

**CONSELHOS GESTORES E DESEMPENHO DA GESTÃO NOS
MUNICÍPIOS: POTENCIALIDADES E LIMITES***Cátia Wanderley Lubambo***INTRODUÇÃO**

A análise da gestão urbana municipal tem sido orientada por um conjunto de incertezas e indefinições acerca dos fatores explicativos associados ao seu desempenho. Ou seja, após a descentralização, em curso no País, nos últimos anos, não existem dúvidas sobre o fato de que os municípios vêm assumindo maior autonomia e mais responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos (ainda que de forma seletiva e na medida de suas possibilidades), contudo como explicar (teórica e empiricamente) a evidência de que alguns governos locais têm se destacado mais que outros ?

Fragilmente balizado, o debate público se mantém sob uma forte polarização: de um lado, aqueles que apostam no fortalecimento dos governos locais como um processo positivo para a democracia e a eficiência alocativa do setor público e, de outro, aqueles que sustentam que o desempenho da gestão local estaria, em princípio, obstruído por uma série de razões que remetem de maneira geral à *incapacidade político-institucional* dos municípios - fragilidade financeira; reduzida capacidade organizacional; tradição de práticas clientelísticas ou ausência de um capital social aprimorado que seja capaz de atuar como partícipe de uma gestão social.

Concretamente, as gestões municipais têm se sucedido, ostentando variados desempenhos e apresentando diferentes resultados, sob a aprovação ou a desaprovação dos cidadãos. Algumas conclusões, sobre o que determina a aprovação de um governo local pelos eleitores, apontam a implementação de políticas sociais de educação e saúde como fator preponderante[1], ao mesmo tempo em que sugerem que as investigações prossigam na perspectiva de analisar as reais condições político-institucionais dessa implementação no âmbito dos municípios. Por exemplo, existe quase uma unanimidade em torno da idéia de que a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação da gestão e, dessa maneira, os recursos seriam destinados mais eficientemente e o controle da aplicação dos mesmos seria da forma mais ampla possível. A abertura de novos canais de comunicação, entre a sociedade civil e o poder político local, é entendida, assim, como instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil[2]. Tais condições institucionais dessa dinâmica, no entanto, merecem ainda ser, cuidadosamente analisadas, por constituírem uma das vias de resposta às demandas específicas pela democratização das políticas públicas, que as transformações no plano da Reforma do Estado têm demandado. Assiste-se a dois níveis de transformações:

Em primeiro lugar, na ampliação do *controle social* sobre decisões públicas através de mecanismos de participação, que envolvem a população diretamente. Os exemplos mais destacados nessa direção têm sido as experiências, no plano local, de orçamentos participativos, mutirões habitacionais, entre outros.

Em segundo lugar, pelo fortalecimento dos mecanismos de *controle de política setorial*, mediante a criação de instâncias de deliberação e consulta que aglutinam representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços e clientelas.

Enquanto no primeiro caso, o princípio fundamental em pauta é a consulta e, em alguns casos, o envolvimento direto dos beneficiários na provisão de serviços; no segundo, é a responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas. Avançar nas questões específicas e contribuir para o debate sobre a emergência dos mecanismos participativos ou de controle social e o seu significado, enquanto determinantes do desempenho da gestão municipal, são o propósito deste artigo. De modo focalizado, ressaltam-se, na presente discussão, ações públicas cujas estratégias priorizaram os princípios da *gestão social*, mediante a atuação de *conselhos gestores municipais* como mecanismos de *controle de política setorial*.

O PRESSUPOSTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Desde a década de 80, tem sido visível a tendência mundial em direção à descentralização do Estado. Em recente Relatório do Banco Mundial (World Bank, 1999), por exemplo, tem se discutido a devolução do poder centralizado aos governos e às comunidades locais e se analisado as diferenças de tipo e extensão dos modelos de reforma implementados nos distintos países^[3]. Apesar do caráter mundial que a questão adquiriu, é preciso, atentar para a complexidade existente em se estabelecer medidas comparativas, em abstrato, sem se avaliar a capacidade de cada modelo implantado para a efetivação das políticas locais. As experiências regionais e locais são reveladoras de que não se pode entender a descentralização como um processo homogêneo. Ou seja, a descentralização tem registrado dimensões e efeitos peculiares em cada região ou localidade, evidenciando o quanto o contexto político-institucional, entre outros fatores, tem se sobressaído como decisivo para o desempenho das ações públicas. Essa evidência, contudo, ainda não foi suficiente para que os aspectos político-institucionais da descentralização merecessem o foco e o destaque que a questão sugere. Por exemplo, a necessidade central, hoje, é identificar as condições locais existentes ou não que são (ou seriam) favoráveis para se usufruir os benefícios da descentralização.

Sob o pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou a participação popular como elemento no processo político do País. Introduziu-se uma série de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais. A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública,

evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil. Foi criado, assim, um ambiente propício à inserção dos atores sociais e, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação em nível comunitário, até a colaboração em programas sociais. Novas também passaram a ser as estratégias: as entidades abriram arenas alternativas de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante *comissões técnicas e de articulação*, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer mediante mecanismos de controle social criados a partir de então, como os *conselhos gestores* nos municípios. Muito embora a criação desses conselhos tenha materializado a proposta do governo federal sobre os pré-requisitos necessários à implantação de um vasto número de políticas sociais, a presença dessas entidades, efetivamente, constitui um traço do perfil político-institucional da descentralização no País, o que bastaria para justificar sua análise. Além disso, são recorrentes questões como: "Quais as leituras possíveis sobre o papel dos *conselhos gestores* no contexto das políticas sociais?", ou "o que se conhece até então sobre o desempenho ou sobre os resultados e os impactos da atuação dessas instituições?" .

No caso brasileiro, particularmente com a reforma de eleições diretas para todos os níveis de governo e a desconcentração fiscal instituída com a Constituição de 1988, recuperaram-se as bases do Estado federativo. A autoridade política dos governadores e dos prefeitos foi expandida expressivamente, sobretudo com relação aos recursos federais, mediante a redistribuição tributária. Acrescente-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição. Essa recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, mediante a qual o governo federal vem delegando grande parte das funções de implementação das políticas sociais, vêm-se imprimindo efeitos no desempenho da gestão pública municipal. Mudou a relação entre a esfera federal e as esferas subnacionais com a nova correlação de forças promovida pela descentralização. A gestão pública brasileira apresenta hoje um caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, em que os políticos locais têm espaço próprio para desempenhar sua capacidade de gestor.

Paradoxalmente, a maioria dos pequenos municípios do País permanece fortemente dependente dos governos federal e estadual, além de exibirem, em sua maior parte, um *déficit* orçamentário e uma incapacidade de investimento. A reduzida produtividade das bases tributárias próprias, em termos de geração de receitas - que vinha sendo historicamente compensada por transferências negociadas de recursos estaduais e federais no modelo anterior - atualmente, configura um quadro de fragilidade financeira. Isso significa que os municípios dependem, quase que exclusivamente, das transferências básicas de tributos, garantidas pela Constituição^[4], dispondo de uma margem muito pequena de recursos a serem alocados livremente. Tal fragilidade financeira, apresentada pelos municípios, sobretudo das regiões mais pobres, tem sido associada a fatores variados que vão desde a ineficiência administrativa ou organizacional, até mesmo falta de capacitação dos gestores e dos técnicos. Por outro lado, o município é continuamente pressionado a assumir encargos tradicionalmente debitados ao governo federal como aqueles ligados à implementação das políticas sociais e também aqueles ligados à infra-estrutura urbana de suporte. Conter gastos e equilibrar o orçamento tem sido apontado como a forma possível, mas também, a tarefa árdua dos governos para viabilizar o investimento público. Esse quadro que parece constituir um limite ao processo de descentralização em curso no País expressa, contudo, a realidade na qual estão inseridos os municípios mais pobres. Tal modo

de perceber as limitações da gestão municipal, por sua incapacidade de investimento, conduz a que se analise a forma como os municípios se inserem na proposta federal de descentralização das políticas públicas, mediante sua adesão aos programas sociais e, por consequência, ao modelo que institui a criação dos *conselhos gestores setoriais*.

POR QUE VINCULAR OS CONSELHOS GESTORES AO DESEMPENHO DA GESTÃO MUNICIPAL ?

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nos moldes recentes de formular e implementar políticas públicas no âmbito dos municípios. A experiência brasileira, nesse sentido, é uma das mais expressivas considerando o plano internacional [5], ao lado disso, têm-se implantado práticas exitosas de gestão, entre inúmeros governos municipais[6]. Entre os fatores determinantes desse êxito, *seguramente*, estão aqueles vinculados aos resultados e impactos das ações e programas nas áreas sociais e, *supostamente*, aqueles que delineiam a forma mais ou menos centralizada que a gestão assume. A análise da criação e da atuação dos conselhos gestores nos municípios adquire, nesse sentido, uma importância fundamental, tanto pela sua potencialidade enquanto mecanismo de controle social, quanto pela sua função de compor um modelo de gestão específico.

Nos municípios, os conselhos temáticos têm sido vistos como "um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade" (GOHN, 2001:83). Seguindo a mesma argumentação, acredita-se que os conselhos gestores são importantes porque são originários de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil, a despeito de sua inserção na esfera pública ter sido efetivada por força de lei, de modo integrado a órgãos governamentais vinculados ao poder executivo. A rigor, essa condição não parece se apresentar como impeditivo a que os conselhos sejam compostos por legítimos representantes do poder público e da sociedade civil organizada, nem a que eles atuem responsabilmente nas áreas específicas ou controlem efetivamente as ações públicas setoriais.

Contudo, a instituição dos Conselhos Gestores, a despeito da quase unanimidade em torno dos efeitos positivos da descentralização decisória, ainda não se firmou, ao menos teoricamente, como um fator garantidor do bom desempenho da gestão. Ou seja, tem-se afirmado que tais experiências se constituem num efetivo fortalecimento da capacidade institucional do município, mas até que ponto essa capacidade constitui um patrimônio organizacional capaz de empreender ações coletivas sustentáveis ou se manifesta de modo permutável, circunstancialmente, conforme as singularidades políticas de cada gestão?

A identificação dessa e de outras lacunas analíticas importantes sugere a realização de estudos específicos, sobretudo quando se evidencia a escassez de análises relativas a um conjunto expressivo de experiências, posto que a maioria dos trabalhos se refere a estudos de caso, possibilitando apenas inferências de caráter específico[7]. Nessa mesma perspectiva, as contribuições dos estudos de GOHN[8] e de outros sinalizam para a necessidade de se aprimorar o foco sobre a atuação dos conselhos gestores, de modo a se extraírem conclusões a respeito de sua efetividade e eficácia. Seguir essa recomendação, portanto, será uma contribuição importante para o debate sobre o tema..

Visto, ainda, de uma perspectiva mais instrumental e operativa para a gestão do município e na hipótese de que a consolidação de mecanismos de controle social constitui um elemento decisivo para a efetivação de uma gestão democrática, o conhecimento, relativo que seja, sobre a atuação de conselhos gestores deverá se apresentar como subsídio ao cumprimento do Estatuto da Cidade que traça os procedimentos necessários à consecução de uma política urbana no País (artigos 182 e 183 da Constituição Federal). As diretrizes gerais fixadas pelo referido Estatuto, evidenciam a utilidade prática dos Conselhos Gestores para o Planejamento e a Gestão Municipal. Ou seja, o Estatuto da Cidade extrapola os limites das concepções estritamente urbanísticas e inaugura um marco renovador, nas práticas de planejamento e gestão prevalentes nas localidades nacionais, na medida em que recomenda a participação da população e de associações representativas de interesses coletivos.

Na perspectiva de analisar a influência da atuação dos *conselhos gestores* no desempenho das gestões municipais, duas questões surgem como importantes: a. os conselhos gestores constituem elementos fundadores de um novo padrão Estado x sociedade, com vista à melhoria do desempenho da gestão; b. os conselhos gestores são uma das formas de constituição de esferas públicas democráticas.

Seguindo a mesma linha reflexiva, outras questões mais específicas somam-se àquelas principais:

- que atributos dos conselhos gestores contribuem para a constituição de esferas públicas *efetivamente* democráticas?;
- qual a importância da *qualidade da participação* no âmbito dos conselhos, no conjunto de atributos que exercem influência sobre o desempenho da gestão municipal?
- que perfis distintos de *capacidade institucional* municipal podem ser evidenciados, tomando como critério a presença e a atuação de conselhos gestores?
- que padrões prevalentes de articulação são verificados entre os perfis identificados e o desempenho das gestões correspondentes.
- qual o grau de sustentabilidade dos perfis de capacidade institucional que poderão permanecer (integralmente ou com algumas variações) em gestões sucessivas no município?

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO DEBATE

O debate crítico ao neoliberalismo que emergiu dos anos 90 fez surgir inúmeras contribuições teóricas e operacionais com vista à superação da gestão burocrática que se apresentava como o traço principal da administração e da oferta de serviços públicos. As diretrizes principais dessas contribuições podem ser assim formuladas:

- a. a descentralização da gestão pública
- b. a desconcentração territorial e setorial das ações

- c. o foco de atenção nos indivíduos, famílias e comunidade local
- d. a gestão comunitária em rede
- e. o fortalecimento da capacidade institucional

A *descentralização da gestão pública* significa a transferência da execução e de parte do planejamento de ações para subunidades da administração. O objetivo da descentralização é ampliar a capacidade de ação e aproximar a máquina administrativa dos usuários e cidadãos[9]. A *desconcentração territorial e setorial das ações* decorre da primeira diretriz e adquire um caráter mais operacional, com vista a romper a setorialização na qual a estrutura burocrática da gestão pública está fundamentada. O propósito é fazer prevalecer a multidisciplinaridade no trato das questões, na perspectiva de superar a delimitação de jurisdições temáticas e de formular e implementar ações integradas.

Considerar a multiplicidade de percepções que as *pessoas* têm acerca de seus problemas também concorre também para que os diagnósticos realizados e os levantamentos das possibilidades de solução estejam mais adequados à realidade. Nesse sentido, o deslocamento do foco de atenção para os indivíduos, para as famílias e para a comunidade local favorece essa orientação. Uma ação respaldada pela diversidade de conhecimento e pela prática social implica um instrumental diferenciado de administração pública, cujo principal atributo é a *atenção integral ao homem integral*.

Contudo, a pulverização descontrolada das ações pode se afigurar como um fator limitante ao desempenho da descentralização. A estratégia que se apresenta e tem sido proposta por várias ONGs e por alguns setores governamentais é a da *ação em rede*. Rompendo com o formato hierarquizado e rígido da burocracia, as *redes* surgem como organização horizontalizada e flexível de diversos atores sociais, estabelecendo-se principalmente, não por uma racionalidade instrumental e sim, por mecanismos de solidariedade e sociabilidade produzida na esfera do cotidiano (FONTES, 1999). A estruturação dessas novas formas de associação depende, como tem demonstrado a experiência, da interdependência e confiança mútua de seus membros, conseqüentemente, das múltiplas conexões que estabelecem entre si, ao contrário do que acontece no campo do mercado e do Estado, onde os indivíduos se definem mais largamente enquanto consumidores ou cidadãos despersonalizados. O conceito de *capital social*[10], genericamente entendido como sendo a *capacidade de articulação e mobilização das pessoas, baseada na confiança gerada no âmbito da comunidade, na defesa de seus interesses*, tem sido útil para a análise e compreensão das redes sociais como pontes que ligam os indivíduos às instituições sociais e estruturam suas histórias de vida em inserções sociais que garantem suas identidades.

Em referência ao fortalecimento da *capacidade institucional* que se apresenta como condição garantidora da continuidade do desempenho, no longo prazo, das estruturas e dos processos instituídos, independentemente dos formatos, há um debate significativo em curso. A preocupação com os condicionantes institucionais sob os quais se dá a prática da gestão pública: o nível de participação e a influência dos atores, bem como o grau de adesão e coesão em torno das ações públicas, tem sido o foco de alguns estudos como os de MELO (1996), DINIZ (1997), ARRETCHE (1999), entre outros. No âmbito desses estudos, como também nesse trabalho, a temática da governabilidade ganha importância, na medida em que se trata, teórica ou empiricamente, das estratégias de gestão social e as relacionam-se à qualidade do desempenho da gestão pública. Ou seja, uma vez que se aceita que esse

desempenho é dependente de fatores como: a capacidade de identificar problemas e de tomar decisões, de forma a atender às demandas colocadas pelos interesses organizados, ou a efetividade das decisões adotadas, ou ainda, a aceitação social das decisões e a eficácia das decisões em termos da melhoria da qualidade de vida, quer-se fazer referência explícita ao nível de governabilidade existente.

A literatura na área de políticas públicas é pródiga na discussão da governabilidade, sendo importante, assim, atentar para a diversidade de sentidos que esse conceito vem tomando no decorrer do tempo. A acepção que se quer privilegiar, aqui, refere-se à construção da governabilidade em contextos democráticos, ou em vias de democratização, tendo como suposto a participação de uma pluralidade de atores e interesses organizados. Nessa perspectiva, as idéias aqui expostas se fundamentam principalmente nos paradigmas constitutivos da concepção democrática da participação[11] e têm por base o pressuposto de que a qualidade dessa participação deverá influir decisivamente no grau da democracia constituída. Nessa mesma linha de argumentação, PATEMAN (1992) sugere que a depender do tipo de participação: a pseudo-participação (quando há somente consulta); a participação parcial (só uma parte do fórum participa) e a participação total, se expressarão níveis distintos de prática democrática.

Tal distinção é importante posto que a experiência participativa pode resultar, segundo GOHN (2001:44) tanto em cidadãos ativos, entendidos como politizados, com visão crítica da realidade, conhecedores dos problemas que os circundam, com compreensão sobre as causas e as origens desses problemas, como em cidadãos ativos só na dimensão de tarefeiros, executores de "missões", com atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público propriamente dito, respaldando-se em éticas e culturas que criam limites à governabilidade.

A discussão sobre capacidade institucional também encontra fundamentos importantes nas idéias de EVANS[12] que constata a importância do fortalecimento das instituições e asseguram que independentemente do padrão de intervenção ou da agenda pública em foco, as demandas para obterem êxito, não poderão exceder o que pode ser fornecido pela capacidade existente. A capacidade a que ele se refere implica no conjunto de organizações capazes de empreender ações públicas descentralizadas e efetivas, ou seja, é o que aqui se nomeia de *capacidade institucional*. Destaca-se também que há um nível de *inserção* necessária para que as ações públicas possam responder aos problemas detectados entre os atores sociais e dependem, a rigor, desses próprios atores para sua implementação. Esse nível corresponde a uma combinação entre *inserção* e *autonomia*, ao que EVANS denomina de *autonomia inserida*. A eficácia da *autonomia inserida* dependeria, assim, da natureza tanto da estrutura social abrangente (comunidade local), quanto do Estado (burocracia), por seu caráter "relacional".

De outro lado, se existem conclusões sobre a importância da consolidação institucional para o sucesso das ações/interesses do Estado, entre as quais as de EVANS são paradigmáticas, há que se discutir o *desempenho* dessas esferas de participação e controle social emergentes, ao lado das *potencialidades e limites* apontados a sua constituição como um arcabouço institucional efetivo e sustentável. A discussão sobre o *desempenho* das citadas esferas de participação sugere estudos de avaliação, especificamente orientados a esse objetivo e que extrapolem os estudos de caso. No plano da análise das *potencialidades*, figuram e concorrem, favoravelmente, as visíveis estratégias participativas que têm resultado na conquista gradativa dos espaços públicos pelos cidadãos. No elenco dos *limites*, a principal

questão refere-se à identificação das diversas instituições nomeadas de instrumentos de controle e participação social, enquanto portadoras de real significado representativo. Remete, por exemplo, à dificuldade de se distinguir, empiricamente, entidades *de papel*, daquelas *orgânicas* de fato, quando a tradição, a prática e o registro do controle social são ainda embrionários no País. Outro aspecto importante no âmbito do limites refere-se ao dilema entre o caráter consultivo ou deliberativo das instâncias então criadas[13]. A rigor, na medida em que análises sobre o *desempenho* das instituições sejam mais sistemáticas, essas duas questões aos poucos serão dirimidas. Nessa perspectiva, uma análise preliminar do processo de instalação e de atuação das Comissões Municipais de Emprego, como atores co-responsáveis pela implementação do Programa Estadual de Qualificação no Estado de Pernambuco, será o foco deste ensaio a partir de agora.

A Atuação das CMEs no Estado de Pernambuco[14]

O PEQ é um programa de capacitação profissional realizado com recursos do FAT, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e das Secretarias Setoriais competentes em cada estado. Trata-se, a rigor, de uma terceirização de ações, para a realização de cursos, por entidades executoras contratadas pelo governo do estado. O conteúdo e as linhas de ação desses cursos devem, segundo os objetivos definidos no programa, corresponder às demandas do mercado de trabalho local. A forma pela qual foram identificadas e incorporadas as demandas do mercado local ao desenho do PEQ em 2000 e 2001, em Pernambuco, é o aspecto central a ser avaliado no âmbito deste artigo.

Normativamente, a alocação municipal dos percentuais de recursos foi feita com base na distribuição das metas para cada município, definidas, proporcionalmente à composição da PEA no Estado. Contudo, buscar o ajuste entre a oferta de cursos, em linhas de ação e número de vagas, e as necessidades e as potencialidades do mercado de trabalho local é proposta como tarefa de competência básica das Comissões Municipais de Emprego. As CMEs tem uma composição tripartite, reunindo *três* representantes do governo municipal e estadual, *três* membros que formam a bancada dos empregadores e *três* outros representantes de setores da sociedade civil. Têm por atribuição principal elaborar o Plano de Trabalho[15] com vista à oferta anual de cursos das entidades executoras para cada município. A principal fonte de informações sobre as necessidades dos municípios está contida, assim, nos Planos de Trabalho elaborados pelas CMEs. Uma vez completado o período de mandato dos seus representantes, ou havendo eleição e posse dos novos prefeitos, a composição das CMEs é alterada.

Visando à elaboração dos PTs, a Agência do Trabalho encaminhou, para as CMEs, a relação de projetos apresentada pelas entidades executoras e a planilha de pré-seleção técnica dos cursos, montada para cada município, onde se explicitava também o quadro da *demandas não-atendida*. Para cada ano vindouro, foi estabelecido um prazo, até o final do ano vigente, para o envio dos Planos de Trabalho das CMEs. A rigor, muitas das CMEs não cumpriram este prazo o que acabou por atrasar o processo de seleção técnica dos cursos, realizado por uma equipe de consultores, solicitado pela AT. As CMEs, então, definiram suas preferências e encaminharam de volta os relatórios a Agência do Trabalho, a partir do quê foi feito um ajuste entre a *oferta* (por parte das entidades) e *demandas* (por parte das CMEs), como também foram realizadas várias reuniões com a CEE com vista à tomada a decisão final.

Essa tentativa de ajuste, contudo, ainda não constituiu um procedimento normativo, predominando práticas de negociação não-sistemáticas e decisões circunstanciais. Em muitos casos, o principal ponto de discórdia foi o custo operacional proposto pela entidade, para a realização do curso, cuja proposta de solução, entretanto, partiu da própria CME que procurava firmar parcerias de modo a não perder a chance de dispor daquele curso no município. Nessa fase, foi visível, a pressão das comissões municipais de emprego, além daquela já exercida pelas entidades junto a AT, para efetivação das suas solicitações. Essa postura atuante de algumas CMEs evidencia uma tomada de posição que vem se consolidando, aos poucos ao longo do tempo, de compromisso com a seleção, com o controle da execução, da qualidade e da clientela dos cursos oferecidos. A preocupação em exercer esse controle social começa a se fazer presente, entre as CMEs, sobretudo nas ações de denúncia, contra o trabalho de algumas entidades executoras.

A despeito do PEQ ter sido implantado no estado de Pernambuco desde 1996, o processo de criação e homologação das CMEs tem sido paulatino, embora marcado por uma expressiva evolução do total de comissões homologadas desde 1997. Dos 185 municípios no estado de Pernambuco, 128 possuíam Comissão Municipal de Emprego, até dezembro de 2001, contra um total de apenas 37 CMEs homologadas em 1997.

Quadro 1 – Comissões Municipais de Emprego Homologadas						
1997-2001						
Região de Desenvolvimento	Total Municípios	1997	1998	1999	2000	2001
RMR	14	8	10	11	13	14
Mata Norte	19	6	6	10	13	15
Mata Sul	24	6	9	11	18	19
Agreste Setentrional	19	5	5	8	11	13
Agreste Central	26	4	5	8	15	17
Agreste Meridional	26	1	2	4	7	11
Sertão do São Francisco	8	1	1	3	6	8
Sertão do Araripe	10	1	1	6	7	7
Sertão do Pajeú/Moxotó	24	5	8	10	14	15
Sertão Central	8	0	1	2	3	3
Sertão de Itaparica	7	0	1	3	5	6

Total	185	37	49	76	112	128
--------------	------------	-----------	-----------	-----------	------------	------------

Fonte: Agência do Trabalho/ SEPLANDES

A distribuição espacial dessas CMEs entre as Regiões de Desenvolvimento tem se dado de modo razoavelmente desconcentrado entre municípios de todas as microrregiões, revelando o alto grau de capilaridade que o PEQ adquire em Pernambuco. Por uma observação específica no âmbito de cada microrregião, tem-se que 100% dos municípios da RMR e Sertão do S. Francisco contam com CMEs instaladas; enquanto isso, no Agreste Meridional e no Sertão Central há um déficit de CMEs, em torno de 60% do total de municípios.

Evidentemente, apenas atestar o processo de instalação das CMEs não é suficiente para extrair conclusões sobre sua atuação. Mas o reconhecimento de questões antecedentes importantes tais como: que fatores estariam associados ao processo de instalação das CMEs? Ou o que determina que uma CME seja instalada mais agilmente num dado município e não em outro? sinaliza para essa análise específica. A associação que ocorre à primeira vista, refere-se à existência de um grau visível de participação da sociedade civil nas ações públicas, ou nos moldes de Putnam, à evidência de um capital social desenvolvido na região de análise. Se aceita-se como um indicador de desenvolvimento de capital social, a presença (em maior ou menor quantidade) de conselhos gestores nos municípios, tem-se que alguns pequenos municípios não têm a CME instalada e contam apenas com dois outros Conselhos Gestores; ao lado de outros municípios que dispõem de até 8 Conselhos Gestores, a CME inclusive. Ou seja, há razões para se supor que a presença de um número elevado de conselhos corresponda a um nível maior de participação da sociedade civil no município e que além disso, tal fato favoreça a instalação de outros Conselhos Gestores.

A simples homologação das CMEs, no entanto, não é garantia de comprometimento dos seus membros, nem do desempenho efetivo de suas competências. Uma série de obstáculos, a uma atuação satisfatória das CMEs, foi apontada pelos membros da grande maioria das Comissões. São obstáculos que se referem distintas naturezas: tais como a dificuldade de agenda e tempo para reunir, simultaneamente, todos os representantes; a desigualdade no nível de engajamento e de compromisso; a concentração de um pequeno número de pessoas nos cargos e reduzida renovação dos quadros (apenas 50% dos membros exercem o primeiro mandato, enquanto os outros exercem o segundo ou o terceiro mandato ou mesmo, participam também como representantes de outros Conselhos Municipais).

Embora haja uma nítida predominância (63,6%) entre as CMEs de realizar uma consulta externa a outros atores municipais, sobretudo na fase de levantamento das demandas, ainda é evidente a falta de apoio dos gestores municipais e estaduais e a desarticulação da sociedade junto à CME. Os principais atores consultados são os sindicatos, as associações comunitárias e outros conselhos gestores, contudo, os prefeitos ainda são apontados pela maioria dos membros das CMEs (70%) como *atuante ou muito atuante* nas comissões e ainda se recorre às próprias entidades executoras dos cursos (37%). Pode-se afirmar que começa a existir uma prática de articulação entre conselhos gestores ou entre conselhos e técnicos, convivendo com práticas antigas de negociação.

Fatores organizacionais também aparecem como limites a uma melhor atuação das CMEs. Podem ser citados: o despreparo dos representantes para elaboração de planos de trabalhos; a gestão centralizada por parte do presidente; a existência de conflitos internos; a falta de infraestrutura; a desinformação acerca do objetivo do Programa; a dificuldade de obtenção

de informações sobre as demandas por cursos ou a ausência de recursos para o levantamento dos dados sobre o mercado local.

Que fatores estariam associados a um melhor desempenho das CMEs ? Levando-se em consideração a hipótese de que o comprometimento das CMEs se consolida com o tempo de atuação, seria razoável supor que as CMEs mais antigas apresentassem uma resposta mais eficiente, mas não foi o que se verificou na realidade: tanto entre as 15 CMEs instaladas em 2001 ou entre aquelas instaladas em 1997 e 1998, o percentual das que enviaram os Planos de Trabalho de 2001, diferentemente dos anos anteriores, foi expressivo [16], embora muitas delas o tenham feito em período posterior ao prazo estipulado.

A julgar pelas evidências recentes, algumas explicações são possíveis: a evolução do programa, ao longo dos seis anos, renovou as expectativas de impactos, a partir dos resultados durante sua implementação. Ou seja, as CMEs já passaram a incorporar a necessidade de exercer o seu papel. Importa analisar, no entanto, o perfil e postura dos representantes e membros, que, supõe-se apresentam grande variedade no que se refere a sua autonomia e compromisso político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira conclusão que se pode destacar depois do exposto é que a discussão sobre o *desempenho* das comissões municipais de emprego, como exemplos de conselhos gestores, sugere a realização sistemática de *monitoramento* e de *avaliação* das práticas instituídas, que extrapolem os meros estudos de caso.

A partir dos resultados da avaliação da implantação do PEQ em Pernambuco, fica evidente que a expectativa de que as CMEs atuariam com eficiência foi muito além do que o que efetivamente vem ocorrendo. Ou seja, As CMEs pelos diversos motivos apresentados, têm dificuldades de atuar no âmbito das competências previstas pelo programa: a) o levantamento das demandas; b) o acompanhamento dos programas e c) o encaminhamento ao mercado de trabalho. Apesar de conseguir elaborar Planos de Trabalho, na maioria dos casos, estes ainda estão longe de representar um diagnóstico adequado à realidade. Caberá a Agência do Trabalho e à Comissão Estadual de Emprego um esforço de aprimorar os mecanismos de controle e regulação, que tornem cada vez mais efetiva a atuação das CMEs.

Sob o ponto de vista do *desempenho* da gestão, não se pode afirmar que esse processo vem contribuindo para o fortalecimento das Secretarias Municipais na condução e formulação das políticas locais. Evidencia-se, contudo, um clima de incentivos para a ação coletiva no âmbito da esfera pública, na maioria dos municípios em que há comissão instalada. Dados disponíveis sobre o desempenho da gestão de algumas municipalidades da região, demonstram que a descentralização, dentro do arranjo proposto pelo programa que prevê a participação ativa das Comissões Municipais de Emprego, tem favorecido a melhoria do processo de ajuste dos programas de cursos às necessidades locais, a escolha das entidades executoras e aperfeiçoado os mecanismos de responsabilização das esferas locais, ao menos no que se refere à oferta de cursos.

Se considerarmos, como sugerem os fundamentos teóricos, as preocupações sob a ótica *das potencialidades e dos limites* da constituição das CMEs, como um arcabouço institucional efetivo e sustentável, algumas conclusões são importantes. No plano das *potencialidades*, figuram e concorrem, favoravelmente, os resultados já evidentes da incorporação das

estratégias participativas na implementação de programas públicos, como é o caso do Programa Estadual de Qualificação aqui analisado. No elenco dos *limites*, para além do rol de obstáculos à atuação das CMEs, a principal questão refere-se à sustentabilidade de tais entidades no sentido de consolidar uma capacidade institucional, independentemente da permanência do PEQ ou da existência de outro programa, num momento em que a tradição, a prática e o registro do controle social são ainda embrionárias no País.

A rigor, é preciso reconhecer a existência de lacunas expressivas, também, nas análises sobre a temática do controle social no Brasil. Sublinha-se o fato de que existe uma dificuldade metodológica para a análise da atuação das Comissões e sua influência sobre os resultados concretos obtidos no desempenho da gestão pública. Ou seja, nem os Conselhos Gestores, nem os atores que se envolvem nas ações, conseguem caracterizar ou avaliar sistematicamente o alcance de sua atuação, quer pela complexidade do processo e conseqüente relação de multicausalidade existente entre os fatores, quer pela *intangibilidade* muitas vezes inerentes aos resultados considerados.

Esse fato, no entanto, em nada desmerece o valor do aprendizado político e dos resultados efetivos de âmbito imediato, como os que se evidenciam durante a implementação dos programas e projetos, como é o caso do Programa Estadual de Qualificação, no estado de Pernambuco. A importância desse aprendizado pode ser justificada por duas razões principais:

- Mesmo considerando os limites contidos na *representação e participação popular* intermediadas pelas associações de qualquer espécie, sobretudo aquelas com nítida orientação governamental, como no caso dos conselhos gestores nos municípios, esta é uma questão que não pode ser excluída do debate, justamente porque tais instâncias foram criadas com o propósito explícito de exercer um *controle social*. Ou seja, do acompanhamento e da avaliação sobre os seus desempenhos é que dependem as conclusões sobre a sua *efetividade e eficácia*.
- É possível se afirmar, mesmo numa observação ainda bastante preliminar, que os conselhos gestores que têm desempenhado um papel mais firme e determinado referem-se àqueles que assumem, normativamente, uma tarefa a ser cumprida. É o caso dos CMSs e das CMEs aqui estudadas. Hoje, como verificado, o principal problema dessas entidades, são mais os obstáculos técnico-operacionais para o desempenho das tarefas, e, menos a falta de sensibilização para a instalação ou a falta de reconhecimento da sociedade de seu caráter de esfera de controle social.

BIBLIOGRAFIA

AFFONSO, Ruy B. e SILVA, Pedro Luís B. (orgs) (1996). *Descentralização e Políticas Sociais*. UNESP/FUNDAP, 6 volumes, São Paulo.

AFONSO, José Roberto R. & SENRA, Nelson de Castro. 1994. "*Despesa Pública. Competências, Serviços Locais, Descentralização: o Papel dos Municípios*". Texto para Discussão, no. 23, CEPP, junho de 1994.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. 1996. Descentralização e Poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda. Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do XX Encontro Nacional da

Anpocs. Caxambu.

ANDRADE, Ilza, Araújo Leão de. 1996. *Políticas e poder: o discurso da participação*. São Paulo: AD Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, The MIT Press.

ARRETCHE, M. (1996). "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n° 31, ano XI pp. 44-66.

ARRETCHE, M. (1998). *O processo de descentralização das políticas sociais e seus determinantes*. Campinas, UNICAMP, Tese de Doutorado.

BANCO MUNDIAL, 1999. *Más Allá del Centro: la descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y Caribe. Puntos de vista. Washington, D.C.

BORJA, Jordi (1988). "A participação cidadina" in *Espaço e Debates*, n. 24, São Paulo, Cortez.

BOUDON & BOURRICAUD, F. (1993). *Dicionário crítico de sociologia*. São Paulo, Ática.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. 1992. Gestão municipal, cidadania e participação popular. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, 13(40): 5-26, dezembro.

CARVALHO, Antônio I. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro, IBAM/FASE, 1995.

CASTELLS, M. (1996/1998). *The Rise of Network Society –the information age: economy, society and culture – vol.1* Blackwell Publishers – Cornwall, Grã-Bretanha.

CEPAM (1999) Conselhos municipais das áreas sociais. *Informativo CEPAM*, n.1. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima.

CLARKE, S. (1989). *Urban Innovation and Autonomy*. Sage.

COHEN, J. e ROGERS, J. (1992), "Secondary Associations and Democratic Governance". *Politics & Society*, vol. 20, n° 4, dezembro (Special Issue: Secondary Associations and Democracy).

COSTA, Nilson R. (1998). *Políticas Públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social*. São Paulo: Hucitec.

DALLARI, Dalmo (1984) *O que é participação política?* São Paulo, Brasiliense.

DINIZ, Eli (1996), "Governabilidade, 'Governance' e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma". *Revista de Serviço Público/ENAP*, no prelo.

DINIZ, Eli (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Diniz, Eli (org.) (1997). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Editora da UNB/ENAP.

DRAIBE, Sônia (1998). *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. NEPP/Unicamp, Campinas.

DRAIBE, Sônia (1998). *A Reforma do Setor Educação no Brasil: uma análise da descentralização*. Campinas: NEPP/UNICAMP-IDRC.

- ELSTER, J. (org.) (1986). *Rational choice*. Nova York, New York University Press.
- EVANS, Peter (1993). "O Estado como problema e solução" in *Lua Nova* nº 28/29 São Paulo pp.107-156
- FISCHER, Tânia (Org.) (1996). *Gestão contemporânea, cidades estratégias e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 208p.
- GIDDENS, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo, UNESP.
- GOHN, Maria da Glória (1983). *Participação popular e Estado*. São Paulo, Universidade de São Paulo (Tese de doutorado)
- GOHN, Maria da Glória (1990). Conselhos Populares e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*, v.IX, n.26 p.25-47, São Paulo, Cortez.
- GOHN, Maria da Glória (1997). *Teoria dos Movimentos Sociais*. São Paulo, Loyola.
- GOHN, Maria da Glória (2001). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v.84).
- LEAL, Suelly Maria Ribeiro. 1994. *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local*. Tese de Doutorado. Curso de Doutorado em Economia da UFPE. Campinas, setembro.
- LOBO, Thereza. (1989). "Política Social e Descentralização: A Experiência do BNDES/Finsocial pós-1985", In: *Economia e Desenvolvimento*. nº 6, vol. 3.
- LUBAMBO, Cátia e GUIMARÃES, Sueli. 1998. "O PREZEIS: uma estratégia de ação coletiva para uma conquista social" in *O Impacto Social do Trabalho das ONGs no Brasil*, ABONG, São Paulo.
- LUBAMBO, Cátia. 2000, "Descentralização: a experiência das ONGs na formulação de políticas públicas na cidade do Recife", in *Caderno de Estudos Sociais* v.16, n.1 jan/jun 2000, FJN, Editora Massangana, Recife.
- LUBAMBO, Cátia. 2000. *O Desempenho da Gestão Pública e seus Determinantes: uma análise em municípios do Nordeste*. Recife, Universidade Federal de Pernambuco (Tese de doutorado)
- MÉDICI, André César. 1994. *A Dinâmica do Gasto Social no Brasil nas Três Esferas de Governo: Uma Análise do Período 1980-1992*. Relatório de Pesquisa. SubProjeto: Canais de Acesso ao Fundos Públicos na Área Social. Projeto: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. IESP/FUNDAP, junho de 1994.
- Melo, Marcus André (2002) *Reformas Constitucionais no Brasil* instituições políticas e processo decisório, Editora Revan, Rio de Janeiro.
- MELO, Marcus André B. C. de. (1996). "Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: Efeitos Perversos da Descentralização?" in *São Paulo em Perspectiva* (Revista da Fundação SEADE), v.10/n. 3, pp. 11-20, São Paulo.
- Melo, Marcus André (org.) (1999) *A Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*, Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, Recife.
- MICELI, Sérgio (org.) (1999)., *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo, Ed. Sumaré.
- MOURA, Alexandrina S. (1989). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São

Paulo: Vértice.

O'DONNELL, Guillermo (1991), "Democracia Delegativa?" in *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, outubro, pp. 25-40.

OFFE, C. (1987). "A democracia contra o estado de bem-estar?" In C.OFFE, *Capitalismo desorganizado*, São Paulo: Brasiliense.

PATEMAN, Carole (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PRETECEILLE, E. (1990). 'Paradigmas e Problemas das Políticas Urbanas', *Espaço & Debates*, n. 29, 54-67.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Representación en Argentina e Banco Interamericano do Desarrollo Representación en Argentina, *El Capital Social (Hacia la construcción del Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina)* – Edilab Editora 1988.

PUTNAM, Robert (1996), *Comunidade e Democracia, a experiência da Itália moderna*, Fundação Getúlio Vargas Editora.

PUTNAM, Robert. D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press.

REIS (1995), "Governabilidade, Instituições e Partidos", in *Novos Estudos Cebrap*, nº 41, março, pp. 40--59.

REIS, F. (1994), "Notas sobre a Reforma do Estado", in *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, nº 3, set./dez., pp. 17-26.

Ricco, Elizabeth (org.) *Avaliação de Políticas Públicas*, ed., Cortez Editora. São Paulo.

SAL DA TERRA/IAF, 1996. *Estudo sobre a Experiência de Participação Popular na Formulação de Políticas Públicas na Cidade do Recife*. Relatório de Pesquisa (mimeo). Autoria: Catia Wanderley Lubambo, Coordenação: Lúcia Peixoto Calil. São Paulo.

SANTOS, W. (1992), "Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro", in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 49-94.

SANTOS, Wanderley G. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SANTOS, Wanderley G. (1993). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

SOARES, J. (1996). *Mudanças e impasses da gestão das grandes cidades no Brasil(1986-1996)*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília.

TENDLER, Judith. 1997. *Good government in the tropics*. Baltimore and London. The Johns Hopkins University Press.

Valladares, Lícia e Magda Prates (1995), *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

WEFFORT, Francisco. 1994. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras.

WORLD BANK, The. (1999). *Entering the 21st Century World Development. Report 1999-2000*. Oxford University Press, Inc, New York.

-
- [1] Ver LUBAMBO (2000). O Desempenho da Gestão Pública e seus Determinantes: uma análise em municípios do Nordeste, tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco.
- [2] Alguns estudiosos no Brasil têm se dedicado ao tema da participação sociopolítica, com uma contribuição relevante. Destaque-se GONH (1990,1997,1999 e 2001), PATEMAN (1992), SOUZA (1997 e 2000), ANFRADE (1996) entre outros.
- [3] Referência ao texto original: "*Countries around the world have been initiating reforms aimed at integrating their economies into the global marketplace and devolving central power to local governments... The examples differ, both because the type and extent of the reforms each country needs vary widely and because each set of reforms has been implemented in a vastly different economic and policy environment.*" (WORLD BANK, 1999:157).
- [4] Em média, para Pernambuco, segundo dados do MINFAZ, CONFAZ e ABRASF, apenas 18,1% da receita dos municípios, compõe-se de arrecadação própria, 45,5%, de transferências federais e 36,4% de estaduais.
- [5] Estudos promovidos pela Universidade de Birmingham, no âmbito do projeto *Urban Governance, Partnerships and Poverty*, realizado entre 1999 e 2000, analisaram casos comparativos na Ásia, África e América Latina, sugerindo que vem ocorrendo uma verdadeira revolução institucional, na última década, sinalizada pela criação de centenas de conselhos nas esferas locais.
- [6] A Fundação Getúlio Vargas, através de seu Programa Gestão Pública e Cidadania, tem acompanhado o surgimento de experiências exitosas no que se refere à participação da sociedade na gestão e, entre estas, as estratégias de redução da pobreza têm sido recorrentes.
- [7] A partir de análises não-sistemáticas, alguns aspectos da atuação de conselhos gestores já podem ser conhecidos; por exemplo, a opinião de 206 membros de Comissões Municipais de Emprego, sobre a articulação com o poder público no programa específico de qualificação profissional, foi recentemente levantada, em 2002, como parte da Avaliação do PEQ 2001 em Pernambuco.
- [8] GOHN, Maria da Glória (2001). *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Editora Cortez.
- [9] Um exemplo recente dessa prática ocorreu em Barcelona. Ensaio elucidativo como os produzidos por Héctor Díaz-Polanco, do Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social do México (*La Autonomía y la Reforma Consitutucional en México*, publicado no site www.alainet.org/index.html .es) aponta uma série de experiências, nos últimos vinte anos, ocorridos na Dinamarca, Espanha, Finlândia, Itália, Portugal, Nicarágua, Colômbia e Canadá.
- [10] O conceito de capital social foi divulgado por Robert Putnam em seu estudo sobre o desenvolvimento desigual entre as regiões italianas (PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia* (Rio de Janeiro:FGV,1996). Originalmente, foi desenvolvido por James Coleman (COLEMAN, James. *Foundations of social theory* . Cambridge: Harvard University Press, 1990), mas rapidamente ganhou variações ideológicas como em FURUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade* (Rio de Janeiro: Rocco, 1996) e em SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade* (São Paulo: Cia das Letras, 2000).
- [11] Uma exposição clara e objetiva sobre distintas interpretações e significados de participação é apresentada em GOHN (2001:15-20)
- [12] EVANS, Peter (1993). O Estado como Problema e Solução *in* Lua Nova n.28/29, São Paulo pp.107-156.
- [13] Ver ANDRADE (1996) sobre o discurso da participação e a atuação dos Conselhos Gestores Municipais.
- [14] As informações que serviram de base às presentes considerações foram levantadas durante os trabalhos de avaliação do Programa Estadual de Qualificação no estado de Pernambuco realizadas nos anos 2000 e 2001. Especificamente, registra-se a participação em reuniões ordinárias da Comissão Estadual de Emprego, no Seminário das CMEs, realizado em fevereiro de 2001 e abril de 2002, além da aplicação de questionários a 82

CMEs instaladas até 2001.

[15] Vale destacar que em 2001, que mais de 90% das CMEs encaminharam seus PTs. Aqueles municípios, cujas CMEs não enviaram seus PTs foram contemplados apenas com os cursos ofertados pelas entidades localizadas na sua microregião.

[16] Das 128 CMEs instaladas e homologadas, 106 enviaram os Planos de Trabalho referente ao ano 2001.