde não há um fácil equilíbrio entre custo e receita – despendendo dinheiro público para criar condições de lucro privado, sem necessariamente uma contrapartida. Defendendo que o Estado não cria apenas condições para a geração de valor, mas cria valor em si, a autora argumenta que há três maneiras pelas quais o governo cria valor: resgatando bancos – crise de 2008 -; investindo em infraestrutura, educação e ciência básica; e financiando tecnologias inovadoras. Tanto a ação do Estado quanto a organização de sua ação precisam se direcionar para o seu papel nas despesas públicas – como saúde, educação e recursos-estratégicos -. Dessa forma, fica evidente que não é só o setor privado que cria valor e que o Estado não constrange a criação do valor privado, mas estimula e cria valor agregado, além de criar valor por si só - assegurando, dessa forma, direitos fundamentais.

A partir de Mazzucato (2020), trata-se de se pensar uma melhor gestão/governança, para que o Estado possa colher retorno de seus investimentos bem-sucedidos, para cobrir perdas inevitáveis e financiar os investimentos seguintes. Mudar o paradigma é propor uma aliança entre políticas econômicas e sociais para que o Estado possa criar valor. É propor uma rede de programas governamentais estimulando a economia e a garantia de uma rede de direitos fundamentais. É sobre pensar um Estado que age inteligentemente e impulsiona a inovação de maneira inclusiva, que respeita às demandas dos detentores dos meios de produção, que viabiliza a ascensão social dos já incluídos, e que se atenta à mobilidade social dos excluídos. Em se tratando do debate ocupacional exprimido neste tópico da pesquisa, a ação do Estado, em termos de política de emprego, e dado em seu resultado usualmente mais analisado (o índice de desocupação), é retratada de forma ineficiente, sendo ilustrada pela crônica taxa de desocupação que o país manifesta, disposta no Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 – Taxa de desocupação, Brasil, jan-fev-mar 2012 – jan-fev-mar 2022



Fonte: elaboração própria, a partir de IBGE (2022).

A taxa de desocupação no Brasil, entre o primeiro trimestre do ano de 2012 e o primeiro trimestre do ano de 2022 demonstra uma estabilidade agregada acima dos dez pontos percentuais. Neste sentido, demonstrar a relação entre a garantia insuficiente do princípio da proteção ao trabalhador com a realidade dos dados do emprego no país demanda, para além da exposição do contexto dos dados, a discussão de décadas de institucionalização da política de emprego brasileira, também impactada pela maneira pela qual este princípio é garantido.

2.1 ASPECTOS DA POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL DO SÉCULO XX

Destacar a importância não só de diretrizes jurídicas, mas dos representantes políticos (legisladores responsáveis) para a formulação das políticas públicas é fundamental para uma visão abrangente dos programas e ações governamentais relativos ao emprego no Brasil. A política de emprego brasileira historicamente sofre transformações conforme o contexto vigente, já que a dinâmica socioeconômica impacta a sua consolidação. Para a exposição de seu histórico, é necessário evidenciar o fato de que as questões envolvidas nesta análise vão além do crescimento econômico e do seu efeito no sucesso

das políticas, pois o pano de fundo para uma política de emprego democrática é a proteção social, com sua construção envolvendo não só relações de produção, mas as condições de vida dos empregados.

Há de se considerar que o princípio da proteção ao trabalho deve evoluir para o princípio de geração de oportunidades de ocupação e renda, e que as tecnologias podem constituir oportunidades, não apenas obstáculos à empregabilidade. Contudo, dado que um governo representativo precisa se atentar tanto à garantia da competitividade de setores abastados quanto à promoção da subsistência de setores vulneráveis, a transferência de renda deve ser considerada como política necessária de proteção ao trabalhador que se encontra fora do mercado de trabalho, dado que tal transferência baseia a economia de diversas cidades interioranas de Estados como a Bahia (recorte espacial desta pesquisa). Dessa forma, autores como Oliveira (2012) e Baltar (2013) oferecem um quadro dos principais aspectos institucionais da política de emprego no Brasil, levantando questões ligadas ao legalismo, à informalidade, à flexibilização e à globalização.

Considerando o legado histórico do trabalho escravizado vigente no Brasil do século XVI ao século XIX, Oliveira (2012) argumenta que as relações de trabalho vigentes no país possuem a marca do constrangimento estatal à organização sindical, bem como das frágeis e precárias condições de trabalho cronicamente impostas ao proletariado brasileiro. Somente considerando as primeiras medidas de regulamentação do trabalho no Brasil sendo construídas na década de 1930, a autora pontua a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários como uma das primeiras medidas de proteção social aos trabalhadores, apesar de sua característica corporativista e escopo limitado. Nesta linha, a criação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 durante a Era Vargas seguiu moldes parecidos, com seu caráter burocrático e insuficiente relativo às relações entre empregados e empregadores que desde aquela época eram demasiadamente móveis e flexíveis.

Em meio a uma estrutura institucional marcada pela ausência de uma política passiva de proteção aos trabalhadores (a exemplo do atual seguro-desemprego), e do caráter embrionário de políticas ativas (a exemplo da qualificação profissional) com a criação, em 1940, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem

Comercial (Senac) e das Escolas Técnicas Federais, a autora pontua o fato de que o governo brasileiro, à época, construiu uma política de emprego totalmente voltada aos empregados formalizados, ao invés de ampliar seu escopo de atuação e atender as demandas das políticas sociais para uma população em expansão.

A partir da Lei Antigreve decretada em 1964, Oliveira (2012), ao realçar a influência das medidas coercitivas do regime militar na política de emprego brasileira, enaltece a unificação e a centralização da Previdência Social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, ao lado da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com a devida pontuação da inclusão tardia dos trabalhadores rurais, domésticos e autônomos. Atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1975 foi criado o Sistema Nacional de Emprego (Sine), visando integrar os diversos âmbitos estatais responsáveis por tal política, bem como qualificar a mão de obra brasileira, com resultados insuficientes e heterogêneos entre os Estados. A marca da política de emprego brasileira durante estes períodos destacados é, segundo a autora, a ausência de uma preocupação sistemática em criar políticas passivas para atender aos desempregados, dado que o governo central da época se concentrava na criação de marcos regulatórios direcionados para o trabalhador formal.

Após o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição de 1988, a política de emprego brasileira ganha um caráter universalista. Ainda segundo Oliveira (2012), a Constituição de 1988 estabelece o trabalho como um direito inalienável, acarretando diversas atribuições ao Estado na garantia de amplos direitos sociais, apesar de que, na época da Assembleia Nacional Constituinte, o sistema público de emprego ainda não ter se consolidado no Brasil. Contudo, na esteira das inovações institucionais propostas pela Constituição de 1988, com a criação do seguro-desemprego, do abono salarial e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – acompanhado do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) – a política de emprego brasileira adquire uma ampla capilaridade nos diversos âmbitos de governo, ainda que com resultados também insuficientes ao planejado.

Os anos 1990 representaram uma alteração na trajetória e no escopo das políticas públicas em geral e de emprego no Brasil. Na visão de Bresser-Pereira

(1996) a nova administração pública do período destacado se diferencia da administração pública burocrática clássica por absorver princípios do gerencialismo. Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão serve de diretriz para os três níveis governamentais – federal, estadual e municipal – os quais devem enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado. Segundo Bresser-Pereira (1997) o processo de mudança gerencial procurou atender a três dimensões fundamentais: a dimensão econômico-financeira, que relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza tributária, fiscal e monetária, tomado por influência na teoria neoliberal; a dimensão institucional-administrativa, que relaciona problemas de organização e articulação dos órgãos integrante do aparato do estado; a dimensão sociopolítica, que diz respeito à problemas envolvendo as relações entre o Estado e a sociedade, refletidos nos direitos dos cidadãos e sua participação na nova gestão.

Sob tais diretrizes, a perspectiva de governança nutrida tem como finalidade tornar o governo mais bem informado, flexível e menos arbitrário. Mudam-se os formatos hierarquizados de organização pela inclusão de novos atores dentro de um direcionamento mais próximo de atuação em redes nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Assim, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo da administração pública.

Contudo, os programas pertencentes ao sistema público de emprego brasileiro continuaram limitados ao setor formal da economia, que atualmente representa uma parcela minoritária da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira. Tal limitação se vê no insucesso de iniciativas como o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) lançado em 1995, o que expõe problemas estruturantes da realidade laboral brasileira. Implementado por meio de planos estaduais de qualificação, o Planfor estabelecia parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos entre o Ministério do Trabalho e a rede de educação profissional do país. Caráter assistencialista, falta de integração com outros programas e fraudes encontradas em alguns Estados da federação durante a implementação do plano revelaram problemas de controle, no âmbito do Ministério do Trabalho e na aplicação dos recursos pelos Estados, sendo a institucionalização de Conselhos gestores uma possível saída para a

melhoria desse quadro. Porém, o governo brasileiro preferiu substituir o Planfor pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) em 2003, seguido do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Desta forma, pode-se entender o quadro atual da estrutura organizacional do sistema de emprego brasileiro. Tal quadro revela o fato de que tal sistema apresenta uma política de diretrizes centralizadas no nível do Ministério do Trabalho, mesmo que a implementação das políticas tenha que ser feita de forma descentralizada nas unidades estaduais do Sine. Dessa forma, é preciso que o sistema público de emprego brasileiro reoriente o seu leque de prioridades, direcionando programas e recursos para políticas voltadas à dinamização do mercado de trabalho, focalizando suas ações para a parcela da força de trabalho despossuída de qualquer grau de formalização. Tal falta de sintonia interna corresponde à falta de sintonia com o âmbito externo, quando, na virada do século XX, as políticas de emprego dos Estados nacionais passam a ser pensadas em conjunto com as políticas de estabilização econômica propostas por organismos financeiros transnacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e representantes dos trabalhadores, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Contudo, antes de evidenciar o papel da OIT neste processo, cabe a consideração de contextos de transformações tecnológicas recentes que afetaram sobremaneira a configuração da força de trabalho em caráter mundial, contando com o auxílio de autores como Wood Jr (1992), Baiardi (1995).

Elencando as principais características dos mais notórios paradigmas de transformação tecnológicas recentemente vivenciados pela humanidade, Wood Jr (1992) expõe um quadro evolutivo e relacional do Fordismo, do Toyotismo e do Volvismo. Objetivando incrementar a racionalidade da produção herdada do taylorismo (séc. XIX), segundo o autor, o fordismo (início do séc. XX) exerceu crescentes e constantes alterações do ambiente organizacional. Influenciado pelo consumo e produção em massa (ligada não apenas à linha contínua, mas à intercambialidade e simplicidade da montagem), o Fordismo, marcadamente mecanicista, se basearia tanto na eficiência da montagem quanto numa centralização que por vezes limitava aperfeiçoamentos. Dadas as modificações nos capitalismo e nas democracias da época, os países onde o fordismo era dominante tiveram cada vez mais aprimoramentos nas políticas industriais - cada

vez mais voltadas ao protecionismo- e educacionais – cada vez mais atentas à responsabilidade do Estado de profissionalizar a força de trabalho.

Ainda segundo o referenciado autor, após décadas de vigência do fordismo, após a Segunda Guerra Mundial (segunda metade do séc. XX), ganha força um paradigma de transformação tecnológica que visava superar o mecanicismo do paradigma anterior, bem como coordenar melhor os insumos produtivos e flexibilizar a estrutura de produção: o Toyotismo. De fato superando problemas do paradigma anterior, o Toyotismo, marcadamente organicista, baseou a linha de montagem das indústrias segundo o princípio do just-in-time (redução dos estoques e produção segundo a demanda), e flexibilizou não só a dinâmica interna das indústrias, como a relação delas com o mercado. Porém, o caráter estanque da definição dos elementos que compunham o organograma da estrutura produtiva, e a falta de identificação do caráter socialmente construído de tais elementos, segundo Wood Jr (1992), mostraram as limitações de tal paradigma, conferindo oportunidade para o surgimento do Volvismo.

O Volvismo, ainda segundo o autor, sendo marcadamente baseado no princípio da flexibilidade criativa, superaria a limitação estanque da flexibilização organicista toyotista e reconheceria a dinâmica dos elementos produtivos, agindo de forma gerencial proporcionando o aprendizado, por parte dos agentes envolvidos na produção, com as adversidades do ambiente. Tal perspectiva possibilitaria uma autonomia maior do setor (para além da mera descentralização toyotista), bem como um monitoramento mais realista (superando a perspectiva economicista), ao relacionar informações, resolução de problemas, e abrir oportunidades de inovação, possibilitando até mesmo cenários de auto-organização. Diante de tal quadro paradigmático das transformações tecnológicas e sua influência na dinâmica econômica das indústrias (questão intimamente ligada à gestão da força de trabalho), o que chama a atenção são as variadas apreensões de dois elementos centrais, por parte de tais contextos: a internacionalização da produção e a democratização da vida no trabalho, dadas as diferentes absorções de leis econômicas e direitos trabalhistas na dinâmica produtiva. No intuito de levantar diferentes possibilidades de pensamento diante destes elementos, Baiardi (1995) oferece subsídio para sopesar a questão.

Ao expor tendências das transições econômicas, sociais, políticas e culturais provocadas pelas mudanças tecnológicas num contexto de globalização, o autor referenciado chama a atenção para diferentes possibilidades de se encarar o fato concreto da celeridade cada vez maior com que se darão as mudanças tecnológicas. Entre otimismo e pessimismo, o fim do séc. XX traz para a dinâmica econômica e social do mundo diversas possibilidades de fluxos informacionais e de capital entre os países – já não mais limitados por suas fronteiras. Diante de uma realidade onde os Estados não mais se destacam apenas por sediar grandes plantas industriais, mas por possibilitar dinâmica no setor de serviços, a incapacidade de tais países em gerar postos ocupacionais é uma preocupação alarmante. Segundo o autor, cabe aos Estados se adaptarem à essa nova realidade econômica, em que a velocidade do capital está cada vez mais pujante, cabendo o papel político e social, por parte dos governos, de possibilitar condições de aperfeiçoamento profissional para a sua população, bem como credibilidade nos negócios, dada a dominância de blocos econômicos transnacionais (a exemplo da Organização Mundial do Comércio) relativo à alianças políticas (a exemplo da Organização das Nações Unidas). Dessa forma, os Estados nacionais precisariam se atentar à nova dinâmica econômica cada vez mais envolvente, caso contrário o desemprego estrutural seria uma realidade crônica nos países que não se adaptassem nem formulassem políticas adaptadas à Revolução 4.0, aliando a tecnologia ao oferecimento de condições mínimas ao trabalhador, superando a perspectiva de antagonismo entre ambos, sem perder de vista as diretrizes das organizações transnacionais do mundo do trabalho, à exemplo da Organização Internacional do Trabalho.

Quanto à OIT, como evidencia Oliveira (2018) cabe a retomada da evidência de que tal organização se dedica a pensar formas de governança articuladas com os novos contextos de questões econômicas e sociais do mundo do trabalho, bem como à situação da representatividade dos empregados em espaços institucionais de decisões relativas à política de emprego. Apontando a existência de disputas entre diversas racionalidades em tais espaços (eficiência, produtividade, competitividade; equidade, igualdade, distribuição; sustentabilidade; participação e controle social) em torno de questões como desenvolvimento, crescimento e sustentabilidade socioambiental, os atores

dotados de poder decisório precisam se atentar para o fato de que a informalidade significa vulnerabilidade - desproteção do arcabouço legal tradicional -, mas não significa ausência de regras ou normas, pois novos contextos de sobrevivência laboral impõem uma nova dinâmica formal-informal (heterogênea, complexa e imbricada). Dessa forma, instituições que tem o atributo de garantir direitos trabalhistas, devem se adaptar aos novos contextos econômicos, políticos e sociais revelados pelo quadro ocupacional brasileiro contemporâneo, com destaque para a situação dos informais.

No final do ano de 2021, com 38 milhões de trabalhadores sem vínculo formal, correspondendo a 40,6% da população ocupada (IBGE, 2022), o Brasil revela um quadro crônico de mantimento de índices alarmantes no setor do emprego, manifestando um crescimento de mais de dois pontos percentuais neste mesmo índice com relação ao final do ano de 2015. Sendo maior nas regiões Norte e Nordeste, a população informal brasileira, relativamente à população total ocupada, e tomando como referência o período de abril, maio e junho de 2021, discriminada por Estado, e por ordem decrescente, é a seguinte: 62,2% (Pará); 59,6% (Amazonas); 59,3% (Maranhão); 57,7% (Piauí); 55,6% (Bahia); 54,7% (Sergipe); 53,2% (Ceará); 52,2% (Pernambuco); 51,3% (Amapá); 50,6% (Paraíba); 48% (Roraima); 48% (Alagoas); 47% (Roraima); 46,3% (Acre); 44,7% (Tocantins); 44,5% (Rio Grande do Norte); 41,3% (Goiás); 39,9% (Minas Gerais); 39,4% (Espírito Santo); 39,1% (Mato Grosso); 38,3% (Rio de Janeiro); 36,7% (Mato Grosso do Sul); 33,9% (Paraná); 32,3% (Rio Grande do Sul); 31,8% (Distrito Federal); 30,6% (São Paulo); 26,6% (Santa Catarina).

Quanto a estudos sobre índices ocupacionais, Baltar (2013), expondo uma pesquisa sobre a relação entre as políticas de emprego no Brasil recente com indicadores sobre qualidade no emprego formal, tal como definido pela proposta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a Agenda do Trabalho Decente, analisa o progresso de tais políticas tendo como horizonte a formação de empregos que atendam aos direitos fundamentais. O Trabalho Decente, para a OIT, é um trabalho livre e equitativo, com remuneração justa, feito diante de condições sanitárias e de segurança adequada, estando diretamente ligado ao mantimento das condições sociais do trabalhador e da sua família. Ainda contribui para o entendimento de tal conceito, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas

(ONU), que elenca o trabalho decente e crescimento econômico como um dos objetivos, ao lado de outros centrais para o organismo, como erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável, educação de qualidade e redução das desigualdades (ONU, 2022).

O autor referenciado, ao revelar que o governo brasileiro, em 2006, lançou a Agenda Nacional do Trabalho Decente, expõe as tentativas do governo do país em se adequar a tal agenda, em meio à questões econômicas estruturantes sob o pano de fundo do fenômeno da globalização. Argumentando que a globalização por si só não leva à necessária melhora das condições econômicas e sociais dos Estados nacionais contemporâneos, o autor considera que a ação direta dos governos é essencial para o alcance dos objetivos traçados pelos diversos organismos internacionais.

O problema elencado por Baltar (2013) é a dificuldade que os Estados nacionais – em particular o Brasil – têm para planejar e alcançar as metas definidas pelos órgãos internacionais, na medida em que a realidade da globalização é uma interação internacional segmentada, seletiva e que mantém bloqueios históricos à modernização de países externos ao centro global. Neste sentido, as legislações trabalhistas locais entram em sintonia não com uma realidade de integração e solidariedade, mas com um mercado de mão-de-obra predatório, competitivo e dominado por multinacionais que demandam flexibilidade das leis e incentivam legislações corporativas e limitadas. Dessa forma, os obstáculos para o alcance de uma legislação universalista e emancipatória podem ser externos aos Estados – baixa competitividade e baixos rendimentos comparados ao centro global – mas também internos – alta rotatividade no emprego e baixos salários -, estando cada vez mais distante da realidade específica do Brasil contemporâneo o alcance do padrão mínimo estabelecido pela OIT.

Identificando o caráter desestruturado do mercado de trabalho brasileiro como traço típico de sua configuração, Cardoso Jr (2005) aponta o realce desta caracterização ao longo das décadas de 1980 e 1990 no país. Entendendo a estruturação do mercado de trabalho como um processo que corresponde, entre outros fatores, à uma progressiva regulamentação de tal mercado, o autor argumenta que tal regulação, no Brasil, produz marcadamente uma segmentação entre os trabalhadores, reproduzindo a heterogeneidade e a

segmentação deste mercado, com suas respectivas institucionalizações e regulações para as relações de trabalho. Situação sentida desde os anos 1930, é a partir da década de 1980 que tal desestruturação se acentua, dado o acentuado crescimento das ocupações no setor terciário, o crescimento da informalização e precarização, e a redução da mobilidade social da força de trabalho. Segundo o autor, o problema deste quadro é o de que, a despeito dos avanços da Constituição de 1988 em termos de proteção social, a eficácia da política de emprego brasileira é prejudicada, visto que o cumprimento de seus objetivos se mostra num horizonte muito distante, dada a situação da maioria da força de trabalho no país, tendo em vista que ainda no ano de 2000, 54,4% da população economicamente ativa pertencia ou ao mundo da subsistência rural, ou ao mundo da informalidade urbana. Com predominância de um caráter pouco estruturado, a força de trabalho brasileira, diante das políticas de emprego ofertadas pelo Estado, ainda segundo Cardoso Jr (2005), encontra-se com problemas crônicos, realçados ainda pelas diversas reformas trabalhistas que se seguem, já que a ausência ou o enfraquecimento da mediação institucional pelo Estado torna mais frágeis e assimétricas as relações entre os empregados e os empregadores.

Aproximando-se da ideia de estruturação do mercado de trabalho e apontando dois importantes movimentos ocorridos nos últimos sessenta anos, Pochman (2006) reforça a atenção à características crônicas do mercado de trabalho brasileiro, como a informalidade, o subemprego, os baixos salários e a desigualdades de rendimentos, principais impedidores de sua estruturação. Além de reforçar percepções do mercado de trabalho brasileiro como fundamentalmente desassistido de políticas eficazes, o autor chama a atenção para o fato de que as razões das diferentes dinâmicas no funcionamento do mercado de trabalho não devem ser buscadas apenas em suas variáveis endógenas, havendo a necessidade de observar o modo de funcionamento das políticas macroeconômicas.

De forma complementar, segundo Antunes (2012), a contemporaneidade do trabalho no Brasil (ou, em outras palavras, a nova morfologia do trabalho brasileiro) é marcada por reestruturações nos âmbitos produtivo e organizacional, com destaque aos setores automobilístico, de telecomunicações e telemarketing, bancário, têxtil e confecções, calçados e artístico. Revelando os

processos de flexibilização, desregulação e terceirização vivenciados nas relações de trabalho no Brasil, o autor percebe a existência de uma precariedade estrutural na força de trabalho brasileira, graças à presença da subcontratação e dos sistemas flexíveis de recrutamento. Sendo catalisados pelas inovações tecnológicas automáticas contemporâneas, a subutilização dos trabalhadores – e até mesmo o seu descarte – é uma realidade comum em setores desestruturados do mercado de trabalho, revelando a existência de estratos sociais marginalizados dos direitos trabalhistas consolidados. A instabilidade de tais empregos, somadas às já presentes fragilidades destes setores sociais, bem como ao contexto tecnológico contemporâneo, revelam a junção dos processos de informalização e informatização do trabalho, impondo desafios cada vez mais complexos para os formuladores de políticas de emprego, com ações já prejudicadas pelos contextos de rigidez orçamentária dos entes federados e de desmonte da legislação social garantidora de direitos trabalhistas.

No entanto, além das críticas, de igual modo, é preciso que sejam tecidas algumas considerações acerca das feições das políticas de emprego que vem sendo encaminhadas no Brasil, de modo a promover o emprego ao final da década que se findou (2010). Durante o governo Temer (2016-2018), o projeto político conhecido como “Uma Ponte Para o Futuro” foi efetivado tendo em vista o alcance de certos objetivos que, em seus ideias, proporcionariam maior desenvolvimento ao país. Um desses objetivos, o equilíbrio fiscal foi encarado como uma resolução ao problema do déficit orçamentário previdenciário, e o estabelecimento de limites constitucionais aos gastos foi visto como uma resolução possível. Tal solução estabilizaria a relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB), um outro pilar do projeto, sendo incrementada ainda por privatizações em diversas áreas. No âmbito doméstico, tais objetivos proporcionariam um melhor direcionamento dos gastos à áreas sociais necessitadas, estando tais áreas, como a trabalhista, regidas por novas legislações, mais flexíveis e possibilitariam maior liberdade na relação entre empregados e empregadores.

No que tange à outras espécies de reformas na administração pública brasileira num contexto recente, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101/2005) -, é importante considerar que as finanças públicas orientadoras da atividade estatal visam primordialmente atenuar falhas

de mercado que impactem de forma negativa no desenvolvimento econômico ou no bem-estar social. Diretamente relacionada com as finanças públicas, a LRF é um conjunto de normas que orientam a União, os Estados e os municípios para o equilíbrio orçamentário, cujo principal ponto é disciplinar o gasto com o funcionalismo e a dívida pública, sendo uma espécie de lei cujo descumprimento ameaça a reprovação das contas governamentais num dado exercício financeiro.

Dessa forma, pensar o equilíbrio orçamentário público é planejar estratégias de intervenção do Estado – a exemplo da política monetária, regulatória, fiscal, cambial, orçamentária - via instrumentos de planejamento governamental - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual - que visem não só corrigir falhas do mercado e controlar gastos públicos, mas fomentar crescimento econômico e universalizar o acesso a bens e serviços. Tais fins políticos, econômicos e sociais, se bem coordenados e planejados, tendem a reduzir o custo de remuneração do endividamento público, pois produzem uma comunidade política consolidada econômica e socialmente.

É importante destacar que não é intenção desta pesquisa propagar vozes de governos de qualquer espécie que sustentem o alcance de objetivos de seus projetos, nem tampouco listas conquistas trabalhistas alcançadas por intermédio de qualquer tipo de intervenção política, sendo necessário voltar ao raciocínio traçado desde suas primeiras páginas, qual seja, um raciocínio institucional e que preze por expor o histórico e o caminho político-burocrático traçado especificamente pela política de emprego no Brasil recente.

No que tange aos problemas estruturantes da política de emprego brasileira e seu caráter multidisciplinar, faz-se necessário destacar o caráter indissociável entre as políticas econômicas e as políticas sociais. Em se tratando de instituições envolvidas na tramitação de políticas públicas, Ferreira e Araújo (2006) problematizam o entendimento estritamente econômico conferido aos estudos de políticas públicas, argumentando pela possibilidade do entendimento da política econômica enquanto fomento não só do desenvolvimento econômico, mas do desenvolvimento social. É sob essa perspectiva que a capacidade estatal de fomento ao desenvolvimento é analisada através do grau de burocratização e de centralização na formulação de políticas, assim como na análise do modo

pelo qual os partidos políticos e a dinâmica política são influenciados pelas estruturas organizacionais do Estado. Dessa forma, o diálogo entre o previsto na Constituição e o conferido na tramitação real das políticas públicas é reflexo da situação de pouca estruturação do mercado de trabalho brasileiro e, portanto, serve de pano de fundo para o estudo do Sistema Público de Emprego criado na Constituição de 1988 e de seus diversos fundos e disposições infraconstitucionais.

Quanto ao horizonte da administração democrática dos recursos políticos, Pires e Gomide (2016) realizam um estudo que permite a identificação dos meios pelos quais tal horizonte pode ser conquistado: as capacidades estatais dos entes subnacionais. Analisando a influência que tais capacidades têm na entrega dos resultados das políticas, os autores argumentam pela necessidade da divisão de tal termo em dois âmbitos: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Diretamente relacionadas com a coordenação intergovernamental e com a entrega dos resultados das políticas, as capacidades técnico-administrativas impactam a tramitação das políticas públicas de forma proporcional às capacidades político-relacionais, sendo essas ligadas à ampliação do aprendizado e do diálogo entre os atores, bem como da inovação no interior da política. Tal escopo conceitual permite não só um estudo descritivo da realidade institucional da política de emprego brasileira, mas possíveis caminhos políticos para a sua solução, visto que não apenas as diretrizes jurídicas ocupam um lugar central na formulação das políticas públicas, como também o papel dos representantes políticos é central neste processo.

No que tange à interseção de problemáticas políticas em burocracias responsáveis pela formulação e gestão de programas e ações governamentais, Coelho (2021), ao estudar o crescimento das regiões metropolitanas no Brasil e a regulação de fumo nos Estados Unidos, problematiza mecanismos institucionais ligados aos determinantes da difusão de políticas. Tratando-se do Brasil, e a partir de evidências encontradas que indicam motivações eleitorais no processo de difusão das políticas em ambos os países analisados, o autor expõe a influência que as agendas políticas locais têm em tal processo, bem como as variações nas inovações políticas promovidas pelas coalizões de poder nos níveis locais de governo. Para fins do realce de problemas institucionais ligados à formulação de políticas econômicas e sociais, cabe o destaque dado pelo autor

de que a forma de Estado – se um país é uma federação ou um Estado unitário - desempenha, em ambos os casos expostos, um protagonismo no desenho institucional das políticas, sendo produto de uma combinação de influências entre fatores políticos (anos eleitorais) e institucionais (o desenho institucional da forma de Estado) que se fazem presentes na difusão e a coordenação das políticas.

A partir dos apontamentos sobre a política de emprego brasileira feitos neste capítulo, procurou-se traçar um quadro institucional e social do país, realçando: aspectos institucionais da política de emprego no Brasil; aspectos institucionais internacionais de organismos impactantes na política de emprego brasileira; aspectos socioeconômicos da realidade do mercado de trabalho no Brasil; a relação indissociável entre as políticas econômicas e as políticas sociais, e problemáticas políticas sobre o quadro exposto. O propósito de expor os altos índices de desocupação e de informalidade brasileiros foi o de evidenciar a concentração da população informal nos Estados das regiões Norte e Nordeste, e reafirmar a precária atenção do governo central à dinâmica socioeconômica desta região. Sendo assim, o que se observa é uma atuação estatal controladora, mas pouco efetiva, dada a alta centralidade das políticas de emprego sob responsabilidade do governo central ao mesmo tempo em que os altos índices ocupacionais permanecem crônicos na realidade laboral brasileira, além do caráter desestruturado do mercado de trabalho do país. Na próxima sessão, a influência de tal herança será demonstrada nos contextos atuais de reformas na legislação trabalhista e de crises socioeconômicas, responsáveis por deteriorar a já ineficiente coordenação de políticas brasileira, bem como piorar os índices de ocupação no país, marcados pelo diagnóstico da crônica presença da informalidade e do desemprego.

2.2 A POLÍTICA DE EMPREGO NO BRASIL EM TEMPOS DE REFORMA TRABALHISTA E PANDEMIA DA COVID-19

Historicamente, a política de emprego no Brasil é estruturada numa crescente de garantias e previsões sociais. Autores como Cassiolato e Garcia (2014), ao revelarem o histórico da construção das escolas técnicas e centros educacionais brasileiros, sustentam que entre os anos de 1909 – ano da criação

da primeira escola técnica federal – e o ano de 2003, o crescimento de novos postos de trabalho nunca foi proporcional ao crescimento da formalização de contratos trabalhistas. Tal situação chama a atenção para o que passou a ser previsto na Constituição de 1988, no que tange à garantia do emprego segundo condições que preveem um maior escopo de proteção social, como o seu Art. 7º:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

IV – salário-mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho. (BRASIL, 1988).

Há de se destacar não só o descompasso entre o previsto na Constituição vigente e o percebido na realidade dos fatos, como também a distância pela qual a realidade da política de emprego brasileira se encontra das convenções e acordos transnacionais dos quais o Brasil é signatário. Um exemplo de tais convenções pode ser conferido na Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, escrito pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Um compromisso pelo qual os países signatários teriam a responsabilidade de cumprir segue abaixo:

2. Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:

a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;

b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;

c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e

d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. (OIT, 1998).

Dado relevante para expor a distância em que a política de emprego brasileira contemporânea está dos acordos internacionais, os dispositivos da Declaração supracitada ainda demandam complementos em áreas como o caráter justo do salário e em questões como segurança e higiene do trabalho, apesar de conferirem base para a organização socioinstitucional das políticas de emprego em um país signatário de tal documento. Tais complementos indicam a necessidade do entendimento dos direitos relativos ao trabalho em conjunto com perspectivas amplas dos Direitos Fundamentais, sendo autores como Dantas (2009) essenciais para esta ampliação.

Chamando a atenção para a evolução histórica do papel do Estado, Dantas (2009) evidencia o contexto do Estado de Direito Liberal e a sua importância para a proteção jurídica da liberdade e da propriedade. Ao passo em que ressalta a negligência com a questão social dessa forma estatal, o autor nos apresenta seus passos em direção ao Estado de Direito Social, onde haveria o entendimento da Constituição enquanto um arcabouço integrativo entre os âmbitos econômico e social. Tomando como premissa que os fins de Estados republicanos democráticos são a proteção, a promoção e a satisfação dos direitos fundamentais, o autor ainda aponta as limitações das formas estatais historicamente presentes no Brasil, com o liberalismo marcante da Constituição de 1824, e a promulgação da República em 1889 ainda manifestando indiferença quanto à questão social. Enquanto marca constante na história do Brasil, um imenso contingente da população residente no país vivia sob forma de um exército de reserva fragmentado, pauperizado e hiper explorado. É na intenção de apontar caminhos para a resolução desse problema que o autor referenciado mostra a importância de um olhar para as Constituições, ou seja, de um constitucionalismo que pense de uma melhor forma o controle da burocracia, do Executivo, do Legislativo e do poder econômico, visando a redistribuição da riqueza, a justiça social e uma nova dimensão dos direitos fundamentais, pensando os direitos sociais atentando-se ao desenvolvimento das classes sociais. E é desse interregno que surge o *dirigismo social*, prezando pelo desenvolvimento dos direitos da Educação, da Saúde e do trabalho, e prezando,

por extensão, pela regulamentação via lei das abstrações constitucionais, visando a eficácia dos direitos.

Ainda no que tange ao debate constitucional, em se tratando das dissociações entre o previsto na Constituição vigente e o conferido na realidade contextual, apesar de seu arcabouço institucional construído e mobilizado no decorrer do século XX, a política de emprego brasileira é alvo constante de reformulações. O exemplo da Reforma Trabalhista, disposta na Lei 13.467/17, é significativo pois simboliza a maior modificação legal ocorrida no Brasil desde a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Tal legislação modificou cem artigos e mais de duzentos dispositivos da CLT, desconstruindo a estrutura institucional da política de emprego brasileira. Tal medida influenciou âmbitos centrais das relações trabalhistas brasileiras como o da Justiça do Trabalho, os sindicatos, os acordos entre empregado e empregador, e a formalização dos contratos de trabalho.

Relativo à Justiça do Trabalho, como constata Teixeira, Maranhão e Bernardes (2020), a nova configuração do ramo da justiça destinado à resolução de conflitos entre empregados e empregadores se contradiz com o padrão vigente a partir da Consolidação das Leis do Trabalho. A Reforma Trabalhista aumentou o teto de isenção para recebimento de justiça gratuita e criou punições proporcionais caso seja decidido a existência de "má fé" por parte do requerente da ação trabalhista, além de estabelecer a dívida de honorários aos advogados pela parte perdedora da ação. Atrás da justificativa favorável de racionalizar o sistema judiciário no ramo do Trabalho, as múltiplas relações entre Estado, empregado e empregador entram abruptamente num terreno instável nunca antes visto, e em meio à crescente dos processos de flexibilização, desregulação e terceirização, o enfraquecimento das demandas dos trabalhadores é vista como quase certa, o que impacta diretamente as entidades que representam os trabalhadores na Justiça do Trabalho, como os sindicatos.

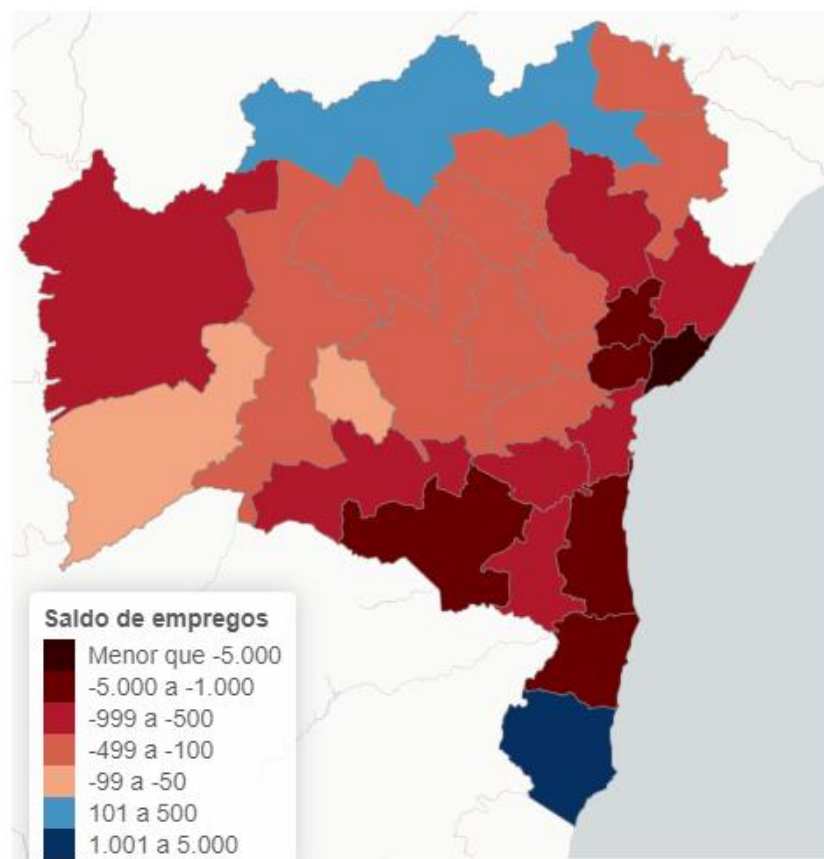
Quanto ao âmbito sindical, Maranhão e Mendes (2020) revelam que a contribuição que o empregado conferia às entidades representativas passou a ser optativa, antes vigorando a regra de contribuição compulsória, com o desconto de um dia de trabalho do empregado para a sua referida entidade. Há de se considerar que a figura do sindicato desempenha um papel de árbitro entre o empregado e os empregadores, e por tanto o seu sucateamento –

retroalimentado pela ausência sistêmica de financiamento – aumenta a desproporção entre esses dois atores coletivos, sendo este dado o mais marcante quanto à distância pela qual a realidade da política de emprego brasileira se encontra das convenções e acordos transnacionais os quais o Brasil é signatário, dada a lesão à liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva.

Diretamente conectado ao âmbito das entidades representativas, as questões da Reforma Trabalhista envolvendo os acordos entre empregados e empregadores expõem o aumento das assimetrias de poder já existentes entre ambos. Partindo de um pressuposto de que há proporcionalidade de poder entre categorias profissionais e entre empregados e empregadores, a Reforma dispõe que acordos coletivos entre sindicatos e empresas podem prevalecer sobre a lei em alguns pontos (jornada, banco de horas e intervalos) mas não em outros (férias e 13º salário). Aumentando o poder de entidades sindicais já consolidadas, ao mesmo tempo em que impõe pressões a trabalhadores já fragilizados, este dispositivo ignora a heterogeneidade já constatada no mercado de trabalho brasileiro, e vulnerabiliza categorias e empregados já fragilizados, o que oportuniza riscos como a demissão por acordo, que claramente atenta contra a dignidade do trabalhador, já que nesta opção de rescisão contratual há a perda do seguro-desemprego.

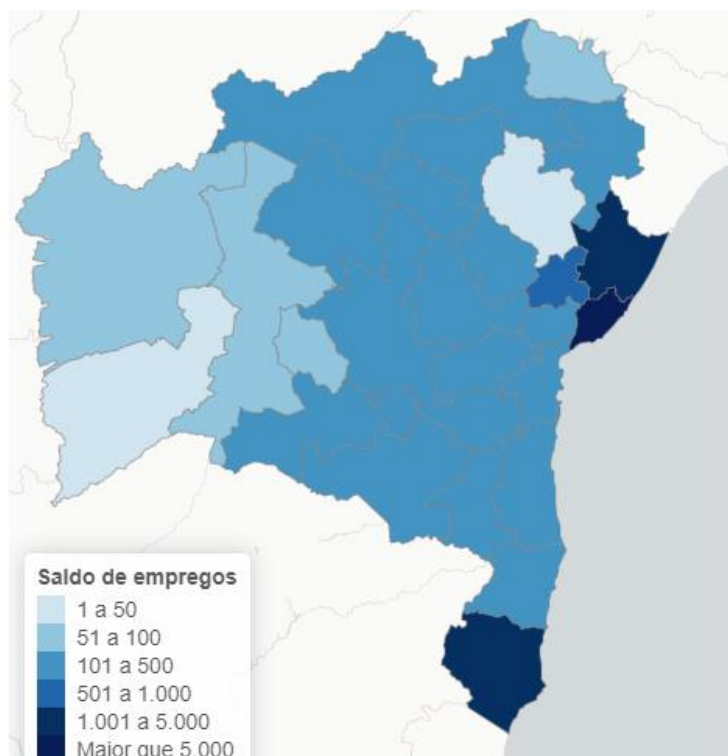
Na esteira da retroalimentação da flexibilização, desregulação e terceirização do mercado de trabalho, a Reforma ainda incrementa a (in)formalização dos contratos de trabalho. Propondo novas modalidades de trabalho, como o "teletrabalho" (*home office*) e trabalho intermitente, além do trabalho autônomo, os dispositivos da Reforma se eximem de definir tais relações enquanto relação de emprego, o que põe em risco a situação já precária do mercado de trabalho brasileiro e em especial o do Estado da Bahia, impactado de forma aguda pela pandemia da COVID-19, como revelam os Mapas 01 e 02 abaixo:

Mapa 1 - Admissões, desligamentos e saldo por Território de Identidade do Estado da Bahia – Abril de 2020



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI-BA, 2020).

Mapa 2 - Admissões, desligamentos e saldo por Território de Identidade do Estado da Bahia – Abril de 2022



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI-BA, 2022).

Ganham destaque os territórios do Sisal, do Velho Chico, e o da Bacia do Paramirim, mais afetados pela instabilidade de empregos. Relativo às admissões e desligamentos, as regiões destacadas registraram: no ano de 2020, 218 admissões e 1.015 desligamentos (Sisal); 177 admissões e 358 desligamentos (Velho Chico); 10 admissões e 67 desligamentos (Bacia do Paramirim). No ano de 2022, a situação de tais regiões se atenuou, mas continuou em patamares preocupantes: ocorreram 840 admissões e 838 desligamentos (Sisal); 440 admissões e 385 desligamentos (Velho Chico); 143 admissões e 64 desligamentos (Bacia do Paramirim). Quanto ao território que diz respeito à Região Metropolitana de Salvador, observa-se de fato uma leve melhora: no ano de 2020, tal região registrou 11.638 admissões e 32.423 desligamentos, ao passo que no ano de 2022 o número de admissões foi de 32.812 e o de desligamentos foi de 26.724.

Tais destaques abrem possibilidades analíticas para a realidade baiana, estigmatizada por reunir um conjunto de disfunções quando se pensa no modo de operação e funcionamento do seu mercado de trabalho, pois reúne um contingente de trabalhadores apartados do mundo formal do trabalho, e que vivenciam a realidade laboral sob condições desvantajosas, pois ocupam posições associadas à baixa produtividade, pagadoras de parcas remunerações e que muitas vezes não oferecem garantias sociais mínimas.

O propósito desta exposição gráfica em meio à análise da influência da Reforma Trabalhista e da pandemia da COVID-19 no mercado de trabalho brasileiro e baiano é o de destacar o argumento de que o caminho mais eficaz para adaptar o mercado de trabalho às mudanças socio-tecnológicas demanda mais do que a regulação de novas modalidades de trabalho, pois a instabilidade produto desta ação expõe o trabalhador a riscos, situação que retroalimenta a mais recente instabilidade do mercado de trabalho brasileiro imposta pela pandemia da COVID-19.

Todos os segmentos econômicos foram afetados pela pandemia da COVID-19, alcançando trabalhadores formais e informais, e sendo tal influência catalisada graças às medidas de isolamento social e às restrições que impuseram a suspensão de algumas atividades econômicas. Com a inexistência de uma vacina durante o primeiro ano da pandemia no Brasil, as medidas adotadas em todo o país foram necessárias para reduzir a disseminação do vírus, contudo, tiveram graves consequências econômicas tanto em caráter nacional, quanto para a Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Em caráter nacional, os grandes percentuais reveladores da situação de desocupação da população brasileira, discriminados, mostram o caráter capilarizado da crise social presente no país. A partir de dados da Pnad contínua publicada no primeiro trimestre de 2021 (IBGE, 2021), a população desocupada (14,8 milhões de pessoas) bateu recordes, crescendo 6,3% (mais 880 mil pessoas desocupadas) ante o trimestre de outubro a dezembro de 2020 (13,9 milhões de pessoas) e subindo 15,2% (mais 1,956 milhão de pessoas) frente ao mesmo trimestre móvel do ano anterior (12,9 milhões de pessoas). Já quanto à população desalentada (6 milhões de pessoas) esta permaneceu estável frente ao trimestre móvel anterior e cresceu 25,1% ante o mesmo período de 2020. A parcela da população subutilizada (33,2 milhões de pessoas) cresceu nas duas

comparações: 3,7% (mais 1,2 milhão de subutilizados) frente ao trimestre móvel anterior e 20,2% (mais 5,6 milhões de pessoas) em relação ao mesmo trimestre de 2020.

Quanto à Região Metropolitana de Salvador (RMS), formada pelas cidades de Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz, há a concentração de 26,5% da população do Estado da Bahia, uma população aproximadamente de quatro milhões de habitantes, segundo estimativas populacionais de 2020 do IBGE, sendo 79% dessa população residente na capital Salvador. Sobre a composição demográfica da RMS, as mulheres são 53,6% da população total, e 46,4% são do gênero masculino. Quanto à distribuição por cor e raça, a RMS é predominantemente habitada por pessoas negras, formando uma porcentagem de 85,7% da população total. Relativo à faixa etária, os adultos (entre 30 e 59 anos) formam a maioria relativa da população (44,9%), seguidos pelo grupo de crianças e jovens (43,3%). Por sua vez, as pessoas acima de 60 anos representam 11,7%. As pessoas com idade entre 15 e 59 anos, considerada a população em idade ativa para o trabalho, formam a porcentagem de 69% do total populacional.

Apesar de ser um centro econômico importante, a RMS apresenta problemas estruturais relacionados, sobretudo, ao mercado de trabalho. Conforme dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) de 2018 (SEI, 2019), a Região Metropolitana de Salvador tem cerca de 620 mil trabalhadores informais, incluindo autônomos (327 mil), assalariados sem carteira (115 mil), diaristas, trabalhadores domésticos (sem e com carteira assinada, motoristas, jardineiros), trabalhadores sem remuneração, profissionais liberais e pequenos negócios familiares (178,4 mil). De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais de 2019, a taxa de informalidade na capital baiana atingiu a marca de 40,3%. Ou seja, a cada 10 trabalhadores soteropolitanos, 4 deles estavam na informalidade. Por sua vez, as mulheres representavam a maioria desse contingente: 63,3% no mercado informal, contra 37,7% do gênero masculino. De acordo com o mesmo levantamento, os serviços domésticos, a alimentação, o alojamento e a construção civil são os segmentos com os maiores índices de informalidade na capital. Um descompasso entre a realidade soteropolitana e a realidade do país

pode ser observada na leitura de Pessoti e outros (2020), que revelam a situação marginal que o setor de emprego soteropolitano ocupa:

Historicamente, Salvador apresenta um elevado índice de desemprego. Mesmo em períodos em que a economia brasileira e a baiana apresentavam elevados níveis de crescimento, a taxa de desemprego em Salvador estava acima de 10,0%. Um exemplo disso é o ano de 2010, quando o Brasil apresentou um crescimento de 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e a Bahia cresceu 6,1%. Em dezembro desse mesmo ano, o desemprego em Salvador estava em 12,6%. Destaca-se que esse é o menor índice na série histórica dos últimos dez anos. (PESSOTI; SANTOS; SANTANA; FREITAS, 2020, p. 77-78).

Ainda segundo a SEI, quase um ano antes da pandemia, em maio de 2019, a taxa era de 24,9% de desempregados no município em relação à População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, 489 mil pessoas desempregadas. Desse total, 54% eram mulheres e 46% homens. Em 2018, o contingente de desempregados foi estimado em 519 mil pessoas, um aumento de 52 mil pessoas em relação a 2017. Dessa forma, segmentos mais afetados pelas crises econômicas e sociais, os jovens e as mulheres apresentam índices mais elevados de desocupação com relação aos homens e aos adultos.

O município de Salvador teve taxa de desocupação de 17,5%, número acima dos 15,2% verificados no 4º trimestre de 2019 e da taxa do 1º trimestre do ano passado (15,8%). Com este resultado, a cidade subiu no ranking de desocupação entre as capitais, da 3ª posição no ano de 2019 para a 2ª posição nos primeiros três meses de 2020, perdendo apenas para o município de Manaus. De acordo com o registro do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), a Região Metropolitana de Salvador, ficou com saldo negativo na geração de empregos em 2020, com 17.331 de pessoas desligadas; começando a se recuperar em 2021, quando teve mais admissões que desligamentos, gerando 42.025 novos empregos. Ou seja, apesar dos dois anos de pandemia, a RMS conseguiu um saldo positivo de 24.624 na geração de empregos. Ainda assim, o quadro social local revelado continua em descompasso com a legislação proposta no âmbito federal.

A legislação trabalhista brasileira num contexto recente reconhecidamente adquiriu um caráter dependente dos ciclos político-econômicos austeros, como se observou na pandemia da COVID-19. O governo

brasileiro, dispondo diretrizes adaptativas à pandemia nas Medidas Provisórias (MPs) nº 927/20, nº 936/20, nº 946/20 e nº 905/20 já discutidas neste trabalho, recentemente legislou definitivamente sobre as realidades mais reconhecidas do mundo do trabalho na pandemia daqueles que não foram demitidos: o auxílio alimentação e o teletrabalho. Sendo um imperativo entender que a proteção pode ser vista como a ampliação de oportunidades de ocupação e de abrir negócios, o que se pretendeu com as medidas de apoio emergencial, e estabelecendo que o auxílio necessitaria ser usado exclusivamente para fins de compra de alimentos e ao priorizar trabalhadores com deficiência para a alocação no trabalho remoto, contudo, há de se considerar que a MP nº 1.108/22 pode alimentar o processo de flexibilização e desregulação já incentivado pela Reforma Trabalhista, já que o teletrabalho poderá ser contratado por jornada, por produção ou tarefa. Dessa forma, no contrato por produção não será aplicado o capítulo da CLT que trata da duração do trabalho e que prevê o controle de jornada, e um acordo individual poderá dispor sobre os horários e os meios de comunicação entre empregado e empregador.

De forma complementar, discutir as mudanças na legislação trabalhista que incentivam a flexibilização e a precarização do trabalho é discutir a precarização da saúde do trabalhador, o que leva a considerar a influência das novas legislações e das novas realidades trabalhistas não só na saúde física individual do trabalhador, mas na saúde e integridade das coletividades envolvidas na negociação e na construção da política de emprego – burocratas, sindicalistas e representantes -, principalmente as atuantes nos Conselhos gestores responsáveis por tais políticas.

O papel de um Conselho gestor estatal no combate aos problemas públicos é o de trabalhar em conjunto com as Secretarias responsáveis pela formulação das políticas públicas, coordenando programas e ações governamentais. O leque de ações de um Conselho é limitado, pois as decisões tomadas muitas vezes dependem de ações já realizadas pelo governo, o que atenua a iniciativa de tais instituições. Quando se toma como referência o exemplo de um Conselho estadual, esta situação só piora, pois a União, desde a promulgação da Constituição de 1988, exerce demasiado ativismo normativo e regulatório na maioria das políticas, deixando os Estados com reduzida autoridade. Somado a isso, áreas cuja competência é privativa da União como

Direito Econômico, englobam a política de emprego, e estudar o desempenho contemporâneo dos governos estaduais nesta matéria demanda considerar o caráter da política macroeconômica vigente, bem como contextos de crise como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19.

Sendo assim, para analisar o Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda da Bahia (CETER-BA) e o que ele pode fazer para combater a influência da Reforma Trabalhista e da pandemia da COVID-19, é necessário considerar não só o âmbito geral do histórico dos Conselhos gestores no Brasil, mas precisamente o papel (em outras palavras, a governança) dos Estados e Municípios em meio à configuração institucional das políticas de emprego no Brasil. Chamar a atenção para isso se justifica na medida em que os Conselhos estaduais e as demais instituições governamentais dos entes subnacionais manifestam a ação combinada de diretrizes jurídicas e dos representantes políticos, pilares para a consolidação do federalismo e para a construção das políticas públicas no Brasil.

3 A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA POLÍTICA DE EMPREGO BRASILEIRA

No Brasil, os governos estaduais e municipais, a partir da divisão de competências dos entes federados já exposta neste trabalho, detém responsabilidades subdivididas no que tange à gestão dos programas e ações governamentais. Quanto às competências compartilhadas pelos três entes federativos (União, Estados e Municípios), se evidenciam as áreas de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública, ambas formuladas pela União e pelos Estados, mas cuja responsabilidade de prestação do respectivo serviço cabe a estes entes aliados aos Municípios. Para fins desta pesquisa, no que tange à aspectos jurídicos da política de emprego, cabe à União legislar sobre o direito do trabalho, pois ele é entendido em diálogo estrito com o direito econômico, também responsabilidade da União. A partir das considerações sobre tal divisão de responsabilidades quanto às normas, qual alternativa de ação resta aos Estados nas áreas cuja União detém domínio? Até que ponto a estrutura de repartição de competências impacta o papel de um Conselho estadual de emprego? Para responder tais questões, se faz necessário mobilizar uma discussão acerca da influência das políticas macroeconômicas nas ações de instâncias subnacionais de gestão de políticas, com o auxílio de autores como Baltar (2014) e Santos, Pereira e Souza (2021), bem como das relações entre o âmbito nacional e o local de governo, com autoras como Fachin (2020) e Bichir (2018) sendo fundamentais para este objetivo.

Baltar (2014), ao sinalizar a importância que o desenvolvimento econômico tem na estruturação estatal da compra e da venda da força de trabalho, é fundamental para o entendimento do papel macroeconômico exercido pelo governo central, porque defende um argumento de que a ação deste ente de governo quer visem criar condições para a garantia da massa salarial e da autonomia sindical reverberam positivamente nos índices ocupacionais da população. Segundo o autor, num país como o Brasil, que tem por características uma desigual distribuição de renda e um mercado de trabalho pouco estruturado, a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pela Constituição de 1988 conferiu uma base de estruturação para políticas de emprego nunca antes vista, porém, com a submissão da política econômica à grandes aberturas comerciais

e financeiras e a privatizações de setores estratégicos da economia, o esforço de construção de uma política de emprego estruturada se mostrou maculada desde a sua base. Dessa forma, as ações do governo federal, nos primórdios da formulação da política de emprego do contexto recente, se viu refém de processos econômicos que impuseram renegação de compromissos acordados na Constituição de 1988, como os relativos à previdência social e a contratação de empregados, o que gerou um efeito em cadeia na dinâmica ocupacional dos Estados e dos Municípios brasileiros. Dessa forma, nos anos 1990, as intenções de conformação de um sistema público de emprego impulsionadas pelo FAT se viram refreadas por governos liberais, que mantiveram os investimentos públicos em patamares baixos, a não proporcionaram um grande crescimento econômico. O resultado desse pano de fundo nacional nos Estados e Municípios é dramático, ainda mais em Estados de regiões periféricas como o Nordeste, e em tempos de crise, como a pandemia da COVID-19, dificultando ainda mais o desempenho de tais entes nas ações e programas governamentais.

Revelando precisamente a influência que as políticas econômicas brasileiras tiveram no Estado da Bahia num recorte temporal que vai do ano de 2003 ao ano de 2019, Santos, Pereira e Souza (2021) apontam que os últimos cinco anos da economia baiana revelam um mercado de trabalho com elevadas taxas de desemprego, um aumento da informalidade com redução dos rendimentos médios dos salários, culminando em relações de trabalho cada vez mais precárias, como revelam os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que registrou o índice de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* na Bahia, em 2021, de R\$ 843,00 (RAIS, 2021).

Demonstrando a influência positiva – mas limitada – da política econômica expansionista do governo Lula (2003-2010) e do primeiro governo Dilma (2011-2014), onde foram verificadas altas taxas de investimento público, uma considerável valorização do salário-mínimo e uma importantíssima expansão e popularização do crédito, os autores chamam a atenção para o ponto de ruptura que o governo federal adotou a partir de 2016. Com a destituição da presidente Dilma, as políticas ortodoxo-liberais do governo Temer (2016-2018), como a Reforma Trabalhista, a Reforma de Previdência e a EC 95/16, aliadas às políticas ultraliberais do governo Bolsonaro (2019-2022), simbolizaram um contínuo de desmontes de estruturas públicas de governo que tiveram uma

influência decisiva no modo de participação dos Estados e Municípios nas políticas públicas. Sufocados por políticas monetárias conservadoras e políticas fiscais contracionistas, que resultam na diminuição da presença do Estado na economia, tais entes subnacionais viram seus índices de formalidade, ocupação e rendimento despencarem enquanto produto do sucateamento de estruturas que teriam seu custeio compartilhado com a União, como é o caso da Seguridade Social e do Sistema Nacional de Emprego (Sine), fazendo com que o caráter pouco dinâmico da economia de Estados como a Bahia ficasse ainda mais estagnado, como revelam os autores:

A indústria baiana, que abriga os empregos mais qualificados e mais bem remunerados, é marcada pela concentração tanto do ponto de vista espacial quanto setorial. Na agricultura, os novos polos dinâmicos combinam atividades que empregam pouco, e sazonalmente, sem falar nos baixos salários. [...] Os setores de comércio e serviço, responsáveis por cerca de 70% das ocupações do Estado, na sua maioria são compostos por microestabelecimentos com até cinco empregados e são muito dependentes do dinamismo do mercado interno. [...] Neste contexto, na Bahia, os indicadores de ocupação, formalização do trabalho e rendimento têm uma grande dependência das políticas macroeconômicas e sociais adotadas no país. (SANTOS; PEREIRA; SOUZA, 2021, p. 52).

De 2015 a 2019, o PIB da Bahia amargou uma retração acumulada de 7,3% [...]. Nas políticas sociais, só o Bolsa Família de janeiro de 2016 a dezembro de 2019 teve uma redução de 87.969 no número de famílias beneficiadas no Estado. Este novo cenário, de retração do PIB baiano, resultou em um processo de queda nas ocupações levando a uma fragilização do mercado de trabalho. (SANTOS; PEREIRA; SOUZA, 2021, p. 55).

A intenção de expor o caráter pouco dinâmico da economia baiana aliado ao fato da ação pouco eficaz do governo federal no que tange à política de emprego no contexto recente, objetiva lançar luz ao terreno difícil ao qual os Estados e Municípios são expostos para conduzir suas políticas. Contudo, mesmo em contextos de dificuldade, como ainda revelam os autores referenciados, o governo do Estado da Bahia vem conduzindo esforços para a contenção dos índices ocupacionais, via construção de estradas, incremento da mobilidade urbana e expansão da rede pública de saúde, com projeções para o reforço de políticas como a Agenda do Trabalho decente, a organização de uma

rede estadual integrada de políticas e a proposta de um novo desenvolvimento para o Estado.

Tais iniciativas de fato conformariam um pano de fundo menos penoso em comparação ao que se verifica na realidade da participação dos Estados na política de emprego no Brasil, mas qual fundamentação tais intenções guardam? Como seria possível a melhoria da interação do governo central com os governos locais, e até mesmo a interação entre âmbitos transnacionais e âmbitos nacionais, visando o incremento de ações e programas públicos, bem como a garantia de direitos fundamentais, afetados por políticas baseadas na austeridade fiscal? Para iluminar tais caminhos, vetores que envolvam a interação entre as estruturas jurídicas em diferentes instâncias, e os governos em múltiplos níveis, e que guardem perspectivas não necessariamente centradas na atuação de um ente governamental central e absoluto – estimulante e/ou constrangedor de seus entes subnacionais – se faz cara a esta pesquisa, e se revela nas contribuições de Fachin (2020) e Bichir (2018) que se seguem.

Fachin (2020), ao dissertar sobre o chamado constitucionalismo multinível, sob um contemporâneo pano de fundo jurídico-institucional que demanda uma superação de visões centradas no Estado e que enxergam nele um ente unicamente responsável pela garantia dos direitos de seus concidadãos, abre possibilidades para a construção, ao menos em nível teórico, de possibilidades para uma melhor interação entre as diversas esferas jurídicas e governamentais. Afastando-se de modelos impositivos e verticais, a autora revela a possibilidade de desenvolver práticas dialógicas entre os corpos jurídicos de nações diversas mas que compartilham problemas semelhantes, visando a valorização do pluralismo jurídico existente e da consolidação de uma rede articulada e integrada por instituições e sistemas jurídicos garantidores de direitos humanos e fundamentais. A partir dessa perspectiva cunhada sob um âmbito geral, o diálogo de tal projeto com o constitucionalismo local, entendido enquanto aquele que protege as necessidades concretas de seus cidadãos, se torna necessário para concretizar tal objetivo, visto que a soberania e a autonomia dos Estados se faz presente para a garantia de sua existência, o que pode ser estendido, guardas as devidas proporções, para a compreensão de Estados regionais na conformação de um federalismo mais bem desenvolvido.

No intento de analisar estruturas governamentais que se baseiam no mútuo diálogo e em diferentes instâncias de autoridade, Bichir (2018), a partir do conceito de governança multinível, elucida melhores cenários para a atuação dos Estados nas políticas públicas para além do viés jurídico, envolvendo questões operacionais da forma de Estado federativa que estrutura o Brasil. É apontando contextos econômicos e sociais que mostram a urgência de estudos sobre esta temática que a autora diferencia os âmbitos principais pelos quais tal governança se dá, tanto do ponto de vista vertical como horizontal:

Nesse contexto de reformas de políticas sociais permeadas por estrangimentos orçamentários, novos balanços de poder, redefinição de critérios de elegibilidade e fronteiras móveis da cidadania, tornou-se necessário compreender os processos de transformações em uma dupla chave: do ponto de vista vertical, a reorganização territorial dos poderes regulatórios, em distintas combinações de centralização e descentralização do poder decisório entre governos nacionais e subnacionais; do ponto de vista horizontal, trata-se de analisar a multiplicação de atores nas políticas sociais. (BICHIR, 2018, p. 50).

A âmbito vertical de governo ilustra o modo pelo qual as ações do governo federal podem afetar unilateralmente os governos subnacionais coparticipantes nas ações e programas públicos, enquanto o âmbito horizontal revela a maneira pela qual os atores envolvidos nos processos políticos – estatais ou não – agem diante de estruturas constrangedoras como as guiadas por políticas de austeridade fiscal. Para os fins desta pesquisa, é fundamental destacar uma possibilidade de espaço no qual tais ações se dão, os Conselhos gestores de políticas. Segundo a autora, debater a governança multinível verificada nas instituições brasileiras implica questionar a associação necessária entre descentralização e democratização, pois o que se verifica na estrutura institucional brasileira é uma repartição de competências – que envolve órgãos burocráticos e instâncias deliberativas – em tese proporcionalmente dividida, mas que na realidade ilustra um ativismo normativo – e não necessariamente eficaz – do governo central nos governos subnacionais, impondo a lógica econômica sazonalmente instituída pela elite política detentora do poder, e que demanda que governos Estaduais e Municipais procurem alternativas de autonomia para agir diante de crises e contextos de escassez de recursos em áreas como a política de emprego.

Para entender precisamente as relações institucionais da política de emprego no federalismo brasileiro sob a luz de conceitos como constitucionalismo multinível e governança multinível, parte-se da premissa de que o ciclo das políticas públicas envolve não só secretarias e comissões legislativas, mas abarca também os Conselhos gestores. Questionando o papel destas instâncias na operação e desempenho das políticas, Gurza Lavalle, Guichenev e Vello (2021), evidenciam as diferentes configurações institucionais diante da organização federativa brasileira, bem como sua influência na implementação de políticas. A partir da ideia de regimes de normatização, os autores demonstram que tais regimes - com destaque aos estaduais - podem impactar a atuação dos Conselhos, e a formulação de políticas públicas:

As evidências sugerem que regulações de nível estadual são capazes de conferir aos conselhos – quando comparados a conselhos municipais do mesmo setor, em outros estados – maior presença territorial e especificação institucional mais potente, além de inseri-los mais ativamente no processo de operação regular da política. (GURZA LAVALLE; GUICHENEV; VELLO, 2021, p.16).

Atentos para a variabilidade do papel e da influência das instâncias colegiadas na tramitação de programas e ações governamentais, os autores, ao destacarem âmbitos analíticos territoriais e institucionais, chamam a atenção para as influências que tais instâncias podem ter na própria governança dos órgãos estatais. Influenciados em maior ou menor maneira por orientações nacionais ou estaduais, o papel dos Conselhos gestores é realçado no ciclo de políticas, sendo centrais na configuração de seu desenho institucional, se manifestando enquanto expressão não só de diretrizes jurídicas contidas na Constituição, mas também do modo de funcionamento da tramitação das políticas no Brasil, produto da interação da União com os âmbitos locais.

A partir da exposição do pano de fundo jurídico e político que sustenta a interação dos Estados no Brasil, bem como de lentes teóricas que guardam possibilidades de análises desta interação, para os fins desta pesquisa, que trata precisamente sobre um tipo de espaço onde se dão estas interações – os Conselhos gestores – ganha destaque a relação ente o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e o Conselho Estadual

Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda (CETER), na medida em que ilustra as relações entre a União e o Estado da Bahia no âmbito da política de emprego.

O CODEFAT, instituído pela Lei nº 7.998/90, é a instância que delibera sobre a transferências de recursos federais para os Estados, no que tange às políticas de emprego. O CODEFAT administra o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - recurso repassado atualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência - e que financia uma diversidade de programas e ações, tais como: Abono Salarial; Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Carteira de Trabalho (CTPS); Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER); Programa de Intermediação de Mão-de-Obra (IMO); Programa de Proteção ao Emprego – PPE; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); Qualificação Profissional; Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Seguro Desemprego (SD). Cabe ao CODEFAT administrar a elaboração de diretrizes para programas, alocar recursos, e controlar a execução das políticas de trabalho, emprego e renda. Tal sistema institucional tem como princípio, ao servir o trabalhador, fazer a intermediação de mão de obra e a habilitação ao seguro-desemprego, bem como realizar um encaminhamento para cursos de qualificação social e profissional.

A transferência de recursos do CODEFAT às Secretarias Estaduais de Emprego desde a Constituição de 1988 baseou-se predominantemente na forma de convênios, iniciativa demasiadamente descentralizada e que por vezes não conferia total transparência e eficiência ao uso dos recursos. Contudo, após a aprovação da Lei nº 14.099/19, que instituiu o Fundo Estadual do Trabalho da Bahia (FET/BA), o financiamento das políticas de emprego no Estado da Bahia foi redesenhado. Com a finalidade de destinar recursos para a execução de ações e serviços, bem como atendimento, apoio técnico e financeiro, relativos à Política Estadual de Emprego e Renda em regime de financiamento compartilhado com o Sina-BA, o FET/BA é vinculado à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) – que conduz tais ações e serviços - e é orientado, fiscalizado e controlado pelo CETER. Sendo composto por recursos do FAT, recursos provenientes de dotações da Lei Orçamentária Anual, de rendimentos e aplicações, de convênios, contratos ou acordos entre órgãos públicos e privados, e ainda de doações, auxílios ou contribuições, o FET/BA

aparece como uma alternativa de financiamento para as políticas estaduais em meio a um pano de fundo baseado em políticas de austeridade fiscal, capitaneadas pela União. Neste intento, o fortalecimento da autonomia do Estado da Bahia para gerir a Política Estadual de Emprego ainda se dá na possibilidade de transferências automáticas fundo a fundo, também previstas na Lei do FET/BA e vigorando a partir do ano de 2020, estando imbrincadas ainda com a fiscalização do Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda. Dessa forma, desenvolve-se a prestação de contas entre os entes locais, favorecendo a interação e a transparência entre ambos.

De forma a elucidar as relações entre os conceitos trabalhados acima com a forma como se dá o desempenho dos Estados na política de emprego brasileira, é importante destacar a importância, mas a desproporção que ações como o FET/BA detêm diante das ações do governo federal brasileiro. Já vista como determinante para os rumos das políticas públicas no país em Baltar (2014), a política macroeconômica do governo federal tem o potencial de estimular, e de constranger o desempenho dos governos estaduais, com destaque para os tempos em que tal política se baseia em perspectivas de austeridade fiscal. Tendo uma influência mais aguda em Estados com uma dinâmica econômica frágil, como o exposto por Santos, Pereira e Souza (2021) para o caso da Bahia, as ações que o governo federal utiliza para conformar a estrutura institucional da política de emprego no Brasil contradizem com as propostas de descentralização e autonomia previstas na Constituição de 1988, porque conferem demasiada responsabilidade para os entes subnacionais, ao mesmo tempo em que maculam a não provém recursos suficientes para o mantimento das instituições responsáveis pelas políticas, o que se vê de forma mais grave em tempos de crises socioeconômicas. Dessa forma, tanto as possibilidades de um constitucionalismo multinível proposto por Fachin (2020), e de uma melhor governança multinível proposta por Bichir (2018) se veem urgentes, uma vez que o atendimento de dispositivos de órgãos transnacionais como a OIT, o diálogo com diferentes estruturas jurídicas estrangeiras e a garantia de uma relação bem-estruturada tanto vertical quanto horizontalmente entre os governos estaduais e municipais parece ser a solução para o comportamento errôneo e austero que o governo federal brasileiro estruturalmente desempenha com relação aos seus governos subnacionais, e

em especial às instâncias deliberativas, como os Conselhos. O sucateamento dessas instâncias é algo observado historicamente no país (cuja legislação mais impactante, em tempos recentes, foi a implementação do Decreto nº 9.759/19, que extinguiu dezenas de Conselhos federais) e conferir atenção à esta problemática é fundamental para os fins desta pesquisa, uma vez que todo o histórico de implementação da política de emprego brasileira perpassa pelo histórico não só dos Conselhos responsáveis por sua fiscalização, mas também dos variados Conselhos gestores existentes na estrutura institucional do país. Trata-se de um problema político, que extrapola o Orçamento, e que está mais direcionado às ações centralizadoras da União, mas cuja solução também está no terreno político, isto é, na descentralização do poder.

3.1 O HISTÓRICO DOS CONSELHOS GESTORES NO BRASIL

Há diversos desafios teóricos e metodológicos para o estudo do desenvolvimento dos Conselhos gestores enquanto possibilidade de fortalecimento da autonomia dos entes federados brasileiros. Sendo assim, é de suma importância levantar o seguinte questionamento referente a tais instituições: como relacionar elementos centrais de determinadas vertentes da teoria democrática com os principais estudos sobre as recentes experiências democráticas no Brasil? É pensando as experiências de tais instituições que Avritzer (2011) e Gurza Lavalle (2011) sintetizam algumas contribuições para possíveis respostas a essa questão.

Os diferentes tipos de instituições participativas (IPs), presentes nos diversos níveis da federação, apresentam também papéis particulares. Exemplos de tais instituições são os Planos Diretores, os Orçamentos Participativos e os Conselhos gestores, funcionando por meio de conferências e audiências públicas, reunindo políticos eleitos, burocracia do poder público responsável pela implementação das políticas, entidades de representação profissional, associações empresariais, movimentos sociais, e cidadãos sem vínculo com organizações. Em tese, tais instituições são espaços de deliberação e decisão política que valorizam uma ampla pluralidade de concepções e opiniões em torno do que está sendo discutido.

Presentes nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), e em amplas áreas de políticas públicas (educação, cultura, saúde, políticas urbanas etc.), tais instituições são diversas, tendo diferentes propostas e interagindo com diferentes contextos políticos e sociais. Considerando que essas instituições são propostas de incentivo à participação pública sobre diversas áreas políticas e sociais, bem como possibilidades de autonomia administrativa para os entes federados, Avritzer (2007) propõe o enquadramento do estudo em dois campos: o papel exercido por tais instituições na deliberação sobre bens e serviços públicos e o papel exercido na distribuição de bens e serviços públicos: o papel deliberativo e o papel distributivo. O que se nota é que os três tipos de instituições participativas proporcionam diferentes tipos de intermediação de interesses de atores políticos e sociais tanto na deliberação quanto na influência da distribuição de bens e serviços públicos, suscitando diferentes métodos para suas análises.

No campo dos estudos do papel deliberativo dessas instituições, o que se nota, como observa Avritzer (2011), é a preocupação na análise do incentivo que essas instituições oferecem à ativação de novos atores da sociedade civil, e no incentivo à formação de estratégias e acordos políticos que incorporam uma diversidade de atores políticos e sociais na formulação destes acordos. No aspecto do papel distributivo, a preocupação maior é a da avaliação da influência das IPs na variação de indicadores de políticas sociais.

Procurando reunir o conjunto de contribuições teóricas e empíricas acerca do que são as instituições participativas, de como se deu seu surgimento, Gurza Lavalle (2011) faz um esforço teórico-metodológico sintetizando a maneira como essas instituições são analisadas pela literatura especializada. A intenção do autor é ressaltar que, diante dos desafios de lidar com a participação política enquanto uma categoria e enquanto uma variável, e da complexidade da mensuração de seus efeitos, uma das dificuldades para as pesquisas desse campo é a maneira dominante como essas pesquisas vêm sendo conduzidas na literatura especializada. Os estudos dominantes podem ser agrupados em duas gerações: a primeira, nascida junto ao crescimento inicial das instituições participativas, carregando altas expectativas de como a experiência empírica das instituições deveria ser, muitas vezes mostrando frustrações e tons de denúncia; a segunda geração, mais contemporânea, substitui a “denúncia da ausência”

pela descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nas instituições. Encarando a participação enquanto um procedimento institucionalizado, os esforços de pesquisa contemporâneos sobre a participação procuraram, em suma, evitar a carga normativa presente na primeira geração de estudos.

Ainda segundo Gurza Lavalle (2011), a análise do papel dos Conselhos gestores de políticas é melhor conduzida tanto teórica quanto metodologicamente na medida em que se busque os seus efeitos. Ainda segundo o autor, tais efeitos seriam institucionais e de intermediação de interesses, sendo mensuráveis a partir de decisões tomadas no interior de tais instituições:

[...] fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao *status quo* em determinado campo de políticas. (GURZA LAVALLE, 2011, p. 41).

Para além do mero resgate da existência dos Conselhos gestores, a intenção de destacar a análise do efeito de tais órgãos se justifica na medida em que eles podem impactar positiva ou negativamente não só o capô de uma política, mas a ordem social de uma comunidade. É neste sentido que Lavalle e Barone (2015), evidenciando o papel que a União exerce no desenvolvimento dos Conselhos no Brasil, destacam o fato de que a expansão de tais órgãos é muito influenciada pela indução federal. Segundo os autores, nos anos 1990, áreas políticas fora do eixo da saúde, da educação e da criança e do adolescente não receberam indução de recursos federais por parte da União, fato somente ocorrido nos anos 2000, o que ajuda a analisar a configuração destas áreas.

Os autores referenciados identificaram três padrões diferentes de desenvolvimento dos Conselhos no Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988: os que demonstraram uma tendência convergente para a universalização (Saúde, Educação e Direitos da Criança e do Adolescente), onde a indução federal se mostrou em instituições como o Sistema Único de Saúde (SUS) e legislações como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); os que demonstraram uma expansão média e altamente desigual (Cultura, Habitação, Direitos do Idoso e Meio Ambiente), onde a indução federal se

mostrou em instituições como o Sistema Nacional de Interesse Social; e os que demonstraram expansão baixa e desigual (Direitos Humanos, Esporte, Juventude, Direitos da Pessoa com Deficiência, Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis (LGBT), Direitos de Mulher, Promoção da Igualdade Racial, Política Urbana, Segurança e Transporte), onde não foi detectada indução federal que impulsionasse consideravelmente seu desenvolvimento.

Desta forma, Lavallo e Barone (2015) argumentam que, para além da diversidade dos Conselhos brasileiros e da variação de seus efeitos, tais órgãos simbolizam canais de representação extraparlamentar, e demonstram, na ordem política brasileira, a possibilidade da racionalização das políticas e de inclusão de grupos sociais afetados por elas, o que oportuniza um estímulo à redução das desigualdades socioeconômicas.

Tal atenção para questões concretas ou de prioridades de políticas reflete um esforço por tornar a análise do papel dos Conselhos cada vez mais dialogável com a realidade da experiência brasileira, e esse esforço permite enxergar detalhes precisos até mesmo no momento inicial da criação de tais instituições. Visando institucionalizar as crescentes demandas de diversos atores sociais por maior participação política e intermediação de interesses nos anos 1980, a Constituição Federal de 1988 apresenta artigos que apontam para a construção de arranjos institucionais que incentivam a ampliação dessa participação, unindo o estímulo à participação popular à implementação do pacto federativo. Como resultado do posterior processo de implementação da Constituição, múltiplos atores políticos e sociais foram cada vez mais reunidos em torno da formulação de projetos de lei, ou políticas de implementação de bens e serviços públicos. Referente especificamente à política de emprego, tal desenvolvimento institucional pode ser verificado na Lei nº 13.667/2018, conhecida como o Novo Marco Regulatório do Sine, que possibilitou uma nova institucionalização à política de emprego no país, pois o papel dos Conselhos gestores precisa ser entendido aliado às ações dos sistemas de políticas correspondentes.

O Novo Marco Regulatório do Sine, baseando-se no que já está disposto sobre esse sistema na Constituição de 1988, dispõe sobre suas diretrizes, organização, competências, e financiamento e fiscalização. No que tange às suas diretrizes, para além da já conhecida responsabilidade do Sine em adequar a oferta e a demanda da força de trabalho em todos os níveis de ocupação e

qualificação, o órgão passa a ser direcionado à otimização do acesso ao trabalho decente, baseado em pilares como a liberdade, a equidade, a dignidade e a segurança laboral, diretrizes condizentes com a própria democratização das instituições. Na tentativa de viabilizar tal intento, a nova legislação institui a integração das ações do Sine nas distintas esferas de governo nas quais se fizer presente (Estados e Municípios), dialogando com a coordenação da política de emprego feita pelas Secretarias do Trabalho destas esferas - com a garantia da participação de representantes da sociedade civil em sua gestão -, bem como em articulação com a implementação das demais políticas públicas, com ênfase nas destinadas à população em condições de vulnerabilidade social.

Tais diretrizes de integração, coordenação e articulação só podem ser possíveis com a execução do disposto sobre a organização do Sine. Quanto à esse ponto, a Lei nº 13.667/2018 sustenta que o Sine será gerido pelo Ministério do Trabalho em parceria com as Secretarias governamentais e Conselhos locais, a partir de recursos como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), controlado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Há de se destacar o fato de que, neste ponto, apesar da nova legislação definir os Conselhos gestores como instâncias deliberativas e não apenas consultivas no que tange à definição das políticas, o que se verifica a partir da atuação do Ministério do Trabalho é o seu excessivo controle na administração dos recursos, o que já foi apontado teoricamente nesta pesquisa, sendo exposto empiricamente no capítulo subsequente. Apesar deste aparente paradoxo, o Art. 5º do Novo Marco Regulatório do Sine revela uma incipiente possibilidade de saída às esferas subnacionais ao excessivo controle do Ministério do Trabalho, já que confere à esses entes autonomia para a formação de consórcios públicos para a execução de ações e serviços do Sine, na condição de que tais consórcios sejam submetidos à prévia avaliação do Ministério do Trabalho.

Estando a transformação da organização do Sine dispendo claramente sobre novas competências deste órgão, o que ganha destaque é aquilo que compete simultaneamente à União e às esferas de governo aderentes ao Sine. Segundo a nova legislação, cabe a ambos os entes federados prover a estrutura necessária (material e pessoal) para a execução das ações do Sine, a partir de possibilidades inovadoras como o repasse de recursos de um fundo a outro (sendo uma opção diante dos repasses do Ministério do Trabalho e dos

consórcios). O acompanhamento compartilhado dos recursos se mantém enquanto competência, bem como a elaboração de planos de ações, assim como se mantém a necessidade de submissão de tais propostas à avaliação e autorização do Ministério do Trabalho. O que cabe estritamente à União é o papel de coordenar nacionalmente o Sine, protagonizando a concessão do seguro-desemprego e do abono salarial e a identificação dos trabalhadores no sistema de cadastro do órgão. Já no que tange aos Estados aderentes ao Sine, cabe à tais esferas de governo a coordenação estadual das ações viabilizadas pelo Sine, além da execução de ações e serviços do órgão na ausência de atuação dos Municípios ou de consórcios públicos municipais. A relação com os Municípios ganha destaque neste dispositivo, na medida em que a formação dos consórcios é uma alternativa ao repasse unilateral de recursos pela União, e pode servir como oportunidades de fortalecimento das relações entre a esfera estadual e a municipal, o que estimula o financiamento local das ações relativas ao emprego.

No que tange especificamente ao financiamento do Sine, o Novo Marco regulatório rege que o órgão será financiado e gerido pela União e pelas esferas de governo que a ele aderirem. Discriminadamente, as fontes das receitas vinculadas aos gastos com a manutenção e gestão do Sine serão provenientes do FAT, da iniciativa locais – a exemplo do Fundo Estadual do Trabalho-BA, Lei nº 14.099/19 –, e outras fontes cabíveis podendo se originar até mesmo de operações externas de natureza financeira, autorizadas pelo Senado Federal. Reafirmando a perspectiva de que o entendimento das ações do Sine precisa ser aliado ao entendimento das ações dos Conselhos gestores, a nova legislação impõe que as transferências automáticas de recursos dispostos nela devem passar pelo crivo de Conselhos Estaduais de Emprego, serem aliadas à existência de fundos de emprego estaduais e conformadas por planos de ações e serviços locais aprovados pelo CODEFAT.

O quadro que se forma a partir das disposições contidas no Novo Marco Regulatório do Sine acerca das diretrizes, organização, competências e financiamento deste órgão é o de aparente proporção na divisão das responsabilidades entre os entes federativos, bem como uma possibilidade de diálogo fluido e corrente. Contudo, para o atendimento dos fins desta pesquisa, cabe a exposição de aspectos não só provindos da análise da legislação, mas

originários da análise de atas das reuniões de parte dos Conselhos referenciados neste item da pesquisa, bem como o seu cruzamento com depoimentos da atores protagonistas do cotidiano dos trabalhos destas instituições. A partir do pano de fundo teórico-metodológico e jurídico traçado neste capítulo, com pontuações acerca da maneira pela qual os Conselhos gestores podem ser estudados, a sua influência no comportamento dos indicadores sociais, bem como as questões conceituais e operacionais presentes na nova legislação que o rege, o próximo item da pesquisa analisará especificamente a participação do Conselho Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda-BA na formulação de políticas de emprego entre os anos de 2017 e 2021, visando elucidar aspectos da realidade da autonomia governamental dos entes subnacionais no que tange à política de emprego, tanto em seus aspectos estruturais quanto diante do enfrentamento de rupturas legais e crises socioeconômicas, como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19.

3.2 A PARTICIPAÇÃO DO CONSELHO TRIPARTITE E PARITÁRIO DE TRABALHO E RENDA-BA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE EMPREGO ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2021

Este item da pesquisa está organizado de forma a proporcionar um melhor entendimento acerca de suas escolhas contextuais, metodológicas e analíticas, bem como a aplicação destes direcionamentos na análise empírica proposta, de forma a complementar o raciocínio traçado nos capítulos anteriores. No Capítulo 2, procurou-se revelar o contexto da implementação da política de emprego no Estado da Bahia, marcado por uma leve diminuição dos índices de desocupação, mas acompanhada por um aumento nos índices de informalidade laboral. Diante deste pano de fundo exposto, no presente item 3.2 desta pesquisa, num primeiro momento, revela-se como um Conselho gestor de políticas pode ser analisado e apresenta-se o Modelo Analítico utilizado. Num segundo momento, a partir da operacionalização do Modelo Analítico, revela-se o caráter da atuação do CETER na formulação das políticas de emprego na Bahia entre os anos de 2017 e 2021, sendo apresentadas as análises empíricas provenientes das atas das vinte e oito (28) atas das reuniões deste órgão, bem

como a análise da entrevista realizada com o presidente deste órgão no biênio 2021-2022.

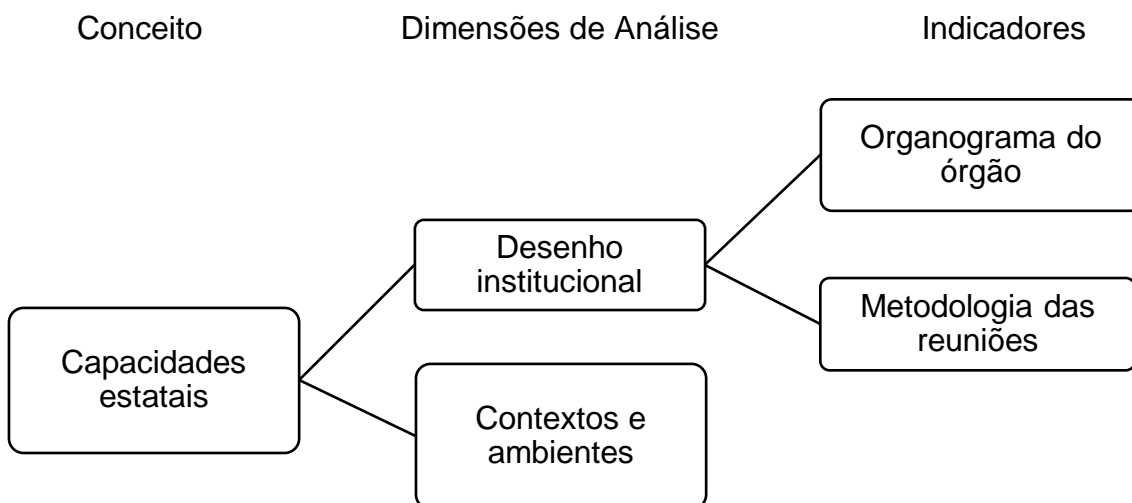
A experiência de um Conselho gestor pode ser analisada a partir de diversos pontos de constrangimento ou estímulo, e o papel dos múltiplos atores políticos e sociais numa dada região pode variar bastante. Avritzer (2008) revela que o surgimento das instituições participativas (a exemplo dos Conselhos gestores) varia em três aspectos: a maneira como a participação se organiza; a maneira como o Estado se relaciona com a participação; e a maneira como a legislação exige do governo a implementação da participação. Isso pode ser notado nos diferentes desenhos institucionais que essas experiências de participação possuem. Ainda segundo o autor, existiram três tipos de desenhos institucionais: de baixo para cima – próprios de Orçamentos participativos, por propiciarem participação direta e influência marcante dos cidadãos no Orçamento do município -; de partilha de poder – próprios dos Conselhos, por prezarem pela paridade na presença de conselheiros, gestores públicos e políticos no processo -; e desenhos de ratificação - próprios de Planos Diretores, onde os atores não são chamados a participar do processo decisório, sendo convidados apenas para referendá-lo publicamente. Atento para as contribuições e insuficiências dos estudos do papel do desenho institucional nas experiências participativas, este capítulo pretende analisar o desenho institucional próprio do CETER, os atores envolvidos e o contexto no qual as reuniões analisadas ocorreram, observando as decisões regimentais ou de prioridades de políticas ocorridas, fundamentos da capacidade estatal de tal órgão.

O Modelo Analítico escolhido para qualificar a atuação do CETER entre 2017 e 2021 se baseia na operacionalização do conceito de capacidades estatais induzido a partir das fontes dos dados da pesquisa – vinte e oito (28) atas das reuniões do órgão ocorridas no recorte de tempo indicado, e uma entrevista realizada com o presidente deste órgão no biênio 2021-2022 – e conectando dimensões de análise e indicadores escolhidos para tal operação. Inspirando-se em Pires (2011), obra na qual estão presentes estudos sobre as recentes experiências democráticas brasileiras que, compilados, refletem diversos tipos de abordagens e dimensões analíticas, a partir do conceito de

capacidades estatais, são utilizadas duas dimensões de análise: a) desenho institucional; b) contexto e ambientes.

A dimensão de análise “desenho institucional” é analisada segundo os indicadores “organograma do órgão” e “metodologia das reuniões”, que são qualificados a partir do Regimento Interno do CETER. A dimensão de análise “contextos e ambientes” permitirá a observação do contexto político-social baiano no qual o objeto de estudo se insere, sendo qualificado a partir da influência da Reforma Trabalhista e da pandemia da COVID-19 nas políticas deliberadas pelo órgão estudado. Trata-se de uma análise documental feita a partir dos critérios de tal modelo, inspirado em Pires (2011), referência para a área de análise documental de instituições políticas. O Modelo Analítico utilizado para a operacionalização desta pesquisa pode ser ilustrado na Figura 01 abaixo:

Figura 1 - Modelo Analítico



Fonte: Elaboração própria a partir de Pires (2011).

A partir do Modelo Analítico traçado, serão analisadas as capacidades estatais do CETER diante da estrutura de repartição de competências dos entes federativos brasileiros, ou, sob outro aspecto, as capacidades estatais do CETER e sua influência na realidade socioeconômica do Estado da Bahia na gestão de recursos que lhe são próprios. No presente momento de exposição da análise, é importante evidenciar as considerações de Wampler (2011),

lembrando que não se pode esperar das instituições participativas transformações dramáticas na estrutura administrativa do Estado, porque essas experiências institucionais são de caráter incremental. Contudo, o autor insiste que esses espaços de participação são cruciais para a aproximação da sociedade civil com o Estado, e são neles que os representantes formalmente eleitos discutem com uma pluralidade de atores maneiras mais consensuais de distribuição de bens e serviços públicos, em forma de decisões regimentais ou de prioridades de políticas.

Os documentos oficiais que serviram de base para a operacionalização da análise das decisões regimentais ou de prioridades de políticas conduzida neste item da pesquisa, como o Regimento Interno do CETER e as atas das reuniões ordinárias realizadas pelo órgão entre os anos de 2017 e 2021 foram obtidas no site do Governo do Estado da Bahia, na aba referente ao CETER. A análise aqui conduzida visa elucidar o problema de pesquisa elencado, qual seja: rigidez orçamentária dos entes federados brasileiros e sua influência na formulação das políticas de emprego. A partir deste problema, procura-se responder a seguinte questão: como o Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda-BA participou da formulação da política de emprego entre os anos de 2017 e 2021? Sob a justificativa de aprofundamento teórico no tema e de contribuir de maneira prática para gestão da mão-de-obra, o objetivo geral da presente análise é o de sistematizar as deliberações do Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda-BA entre 2017 e 2021, visando verificar sua participação na formulação da política de emprego no período destacado. De forma a auxiliar a execução de tal objetivo, o primeiro objetivo específico deste trabalho é problematizar a formulação de políticas de emprego a partir da trajetória do CETER entre os anos de 2017 e 2021, ao passo que o segundo objetivo específico traçado é analisar documentos oficiais (atas, leis e resoluções) relacionados às reuniões do Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda-BA, bem como dados estatísticos ocupacionais do Estado da Bahia, com vistas a identificar o grau de centralização e de descentralização na formulação da política de emprego no Estado da Bahia, e o desempenho do CETER neste processo.

Sabendo-se que a análise da estrutura de repartição de competências federativas brasileiras é inspirada em dimensões analíticas utilizadas por Pires

(2011), cabe sinalizar a forma pela qual a dimensão de análise “desenho institucional” é definida nesta obra:

O desenho institucional dos canais participativos é, por si só, elemento fundamental para a compreensão do grau de abertura à participação, do tipo de participação e, principalmente, dos limites da participação. [...] a responsabilidade da definição da pauta de discussão e do *modus operandi* das votações, ou as regras sobre quem, como e quando podem se manifestar, por exemplo, podem impactar de maneiras significativamente diferentes o processo participativo [...]. (PIRES et al, 2011, p. 355).

É no intento de materializar os apontamentos evidenciados acima que o Regimento Interno do Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda (CETER) é trazido à tona. Dispondo sobre sua natureza, finalidade e competências, o regimento traz informações que possibilitam a operacionalização da dimensão de análise “desenho institucional”, porque indica os caminhos pelos quais os atores políticos se guiam para conduzir sua atuação, ilustrando o organograma do órgão.

O CETER-BA é um órgão colegiado superior, de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, criado pela Lei nº 9.424 de 27 de janeiro de 2005, e alterado pelo Decreto nº 16.954 de 11 de agosto de 2016 e pela Lei nº 14.099 de 13 de junho de 2019. Por natureza integrando a estrutura da Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), tem como finalidade deliberar sobre a implementação de Políticas Públicas do Sistema Nacional de Emprego (SINE), no âmbito do Estado da Bahia, bem como orientar, controlar e fiscalizar os recursos do Fundo Estadual do Trabalho do Estado da Bahia (FET/BA). Ainda segundo o seu regimento, compete ao CETER deliberar e definir acerca da Política Pública do SINE, no âmbito do Estado, em consonância com a Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda; apreciar e aprovar planos de ações e serviços do SINE, na forma estabelecida pelo CODEFAT; apreciar e aprovar relatório de gestão anual que comprove a execução das ações do SINE, quanto à utilização dos recursos federais descentralizados para o FET/BA e baixar normas complementares necessárias à gestão do FET/BA. Detalhes sobre o conteúdo das apreciações listas acima no recorte temporal de ação do CETER

entre 2017 e 2021 serão expostos do presente item, cabendo apenas ressaltar neste momento a conformação legal da estrutura de atuação do órgão.

A partir da análise do Regimento Interno do CETER, o que se percebe é a representação de um órgão dotado de localização estratégica na formulação da política de emprego estadual, porque integra o corpo da Secretaria responsável por tal política, e participa do gerenciamento de recursos federais e estaduais que formam a base de execução das políticas referenciadas. A seguir, o ferramental que ilustra tal posicionamento estratégico, como as responsabilidades de apreciar e aprovar relatórios, utilizar recursos federais, e baixar normas complementares é exposto a partir do modo pelo qual é manipulado nas reuniões, sendo as atas das sessões que ocorreram entre os anos de 2017 e 2021 fundamentais para tal análise. A justificativa para o uso de documentos públicos como atas para o estudo da dinâmica das políticas públicas se observa em trabalhos clássicos do campo, a exemplo de Avritzer (2007), onde o autor justifica o estudo de tais documentos como meio de análise para a observação das decisões internas de instituições como os Conselhos gestores de políticas:

A questão da qualidade das práticas democráticas, no entanto, não se resolve apenas pela análise da estrutura organizativa dos conselhos. Adotamos na pesquisa “Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste” uma segunda metodologia de análise através da coleta de atas e do levantamento comparativo das atividades no interior dos conselhos de saúde e da criança e do adolescente. [...] Foi possível agregar essas diferentes decisões tomadas pelos conselhos em quatro grandes categorias: elaboração de projetos, prestação de contas, atividades não deliberativas (entrega de documentos e publicização de decisões) e atividades organizativas da instituição participativa. (conferências e criação de comissões). (AVRITZER, 2007, p.27-28).

Enfrentando as limitações próprias de análises documentais, diversos estudos realizam pesquisas por meio de metodologias qualitativas, como observação participante para a análise do desempenho das instituições colegiadas subnacionais na construção de políticas públicas. Barbosa e Porfírio (2009), ao analisar a gestão da Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro (CMT-RJ), evidenciam as características típicas de tais instituições.

Pontuando a responsabilidade das Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais em formular, gerir e avaliar políticas, as autoras referenciadas, ao analisarem o desempenho do CMT-RJ entre os anos de 2007 e 2008, revelam que a demora no repasse dos recursos relativos ao programa, bem como a excessiva burocratização do Estado são apontados pelos atores políticos envolvidos como agravantes da ineficiência e provocadores da descontinuidade da gestão. Devido ao esvaziamento nas reuniões da Comissão, os entrevistados do estudo percebem uma ausência do debate e da disputa política em torno dos interesses das categorias profissionais envolvidas na execução do programa. Dessa forma, tal esvaziamento acaba sendo preenchido por decisões administrativas vindas da Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE), que não prioriza as demandas dos conselheiros participantes. O problema deste tipo de decisão é o fato dela distanciar as ações da Comissão das representações sociais o que, segundo as autoras, aponta a ineficácia da Comissão em gerir democraticamente os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mesmo que o Conselho tenha formalmente uma gestão participacionista e tripartite. Com base nesta perspectiva, ainda no que tange ao desenho institucional do CETER, de forma complementar à exposição de seu regimento interno, a metodologia das reuniões do órgão será exposta a partir da análise das reuniões do órgão ocorridas entre os anos de 2017 e 2021.

Realizadas bimestralmente, as reuniões do CETER iniciam-se com uma fala de abertura do presidente, onde ele ou ela expõe a pauta da sessão, empossa novos membros do órgão e indica a ordem de apresentação de possíveis estudos, relatórios, utilização de recursos federais, e construção de normas complementares aos trabalhos do órgão. Todos aqueles que desejam fazer uso da palavra se inscrevem em formato de lista de espera, e aguardam a sua oportunidade de se pronunciar. Em termos substanciais e a partir de uma exposição anual do conteúdo das atas, o ano de 2017 revelou o CETER como um órgão palco de discussões de estudos realizados pelo Observatório do Trabalho do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), bem como debates acerca da nova legislação trabalhista (Lei nº 13.467/17).

Um ponto de pauta que ganhou destaque nas deliberações do ano em questão diz respeito ao Convênio 119/2012, instrumento de articulação e

transmissão de recursos entre o Ministério do Trabalho e a SETRE que apresentava entraves. Num contexto de rigidez orçamentária retroalimentado por uma política econômica austera originária do governo federal, tais entraves se revelaram prejudiciais aos trabalhos do CETER, em detrimento do Governo do Estado estar atendendo a prestação de contas do referido convênio, ao passo em que o Ministério do Trabalho estaria mantendo a postura de postergar a liberação de recursos.

Já no ano de 2018, ainda no que tange às decisões regimentais ou de prioridades de políticas, ou, em outras palavras, no âmbito dos relatórios, da utilização de recursos federais, e da construção de normas complementares aos trabalhos do órgão, um conteúdo que chama a atenção é a aprovação *ad referendum* da Resolução nº001-2018 do CETER-BA, bem como a homologação da minuta do Projeto de Lei do Fundo Estadual do Trabalho (FET-BA). Ainda como continuidade do debate acerca da rigidez orçamentária sustentada pelo Ministério do Trabalho durante o ano de 2017, a aprovação de tal resolução é justificada considerando a ausência de repasses financeiros pelo Ministério destacado desde setembro de 2015, e se operacionaliza no remanejamento de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP) para a manutenção da rede SINE-BA. Enquanto outra alternativa aos constrangimentos da União, o FET-BA ganha destaque durante o ano de 2018, tendo sido neste ano aprovada a Resolução nº 80 do CODEFAT que estabelece critérios para a criação de comissões de emprego em nível Estadual e Municipal no âmbito do Sistema Público de Emprego, condições para a validade de um Fundo Estadual do Trabalho.

No ano de 2019, um ponto que chama primordialmente a atenção é o debate entre os conselheiros acerca do atraso tecnológico no qual o Brasil se encontra. A partir do que foi verificado, a posição do Brasil é desigual diante das principais economias mundiais (Estados Unidos da América, China, Alemanha e outros), pois estas já estariam num estágio de desenvolvimento da Indústria 4.0, enquanto o Brasil estaria estagnado num patamar de Indústria 2.0. Ainda no início do ano de 2019, os trabalhos do CETER se concentraram nas tentativas de agir diante de mais uma espécie de constrangimento vindo da União que fundamenta a rigidez orçamentária imposta aos Estados e Municípios: o orçamento federal para 2019 foi reduzido para a área de Qualificação de Mão de

Obra, Trabalho Autônomo e Microcrédito, num primeiro momento formando o montante de apenas R\$ 38 milhões para todo o Brasil, com queda registrada para R\$ 19 milhões (sendo a previsão para a Bahia girando em torno de R\$ 1,7 milhão), além do fato de que o Ministério da Economia sustenta inúmeras barreiras para o acesso aos recursos, como a exclusão do ente federativo que não tinha convênio ativo no ano de 2018 e de Municípios que tenham menos de 200 mil habitantes. Sendo assim, se consolida a percepção de que os recursos direcionados para a promoção da Qualificação Profissional pelos Estados tem sido menores do que o necessário, com o investimento nem sempre gerando a efetividade esperada. O ano de 2019 se encerra com a percepção, por parte dos conselheiros, de que há um desmonte da política do SINE, e que o orçamento federal previsto para o ano de 2020 continua representando dificuldades ao trabalho do Conselho, pois reserva o montante de apenas R\$ 20 milhões para o custeio de ações relativas à política de emprego em todo o país.

Graças à passagem, durante o ano de 2019, do caráter do CETER órgão colegiado consultivo para órgão coletivo deliberativo, de acordo com a Resolução CODEFAT nº 827/2019, o conteúdo das atas do ano de 2020 revela como o Conselho se adaptou a esta mudança, já que passaria a ser responsável por receber e avaliar relatórios e utilização de recursos federais. Atentos para a necessidade de elaboração de um Plano de Ações e Serviços (PAS) para o recebimento de recursos do Ministério da Economia à muito contingenciados, a SETRE passa a encarar como prioridade a alocação de recursos na área de serviços de tecnologia, por considerar a postura mais útil diante das facilidades que os avanços tecnológicos proporcionam para a gestão pública da mão de obra – como aplicativos, totens, e redes digitais integradas de informação -, sustentando a Bahia no 2º lugar no ranking de recursos destinados ao SINE em 2019.

Com o advento da pandemia da COVID-19, as reuniões ordinárias do CETER passaram a ocorrer de forma virtual. Sendo assim, no que segue à pauta ordinária, o ano de 2020 se inicia com a preocupação de desenvolvimento de estratégias para a retomada da economia diante dos desdobramentos da pandemia, bem como com uma atenção pronunciada à formulação do PAS, pois a SETRE já estaria há mais de dois anos sem receber recursos do Ministério da Economia. A proposta orçamentária do PAS estaria em torno de um valor global

na ordem de R\$ 6.125.800,32 milhões, sendo R\$ 5.568.909,38 milhões deste montante oriundos do FAT e R\$ 556.890,94 mil na forma de contrapartida do Estado da Bahia, direcionados a sustentar as 85 unidades de atendimento ao trabalhador em todo o Estado. Diante desta postura que revela a preocupação em dividir responsabilidades com a União, a SETRE ainda revela a influência desastrosa da pandemia da COVID-19 no orçamento do Estado, que que Secretaria havia suspenso todos os programas para atender às necessidades desta crise. O ano de 2020 se encerra com as deliberações acerca do intitulado PAS, com valor aproximado de R\$ 3,8 milhões, incluindo recursos do FAT, Emendas Parlamentares e Contrapartida do Estado da Bahia, atendendo 25 territórios de identidade, 88 municípios baianos, e com um total de 43 cursos de Qualificação de Mão de Obra.

A análise das reuniões do CETER no ano de 2021, segundo a dimensão de análise “desenho institucional”, verificada pelo indicador “metodologia das reuniões” e qualificada segundo as atas do ano destacado se encerra mostrando que em 2021 o órgão ainda estava enfrentando dificuldades quanto à gestão das políticas de emprego. Sendo revelado que ainda neste momento, grande parte dos setores econômicos não se recuperaram dos efeitos da pandemia da COVID-19, o Estado da Bahia em específico estava enfrentando ainda mais dificuldades na sua dinâmica econômica devido à saída da fabricante de veículos Ford. No intento de enfrentar tais dificuldades, também compôs a pauta das reuniões deste ano as dificuldades de execução das ações previstas no PAS aprovado no ano anterior, sendo destacados os principais motivos: os efeitos da pandemia da COVID-19 e a falta de recursos federais, pelo Ministério da Economia, bem como a desautorização, até o ano destacado, por parte do referido ministério, que se implemente cursos de qualificação de mão de obra com metodologia Ensino à Distância (EaD), o que dificulta o uso construtivo das inovações tecnológicas para fins de empregabilidade.

Partindo para a descrição e análise de outra dimensão analítica, intitulada “contextos e ambientes”, e retomando a decisão metodológica de que a análise da estrutura de repartição de competências federativas brasileiras a partir do conceito de capacidades estatais é inspirada em dimensões analíticas utilizadas por Pires (2011), cabe sinalizar a forma pela qual tal dimensão é definida nesta obra:

[Outra] dimensão analítica que se identifica como relevante para compreensão da variabilidade da qualidade dos processos participativos diz respeito aos *contextos e ambientes* nos quais se inserem as IPs. A principal questão levantada pelos estudos empreendidos nessa linha é de que a atuação das IPs se dá em contextos sociais, políticos e econômicos determinados. Essa questão é relevante porque indica que a atuação das IPs impacta as políticas públicas e os contextos nos quais estão inseridas, mas, também, são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais em que se inserem. Essa constatação sugere fortemente que as análises levem em consideração as IPs não como atores e/ou canais únicos ou mais importantes da dinâmica democrática, mas sim como um instrumento de atuação nessa dinâmica, ou, em outras palavras, como mais uma arena política no entremeio de diversas outras existentes. (PIRES et al, 2011, p. 356).

Sendo qualificada a partir da influência da Reforma Trabalhista e da pandemia da COVID-19 na dinâmica do CETER, a dimensão “Contextos e ambientes”, quando analisada a partir das atas do órgão destacado no período entre os anos de 2017 e 2021 evidencia notório constrangimento à sua atuação. Consolidando a percepção de problemas já apontados a partir do indicador “metodologia”, o conteúdo das atas apresenta a flexibilidade e a ausência de leis e políticas da área do trabalho que propiciem uma melhor transferência de recursos do governo federal enquanto um problema, bem como a fragilidade econômica imposta pela pandemia da COVID-19 enquanto um dificultador da execução e gestão, por parte do governo do Estado da Bahia (e, por extensão, do CETER) da política de emprego. Dessa forma, foi com a análise das atas descrita na pesquisa que se pretendeu descobrir o caráter das capacidades estatais do CETER diante da estrutura de repartição de competências dos entes federativos brasileiros, e, sob outro aspecto, as capacidades estatais do CETER e sua influência na realidade socioeconômica do Estado da Bahia na gestão de recursos que lhe são próprios.

De forma complementar à exposição jurídica já realizada por esta pesquisa, bem como na intenção de retomar o que já foi tratado, há de se destacar que a marca da política de emprego brasileira durante o período analisado é a de tal política apresentar uma dinâmica de diretrizes centralizadas no nível do Ministério do Trabalho. Tanto no contexto da Reforma Trabalhista quanto no contexto da pandemia da COVID-19, o que se observa é uma

performance estatal controladora, mas pouco efetiva, o que se verifica a partir da alta centralidade das políticas de emprego sob responsabilidade do governo central convivendo com índices ocupacionais preocupantes na realidade laboral brasileira, além do mantimento do caráter desestruturado do mercado de trabalho no país. Dessa forma, a partir das flexibilizações e austeridade de recursos manifestadas pelo Ministério do Trabalho/Economia observada tanto por lentes teóricas quanto por evidências empíricas de documentos públicos, o papel do CETER em gerir a política de emprego brasileira no período destacado mostrou-se dificultado em sua dinâmica institucional.

Tendo em vistas as limitações dos documentos públicos analisados para a operacionalização do Modelo Analítico desta pesquisa, é importante considerar a análise da entrevista realizada com o presidente do CETER no biênio 2021-2022, ocupando o cargo de forma eletiva e pelo fato de ser Secretário da SETRE. Cabe relembrar a estrutura tripartite do Conselho, que reveza a sua presidência e é composto por representantes de empregados, empregadores e do governo. Vale pontuar que o autor desta pesquisa solicitou entrevista com a ocupante do cargo de presidência do CETER no ano de 2017 (representante da SETRE), assim como a ocupante do mesmo cargo no biênio 2018-2020 (representante da Federação das Indústrias do Estado da Bahia), bem como com diversos conselheiros presentes nas reuniões do órgão, mas teve a sua solicitação ignorada na quase totalidade dos casos. Sendo assim, o proveito tirado da única solicitação de entrevista atendida será evidenciado também segundo o Modelo Analítico utilizado nesta pesquisa, mantendo a impessoalidade da interpretação dos resultados, já que o objetivo da pesquisa não é o de propagar os feitos do Conselho ou de seus dirigentes, mas revelar o seu desempenho institucional relativo à União e à contextos de rupturas legais e crises socioeconômicas como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19.

No que tange à dimensão analítica “desenho institucional”, o conteúdo da entrevista com o presidente do CETER no biênio 2021-2022 revela a proposta do órgão em sua construção, o de ser um caminho institucional para a construção e gestão de políticas de desenvolvimento de forma consensual. Porém, ganha destaque mais uma vez o comportamento recente da esfera federal que põe em risco as destinações originais do órgão, como a negligência

das leis trabalhistas e a austeridade na liberação dos recursos, dificultando o exercício da deliberação pública interna à instituição.

Outro aspecto destacado na entrevista, ainda no que tange ao desenho institucional do órgão, é o relativo à autonomia do Conselho. Indagado se a instituição do Fundo Estadual do Trabalho (FET) incrementou a autonomia do CETER diante da política já exposta da União, o presidente em exercício pontuou a dificuldade da regulamentação de tal recurso, e que, aliado ao fato de que ele está sendo também cada vez mais reduzido por parte do governo Estadual, o Conselho acaba sendo vítima de um problema que macula estruturalmente o seu poder de decisão.

Quanto à dimensão analítica “contextos e ambientes”, o conteúdo da entrevista com o presidente do CETER no biênio 2021-2022 revela o quanto a economia do Estado da Bahia é dependente da transferência de renda da União. Argumentando que os investimentos públicos são elementos fundamentais para a dinâmica econômica do Estado, o presidente em exercício revela que a Bahia tem mais trezentos (300) municípios (de um total de 417) onde o principal instrumento de renda não é a renda gerada no município, mas a renda de transferência, através do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e das aposentadorias. Sendo assim, falar de órgãos que gerenciam a política de emprego na Bahia sem considerar as políticas macroeconômicas da União seria um equívoco. Por mais que a atuação do Sine-BA e do CETER se fortaleçam, uma parte estrutural da política de geração de emprego na Bahia foi afetada pelos contextos destacados, fragilizando a atuação do Conselho. Tal fragilização ocorreu principalmente por conta do fim da política de valorização do salário, pela grande redução dos investimentos públicos e pela negligência da legislação da Reforma Trabalhista, precarizando o trabalho num Estado o trabalho informal representa grande parcela da população ocupada.

De forma a permitir a operacionalização do conceito de capacidades estatais com base no conteúdo da análise bibliográfica e documental realizada nesta pesquisa, a unificação de tópicos já discutidos no transcorrer do trabalho se faz necessária no intuito de expor o atendimento do que foi aqui proposto. Retomando a ideia de que a natureza do CETER é integrada à estrutura da Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), e tem como finalidade deliberar sobre a implementação de Políticas Públicas do Sistema

Nacional de Emprego (SINE), no âmbito do Estado da Bahia, bem como orientar, controlar e fiscalizar os recursos do Fundo Estadual do Trabalho do Estado da Bahia (FET/BA), cabe pontuar que suas competências (por vezes estimuladas e por outras constringidas) é são de deliberar e definir acerca da Política Pública do SINE, no âmbito do Estado, em consonância com a Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda, dentre outras atribuições. Para viabilizar tais ações, o órgão produz e gere relatórios de utilização de recursos federais, bem como constrói normas complementares cabíveis em cenários de problemas administrativos com a União – a exemplo do já tratado Convênio 119/2012, instrumento de articulação e transmissão de recursos entre o Ministério do Trabalho e a SETRE que apresentou entraves num determinado momento do recorte temporal aqui utilizado.

Munido de outras possibilidades de ações para guiar seus trabalhos, estratégias como o Fundo Estadual do Trabalho (FET-BA) ganham destaque, na medida em que possibilitam saídas autônomas e locais para problemas estruturais originários da relação com a União. Contudo, além da já pontuada rigidez orçamentária que guiou o comportamento da União no recorte temporal analisado, contextos como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19 comprovadamente tolgem as ações do CETER, na medida em que a negligência das leis trabalhistas e a austeridade na liberação dos recursos fragilizam a já pouco industrializada economia do Estado da Bahia. Contudo, há de se considerar, como visto em Baiardi (2015), que a industrialização de um Estado não mais significa segurança na garantia de postos de trabalho. Necessitando estarem atentos à dinâmica do fluxo dos serviços, bem como ao fato da tecnologia ser aliada da empregabilidade, os Estados nacionais e suas instituições precisam se atentar à nova dinâmica econômica, caso queiram incrementar as condições econômicas e sociais do emprego em suas comunidades, unindo a tecnologia ao oferecimento de condições mínimas ao trabalhador, respeitando leis financeiras e condições de credibilidade dos negócios.

Elencando o CETER como instituição que depara com os diversos problemas econômicos e sociais, e sabendo-se que a análise aqui conduzida visa elucidar o problema da rigidez orçamentária dos entes federados brasileiros responsáveis pela política de emprego, e a partir deste problema, procura

responder a questão de como o Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda–BA participou da formulação da política de emprego entre os anos de 2017 e 2021, a evidência do conceito de capacidades estatais se faz necessária. Baseando-se na obra de Pires e Gomide (2016), fica notória a existência dos dois tipos de capacidade estatais pontuados pelos autores e já tratados no capítulo teórico desta pesquisa: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Se de um lado a política macroeconômica do governo impôs uma racionalidade técnica que restringiu os trabalhos do CETER, por outro, a racionalidade política do órgão permitiu que a política de emprego no Estado da Bahia continuasse a ser implementada, na medida em que intermediou transferências de recursos entre múltiplas secretarias estaduais, bem como a criação de um fundo estadual próprio para o financiamento da política de emprego no recorte temporal destacado.

A partir do Modelo Analítico traçado, ficou claro como as capacidades estatais do CETER diante da estrutura de repartição de competências dos entes federativos brasileiros, ocorreram no recorte de tempo destacado, não podendo ser induzidas quaisquer outras conclusões além do descrito. A operacionalização do conceito destacado tomando como base a órgão escolhida se limitou ao âmbito institucional, deixando de lado a propagação de ações dos dirigentes políticos que conduziram o Conselho no período destacado, apesar da pesquisa reconhecer o seu caráter fundamental não só na formulação de políticas, mas na vocalização do interesse público.

Sendo assim, na medida em que se retoma a perspectiva de Wampler (2011), de que não se pode esperar das instituições participativas transformações dramáticas na estrutura administrativa do Estado, há de se considerar o valor de órgãos como o CETER, e seu papel no mantimento da existência de instituições como o Sine-BA, e da própria execução da política de emprego baiana. Apesar do CETER ter funções prioritariamente deliberativas – ou seja, pertencentes mais ao terreno da ratificação do que é proposto pelo governo do que obrigatoriedade para tal ente agir – não é possível afirmar que o órgão desempenha um papel ativo na formulação de políticas. Portanto, a análise aqui realizada se limita a evidenciar descritivamente a importância relativa do órgão na estrutura administrativa do Estado, sendo instituição fundamental para a discussão sobre os recursos públicos, sem a qual não só o

sentido da democratização destes recursos estaria comprometida, mas como o próprio pacto federativo estaria sendo prejudicado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais ideias propostas por esta pesquisa, bem como o produto gerado, visam contribuir para intervenções em políticas de geração de emprego no Brasil. Ainda de forma limitada, este trabalho se localiza na configuração institucional mais recente da política escolhida, bem como no seu recorte estadual.

Expondo problemas da organização legal e institucional do Brasil, a presente pesquisa evidenciou parte da dinâmica orçamentária e política do país que diz respeito à participação dos entes subnacionais na política de emprego, referente às influências que rupturas legais ou crises socioeconômicas como a Reforma Trabalhista e a pandemia da COVID-19 exerceram sobre a dinâmica da política de emprego brasileira. A partir do problema da rigidez orçamentária dos entes federados elencado, realizou-se um esforço de mostrar o quão modificações legais e crises socioeconômicas radicalizam ainda mais o quadro de gestão de gastos públicos contemporâneo.

Sob referências teóricas e metodológicas, mecanismos reais de ação institucional serviram de base para a ilustração do princípio da soberania popular, ou seja, o procedimento democrático da formação da vontade dos governados voltada ao Estado, do princípio da proteção ao trabalhador enquanto arcabouço jurídico que protege o empregado e permite a sua igualdade jurídica perante o empregador, bem como a relação entre ambos e a sua configuração atual diante do problema elencado.

Visando equalizar a realidade social que serve de recorte - com referência aos índices de desocupação e informalidade expostos - esta pesquisa discorreu brevemente sobre a evolução institucional da política de emprego brasileira, o que a permitiu, ao expor sua configuração mais recente, defender o fortalecimento e democratização de órgãos estaduais como o CETER. É fundamental expor limitações logísticas, financeiras ou de iniciativa política das instâncias discorridas neste trabalho, mas a defesa de sua existência, da maneira como este projeto apresentou - evidenciando aspectos sociais, legais e teóricos - é uma contribuição tanto para a prática política quanto para o pensamento político e social. Os desdobramentos são notórios, visto que a crescente democratização e diversificação das políticas de emprego abre

possibilidades de diálogo com os mais diversos tipos de políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, sendo a pluralização de parcerias entre atores governamentais e não-governamentais o futuro não só da prática política, mas também da atenção acadêmica sobre tais fenômenos.

Neste sentido, defender a consolidação das políticas públicas não significa defender o aumento da presença do Estado, mas reconhecer seu papel ativo na resolução dos problemas públicos, que são cíclicos e nunca vão deixar de existir. Estudando seu papel ativo, encontra-se melhores maneiras de articulação entre recursos públicos e privados (até porque a alta presença reguladora do Estado brasileiro já presente convive com o caráter crônico de índices ocupacionais inaceitáveis). Órgãos como o CETER podem não manifestar um papel distributivo satisfatório – do ponto de vista da administração pública que visa atender o interesse público e reduzir desigualdade – mas desempenham um papel fundamental em proporcionar uma rede de interações que descentraliza recursos, e que pode ser uma via para a sua democratização, tomando como base até mesmo o referencial deliberacionista aqui proposto.

Articulando horizontes como a democratização dos recursos, o desenvolvimento social e a garantia dos direitos trabalhistas – no que tange à associação do princípio da proteção ao trabalhador com o princípio da soberania popular – esta pesquisa, a partir da exposição de problemáticas financeiras como a rigidez orçamentária imposta pela União, e a legislação de abrangência nacional enquanto mecanismo que permite à União exercer protagonismo normativo e controle dos governos subnacionais, procurou questionar a exequibilidade das capacidades técnicas e políticas de órgãos como o CETER. Por meio deste questionamento, e no intento de continuar futuras pesquisas, é possível desenvolver análises que explorem as virtudes e os limites das instituições políticas tradicionais, como partidos políticos e sindicatos, e as inovações e limitações de instituições sociais contemporâneas, como Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais não institucionalizados no papel da inserção de problemas sociais nos orçamentos públicos e na construção de políticas emancipatórias. Tais políticas tem o potencial de serem analisadas não só pelas lentes teóricas e metodológicas mobilizadas nesta pesquisa, mas também por perspectivas complementares, que tenham em vista a igual consideração da responsabilidade fiscal e social das

ações e programas públicos, a promoção da competitividade de setores abastados aliada à garantia da subsistência de setores vulneráveis, sendo problemáticas fundamentais num mundo cada vez mais populoso, tecnológico, e passível de rupturas legais e crises socioeconômicas.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **A nova morfologia do trabalho no Brasil**: reestruturação e precariedade. Reestruturação e precariedade. 2012. Disponível em: www.nuso.org/upload/articulos/3765_1.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **RBCS**, São Paulo, v. 11, n. 31, n.p., jun. 1996.
- ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. **As relações verticais na federação**: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012, p. 145-171.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 15–44.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43 – 64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-22.
- BICHIR, Renata. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-institucional**, Brasília, v. 19, p.49-55, dez. 2018.
- BAIARDI, Amílcar. Realidades e incertezas no nascimento de uma nova era e a resposta do pensamento progressista. **Cad. CRH**, Salvador, n.22, p.51-70, jan/jun.1995.
- BALTAR, Paulo. Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 95-114, ago. 2014.
- BALTAR, Ronaldo. Desenvolvimento, globalização e trabalho decente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 67, p. 105-122, jan. 2013.
- BARBOSA, Rosângela; PORFÍRIO, Mariana. A qualificação profissional e a Comissão Municipal de Trabalho do Rio de Janeiro. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.8, n.2, p.219-240, 2009.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São José dos Campos, Editora Saraiva, 2006.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, 1996, p.6.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: **Cadernos MARE**, n. 1, 1997.
- CASSIOLATO, Maria; GARCIA, Ronaldo. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. *In*: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014, p.297-322.
- COELHO, Denilson Bandeira. Determinants of Policy Diffusion in Brazil and the U.S. **International Review Of Public Policy**, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 194-215, 30 out. 2021.
- COSTA, Valeriano. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade** v. 31, p. 729-748, 2010.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornick. 1. ed. São Paulo: Edusp, 2015. Título original: Polyarchy: Participation and Opposition.
- DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente e pós-modernidade**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FACHIN, Melina. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**. Curitiba: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, v.1, n.1, p. 53-68, 2020.
- FARIA, Carolina; VALVERDE, Marina. Um novo normal para o direito do trabalho. *In*: BELMONTE, Alexandra Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (org.). **Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Juspudivm, 2020. p. 222-237.
- FERREIRA, Luciano; ARAUJO, Maria. Decisão e participação na política pública de emprego: o caso dos núcleos de produção do programa SER da Prefeitura Municipal de Natal (RN). **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro: Editora FGV, v.4, n.1, p.1-19, 2006.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-31.
- GONÇALVES, Alcindo. **Conceito de governança**. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.
- GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.
- GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades**:

como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **RBCS**, São Paulo, v.36, n.106, p.1-27, 2021.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. Tradução de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, Jürgen. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. *In*: HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. São Paulo: Unesp, 2020. p. 369-419.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílios contínua de janeiro a março de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 19 set. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Painel de indicadores**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html>. Acesso em: 19 set. 2022.

MARANHÃO, Ney; MENDES, Felipe. Sindicalismo e pandemia: reflexões críticas. *In*: BELMONTE, Alexandra Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (org.). **Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Juspudivm, 2020. p. 507-524.

MAZZUCATO, Mariana. Subvalorizando o setor público. *In*: MAZZUCATO, Mariana. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Lisboa: Portfolio Penguin, 2020. p. 372-432.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, p.5-42, jan. 2005.

MONTEIRO, Augusto e outros. Grupo Especial de Estudos do Fundo de Participação dos Estados – GEFPE. **Relatório consolidado dos Estudos**. Brasília, 2012.

NEVES, Marcelo. Duas concepções de Estado Democrático de Direito. *In*: NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 79 - 121.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. 1998. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

OLIVEIRA, Roberto Veras de. Notas sobre o tema da regulação do trabalho em perspectiva futura. *In*: BRASIL. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Futuro do trabalho no Brasil**: perspectivas e diálogos tripartites. [S.l.]: Organização Internacional do Trabalho, 2018. p. 77-82.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 493-508, jul. 2012.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; FERNANDEZ, Leandro. Panoramas das alterações trabalhistas durante a pandemia da COVID-19. *In*: BELMONTE, Alexandra Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (org.). **Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Juspudivm, 2020. p. 773-782.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992. Título original: Participation and Democratic Theory.

PIRES, Roberto Rocha et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 347-364.

PIRES, Roberto. GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v.24, n.58, p.121-143, 2016.

PESSOTI, Gustavo Casseb, DOS SANTOS, Alex Gama Queiroz, FREITAS, Urandi Roberto de Paiva, SANTANA, Jadson. A Economia de Salvador entre 2021 e 2030: análise conjuntural, resiliência setorial pós-pandemia e tendências estruturais. **Nexos Econômicos**, v. 14, n.1, p. 69-109, 2020.

POCHMAN, Márcio. Mercado geral de trabalho: o que há de novo no Brasil? **Parcerias estratégicas**, Brasília, v.22, p. 121-144, 2006.

RAIS, Relação Anual de Informações Sociais. **Tabelas**. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/tabelas.jsf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. *In*: REZENDE, Fernando (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. São Paulo: Editora FGV, 2013. p.13-65.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de Direito do Trabalho**. Tradução de Wagner D. Giglio. 2. Ed. São Paulo: LTr, 1993.

SÁ e SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ e SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, l.9, v.2, 2010. p.17-46.

SANTOS, Davidson de Magalhães; PEREIRA, Érico Rodrigo Mineiro; SOUZA, Laumar Neves de. As políticas econômicas brasileiras de 2003 a 2019 e o mercado de trabalho da Bahia. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) (org.). **Conjuntura & Planejamento**. Salvador: Publicações SEI, 2021, n. 200, p.43-59, jan.-jun. 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**, Londres: Allen & Unwin, 1943.

SEI-BA - SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS. **Mercado de trabalho**. 2022. Disponível em: <https://infovis.sei.ba.gov.br/mt/>. Acesso em: 21 set. 2022.

SOUZA, Celina. A coordenação de políticas públicas no Brasil após a redemocratização. In: SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília, Enap, 2018. p. 41-72.

TEIXEIRA, Sérgio; MARANHÃO, Ney; BERNARDES, Felipe. Repercussões do fato do príncipe no processo do trabalho: primeiras impressões científicas. In: BELMONTE, Alexandra Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney (org.). **Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador: Juspudivm, 2020. p. 721-743.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 151-158.

WOOD Jr, Thomaz. Fordismo, toyotismo, e volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n.32, v.4, p.6-18, 1992.