



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ADRIELE ANDREIA INÁCIO

**A SOCIEDADE CIVIL E OS MEANDROS DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL:
O CONSELHO DO TRABALHO DO PARANÁ E A QUESTÃO
DO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA**

ADRIELE ANDREIA INÁCIO

**A SOCIEDADE CIVIL E OS MEANDROS DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL:
O CONSELHO DO TRABALHO DO PARANÁ E A QUESTÃO
DO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso
de Pós Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Estadual de Londrina.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Baltar.

Londrina
2014

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

| | |
|------|---|
| I35s | <p>Inácio, Adriele Andreia. A sociedade civil e os meandros da participação social : o Conselho do Trabalho do Paraná e a questão do fortalecimento da democracia / Adriele Andreia Inácio. – Londrina, 2014. 95 f.</p> <p>Orientador: Ronaldo Baltar. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2014. Inclui bibliografia.</p> <p>1. Conselho Estadual do Trabalho (PR) – Teses. 2. Democracia – Teses. 3. Sociedade civil – Teses. 4. Participação social – Teses. I. Baltar, Ronaldo. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.</p> <p>CDU 321.7</p> |
|------|---|

ADRIELE ANDREIA INÁCIO

**A SOCIEDADE CIVIL E OS MEANDROS DA PARTICIPAÇÃO
SOCIAL:
O CONSELHO DO TRABALHO DO PARANÁ E A QUESTÃO DO
FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Prof. Dr. Ronaldo Baltar
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Olegna Guedes
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa Dra. Maria Nilza da Silva
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. José Mario Angeli
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Claudia S. Baltar
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 15 de Agosto de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Ronaldo Baltar pela sua constante gentileza, empenho, sabedoria e compreensão ao orientar este trabalho.

Ao Professor Dr. José Mário Angeli que sempre contribui com a sua amizade, com a sua intelectualidade e com a sua generosidade na construção desta pesquisa;

A Professora Doutora Maria Nilza da Silva por sua disponibilidade, delicadeza e acolhimento em diversos momentos difíceis;

A Professora Doutora Olegna Guedes pelo seu constante exemplo profissional e pessoal, além das oportunidades de crescimento e aprendizado nos diversos momentos de minha trajetória acadêmica.

Aos Conselheiros do Trabalho do Estado do Paraná que contribuíram para a realização deste trabalho e também a equipe da Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná que sempre atendeu gentilmente nossas solicitações.

À minha família pelo apoio nos momentos que necessitei;

À amiga Tatiani M. G. de Almeida por seu companheirismo e paciência;

Gostaria de agradecer a todos e todas que de alguma forma contribuíram para a realização desse trabalho.

*“Por um mundo onde sejamos socialmente
iguais, humanamente diferente e totalmente
livres.”*

(Rosa Luxemburgo)

INÁCIO, Adrielle Andreia. **A sociedade civil e os meandros da participação social**: o conselho do trabalho do Paraná e a questão do fortalecimento da democracia. 2014. 105 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

RESUMO

A pesquisa tem como objeto o Conselho Estadual do Trabalho do Paraná, com vistas à análise dos elementos de democracia e participação social. A finalidade, deste trabalho, é refletir sobre a participação das instituições na elaboração e fortalecimento das políticas de trabalho, emprego e renda no Conselho Estadual do Trabalho. Para tanto, é importante compreender o processo histórico de democracia e participação como elemento para fortalecer os espaços da sociedade civil. Ademais, procurar-se-á refletir sobre o mundo do trabalho e a classe trabalhadora, o que se torna de fundamental importância para entender as formulações implementadas no Brasil no que se remete a política do trabalho e a sua gestão participativa. Por isso, a pesquisa possui cunho bibliográfico e utilizar-se-á a aplicação de um *survey* aos membros do Conselho. A formação do Conselho do Trabalho é tripartite com representação dos trabalhadores, empregadores e governo tornando-o um espaço em disputa pelo estabelecimento de consenso. De forma geral, os conselhos gestores, remetem-se as organização da sociedade no interior do Estado, evidenciada no país a partir da década de 1990, com objetivo, portanto, de ampliarem a sua influência no âmbito estatal em pautar e elaborar políticas públicas.

Palavras-chave: Democracia. Participação social. Sociedade civil. Conselho Estadual do Trabalho do Paraná.

INÁCIO, Adriele Andreia. **Civil society and social participation meanders: the labor council of Paraná and the issues of strengthening democracy.** 2014. 95 f. Dissertacion (Master in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

ABSTRACT

The research aims the State Labor Council of Paraná, with a view to analyzing the elements of democracy and social participation. The purpose of this work is to discuss the participation of institutions in the development and strengthening of policies on labor, employment and income in the State Labor Council. Therefore, it is important to understand the historical process of democracy and participation as an element to strengthen civil society spaces. In addition, efforts will be made to reflect on the world of work and the working class, what becomes of fundamental importance to understand the formulations implemented in Brazil that refers to labor policy and its participatory management. Therefore, the research literature has die and will be-used application of a survey to members of the Council. The formation of the Labour Council is three parts with representation from workers, employers and government making it an area disputed by establishing consensus. In general, management councils, refers to the organization of society in the State, as evidenced by the country since the 1990s, aiming thus extend its influence at the state level in guided and develop policy.

Key words: Democracy. Social participation. Civil society. State Labor Council.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| CAPÍTULO I | 12 |
| 1 A QUESTÃO DO ESTADO, DA DEMOCRACIA, DA SOCIEDADE CIVIL E DO TERCEIRO SETOR: UMA REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE OS MEANDROS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL | 12 |
| 1.1 BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS E OS NOVOS DESDOBRAMENTOS DO CONCEITO DE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ATUALIDADE | 25 |
| CAPÍTULO 2 | 42 |
| 2 A POLÍTICA DE TRABALHO NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DOS CONSELHOS DO TRABALHO | 42 |
| 2.1 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REGULAMENTAÇÃO E RELEVÂNCIA | 51 |
| 2.2 GESTÃO PARTICIPATIVA: A CONSTRUÇÃO DO CONSELHO DO TRABALHO DO PARANÁ | 54 |
| 2.2.1 O CONSELHO DO TRABALHO | 55 |
| 2.2.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DO TRABALHO DECENTE NO BRASIL | 62 |
| CAPITULO III | 68 |
| 3 O CONSELHO DO TRABALHO: EFETIVIDADE, POLÍTICAS E LACUNAS | 68 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 86 |
| REFERÊNCIAS | 91 |

INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas públicas são organismos que propiciam a participação de representações sociais no sentido de fortalecer a democracia. Estão intrinsecamente ligados ao processo de democratização do país e debatem questões relacionadas às diversas políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 regulamentou os conselhos gestores, com dimensões deliberativas, consultivas e fiscalizatórias. Assim o Conselho do Trabalho, organizado tanto em âmbito municipal como Estadual e Federal, tem se constituído enquanto elemento de debate para o fortalecimento da política do trabalho no país. Com a participação da sociedade civil, governo e empregadores, o Conselho do Trabalho pauta ações no sentido de estabelecer consenso entre as representações presentes neste âmbito.

O esforço da sociedade civil organizada para intervir nas políticas públicas vai além de seu engajamento nos movimentos sociais e populares. Como instância jurídica e legítima, o Conselho abre a possibilidade do debate de novos rumos no contexto político, social e econômico para a possível formulação de políticas públicas. Esse processo alavancou experiências de participação social que começaram a ser implementadas pelo Brasil afora, na forma de Conselhos Gestores, espaços não hierárquico e de participação em momentos decisórios. Tanto o poder entre o Estado, empresariado e grupos sociais heterogêneos são partilhados no Conselho do Trabalho. Isso significa que a partilha do poder se coloca como possibilidade na direção da cogestão da coisa pública e, no caso do Brasil, significa construir efetivamente a função democrática do Estado.

No Conselho do Trabalho, os desafios se colocam no que tange à relação capital e trabalho pois, de um lado, estão os representantes da classe trabalhadora tensionando regulação e intervenção do Estado em relação aos interesses dos trabalhadores, e, por outro lado, o empresariado empenha-se para não conceder aumento de salário e nem diminuir horas de trabalho. Neste sentido, o Estado age como mediador dessa relação e baliza suas ações também de acordo com interesses próprios.

Esse espaço democrático e de participação nos anos 90, do século XX, ganhou forma por meio da institucionalização dos conselhos, contudo, os

membros da sociedade civil tornam-se atores agora organizados por meio não só dos movimentos sociais e sindicatos, mas das instituições de Terceiro Setor.

O Terceiro Setor torna-se o *locus* de participação dos indivíduos com interesses diversos sobre os mais variados prismas, que vão desde as associações não-governamentais, conhecidas como ONGs, entidades socioassistências, que envolvem meio ambiente, saúde, esporte, lazer, crianças e adolescentes e demais segmentos sociais, até organizações sem fins lucrativos.

O Terceiro Setor surge, ainda, a partir da relação mercado e Estado, quando estes segmentos sociais não se veem representados em nenhum dos dois formatos. O Estado Democrático e de Direito permite a consolidação deste setor no sentido de se pensar grupos minoritários não representados também nas políticas públicas. A participação dos cidadãos é considerada fundamental para que haja a construção de uma democracia consolidada. Este conceito acaba por ampliar o conceito de público, que não fica limitado apenas ao Estado, mas inclui também a cidadania.

Com a ampliação dessa possibilidade de participação, os conselhos aparecem, então, como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares, porém, cumpre avaliar em que medida o funcionamento destes e a prática associativa trazem respostas objetivas para a sociedade.

Os conselhos também refletem as dimensões contraditórias de que se revestem a relação capital e trabalho e também o Estado, em sua democracia ainda recente. Avaliar essas novas experiências de gestão é tarefa desafiadora, mas necessária, principalmente no contexto atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista e do incentivo a estas organizações da sociedade civil. Por isso, o Conselho do Trabalho do Estado do Paraná é um dos exemplos, que permite o estudo sobre o processo democrático e de participação evidenciado na esfera de democratização nacional.

Desse modo, esta pesquisa tem como finalidade refletir sobre a participação das instituições na elaboração e fortalecimento das políticas de trabalho, emprego e renda no Conselho Estadual do Trabalho do Paraná: Além disso, buscará compreender o processo histórico de democracia e participação como elemento para fortalecer os espaços da sociedade civil. Ademais, proporrá uma reflexão sobre o mundo do trabalho e seus desdobramentos na sobre a classe trabalhadora, o que se torna de fundamental importância para entender as

formulações implementadas no Brasil no que se refere à Política do Trabalho e a sua gestão a partir do Conselho do Trabalho.

O desafio da pesquisa consiste em ponderar sobre a realidade social dos elementos que compõem as novas estruturas organizacionais, como a sociedade civil e os espaços de participação por ela engendrados no interior do Estado Democrático. Permite, ainda, refletir sobre que tipos de interesses permeiam essas organizações que participam do Conselho do Trabalho do Paraná e como estes deliberam sobre a política do trabalho.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e o objeto de análise é o Conselho Estadual do Trabalho do Paraná. Além disso, será utilizado um *survey*¹ previamente aplicado aos membros do Conselho, para levantamento de dados que subsidiarão a apreensão dos efeitos qualitativos de participação no Conselho do Trabalho. Dessa forma, é também uma pesquisa de campo e possui caráter quantitativo-descritiva, pois, segundo Marconi e Lakatos (1996), a pesquisa quantitativo-descritiva refere-se à investigação empírica, com o objetivo de conferir hipóteses, delineamento de um problema, análise de um fato, avaliação de programa e coleta de dados, que podem ser: entrevistas, questionários, formulários etc. isolamento de variáveis principais.

Formulou-se a construção do texto da seguinte forma: No primeiro capítulo apresenta-se uma reflexão teórica sobre os meandros da participação social, nesse sentido, efetivou-se uma análise das concepções de Estado, democracia, sociedade civil e do Terceiro Setor para os teóricos: Antonio Gramsci, Boaventura de Souza Santos e Luiz Carlos Bresser-Pereira. O segundo capítulo aborda a questão histórica da política de trabalho no Brasil e a construção dos Conselhos do Trabalho, a regulamentação e a relevância dos Conselhos de Políticas Públicas. Ademais, as mudanças nas relações de trabalho ocorridas no país desde seu processo de industrialização no pós Segunda Guerra, que trouxeram desafios específicos para realização de uma política de trabalho, pois, com a reestruturação produtiva e os novos arranjos para o mundo do trabalho surgiram novos desafios para o Conselho do Trabalho do Paraná.

¹ Survey é um método de coleta de informações diretamente de pessoas a respeito de suas ideias, sentimentos, saúde, planos, crenças e de fundo social, educacional e financeiro. Pode ser descrita como a obtenção de dados e informações sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, por meio de instrumento de pesquisa, normalmente, um questionário (FREITAS, 2000).

No terceiro capítulo é elaborada a análise do *survey* aplicado aos membros do Conselho do Trabalho do Estado do Paraná, sobre aspectos da democracia e participação no interior do conselho, além de verificar se todas as instituições neste âmbito representadas têm a mesma relevância.

Outro elemento de reflexão deste capítulo serão os interesses que permeiam a participação tanto dos membros da sociedade civil, quanto do Estado e do empresariado no que tange à elaboração de políticas para os trabalhadores.

Estes indicativos para análise foram realizados por meio do envio do *survey* aos membros do Conselho, além da participação da pesquisadora em uma reunião descentralizada do Conselho, que ocorreu em Guarapuava, Paraná, e também em uma reunião ordinária no Conselho do Trabalho do Estado do Paraná.

O evento que ocorreu em Guarapuava Pr., dia 26 de abril de 2013, no auditório do Sindicato Rural, foi alusivo ao Dia Internacional em Memória das Vítimas de Acidente do Trabalho, organizado pela Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Economia Solidária em parceria com o Conselho do Trabalho do Estado do Paraná. Os conselheiros ministraram palestras sobre a temática e incentivaram a iniciativa da retomada do Conselho Municipal de Guarapuava.

A reunião ordinária do Conselho do Trabalho aconteceu dia 27 de novembro de 2013, na sede da Secretaria do Trabalho do Estado do Paraná – SETS – em Curitiba, Pr., com uma pauta que envolveu principalmente o assunto sobre a definição do calendário das Reuniões do GT – Piso Mínimo Regional – em que a bancada do empresariado questionou os representantes dos trabalhadores o fato de não terem indicado membros para a organização do GT que debaterá sobre o mínimo regional. Também foi proposto um calendário para reuniões descentralizadas do Conselho com o objetivo de incentivar a efetivação dos conselhos municipais do trabalho, pois, em grande parte dos municípios do Paraná, o Conselho do Trabalho não está articulado.

Com isso, espera-se que ao final da pesquisa, possa ser refletido se os elementos que compõem esta estrutura do Conselho possibilitam o fortalecimento da democracia e a efetivação da participação da sociedade civil. Nesse sentido, questiona-se também o desafio posto ao Conselho do Trabalho do Paraná em como pensar de acordo com as novas demandas, uma política de trabalho, voltada para os interesses dos trabalhadores, nesse contexto social, político e econômico.

CAPÍTULO I

1 A QUESTÃO DO ESTADO, DA DEMOCRACIA, DA SOCIEDADE CIVIL E DO TERCEIRO SETOR: UMA REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE OS MEANDROS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os termos democracia, sociedade civil e terceiro setor foram amplamente utilizados nas ciências humanas no Brasil nos anos de 1980 e 1990, no que se referia às questões relativas à participação popular, descentralização política, democratização etc. Sociedade civil e terceiro setor eram, na maioria das vezes, identificados e teorizados de forma abstrata, cujo conteúdo se baseava na proposta de que se estaria configurando um espaço de participação e de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social (CARDOSO, 2005, p. 8).

Desse modo, o terceiro setor, ou a sociedade civil, figuram como um novo espaço público, não estatal, de iniciativas privadas com sentido público. Esse espaço seria formado por organizações voltadas para a defesa dos direitos das mulheres, negros, índios, de proteção ao meio ambiente, homossexuais etc.

Conforme Nogueira (2006) a sociedade civil é concebida como um espaço de fortalecimento da cidadania e de aumento da participação e descentralização política.

Acanda (2006) enfatiza que, nos últimos anos, o tema da sociedade civil tem sido o centro das atenções de políticos e estudiosos de ciências sociais e está no centro dos debates da opinião pública. Há uma verdadeira explosão na utilização de um termo que havia sido relegado ao esquecimento em meados do século XIX e que agora, no século XXI, retorna com imensa força, precisamente porque vem acompanhado de considerável dose de “messianismo”. Dessa forma, o conceito de sociedade civil ressurgiu não apenas como a nova chave teórica que permitirá desvelar os mistérios do funcionamento social, mas também como a chave para resolver todos os problemas.

No entanto, o conceito de sociedade civil aparece no debate atual um de modo tão frequente quanto semanticamente impreciso, compartilhando com outros conceitos (identidade, povo, nação, democracia) uma pluralidade de significados. Hodiernamente, Seligman (1992), apud Acanda (2006), destaca três usos fundamentais diferentes, mas que se interpenetram na ideia de sociedade civil.

O primeiro é sua utilização como *slogan* político, não só pela esquerda, mas também pela direita: “salvar a sociedade civil”, “reconstruí-la”, “recuperá-la”, são ideias defendidas de um extremo a outro nos debates políticos. O segundo uso é como conceito sociológico, analítico, utilizado para descrever formas de organização social. Nesta acepção o termo está bastante vinculado às ideias de democracia e cidadania participativa. Em seu terceiro uso, “sociedade civil” é também um conceito filosófico, com caráter não apenas descritivo, mas normativo, vinculado a reflexões sobre as esferas da ação simbólica e da formação e funcionamento de valores e crenças.

O retorno da ideia de sociedade civil ao imaginário político contemporâneo está vinculado, como pondera Acanda (2006), aos complexos processos que se desencadearam no mundo a partir de 1970. Em essência, pode-se dizer que o termo apareceu vinculado a três cenários diferentes de conflito político, em que cada um concebeu uma interpretação específica dele, a partir de suas perspectivas.

Os países comunistas do Leste Europeu, foram um desses cenários, onde a ideia foi utilizada por aqueles que rejeitavam um Estado ultracentralizador e todo-poderoso. Nas palavras de Acanda:

Nesse contexto, o termo “sociedade civil” foi empregado como principal denominador comum dos processos de subversão e mudanças ocorridos nos países do comunismo de Estado [...] Vários autores utilizaram o conceito englobando nele os diferentes movimentos e organizações de oposição ao governo estabelecido que minaram o sistema sociopolítico existente nesses países e que levaram a seu fim. Nessa visão, “sociedade civil” converteu-se em sinônimo de anticomunismo (ACANDA, 2006, p. 18).

Outro contexto foi o da utilização da ideia de sociedade civil, nesse mesmo período, pela “nova direita”² dos países capitalistas desenvolvidos,

² Desde meados dos anos de 1970, vários países do mundo ocidental experimentaram uma notável revitalização da direita no espectro político partidário. Os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, iniciados em 1979 e 1980, respectivamente, são considerados os marcos iniciais desse fenômeno. Ao longo da década seguinte partidos conservadores varreram outros países da Europa. Nas décadas de 1990 as reformas neoliberais a onda neoliberal chegou a América Latina. A revitalização da direita não se manifesta apenas pelo êxito do programa neoliberal em diversas partes do mundo. Uma onda de conservadorismo social constitui a outra faceta da nova direita no mundo contemporâneo. Parece haver um paralelo entre a ofensiva neoliberal e uma simétrica barbarização da vida societária, com os problemas do desemprego, da exclusão social, das várias formas de preconceito (racial, cultural, sexual, religioso etc.) e da escalada da violência em grande parte do mundo capitalista. As soluções conservadoras

principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, em sua luta pelo controle do governo. Como afirma Acanda (2006), a ofensiva neoconservadora, em seu empenho de eliminar as conquistas alcançadas pelos trabalhadores, defendeu a ideia de um “Estado mínimo”, com reduzida intervenção na vida econômica e social e despojado das suas funções redistribucionistas, para permitir o que chamou de “fortalecimento” da sociedade civil.

De fato,

Esta era entendida como a esfera em que os indivíduos economicamente autônomos estabelecem entre si – de forma livre e voluntária, e tendo como base o mercado – todo tipo de relações associativas a fim de enfrentar suas diferentes necessidades e resolve-las sem a ingerência burocrática do Estado (ACANDA, 2006, p. 18).

Dessa maneira, o Estado passou a ser acusado de ser o responsável por todos os males da sociedade. Iniciou-se uma campanha contra a sua intervenção e o livre mercado passou a ser apresentado como a melhor opção. “A ideia de sociedade civil foi utilizada como base teórica da projeção política do neoliberalismo” (ACANDA, 2006, p. 19).

Acanda (2006) acentua que, nesse sentido, a sociedade civil foi interpretada como aquela esfera da vida social organizada que é voluntária, autogeradora, autossustentável, autônoma do Estado. Diamond (1994, p. 5), um dos coeditores da revista *Journal of Democracy*, dedicada ao tema “Repensar a sociedade civil”, enfatiza que ela tem funções de mediação e construção democráticas, dentre as quais a capacidade de criar um tipo moderno de cidadania que transcenda as divisões históricas, pautadas em critérios de classe, etnia etc. No entanto, mesmo que Diamond (1994) admita a sociedade civil como fenômeno

são as que mais se beneficiam nesse cenário. Além disso, a nova direita é um movimento plural. O rótulo “nova direita” tem sido empregado genericamente para se referir a partidos políticos, políticas públicas, movimentos culturais e círculos de debates acadêmicos. Algumas das vertentes desse mosaico da direita renovada são La Nouvelle Droite – a nova direita francesa – (Taguieff, 1990 e 1993-94), The New Right – a nova direita norte-americana – (Hunter, 1991; Mouffe, 1981), The New Christian Right – a nova direita cristã nos Estados Unidos – (Hunter, op. cit.; Smith, 1992), o neoconservadorismo (Habermas, 1989; Giddens, 1994), o neoliberalismo (Anderson, op. cit.; Giddens, op. cit.) e a extrema direita (Ignazzi, op. cit.; Ignazi & Ysmal, 1992; Mudde, 1995, Jackman & Volpert, 1996). De modo geral, as correntes da nova direita querem repensar e propor novos parâmetros para as sociedades capitalistas avançadas frente à crise do Estado de Bem-Estar seja através da justificativa teórica do anti-igualitarismo ou de propostas de cortes nas políticas de bem-estar social (ALVES, 2000, p. 187).

fundamental na democratização, ele não inclui ao lado de seus direitos políticos os direitos econômicos e sociais.

Assim, ainda conforme Acanda (2006), diante da enxurrada informativa que se esforçava para difundir o uso efetivo pela direita da ideia de sociedade civil, muitos não prestaram atenção em um reduzido grupo de acadêmicos ingleses de orientação progressista que resgataram o conceito de sociedade civil. Andrew Arato, Jean Cohen, John Keane e alguns outros intelectuais retomaram o conceito para elaborar uma crítica ao Estado capitalista e também ao comunismo de Estado. O objetivo era desenvolver uma teoria contemporânea da sociedade civil e do Estado capaz de desafiar as práticas estatizantes da social democracia do pós-guerra, do avanço do neoconservadorismo e o crescimento dos regimes totalitários.

Fernandes (2005) corrobora que o conceito foi recuperado na América Latina no período das lutas contra o autoritarismo.

A literatura hegeliana de esquerda foi instrumental nesse sentido, tendo Gramsci como principal referência. O autor contribuiu, assim, para que os intelectuais de esquerda reconsiderassem a questão da autonomia da sociedade civil, com suas inúmeras instituições, ante o Estado. Porém, ocorre que o uso recente trouxe uma importante transformação no objetivo do conceito original. Trata-se atualmente de organizações da sociedade civil como um conjunto que, por suas características, distingue-se não apenas do Estado, mas também do mercado (FERNANDES, 2005, p.26-27).

Gramsci foi um dos pensadores políticos mais importantes do século XX. Como assevera Acanda (2006), sua obra é referência imprescindível ao se abordar o tema da sociedade civil. Uma circunstância de caráter histórico bastaria para comprovar isso: ele foi o primeiro a resgatar esse tema do esquecimento a que havia sido relegado pela ideologia liberal a partir de meados do século XX.

De fato, durante grande parte do século XX (até o final da década de 1970, quando o termo começou a ser recuperado) Gramsci foi o único pensador político que não apenas utilizou o conceito de sociedade civil, mas que, além disso, interpretou-o de uma forma diferente da tradicionalmente usada pelo pensamento liberal, reconstruindo seu conteúdo e o significado de sua utilização nos limites de uma reflexão crítica da sociedade (ACANDA, 2006).

Antonio Gramsci foi um líder intelectual envolvido com o movimento proletário de massa de Turim durante a Primeira Guerra Mundial e nos anos imediatamente posteriores.

Gramsci desenvolveu conceitos com o objetivo de elevação cultural das massas, ou seja, pretendia livrá-las de uma visão de mundo acrítica, assentada na ideologia dominante³.

Há, porém, dificuldades no estudo da obra de Gramsci, geradas pela disparidade de seus textos, muitos deles escritos no cárcere⁴ e não sistematizados. Entretanto, como afirma Portelli (1990), há um conceito-chave em sua obra o conceito de bloco histórico⁵ que expressa o entrelaçamento de duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política.

Para Gramsci (1980 p. 12), “o conceito de bloco histórico é a unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura)”. Dessa forma, pode-se dizer que ele apreende a relação entre Estado e sociedade civil a partir da totalidade e não a partir de um viés que fragmenta a realidade (LIGUORI, 2007). Assim, estas duas esferas só devem ser separadas conceitualmente e metodologicamente e não concretamente.

³ Segundo Karl Marx, a classe dominante é aquela que detém o poder material, os meios de produção e dispõe igualmente dos meios de produção intelectual. “Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material dominante numa sociedade é também a potência dominante espiritual. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual” (MARX, 1976, p. 55-56).

⁴ O trabalho de Antonio Gramsci insere-se no debate político da época que colocou em debate a estrutura do Estado italiano (1920-1922); desse debate ascenderam dois movimentos radicalmente diversos: o movimento operário, que se organizou na fábrica e se propunha encaminhar a revolução socialista e o movimento fascista, que se organizou em grupos de reação ao socialismo emergente. Nesse contexto, Gramsci participou, em 1921, da fundação do Partido Comunista Italiano, tornando-se um dos dirigentes. Nesse mesmo ano, tornou-se deputado e investiu contra o fascismo no Parlamento. A crise econômica e política confluíram no golpe fascista de 1926, com a prisão da maioria dos dirigentes do movimento operário. Gramsci foi preso e passou 11 anos no cárcere, falecendo aos 46 anos de idade. Mesmo preso, ele teve autorização para escrever e a partir de 1929 até 1935, produziu mais de 2000 páginas, apresentadas em 33 cadernos (SCHLESNER, 2009, p. 259).

⁵ Com o conceito de bloco histórico é possível compreender a dinâmica social e que ela se institui na relação dialética e orgânica que se estabelece entre estrutura e superestrutura, inovando algumas leituras economicistas e mecanicistas do legado marxiano. Nessa relação, a classe dominante no nível estrutural, isto é, a dominante economicamente, procura assegurar por diferentes meios, como os da sociedade civil e da sociedade política, que seus interesses e suas necessidades como classes prevaleçam nas relações sociais, tornando-se hegemônica sobre o conjunto social. O “bloco ideológico” aí formado torna possível à classe dominante ser dirigente sob o ponto de vista ético-político, do que resulta que seus interesses e visões de mundo tornam-se universais, ou seja, de todos os integrantes das demais classes, inclusive das subalternas. Quando isso acontece diz-se que configurou um bloco histórico, porquanto esse tem a capacidade histórica de dirigir a formação social diante dos percalços que surgem em sua vida concreta (MARTINS, 2010, p. 109).

Essa abordagem, como ressalta Martins (2000), traz outra significativa inovação: a de superar e modificar a posição de Marx em ver o Estado somente como coerção física, uso da força, pois, para Gramsci, o conceito de bloco histórico é a unidade entre a estrutura e a superestrutura.

Antonio Gramsci elabora a teoria do Estado “ampliado”⁶ como perspectiva analítica para as sociedades contemporâneas ocidentais mais desenvolvidas, diferentes da realidade Oriental, especialmente a Rússia de 1917 (SIMIONATTO, 2008, p. 13). O Estado, no Oriente, permanecia ainda com muitas características feudais, era despótico e centralizador e a sociedade civil era frágil e pouco organizada. No entanto, nos países ocidentais, a democracia já permitia a participação política e a formação de sindicatos, a disputa entre partidos políticos, o sufrágio universal e o direito individual, o que torna o Estado mais complexo e ultrapassa seu papel coercitivo.

Gramsci (1999, p. 324) afirma que entre a estrutura econômica e o Estado, com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil, representada pelos aparelhos privados de hegemonia, que compreendem, por exemplo, certas instituições como a Igreja, a escola, os sindicatos e os meios de comunicação (revistas, jornais, rádios etc.).

A sociedade civil compõe-se de aparelhos, estruturas sociais que buscam dar direção intelectual e moral à sociedade, o que determina a hegemonia cultural e política de uma das classes sobre o conjunto da sociedade. Tal conceito exprime, pois, o caráter ideológico da classe no poder ao impor sua concepção de mundo ao restante da sociedade, fazendo com que seus interesses particulares com a classe dominante difundam-se e sedimentem-se em diferentes níveis; parte da filosofia, que é o mais alto nível, passando pela religião e chegando ao nível mais inferior que é o senso comum, por meio de diferentes mecanismos, como escolas, igrejas, imprensa etc. (MARTINS, 2000, p. 09).

Por sua vez, a sociedade política, como acentua Martins (2000), é uma extensão da sedimentação ideológica promovida pela sociedade civil, que se

⁶ O termo “Estado ampliado” não é propriamente de Antonio Gramsci, pois foi elaborado por Christinne Buci-Glucksmann a partir das suas reflexões sobre o estudo da obra *Cadernos do Cárcere*. Segundo Carnoy (1988, p. 103) o Estado é ampliado e a própria ampliação é produto de uma época moderna, na qual as massas se organizam e têm – pela primeira vez na história – potenciais para o autogoverno. A presença das massas na política é a precondição para a sua autonomia, mas também resulta num Estado ampliado que pode responder à ameaça do movimento de massa.

expressa nos aparelhos e atividades coercitivos do Estado, visando adequar as massas à ideologia dominante, sua economia e modo de produção.

Logo, na superestrutura, a sociedade civil e política imbricam-se: quanto mais coerção física, mais se sinaliza no sentido de que a hegemonia está em jogo, reduzindo-se o grau de democracia (MARTINS, 2000, p. 10). Isto significa que a procura é, geralmente, pelo consenso, tanto via sociedade civil ou através dos aparelhos repressores da sociedade política, ou em termos gramscianos: “Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia revestida de coerção [...]” (GRAMSCI, 1980, p. 149).

Por conseguinte, Gramsci modifica o conceito de Estado, incluindo em sua noção geral elementos da sociedade civil. Senão, vejamos:

Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) [deve ser visto] como um equilíbrio da Sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc.) (GRAMSCI, 1987, p. 224).

Assim, pode-se dizer que da forma ampla como é entendido pelo autor, o Estado torna-se apto a colocar em funcionamento uma série de iniciativas, institucionalizadas ou não, capazes de reproduzir as relações sociais capitalistas. Porém, a classe dominada pode e deve ocupar os espaços dessas instâncias sociais devido à situação de subserviência vivenciadas por elas. Essa atitude deveria ter como tática fazer de cada espaço ocupado uma trincheira na luta contra a hegemonia da classe dominante e dirigente.

Cabe ainda acentuar que a sociedade civil, na acepção gramsciana, ao mesmo tempo se aproxima e se distancia da compreensão que tida por Marx. Ambas as acepções entendem a sociedade civil como protagonista da história, ou melhor, como elemento determinante no desenvolvimento histórico. De acordo com Martins (2010), para Marx, esse elemento determinante da história em última instância, a sociedade civil, refere-se à estrutura social; enquanto para Gramsci ela é superestrutural, porém possui uma relação dialética com a base material. Como afirma Semeraro:

Para Gramsci, a sociedade civil não está orientada em função do Estado nem se reduz ao mundo infernal das relações econômicas burguesas, mas é principalmente o extenso e complexo espaço da moderna sociedade onde se travam os enfrentamentos ideológicos, políticos e culturais que definem a hegemonia dum grupo dirigente sobre toda a sociedade. Sem subestimar o peso das estruturas e da base econômica, Gramsci – no melhor espírito da filosofia da práxis – estabelece uma dialética relação entre a sociedade civil e a sociedade política e tece uma justa relação entre as condições objetivas da realidade e a vontade da organização de sujeitos ativos, capazes de construir livremente o “bloco histórico” (SEMERARO, 1999, p. 131).

Desta feita, compreende-se que a sociedade civil, em Gramsci, não pertence tão somente ao âmbito propriamente econômico, como em Marx, mas constitui-se justamente na articulação dialética entre a infraestrutura e a superestrutura jurídico-política e ideológica.

Além disso, a sociedade civil, para Gramsci, é um campo de disputa, uma arena de lutas. Na sua perspectiva, no Ocidente, a disputa pelo poder deve ser travado no âmbito da sociedade civil, pois é nesse local que os grupos buscam influenciar uma parcela cada vez maior da sociedade através da sua visão de mundo. Tanto a burguesia, através dos meios de comunicação de massa, quanto a classe trabalhadora, através dos meios de comunicação alternativos, tentam atingir seus pares.

Desse modo, a sociedade civil é um local que fortalece o poder burguês, mas também possibilita o fortalecimento da luta e do poder do proletariado. Segundo afirma Buci-Glucksmann (1990), a superação da sociedade política cede espaço à hegemonia e ao consenso do proletariado. “Eis por que a ampliação do Estado, o Estado integral conduz a uma política do socialismo que vincula socialização dos meios de produção e a socialização da vida política” (BUCI-GLUCKSMANN, 1990, p. 368).

Isso significa que quanto maior for a democracia, maiores serão as conquistas das classes inferiores, pois, a democracia possibilita o prélio entre os diferentes grupos sociais. Assim, as classes sociais menos favorecidas poderão exigir e conquistar um padrão de vida econômico e cultural cada vez melhor.

A conquista da hegemonia⁷ ocorre lentamente no interior da sociedade civil. É uma luta puramente ideológica com conquistas de espaços culturais e morais.

Dessa maneira, de acordo com Mezarobba (2006), Gramsci percebeu que a conquista do poder pela classe mais desfavorecida deveria ser lenta e que a instituição da democracia deveria ser uma forma de ascensão. Com isso, a construção de uma nova hegemonia começaria a ocorrer ainda dentro da sociedade liberal burguesa.

É na sociedade civil que a classe dominante exerce o domínio sobre as outras classes, utilizando, para isso, lideranças intelectuais que agem para consolidar a direção no poder. Pode-se observar a questão dos intelectuais em um trecho de uma carta que Gramsci escreve à cunhada Tatiana, em 1931:

O estudo que realizei sobre os intelectuais é muito vasto [...] Este estudo remete também a certas determinações do conceito de Estado, que comumente é entendido como Sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para moldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento) e não como um equilíbrio da Sociedade política com a Sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas etc.), e justamente na sociedade civil em particular opera os intelectuais (GRAMSCI, 2005, p. 84).

Aqui, fica evidente o entendimento que o Estado não compreende apenas os aparelhos coercitivos, mas também os aparelhos privados de hegemonia (sociedade civil), ampliando assim a esfera estatal. Destaca-se, também, o papel dos intelectuais. Os líderes e representantes intelectuais da burguesia procuram impor sua visão de mundo, como inteiramente abrangente e de interesse de todos, para moldar os interesses e as necessidades dos dominados, enquanto que,

⁷ Para Gramsci, a hegemonia ocorre no âmbito da sociedade civil e tem como objetivo a conquista do consenso na sociedade, com a forte participação de seus intelectuais. Conforme Carnoy (1988, p. 95), o conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através da sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. Ela não impõe sua visão de mundo, mas representa um processo politicamente transformativo e pedagógico pelo qual combina elementos comuns extraídos das visões de mundo e dos interesses dos grupos aliados. O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar a sua liderança política, moral e intelectual para impor a sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.

Gramsci vai dar atenção especial ao trabalhador, atribuindo a este o papel de educador e intelectual da sua própria classe.

Ademais, quando Gramsci refere-se às organizações privadas de hegemonia, ele não está se referindo ao sentido privatista, mas, conforme Coutinho (1999), ele recorre ao termo para diferenciá-las do Estado e porque a elas as pessoas aderem voluntariamente, por interesse.

Gramsci (2000b, p. 265) aduz que na sociedade civil “ocorre a luta pelo monopólio dos órgãos da opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo que só uma força modele a opinião e, portanto, a vontade pública nacional, desagregando os que discordam numa nuvem de poeira individual e inorgânica”. Ou seja, a sociedade civil é o espaço de formação de consenso, *locus* de disputa entre projetos de classe e lugar de elaboração de hegemonia.

Simionatto (2008) assevera que é justamente no conceito de hegemonia que se encontra a contribuição mais expressiva de Gramsci à teoria democrática, pois, somente haverá a efetiva construção democrática quando for superada a divisão entre dirigentes e dirigidos. Gramsci (2000b) afirma o seguinte:

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, da legislação que expressa este desenvolvimento, favorecem esta passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (GRAMSCI, 2000b, p. 287).

A concepção de hegemonia está relacionada, segundo Simionatto (2008), à socialização do poder, isto é, a superação entre governantes e governados. Assim, a sociedade civil, em sentido gramsciano, refere-se ao alargamento da esfera pública, espaço de construção da hegemonia. Nesse âmbito, os desfavorecidos podem lutar por seus direitos e construir uma nova hegemonia.

De acordo com Gramsci (2002, p. 62), um grupo social pode e deve ser dirigente antes de conquistar o poder. Aliás, esta é uma das principais condições para a própria conquista do poder. Depois, quando exercer o poder e mesmo se o mantiver fortemente nas mãos, torna-se-à dominante, mas deve continuar a ser também dirigente. A plena manifestação dessas novas relações, da inversão entre dirigente e dirigido, ocorre através da hegemonia. Para Gramsci, a conquista do poder e do Estado ocorre através da busca pelo consenso.

No Caderno 13, Gramsci (2000b, p. 22) reafirma a questão da coexistência entre força e consenso presente no âmbito estatal e político.

O exercício "normal" da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação de força e consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2000b, p. 95).

O exercício da hegemonia dependerá do sucesso dos aparelhos privados de hegemonia que ocupam o âmbito da sociedade civil. Esses aparelhos vinculam as ideias da classe dominante, seus interesses e valores, porém, por outro lado, constituem o foco decisivo para a luta de classe, já que possuem relativa autonomia em face ao Estado.

Além disso, hegemonia e coerção coexistem ao mesmo tempo. Assim, uma classe social exerce seu poder sobre a outra quando utiliza os aparelhos coercitivos e também os aparelhos privados de hegemonia, havendo democracia em relação a alguns setores e coerção em relação a outros.

Essa questão da força e do consenso fica clara na metáfora utilizada por Gramsci no Caderno 13:

Outro ponto a ser fixado e desenvolvido é o da "dupla perspectiva" na ação política e na vida estatal. Vários são os graus através dos quais se pode apresentar a dupla perspectiva, dos mais elementares aos mais complexos. Mas eles podem se reduzir teoricamente a dois graus fundamentais correspondentes à natureza dúplici do Centauro maquiavélico, férica e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade, do momento individual e daquele universal (da "Igreja" e do "Estado"), da agitação e da propaganda, da tática e da estratégia (GRAMSCI, 1975, Q 13, § 14, p. 1.576).

Gramsci utiliza a figura grega mitológica do centauro, uma criatura com a cabeça, braços e dorso humanos, corpo as pernas de um cavalo, para aplicar duas dimensões ao conceito de Estado moderno. Estas dimensões são o consenso e a coerção. São duas dimensões da arte de governar. O Estado não é somente a sociedade política, a ditadura, a coerção, mas representa também a hegemonia, o consenso.

Do mesmo modo, Bianchi (2008, p. 190) ressalta que, da mesma maneira que não seria possível a divisão do Centauro de forma a separar a fera do homem sem matá-lo, é impossível separar a condição de existência do poder político de sua condição de legitimidade, isto é, a força do consenso, pois sua ligação é orgânica.

Isto poderia sugerir que Gramsci estaria relacionando o consenso apenas ao momento da hegemonia e a força ao momento do aparato estatal, porém, no Caderno 7, ele menciona a noção de opinião pública, relacionando-a com a hegemonia política. Nesse sentido, a noção de opinião pública articula-se tanto com a sociedade civil como com a sociedade política, entre o consenso e a força, pois é instrumento do Estado para organizar e centralizar certos elementos da sociedade civil quando quer iniciar uma ação pouco popular (GRAMSCI, 1975, Q 7, § 83, p. 914). O uso da força pelo Estado, embora sempre presente, não se concretiza antes que se esgotem todas as tentativas de formação de consenso na sociedade civil.

Ademais, para Gramsci (1980, p. 150), a especificidade da sociedade civil, como instância da hegemonia, é o complemento da teoria do “Estado restrito” ou “fase econômico-corporativa” do Estado, ou seja, o conceito corresponde ao período ditatorial que caracteriza a fundação de qualquer Estado de novo tipo.

O conteúdo da hegemonia política do novo grupo social que fundou o novo tipo de Estado deve ser predominantemente de ordem econômica: trata-se de reorganizar a estrutura e as relações reais entre os homens e o mundo econômico ou da produção (GRAMSCI, 1980, p. 150).

No fragmento mencionado acima, Gramsci refere-se ao momento em que a burguesia assume o poder, não havendo ainda homogeneidade entre estrutura e superestrutura. Contudo, a partir do momento em que o novo grupo ultrapassa a fase puramente econômica, Gramsci aduz que há a exigência de construir uma nova ordem intelectual e moral, uma nova sociedade, advindo de um processo de “catarsis”. “Ela se verifica quando os fins econômicos, políticos, intelectuais e morais de um grupo social fundamental se unificam” (GRAMSCI, 1978, p. 53) e pelo processo de “catarsis”, cria-se um novo bloco histórico.

Como exemplo de bloco histórico, há aquele formado sob a hegemonia burguesa – que se consolidou em oposição às forças aristocráticas e

feudais – e se sustenta na divisão de classes. Do confronto com o operariado, surgiu outra esfera estatal de cunho não ditatorial, a sociedade civil, representada pelos trabalhadores que se organizam nessa esfera, bem como, no sindicato, no partido e na escola pública e gratuita para formar uma nova hegemonia do proletariado.

Essa nova hegemonia busca a revolução intelectual e moral das massas. Segundo Almeida (2012), a formação dessa consciência unitária ocorre pelas lutas da classe operária e por sua organização política, juntamente com a crítica a toda a civilização capitalista, ou seja, com o resgate e o conhecimento da história das lutas e dos esforços na construção dessa civilização que se questiona e quer transformar.

Nesse caso, conforme Gramsci (1978), a hegemonia aparece entrelaçada com a cultura, pois há a necessidade da classe operária elaborar uma nova visão de mundo, de resgatar a crítica da história do pensamento, do esforço coletivo que se efetivou para que se forme um novo modo de pensar.

Porém, cabe salientar que Antonio Gramsci não é um pensador da cultura, mas um pensador da política. O proletariado precisava retomar o passado para compreender o seu papel e distinguir-se enquanto classe. A cultura, em Gramsci, é um momento privilegiado não apenas da política, mas da própria revolução (ALMEIDA, 2012, p. 22).

Logo, é na sociedade civil, nas suas instituições, como por exemplo, no partido, no sindicato, na escola, nos jornais, que pode ocorrer a nova hegemonia ou “contra hegemonia”. Por outro lado, se o crescimento dessas instituições, no interior da própria sociedade capitalista, resulta da pressão do movimento operário, ele também expressa o domínio da burguesia, pois, a burguesia busca, mediante a educação e os meios de comunicação e propaganda, obter o consenso e criar o conformismo para garantir a ordem social.

Por conseguinte, o aprofundamento do conceito de hegemonia complementa o de “Estado restrito”, no qual há a violência e repressão. Essa instância repressiva não foi eliminada, no entanto, a “arte de governar” ganhou um novo aliado: o consentimento das massas. Mas, ao mesmo tempo, dizer que Gramsci amplia a noção de Estado, alarga o seu conceito, permite-nos pensar como ele insere a sociedade civil na vida estatal. A Sociedade civil é um campo de disputas por hegemonia, por estabelecimento de consenso na sociedade; a classe operária possui um espaço para poder lutar contra a hegemonia da burguesia. É um

locus de lutas por igualdade, porque é na sociedade civil que ocorrerá a institucionalização do âmbito público para aumentar a igualdade e fortalecer a democracia.

1.1 BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS E OS NOVOS DESDOBRAMENTOS DO CONCEITO DE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ATUALIDADE

O conceito de Democracia está carregado de peculiaridades e, sem dúvidas, não é tão simples quanto aparenta. De nada vale falar que a democracia no Brasil é recente, que é jovem e inexperiente no que tange ao exercício da cidadania. Tais informações, embora verdadeiras, não ajudam muito na percepção dos percalços que atuam justamente no sentido de fazer do processo democrático no Brasil algo distinto do que ocorre nos países de capitalismo central. Esses países contam com um desenvolvimento econômico e social adiantados e, por conta dos processos revolucionários pelos quais passaram, usufruem de uma vanguarda também no quesito participação popular e, conseqüentemente, no usufruto de uma gama de direitos convencionados como a evolução dos direitos civis, políticos e sociais.

Como destaca Santos:

Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos. Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre capital e trabalho (SANTOS, 2002, p. 41).

Cercam, contudo, essa discussão os modelos de democracia, evidenciados, por Santos como alternativos ao modelo de democracia liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência (SANTOS, 2002).

Para Santos (2002), a concepção de democracia desenvolvida pelos teóricos chamados de liberais é uma concepção baseada na representatividade, sendo assim, hegemônica:

Vale a pena, portanto, perceber que a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Em nenhum momento fica claro no itinerário que vai de Kelsen a Schumpeter e Bobbio por que o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia. Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença (SANTOS, 2002, p. 45-46).

Desse modo, a proposta da democracia liberal leva à redução da soberania popular, pois o processo democrático passa, impreterivelmente, a ser um método político, identificando a democracia com o processo eleitoral, cujos elementos de representação seriam incapazes de representar as diferenças.

Bobbio (1984, p. 47), por outro lado, aborda a questão do liberalismo e da democracia, lembrando que ambos não são interdependentes: Nos Estados liberais, segundo o autor, o papel do Estado é limitado, assim como suas funções, diferentemente do que se tem hoje com as evidências dos Estados liberais ou, então como já ocorrido na história, com Estados Absolutistas, sendo um Estado Liberal não necessariamente democrático. Ao passo que, por democracia entende-se um regime onde a maioria governe (BENEVIDES, 2002), que melhor represente os desígnios da população e acolha as questões inerentes à justiça social.

As diferenciações entre liberalismo e democracia, no entendimento de Bobbio (ano, p. 47), um governo democrático, não dá vida a um regime liberal, pois foi justamente a ampliação do processo de sufrágio universal que pôs em causa os Estados Liberais. Segundo ele, a democracia moderna pode ser entendida como um prosseguimento natural do liberalismo, ao menos sob a condição de um entendimento jurídico-institucional.

Nesse sentido, Benevides (2002, p. 137) define a democracia como o regime político fundado na soberania popular e na separação e desconcentração dos poderes, com pleno respeito aos direitos humanos.

Só para lembrar, a questão dos direitos, ou seja, o determinante de que direitos devam ser ou não defendidos, passa, sobretudo, pelo paradigma pós-moderno, uma vez que sua interpretação deve levar em conta, necessariamente, a questão do viés daquele que realiza a análise, ou seja, o crivo da avaliação esta sujeitado ao ponto de vista dos analisados, do estudioso voltado à questão.

A igualdade, segundo Boaventura de Souza Santos (2002), deve estar centrada antes e, sobretudo, no campo sócioeconômico, e não voltada somente à esfera da política. Isso não ocorre na democracia liberal. Como afirma Chauí:

A democracia liberal não é, pois, a democracia, nem a não-democracia, mas o trabalho histórico de uma sociedade de classes na qual a separação entre relações de produção e relações políticas permite a uma formação social, que Aristóteles tranquilamente classificaria de oligárquica-plutocrática, apresentar-se perante a si mesma como politicamente democrática (CHAUI, 2006, p. 210).

Dessa maneira, o conceito de democracia na sociedade burguesa fica condicionado ao estatuto de regime político. A função dos votantes é a de eleger representantes e não a de resolver os problemas políticos. Além disso, Chauí (1984) lembra que os traços característicos da democracia liberal são: legitimidade e necessidade de conflito; a democracia liberal fundamenta-se na ideia de direitos e não de privilégios; não se confina no Estado, pois é ela que determina a forma das relações sociais e não o Estado; na democracia, poder é diferente de governo – poder é dos cidadãos e o governo é dos seus representantes; e, finalmente, tem um problema constante e necessário: a questão da participação.

Estão consignados os termos: democracia, direitos sociais e humanos e a própria noção de cidadania associados entre democracia e direitos humanos. Essas definições, especialmente no Brasil, não decorrem de um consenso, uma vez que, por democracia, comumente, entende-se a ocorrência de eleições diretas e de sufrágio universal, para os poderes constitucionais funcionarem e não existir censura nem presos políticos (BENEVIDES, 1998, p. 137).

Sabe-se que somente estas características não são suficientes para garantir que a democracia se exerça plenamente, mas que ocorra a ampliação de direitos e de cidadania que possam assegurar a vigência da democracia tal qual como deve ser de fato entendida.

Há certa confusão, ao que parece, quando se aborda os temas ligados à igualdade e à diferença, uma vez que elas não estão necessariamente ligadas, ou seja, a igualdade, pressuposto do liberalismo clássico, refere-se à igualdade jurídica, ao fim do tratamento privilegiado a uma classe com base na sua ascendência familiar, a uma profissão, etc., pois justamente estabelece a igualdade de todos perante a lei; já, a diferença é inerente ao próprio ser e não deve pressupor a uniformização das pessoas, mediante conceitos como o sexo, ou gênero, a raça, opção religiosa e assim por diante.

As diferenças não significam, necessariamente, desigualdades, isto é, não existe uma valoração hierárquica inferior/superior na distinção entre pessoas diferentes. Homens e mulheres são obviamente diferentes, mas a desigualdade estará implícita se tratarmos essa diferença estabelecendo a superioridade masculina, por exemplo (BENEVIDES, 1998, p. 140-141).

Talvez a falta de uma revolução de tipo burguesa no Brasil⁸, (Fernandes, 1976) e a ausência da consolidação de uma economia de mercado ajudem a explicar, por um lado, a inércia da elite governante no que se refere à democratização do poder, como possibilitem também explicar a passividade da população no que tange à luta pela melhoria da condição imediata de vida, de acolhimento dos direitos sociais e políticos, à sindicalização autônoma, etc.

Segundo Paoli *apud* Santos (2002), existem ambiguidades no entendimento de participação no Brasil. A ligação com os novos movimentos sociais e a redefinição do movimento operário, nas décadas de 1970 e 1980, demandavam

⁸ Nos debates acerca da formação social no Brasil, Florestan Fernandes (1976) afirma que não houve uma ruptura entre a velha aristocracia agrária-escravocrata com a burguesia capitalista que surgiu no final do século XIX. Para ele, houve uma união entre esses dois grupos. Os burgueses brasileiros não entraram em confronto com a aristocracia agrária, foi uma espécie de “oposição dentro da ordem”, pois aceitavam tudo o que fosse vantajoso politicamente e economicamente. Nesse sentido, ocorreu uma mudança gradual e lucrativa para os dois lados e com essa composição chegou-se a uma modernização vigorosa para ambos. As oligarquias, através de acordos com a burguesia, permaneceram no poder. Os grupos oligárquicos também, por sua vez, modernizaram-se e, com o tempo, tornaram-se burgueses. No decorrer de sua obra, Florestan Fernandes constata que a burguesia brasileira produziu a sua revolução, não aos moldes de uma revolução liberal como ocorreu na Europa, mas criou um modelo próprio em uma economia colonial, periférica, dependente. Surgiu um capitalismo dependente e, conseqüentemente, a burguesia nacional também continuou dependente.

novos enfrentamentos e lutas que apontavam para uma autônoma distribuição de bens públicos e para a formulação de políticas públicas.

O que se percebe na afirmação do autor é que, primeiramente, as crises decorrentes dos anos 70 e 80, do século XX, geraram uma condição de ineficiência dos Estados Nacionais no sentido de dar abrigo aos setores que mais sofreram com as crises, nos casos das economias de capitalismo avançado e, também nos segmentos sociais historicamente fragilizados, no caso das economias em desenvolvimento naquele período, nos anos de 1980 e 1990.

As reformas a que o autor se refere, do neoliberalismo em países como EUA e Inglaterra nos anos de 1980, e, posteriormente, Alemanha, França e boa parte da Europa Ocidental, no final desta mesma década, vão aparecer no Brasil na década seguinte. Ganham ímpeto a partir da segunda metade desta, com as propostas de enxugamento do Estado e de abertura para a atuação da iniciativa privada. Tal ajuste, às quais Naomi Klein chama de doutrina do choque, consistiu, nos países periféricos, em uma superexposição dos setores menos favorecidos, assim como no caos econômico e na susceptibilidade que tais nações sofreram no período posterior ao tal ajuste, como é o caso da Argentina, do Brasil, do Tigre Asiáticos, mas também da Islândia, já no limiar do século XXI, ao aderirem à doutrina do mercado desregulado e da atuação voraz da ação dos capitais especulativos.

Contudo, como destaca Paoli *apud* Santos (2002) o ativismo social dos empresários contra a exclusão social mostra como o ideal da participação da sociedade civil pode ser cooptado por setores hegemônicos para galgar o desmonte das políticas públicas sem o criticá-lo.

Tais ações podem justificar o enxugamento do Estado que segundo Klein (2007), em a Doutrina do Choque, trata-se de uma forte tendência nas próximas décadas, da atuação pública não estatal. À medida que o Estado Social Burocrático perde espaço, por conta do aparato volumoso e da pouca eficiência frente à invasão da tendência neoliberal, reafirma-se a perspectiva desta via, conhecida por “terceiro setor”. Público não-estatal é uma definição curiosa, mesmo porque não se utiliza da estrutura, ou do funcionalismo estatal, porém, atua mediante o aporte financeiro de recursos públicos, cuja finalidade não se vincula à obtenção de lucro.

O conceito de público não-estatal, discutido por Bresser Pereira e Cunill Grau (1999), envolve o entendimento das organizações ou formas de controle público, porém, são não estatais porque não fazem parte do aparato do Estado

Nesse sentido, os autores justificam a utilização da expressão Terceiro Setor⁹ como adequada, já que se trata de uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal. Todavia, limita-se ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle. Assim, eles entendem que o estatal necessariamente é público, porém, nem tudo que é público é aparato do Estado.

Por isso é que, mesmo assegurado um financiamento público, as experiências de privatização não costumam ser bem-sucedidas quando se trata de serviços complexos, indefiníveis, de alcance vasto e subjetivo, e quando existem vários objetivos implicados, aspectos todos que tendem a dominar no campo dos serviços sociais (BENDICK, apud, BRESSER PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999, p. 33).

Também chama a atenção a menção que os autores fazem à reforma do Estado com o objetivo de proporcionar a atuação de agentes sociais não estatais, em caráter competitivo e sem a finalidade do lucro, financiados pelo Estado e com a função de garantir o avanço nos direitos sociais.

Assim, inclusive como condição para o desdobramento de suas outras dimensões, a reforma requer alcançar à renovação do sistema político incorporando à própria participação cidadã mediante o controle social. Um Estado assim reconstruído poderá resistir aos efeitos perturbadores da globalização e garantir uma sociedade não somente mais desenvolvida, mas também menos injusta.

A solidariedade, o compromisso e a cooperação voluntária, com o sentido do dever e responsabilidade pelo outro são todos princípios que tendem a caracterizar as organizações sem fins, e em termos mais amplos, a 'comunidade', enquanto mecanismo de atribuição de valores, diferencial do mercado, baseado na competição, e do Estado, fundado no poder coercitivo. Estes últimos, precisamente porque no plano organizativo se baseiam na separação entre a propriedade e administração, requerem um controle que é essencialmente hierárquico, ainda quando pretende moderar (BRESSER PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999, p. 32).

⁹ Para Cardoso (2005, p. 08), o Terceiro Setor descreve um espaço de participação e experimentação de novos modos de pensar e agir sobre a realidade social. Sua afirmação tem o grande mérito de romper com a dicotomia entre público e privado, na qual público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Estamos vendo o surgimento de uma esfera pública não estatal e de iniciativas privadas com sentido público. Isso enriquece e complexifica a dinâmica social.

Ainda citam os autores que o reconhecimento do setor público não-estatal na produção de bens públicos não pode, no entanto, conduzir a negação do aporte do Estado para seu sustento. Assim, continuam, as vantagens da propriedade pública não – estatal para a democracia serão possíveis, com a organização dos serviços sociais e científicos, por meio do financiamento, em parte do Estado e em parte do setor privado, em forma de contribuição, de pagamentos ou de remuneração por serviços prestados.

Essa é uma das formas que, segundo eles, indicam que o Estado pode manter seu caráter social, comprometido com os direitos sociais, a proteção e o patrimônio público cultural e ambiental, além do desenvolvimento tecnológico e científico. Nesse sentido, ainda assegura-se a eficiência na medida em que estimula uma competição na prestação de serviços à comunidade com financiamento parcial do Estado. Destacam ainda aspectos dessas vantagens:

Pluralização da oferta de serviços sociais: baseada na competição e na qualidade o serviço ofertado, já que se trata de uma vocação solidarista, baseada no voluntariado que diminui os gastos, consideravelmente. **Flexibilização e desburocratização da gestão social:** prestação de serviços mais adaptadas aos públicos envolvidos. **Responsabilidade de dirigentes e participantes pela organização:** utilização adequada de recursos, não há certeza do financiamento do Estado (BRESSER- PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999, p. 36).

Por outro lado, essas práticas, podem estender-se àqueles tipos de ONGs que, além de prestar serviço, têm como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento da auto-organização social por meio de práticas orientadas expressamente para a organização, autovalorização ou articulação de demandas dos setores mais vulneráveis. Ambos os tipos de entidades, incluindo as práticas não institucionalizadas que expressam esses aspectos, são o que tradicionalmente se conhece como terceiro setor (BRESSER-PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999).

Está claro que, para quem enxerga como necessária tal rearticulação do aparelho estatal, esta perspectiva de ajuste do Estado, da retirada de atribuições de sua esfera para o aporte de capital em instituições que, embora sem a finalidade de lucro, aparentemente atuam como agentes da promoção social, pareça ser um bom negócio. Cabe, porém, questionar qual o crivo que as verbas percorrem para atender aos critérios da promoção social sugerida, nisto que eles chamam de terceiro setor, ou setor público não estatal.

Como assinala Klein (2007), uma das características mais marcantes do neoliberalismo consiste em desmontar o Estado, ou seja, diminuir os investimentos com os gastos sociais em detrimento dos investimentos em setores econômicos e, ainda, promover a desmobilização dos trabalhadores devido à fragmentação dos direitos trabalhistas e criar atrativos para a atuação da iniciativa privada. Nesta perspectiva, não se corre o risco de que outros setores vitais para a vida social e para o próprio funcionamento da economia possam sair do controle do Estado.

Além disso, segundo Bresser-Pereira e Grau (1999), no passado, o agente da mudança foi sempre uma elite oligárquica de caráter aristocrático e religioso, que assumia o controle do Estado e se impunha ao resto da sociedade. Neste caso, podemos afirmar que o Estado, confundido com a elite oligárquica, é o agente. Foi Marx quem propôs a inversão completa, ao afirmar que o Estado era uma superestrutura e propor que o agente da mudança fosse o proletariado. Enquanto isso, a direita incluía a burguesia entre as elites responsáveis pela mudança. No limite, os representantes mais extremados das duas visões imaginavam o desaparecimento do Estado, alguns o substituíam por um mercado autorregulado; outros, por uma cooperação generalizada em uma sociedade sem classes.

Deixando de lado esses extremos, é significativo que nenhuma das duas teses tenha considerado que a democracia estava se transformando, no século vinte, no regime político dominante e que, nesse quadro, as teorias elitistas, fossem de base aristocrática e burguesa, de base burocrática e proletária, perdiam força, enquanto que o conceito de uma sociedade civil democrática passava a ser cada vez mais importante. Não era ainda o povo, numa realidade em que cada cidadão é igual aos demais no exercício de seus direitos, que assumia o papel de agente da história, mas era uma sociedade civil ampla e complexa, na qual o espaço para o debate e para a participação de um número crescente de cidadãos aumentava de forma dramática (BRESSER-PEREIRA e CUNILL GRAU, 1999, p. 68).

Ainda, de acordo com Bresser-Pereira e Grau (1999), esse fenômeno pode ser vislumbrado de outra forma, pois enquanto os regimes democráticos se tornavam dominantes e a globalização se concretizava nos Estados nacionais:

O Estado, enquanto organização e ordem definida legalmente entra em crise nos anos de 1970. Depois de um período de exacerbação ideológica, em que se pretendeu reduzir o Estado ao mínimo, o projeto de reformar ou reconstruir o Estado tornou-se um tema central em todo o mundo nos anos 90. Tornou-se claro que a crise do Estado Social Burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista, e o Estado Comunista) era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século dezanove, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou neoliberal. Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado, mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais. Desta forma, diante de desafios e transformações sociais que a aceleração vertiginosa do progresso tecnológico acentuava, em um quadro de maior democracia acompanhado por desequilíbrios sociais crescentes, a sociedade civil assumia um papel estratégico na reforma das instituições básicas: do Estado e do mercado. Mas, para exercer esse papel, e assim aprofundar a democracia, ela própria estava tendo que mudar e aprofundar a sua democracia interna (BRESSER-PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999, p. 69).

Nesse sentido, Bresser-Pereira e Grau (1999) resumem sua concepção sobre as relações entre sociedade civil, Estado e mercado no século XX. Para eles a sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado, ou melhor, está situada entre a sociedade e o Estado, isto é, é o aspecto político da sociedade: a forma através da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado. Em uma perspectiva política, a sociedade civil e Estado somados constituem o Estado-Nação ou o País; em uma perspectiva sociológica, formam a sociedade ou o sistema social. Mas da mesma forma que podemos pensar na sociedade civil e no Estado constituindo o país ou a sociedade, podemos pensar que Estado e sociedade são dois conceitos abrangentes, um enfatizando o regime político, o outro, a organização social.

Ademais, conforme os autores, pode-se pensar a sociedade civil como o aspecto político da sociedade fora do Estado. Para tanto, é necessário distinguir sociedade civil de outro conceito político: povo. Enquanto povo é o conjunto de cidadãos com direitos e poderes iguais, na sociedade civil os direitos ainda são iguais, mas os poderes variam de cidadão para cidadão dependendo das

três fontes de poder fundamentais das sociedades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento (BRESSER-PEREIRA E CUNILL GRAU, 1999, p. 100).

Assim, conforme Bresser-Pereira e Grau (1999), aqueles cidadãos que fazem parte de organizações que representam classes ou interesses mais significativos, são mais influentes do que aqueles que não participam. Quem tem dinheiro pode empregar pessoas, ser proprietário de aparelhos ideológicos, como a mídia, por exemplo, pode financiar candidatos, pode exercer seu poder de veto e decidir não investir, pode especular com moedas e valores mobiliários. Quem tem conhecimento técnico e organizacional que permite dirigir as organizações ou influenciar as pessoas com base naquilo que diz ou escreve, tem mais poder do que aqueles que não dispõem desse conhecimento.

Desse modo, Bresser-Pereira (1999) afirma ser fiel a Hegel, Gramsci e Bobbio, ao pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado, em que os poderes dos seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham e o conhecimento que detenham. Isto de um ponto de vista estático. Dinamicamente, pode-se pensar a sociedade civil como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas.

De acordo com Bresser-Pereira (1999), é na sociedade civil e através dela que os valores éticos se afirmam, na medida em que grupos que se pretendem portadores desses valores fazem parte e sobre ela buscam exercer sua influência. A sociedade civil só pode existir na democracia ou na luta pela democracia. No entanto, isto não significa que ela própria seja democrática, ou seja, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto maior for o capital social existente na sociedade quanto maior for o número de associações representativas da sociedade civil existentes nessa sociedade, e quanto menos desigual for a distribuição de renda e riqueza, assim como mais equilibrada for a distribuição de conhecimentos ou de nível educacional entre seus membros.

O conceito de sociedade civil não se limita às organizações públicas não estatais e às organizações corporativas (que somadas formam o “terceiro setor”). Em termos de propriedade, envolve também as empresas privadas (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 102). Isso significa que o domínio dos sujeitos que participam da sociedade civil não resulta apenas do papel que exercem nas

entidades públicas não estatais e corporativas do terceiro setor, mas também do poder dos empresários que controlam as empresas privadas.

A sociedade civil, constituída pelos cidadãos individualmente, pelas empresas, por organizações corporativas de representações de interesses e por organizações públicas não estatais, como as organizações de serviço públicas não estatais, os movimentos sociais e as ONGs, é dimensão política da sociedade, e, nessa condição, é o agente da reforma nas sociedades democráticas (BRESSER-PEREIRA, 1999). Mas, como o próprio autor sugere, não deve ser pensada como um substituto do Estado. Em função da desmedida utilização de organizações públicas não estatais para realizar os serviços sociais e, muitas vezes, para o controle das ações do próprio Estado, este tenderá a diminuir. Embora seja bem vinda a tendência à construção de associações autônomas, que fortaleçam o capital social existente na sociedade, é crucial que o Estado se fortaleça e se torne mais eficiente.

Ainda, em relação ao conceito de sociedade civil, o autor assevera que ela é o campo de lutas ideológicas no qual se define o poder real em uma sociedade e o controle do Estado. “A sociedade civil é o espaço de lutas onde os indivíduos e grupos afirmam seus interesses e seus valores éticos” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 104), ou seja, ela é tanto o âmbito em que os indivíduos procuram seus interesses pessoais quanto a arena na qual debatem seus interesses em relação às questões públicas.

Nesse sentido, para Bresser-Pereira (1999), a sociedade civil não é algo que realiza nossos desejos, mas um campo de lutas onde nossos interesses, nossos valores éticos e nossas utopias podem, eventualmente, se tornarem dominantes.

Em cada país, dependendo do momento histórico, a sociedade civil se torna mais ou menos democrática. Para Bresser-Pereira (1999), a sociedade civil mais democrática é aquela em que os poderes dos seus diversos membros estiverem mais equilibrados. No limite, a sociedade civil seria plenamente democrática quando cada um dos seus membros tivesse o mesmo poder. Isto é impossível, mas serve para compreendermos os diferentes graus de democracia interna. Porém, para que ocorra a democratização interna, é necessário que dois

requisitos¹⁰ sejam satisfeitos: que nela nenhum grupo esteja permanente e significativamente em desvantagem, e que esta sociedade civil tenha a capacidade interna de resistir aos impulsos de recentralização. Como afirma o próprio autor, o primeiro é essencial para o processo de democratização da sociedade civil, enquanto o segundo indica a sua força, pois, ela só será forte se, além de resistir às pressões do Estado e das oligarquias, for capaz de democraticamente a ele se impor.

O interesse público, constituído pelos valores cívicos, permite a cooperação e a ação coletiva. Estes continuam a ser centrais para a convivência humana. Através deles, forma-se um consenso sobre o interesse público, que, em seguida, transforma-se em direito de cada cidadão. De acordo com Bresser-Pereira (1997), é esse consenso sobre o interesse público que permite a emergência de um novo direito de cidadania, os “direitos republicanos”: o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato utilizado de forma pública. Desse modo:

Esses novos direitos, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, apenas se afirmam na medida em que a sociedade civil em cada país estabelece um consenso civilizado sobre o interesse público, de forma a poder assumir a sua defesa: a defesa do patrimônio público, particularmente do fluxo de recursos que o Estado arrecada na forma de impostos. Enquanto os direitos civis se afirmam contra um Estado autoritário todo poderoso, os direitos políticos dão voz aos cidadãos dentro desse Estado, e os direitos sociais transformam o Estado em defensor de determinados direitos coletivos básicos, os direitos republicanos defendem o Estado ou mais amplamente a coisa pública contra sua captura por poderosos grupos privados (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 106).

Logo, no domínio da sociedade civil existe uma luta democrática e republicana para que esta assuma o papel de defensora dos direitos de cidadania contra as elites que buscam restringir o Estado para seus interesses privados. Para tanto, torna-se imprescindível aprofundar a democracia, Bresser-Pereira (1999) evidencia que não basta apenas aperfeiçoar os mecanismos institucionais que garantem a liberdade, mas deve-se envolver a democratização da própria sociedade civil. Na medida em que a sociedade civil se fortalece e se democratiza, consegue transformar-se em agente da defesa dos direitos de cidadania.

¹⁰ Mangabeira Unger (1996, p. 152) refere-se à “organização” da sociedade civil, enquanto que Bresser-Pereira utiliza o termo democratização da sociedade civil. Bresser-Pereira usa os mesmos requisitos de Unger para uma sociedade civil organizada (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 105).

No processo de fortalecimento e democratização da sociedade civil é fundamental o desenvolvimento de um terceiro setor entre o Estado e o setor privado (não entre o Estado e o mercado): o terceiro setor, que não se confunde com a sociedade civil, mas é parte essencial dela. Não há razão para excluir as organizações corporativas do terceiro setor, mas também não há justificativa para atribuir a elas um papel decisivo na coordenação social (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 108).

O autor ainda acentua que o fato histórico novo que vem se transformando no elemento democratizador por excelência da sociedade civil são as organizações públicas não estatais. Segundo Bresser-Pereira (1999), essas organizações são divididas em dois tipos: as organizações de controle social ou de democracia direta (como os movimentos sociais, as ONGs, os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública) e as organizações de produção de serviços sociais de educação, saúde, cultura e assistência social. As organizações de controle social constituem o cerne da nova sociedade civil democratizada, enquanto que as organizações públicas não estatais de serviço são o caminho para a prestação de serviços financiados ou subsidiados pelo Estado.

Em suma, a consolidação da democracia, que vem ocorrendo em grande parte do mundo, inverte as relações entre a sociedade civil e o Estado., transformando de forma crescente a sociedade civil em sujeito e o Estado em objeto da reforma ou da mudança social. Através do aumento do espaço público não estatal abrem-se oportunidades extraordinárias para a democratização da própria sociedade civil. A partir da década de 1990 ampliou-se a pauta de interesses no interior da sociedade civil, pois até então tratava-se apenas das relações de trabalho. Ao expandirem-se os interesses da sociedade civil, bem como, as questões relacionadas à moradia, gênero, saúde e área social, passam-se, então, a discutir o âmbito do público não estatal.

Além disso, de acordo com o pensamento de Bresser-Pereira (1999), o processo de democratização da sociedade civil, nos termos do conceito de sociedade civil apresentados por ele, não depende exclusivamente da variável distribuição de renda, mas depende também da capacidade de organização e da capacidade de conhecimento dos cidadãos. E os progressos nestas duas áreas, embora insatisfatórios, têm sido significativos, o que permite a sua continuação no futuro.

Portanto, as relações postas entre o Estado e o mercado, debatidas pelos partidos políticos e sindicatos, a partir da década de 1990 estabelecem, no âmbito da sociedade civil, um novo espaço por meio da democracia entre o Estado e o mercado, manifestando seus interesses. Assim, o terceiro setor, por meio dos Conselhos de políticas públicas, consegue pautar seus interesses, podendo influenciar as políticas do Estado.

A ampliação de espaços para a participação dos indivíduos aumentou substancialmente com a expansão de organizações e setores que envolvem práticas sociais, culturais, políticas, de saúde, entre outras. Esses espaços são constituídos por indivíduos que têm interesses múltiplos.

Neste âmbito, o processo democrático de participação se expande e pode ser materializado por meio de instâncias que asseguram o debate sobre os interesses da sociedade civil.

A sociedade civil se constitui, então, como um espaço de interesses coletivos que disputam determinado lugar no interior do Estado. Ela se organiza para criar consenso e, por meio desse consenso, se estabelece a hegemonia e sua direção política.

Essa possibilidade é garantida por meio de um Estado Democrático que legitima a participação da sociedade, contudo, os interesses dessa sociedade de classes estão presentes como forma de construir e de se organizar a sociedade civil.

A democracia e a sociedade civil são inerentes entre si, pois essa última representa um espaço para a política, incentiva a participação popular e age nas mudanças, que podem evidenciar um processo revolucionário. Quanto mais participação, mais alargado será esse Estado e mais democracia haverá.

A revolução refere-se ao que Weffort (1984) chama de participação direta da população como forma de aperfeiçoar a democracia. A abertura de espaços institucionais político-democráticos, como são os Conselhos de Políticas de Públicas, acolhem as demandas da sociedade e conflitos existentes nesta sociedade civil ao amplificar a participação nas deliberações do Estado. Contudo, da mesma maneira como ela pode contribuir para a ampliação da democracia, pode também reforçar desigualdades, como salienta Tatagiba (2001). Para a autora, as manifestações e organizações podem problematizar e levantar injustiças da sociedade, mas, por outro lado, podem reforçar esses mecanismos de reprodução

de relações da sociedade de classes, legitimando ações de interesse do mercado e/ou do Estado burguês.

A sociedade civil manifesta a publicidade, ou seja, traz para a esfera pública reivindicações apenas tratadas no âmbito privado. Tem o poder de colocar em pauta várias questões, construindo assim novos espaços para a democracia ou reforçar as desigualdades sociais, já que é um espaço em disputa.

Essas diferenças ligam-se aos diferentes princípios e projetos que norteiam essas ações da sociedade civil e das ações que se colocam atualmente como prerrogativas do Terceiro Setor.

O Terceiro Setor, a partir da compreensão de organização da sociedade civil, incentiva a participação por meio do aprofundamento democrático que pode se dar, por meio, de conselhos gestores, conferências, orçamento participativo, entre outros espaços.

Segundo Dagnino (2004), o quesito da representação pode se dar de maneira multifacetada sendo compreendido de diferentes maneiras. Por exemplo, no projeto neoliberal, o Terceiro Setor passa a ser visto como representante da sociedade civil e responsabilizado por ações, principalmente, sociais que competem ao Estado realizar, com ênfase na participação solidária, trabalho voluntário e responsabilidade social.

Neste sentido, há uma despolitização dos indivíduos em relação a participação e as ações morais no terreno privado de benemerência se sobressaem. Ainda para Dagnino (2004, p. 102), “a cidadania é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida como mera caridade”.

Contrapõe-se a essa concepção o projeto participativo democratizante em que a participação se dá através de um viés crítico. Conforme Wanderley (2012) explicita, o Estado se amplia, os problemas se complexificam e uma nova esfera nasce, a sociedade civil como um instrumento de projeto com caráter de classe.

Dessa forma, surge uma questão que passa a ser indagada e refletida pelas organizações do terceiro setor: de que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, definidas pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa também acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, p. 97).

Por conseguinte, pode-se dizer que a democracia não é um conceito unívoco, mas é um campo de disputa entre diferentes perspectivas, que leva em consideração os elementos que a operam enquanto exercício do poder político e as condições históricas que se estabelecem.

Na concepção liberal, a democracia aparece associada ao Estado de Direito que compreende os direitos civis e políticos, defende a democracia representativa ou parlamentar, ou seja, pela extensão do direito ao voto e pela ampliação dos órgãos representativos.

Para o liberalismo, o Estado é aquele que reconhece as liberdades fundamentais, isto é, só existe democracia onde esse Estado garante o direito de liberdade do indivíduo de participar politicamente de forma autônoma. Nesse sentido, o aperfeiçoamento da democracia significa a consolidação das formas de representação.

Por sua vez, no pensamento socialista, a democracia é parte da proposta revolucionária mas, nesta perspectiva, o objetivo é a emancipação social por meio da transformação das relações econômicas, conseqüentemente, também a transformação política.

Esse pensamento estabelece uma crítica à democracia representativa e resgata a democracia direta, ou seja, a defesa da participação popular, desde as decisões políticas até os órgãos de decisão econômica.

Essas instâncias de participação popular e de ampliação da democracia ocorrem por meio da ligação da esfera pública e do sistema político, realizada pela sociedade civil. A sociedade civil é um espaço de disputa pela hegemonia, pela criação de consenso da coletividade. A sociedade civil é o *locus* da democracia é o espaço onde ocorre a democracia e, quanto mais democrática for a sociedade civil, mais democrático será o Estado.

Essa participação popular acontece através do Terceiro Setor, que é onde se organizam os interesses da esfera pública para chegarem como reivindicações ao sistema político. O Terceiro Setor pode ser denominado como um espaço privado de interesse público, como por exemplo, as Organizações não governamentais e não econômicas, instituições filantrópicas de caridade, associações, entre outras. Tende a romper a dicotomia entre o público e o privado, na qual o público era sinônimo de estatal e privado de empresarial. Isso enriquece e dinamiza as relações sociais.

Nesse sentido, não se deve confundir sociedade civil com Terceiro Setor, pois a sociedade civil é compreendida como o espaço onde ocorrem as disputas pelo consenso da sociedade, enquanto que o Terceiro Setor é um termo que dá significado a todas as iniciativas privadas de utilidades públicas e que tem origem na sociedade civil.

Desse modo, a relação existente entre sociedade civil, democracia e Terceiro Setor acontece da seguinte forma: A sociedade civil é um espaço onde ocorre a disputa de interesses da classe burguesa e da classe trabalhadora. É um lugar de lutas e embates ideológicos. Essa esfera pública só pode se transformar em poder político e influenciar na administração estatal por meio de um Estado Democrático de Direito, através das deliberações democráticas, legitimadas e instauradas no Terceiro Setor, que tem origem na sociedade civil.

Essa relação é tensa, pois representa um conflito de interesses. Interesses da classe burguesa e da classe trabalhadora, porém, nem sempre esses interesses convergem para o mesmo fim. O Terceiro Setor representa os interesses hegemônicos construídos na sociedade civil. No entanto, essa representação não reflete a totalidade, mas sim o consenso que foi estabelecido no seio da coletividade, permeado por conflitos.

O que há de transformação, de novo, nessa relação é a ampliação, o alargamento da sociedade civil nas suas instâncias de representação. À medida que o Terceiro Setor age na sociedade civil abre espaços para o debate democrático ocorre o fortalecimento da democracia e sua ampliação.

O elemento básico, chave para essa transformação, que deve ser tomado como eixo de observação para se verificar alguma possibilidade de transformação é a participação. Essa participação, de uma forma mais genérica, deve ocorrer em todas as instâncias das esferas da vida: econômica, política e social. Isso visa equilibrar as relações de poder, cuja participação significa um aprimoramento da democracia.

Logo, o Terceiro Setor representa as formas de possibilidades de participação democrática na sociedade civil e nas instâncias de governabilidade. Uma dessas representações são os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, em que o Terceiro Setor exerce o papel das organizações da sociedade civil.

CAPÍTULO 2

2 A POLÍTICA DE TRABALHO NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DOS CONSELHOS DO TRABALHO

A Política de Trabalho e Renda no Brasil preocupa-se com a geração de postos de trabalho. Isso tem ganhado forma a partir da década de 1960, com programas e projetos de amparo ao trabalhador.

As primeiras experiências de desenvolvimento das ações específicas para a área do trabalho foram motivadas pelo êxodo rural, ou seja, pelo o crescimento da área urbana em detrimento da zona rural.

Programas como Seguro Desemprego (1946), Fundo de Garantia do tempo de Trabalho -FGTS- (1966), Programa de Integração Social -PIS- (1970), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público -PASEP- (1970), tiveram, no início de sua trajetória, pouco impacto na garantia de qualquer acúmulo de capital para o trabalhador.

Outra dificuldade apresentada na política pública de emprego e renda foi evidenciada nesta fase pela concepção de que o alto nível de desemprego no Brasil era decorrência do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país e não pela incipiência de políticas públicas de trabalho e renda (TAFNER, 2006).

O arranjo de tais políticas, ocorridas desde o início da industrialização no país, foi também decorrência da falta de participação de organismos interessados na construção de ações para o trabalho, já preconizado pela convenção da OIT, em 1957 (Organização Internacional do Trabalho).

Por isso, a crise dos anos de 1970 afetou a geração de emprego e o aumento da renda da população. Isso gera um problema estrutural, já que a complexidade dos fatos não possibilita mais se pensar em uma política de trabalho apenas com a geração de emprego e renda.

O mundo do trabalho passou por uma situação extremamente crítica. De acordo com Mézáros *apud* Montañó e Duriguetto (2011, p. 103), sua intensidade foi tão profunda que levou o capital a desenvolver práticas materiais da destrutiva autoreprodução ampliada ao ponto em que fazem surgir o espectro da

destruição global, em lugar de aceitar as requeridas restrições positivas no interior da produção para satisfação das necessidades humanas.

Esta crise fez com que o capital implementasse um vasto processo de reestruturação do capital, com vistas à recuperação de seu ciclo, o que afetou profundamente o mundo do trabalho.

Conforme ressalta Antunes (2002), um segundo elemento fundamental para o entendimento das causas do refluxo do movimento operário decorre do explosivo desmoronamento do Leste Europeu, propagando-se, no interior do mundo do trabalho, a falsa ideia do “fim do socialismo”.

Dada a “inexistência”, segundo o capital, do perigo socialista, os países capitalistas centrais rebaixam brutalmente os direitos e as conquistas sociais dos trabalhadores. O desmoronamento da União Soviética e do Leste Europeu, ao final dos anos de 1980, teve enorme impacto no movimento operário. Antunes (2002, p. 179) lembra que depois desse fato abateu-se uma crise nos partidos comunistas tradicionais e no sindicalismo a eles vinculado.

Com isso, a baixa eficácia das políticas em termos macroeconômicos geradas, principalmente, pela insuficiência do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPTER), no Brasil, que foi sistematizado recentemente, além das alterações no mercado de trabalho, com a elevada oferta de mão-de-obra, estabeleceram características específicas para a nova realidade social que veio sendo implementada desde 1930 a 1980¹¹.

A conseqüente crise do Estado de Bem-Estar Social, nos países desenvolvidos, ocorreu em um processo de regressão da social democracia, que passou a atuar de maneira muito próxima da agenda neoliberal. Como evidencia Antunes (2002), o neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a ser implementado pelos países capitalistas; inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais e com o Fundo Monetário Internacional.

Essa crise do Estado de Bem-Estar Social vem acompanhada do desmonte do sistema de proteção social que, na área do trabalho, manifesta-se a

¹¹ Nesta fase, o Brasil apresentou taxas superlativas de crescimento econômico e elevadas taxas de assalariamento, com presença marcante da mobilidade social ascendente. Isso levou a um relativo descuido em relação à incorporação social que não passasse pela via do trabalho, ou melhor, pela via do emprego assalariado formal (TAFNER, 2006).

partir do desemprego estrutural, subemprego, emprego precário, baixa qualidade, informalização das relações, entre outros elementos que compõem o rol da instabilidade social presente nesta fase.

A época não foi favorável apenas para a política do trabalho; em termos gerais, as políticas sociais sofreram o rebatimento da crise e da impossibilidade de avanços perante o cenário brasileiro.

[...] destaca-se o grau de complexidade dos problemas associados ao mercado de trabalho no Brasil, e, sobretudo, a dependência do enfrentamento dessa questão ao equacionamento de inúmeros problemas no plano macroeconômico. Não obstante estas limitações, a dimensão do problema do desemprego hoje reserva aos governos um papel preponderante no desenvolvimento de políticas ativas e passivas de emprego (AZEREDO, 2006, p. 248).

As políticas criadas nesta fase orientam-se mais no sentido de indenizar o trabalhador ao invés de proporcionarem realmente uma proteção efetiva quando desempregado (TAFNER, 2006).

Reflexo maior da incipiente política pública de trabalho e renda foi evidenciada na crise 1980, quando cresce a taxa de desemprego, estagna-se o emprego formal e aumentam as ocupações na informalidade. A crise do Estado e a falta de financiamento para as políticas de emprego solicitavam uma nova reformulação de seguros para o trabalhador.

Contudo, pode-se dizer que a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um efetivo programa de amparo ao trabalhador desempregado. Mais que isso, o Programa do Seguro-Desemprego daí resultante e sua forma de financiamento vieram a representar a possibilidade da criação de um eixo organizador de um conjunto de benefícios e serviços no que se refere às políticas de emprego (TAFNER, 2006).

Na década de 1990 teve início a constituição de políticas públicas de emprego e renda. Contudo, a preocupação, quase que restrita ao setor formal da economia, o que menos emprega a PEA (População Economicamente Ativa) e o conjunto de ações ligadas exclusivamente ao SPETR (Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda) não possibilitaram grandes avanços no que tange às políticas públicas voltadas ao trabalho.

A preocupação com a criação de programas que privilegiem políticas de trabalho, emprego e renda foi possível com a constituição da FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) regulamentado por intermédio da Lei n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990 e vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, que se destina ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. Entretanto, as dificuldades ainda giram em torno da implementação de um sistema integrado e mais abrangente no que se refere às políticas de trabalho implementadas na década de 1990.

A ampliação ocorreu por conta da alteração de critérios para acesso ao seguro desemprego¹², que exigia carteira assinada de quinze meses e passou para seis meses, o que permitiu ampliar sua abrangência.

A implantação de novos programas como o Planfor (Programa Nacional de Formação Profissional), elaborado pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), só foi possível pela alocação de recursos da FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador). O programa teve como objetivo a educação profissional, tanto para trabalhadores desempregados como para trabalhadores formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, deficientes, entres outros (TAFNER, 2006).

Inseriu-se, desse modo, a preocupação, na política de trabalho, com grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho. Contudo, pelo mau gerenciamento do programa, ele foi substituído em 2003 pelo PNQ (Plano Nacional de Qualificação).

A despeito das políticas de mercado de trabalho, a criação da FAT possibilitou um sistema público de emprego, por meio de políticas de transferência de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional), além do crédito produtivo (TAFNER, 2006).

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pela Lei n. 7.998/90 e o Codefat¹³ consagraram como fonte de financiamento o faturamento das empresas,

¹² O Seguro Desemprego, pela Lei 8.900/94, promoveu o aumento do número de parcelas, além da incorporação de novas demandas da sociedade como, o pescador artesanal (desde 1992), a empregada doméstica a partir de 2001, desde que o patrão recolhesse o FGTS, o trabalhador libertado do trabalho escravo em 2003 (TAFNER, 2006).

além de estabelecerem o seguro desemprego como forma de assistência financeira temporária aos desempregados, aliado à capacitação profissional e mediação de mão-de-obra (AZEREDO, 1998)

“A FAT permitiu ampliar o escopo das políticas públicas de emprego, a fim de que essas fossem além da mera concessão de benefício monetário temporário contra o desemprego” (CARDOSO JR, et al, 2006, p. 13).

Mas, a tardia implantação da SPETR no Brasil sugere a inadequação do sistema diante da realidade do próprio mercado de trabalho, em uma época de intensas modificações.

O Brasil começa a montar seu sistema em um momento no qual o formato tradicional de sistema de emprego já demonstrava sinais de esgotamento nos países centrais¹⁴ (TAFNER, 2006).

Nesta fase, o regime fordista e o keynesiano são substituídos por uma estratégia que anula as conquistas trabalhistas, permitindo a exploração em grande escala do trabalho e criando um novo regime de acumulação, que Harvey denomina de flexível: a ofensiva neoliberal.

Montaño e Duriguetto (2011) afirmam que essa nova estratégia sustenta-se em três pilares fundamentais necessariamente articulados, no atual contexto de crise e mundialização do capital: a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organizações e lutas, a reestruturação produtiva e a (contra) reforma do Estado.

Frequentemente identifica-se o “neoliberalismo” apenas com a reforma do Estado, como se fosse uma reforma “política” e “técnica”, não econômica, que nada teria a ver com as relações de produção, com os interesses de classes, com a reestruturação produtiva, com a política macroeconômica. A “superestrutura jurídica e política” é, nesses casos,

¹³ Criado em 1990 para gerir o uso dos recursos do FAT, o Codefat dava materialidade ao preceito constitucional de 1988 que previa a instituição dessa fonte específica de financiamento composta com os aportes do PIS/PASEP, para originalmente custear o Programa Seguro - desemprego criado em 1986 sem uma fonte explícita de recursos (CARDOSO JR, et al, 2006).

¹⁴ Do final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, o modelo de acumulação fordista aliado ao campo das políticas sociais do Welfare State assumia um formato do sistema de emprego ligado às baixas taxas de desemprego agregado a um contexto econômico de produtividade e salários reais. As políticas de emprego nesta fase estavam voltadas à intermediação de mão-de-obra, seguro desemprego e capacitação profissional. Esse padrão de acumulação entra em declínio a partir da segunda metade da década de 1970, quando a crise econômica configura-se em cenário mundial. O novo contexto de liberalização dos mercados, flexibilização e realocação da força de trabalho não encontram nas políticas de emprego respostas para atender ao novo tipo de desemprego vigente (TAFNER, 2006).

desconectada da sua “base econômica”. Essa visão reducionista, que segmenta o projeto neoliberal de suas bases econômicas, tende a contrapor keynesianismo e neoliberalismo – e entre eles uma terceira via. Sem perceber (ou com o intuito de ocultar) que, mesmo em se tratando de dois projetos distintos, ambos constituem estratégias [...] do grande capital e que procura o mesmo efeito: desimpedir/ampliar a acumulação capitalista (MONTAÑO e DURIGUETO, 2011, p. 193).

Por conseguinte, o neoliberalismo constitui-se na estratégia de reestruturação geral do capital, em face da crise, do avanço tecnocientífico e das lutas de classes que se desenvolveram após 1970. Ademais, o neoliberalismo representa uma tentativa de abolir os avanços sociais e as conquistas dos trabalhadores, principalmente das evidenciadas pela Constituição Federal de 1988, que encontraram dificuldades de serem implementadas nesta fase.

O primeiro tipo de medidas adotadas pelo capital, de acordo com Montaño e Duriguetto (2011), na ofensiva neoliberal contra o trabalho, que caracteriza o claro rompimento com o chamado “pacto keynesiano” (ou “pacto populista”, como no Brasil) remete ao enfraquecimento das organizações sindicais e trabalhistas. O capital e o Estado, comandados por governos neoliberais, investem nisso de diversas formas: negando-se à negociação com os trabalhadores em greve; reprimindo qualquer medida de luta dos trabalhadores; não atendendo e nem respondendo qualquer reivindicação dos trabalhadores em greve, quebravam, assim, financeiramente o movimento e sua organização sindical.

Um segundo tipo de medida, ainda conforme Montaño e Duriguetto (2011), direciona-se ao desprestígio das lutas e organizações dos trabalhadores perante a opinião pública, pois, maciçamente, o neoliberalismo investe com a colaboração das empresas de jornalismo (meios de comunicação de massa), na desinformação e na descaracterização das lutas e resistências dos trabalhadores, apresentando-os às vezes como “baderneiros”, ora como “preguiçosos”, ou então como “privilegiados”. Investem contra as lutas trabalhistas que se opõem aos desmontes neoliberais de seus direitos, às precarizações dos serviços e políticas públicas, como negativas para a população (greves dos transportes, dos trabalhadores da saúde, da educação etc.).

Por último, a ofensiva neoliberal contra o trabalho completa-se, segundo Montaño e Duriguetto (2011), com a desregulamentação do mercado de trabalho e precarização do emprego. Por um lado, com a enorme expulsão de força

de trabalho do mercado formal, amplia-se significativamente o excedente da força de trabalho, ou seja, muitos trabalhadores para poucos empregos. As consequências disso são: tendência à queda salarial, perda de poder político dos trabalhadores e atitudes individualistas dos trabalhadores. Por outro lado, com a crescente “terceirização”, o trabalhador se submete à precarização e ao esvaziamento dos direitos trabalhistas

Neste sentido, a desestruturação dessa rede formal de empregabilidade surte efeitos imediatos que demandam uma política do trabalho voltada para essa nova realidade.

A configuração das políticas sociais passa por uma tendência que não deixa de englobar as políticas do trabalho; entre elas estão às seguintes características:

Descentralização das políticas sociais para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; a terceirização, ou aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional; e a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso (TAFNER, p. 437, 2006).

A heterogeneidade marca a estruturação do mercado brasileiro, aprofundando nas décadas de 1990 e 2000 o desmonte dos direitos sociais aliado a uma reestruturação do mercado de trabalho e dos espaços de inserção de mão-de-obra, que suscitam a necessidade de se (re) pensar uma política de trabalho, emprego e renda, que atenda as novas demandas.

O modelo de políticas sociais implantado no Brasil ainda no século XX passa pelo âmbito do trabalho; desta forma, estando em crise o sistema que atinge diretamente o trabalho, estão em crise também os direitos atrelados a este espaço (AZEREDO, 1998).

Desse modo, dada a necessidade do capital de diminuir as lutas de classes, subsumido inteiramente o trabalho ao capital, precisa-se flexibilizar a produção fordista. Seu objetivo é reduzir os custos empresariais, acelerar a flexibilidade do trabalho e eliminar a rigidez resultante da atividade sindical e das regulações trabalhistas.

Antunes (2002) afirma que esta forma flexibilizada de acumulação capitalista, baseada na reengenharia, na empresa enxuta, teve consequências enormes no mundo do trabalho. A primeira delas foi uma crescente redução do proletariado fabril estável, que vem diminuindo com a reestruturação, flexibilização e desconcentração do espaço físico produtivo, típico da fase do toyotismo.

Em seguida, ocorreu um enorme incremento do novo proletariado, o que tem sido denominado mundialmente como trabalho precarizado. São, conforme Antunes (2002), os terceirizados, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas assemelhadas, que se expandem em inúmeras partes do mundo.

Há um incremento dos assalariados médios e de serviços, o que possibilitou um significativo incremento no sindicalismo desses setores, ainda que o setor de serviços já presencie também níveis de desemprego acentuado. Portanto, segundo Antunes (2002), a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais.

Pode-se citar, entre outros elementos, o aumento do setor terciário (ambulantes, varejistas, serviços domésticos), desemprego oculto em decorrências das formas de trabalho precário e subocupações. Além das altas jornadas de trabalho, baixos salários, acentuada discriminação e segmentação no mercado de trabalho por gênero, cor, idade etc. (TAFNER, 2006)

Suscita, a partir deste entendimento, a necessidade de se buscar maior articulação das diversas políticas de emprego no Brasil, bem como de aprimorar instituições que busquem regular o mercado de trabalho e torná-lo mais adaptado à nova realidade.

Essas mudanças nos países em desenvolvimento surgiram da necessidade posta pela nova realidade social que envolve a globalização, a financeirização do capital, avanço tecnológico, entre outros elementos que incidiram diretamente sobre o mundo do trabalho e exigiram uma nova estrutura a ser apresentada para a política de emprego e renda.

Segundo o Tafner (2006), entre 1999 a 2002, o corte dos gastos públicos, em termos reais, atingiu os gastos públicos, com educação, saúde, habitação, entre outros. A reforma do Estado não permitiu o avanço da Constituição federal em termos de viabilização de direitos.

Esses novos arranjos no mundo do trabalho expõem desafios para se pensar uma Política do Trabalho frente às novas demandas do mercado. A

necessidade de mudança e reorganização das políticas públicas de trabalho e renda em torno de um sistema integrado e participativo foi colocada em pauta a partir da realização do II Congresso Nacional do SPETR, em 2005. O Congresso aponta para ações voltadas à normatização do sistema que envolva “políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mercado de trabalho” (TAFNER p. 438, 2006).

Pensar que apenas a ampliação do programa seguro desemprego, por exemplo, atenda às demandas oriundas das transformações no mercado de trabalho, é pouco eficaz no que tange a resolubilidade das dimensões do problema contemporâneo do desemprego.

Portanto, nesta fase de agravamento dos problemas sociais, derivados da reestruturação produtiva e do neoliberalismo, pode-se observar o questionamento do padrão excludente das políticas públicas, enfatizando a necessidade de democratização do processo.

Essa situação levou ao discurso da participação. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas, pois, a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis ao controle da sociedade.

Os conselhos gestores, a partir da Constituição de 1988, tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas. Prescrevem a participação da sociedade na condução destas políticas, das legislações regulamentadoras que condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização. Os conselhos se configuram como um novo espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, ao propiciar o acesso da população e dos movimentos sociais às instâncias decisórias. Assim, a política do trabalho passa a ser pensada também pelo Conselho Nacional do Trabalho, instituído pelo Decreto nº 1.617, de 04 de setembro de 1995, e pelos Conselhos Estaduais e Municipais.

2.1 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REGULAMENTAÇÃO E RELEVÂNCIA

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2006) os conselhos são instituições permanentes e pressupõem participação voluntária de representantes da sociedade. Apesar de estarem vinculados a órgãos do poder público, têm autonomia para definir suas regras de funcionamento.

Os Conselhos de políticas públicas, com as características existentes atualmente, foram criados a partir das regulamentações da Constituição Federal de 1988. Sua origem é frequentemente vinculada às influências das experiências socialistas e dos movimentos sociais surgidos dos processos reivindicatórios ao longo dos anos 1970.

Segundo Gohn (1995), dentre os tipos básicos de conselhos criados ao longo desse período alguns aparecem na cena política a partir da iniciativa popular ainda no contexto ditatorial, a exemplo dos conselhos comunitários, e outros foram criados por exigências constitucionais e legais, como os conselhos de políticas públicas e os de direitos.

Durante os anos de 1980, conforme salienta Côrtes (2005), a crise econômica e fiscal, aliada à perda de legitimidade do regime militar e à predominância de propostas liberalizantes no cenário internacional, fortaleciam projetos que visavam racionalizar a administração pública, reduzir os gastos e descentralizar competências do nível central para as esferas subnacionais do governo.

Na segunda metade da década de 1980, conforme indica Côrtes (2005), a descentralização era vista como uma necessidade para o fortalecimento da democracia e para reduzir o poder do governo central identificado com a continuidade do regime militar. Iniciou-se o processo de transferência de competências tributárias e administrativas para os governos subnacionais, principalmente na área de saúde. Havia também intenso debate sobre propostas de descentralização nas áreas de educação e assistência social. Paralelamente, eram criadas normas legais e administrativas que promoviam a participação.

É com o retorno do exercício dos direitos civis e políticos, através da Constituição Federal de 1988, que os conselhos como esferas públicas entram em cena na institucionalidade democrática, como mecanismos institucionais de participação da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 e Emendas Constitucionais (BRASIL, n. 19, 1998; n. 30 e 31, 2000) estabeleceram que deve haver participação de trabalhadores, aposentados, de empregadores, das comunidades, da sociedade civil, de usuários, em órgãos gestores e consultivos nas diversas áreas da seguridade social e na gestão do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza.

Gohn (2011) ressalta que, a partir de 1990, ocorreu o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas – como os Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular etc. Os fóruns estabeleceram a prática de encontros nacionais em larga escala, gerando grandes diagnósticos dos problemas sociais, assim como definindo metas e objetivos estratégicos para solucioná-los. Emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais, tais como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, Bolsa Escola etc, todas atuando em questões que dizem respeito à participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos.

Ademais, à medida que as políticas neoliberais avançaram, outros movimentos sociais foram surgindo: contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário. Grupos de mulheres foram organizados nos anos 1990 em função de sua atuação na política, criando redes de conscientização de seus direitos e frentes de lutas contra as discriminações. O movimento dos homossexuais também ganhou impulso. O mesmo ocorreu com o movimento negro ou afrodescendente, que deixou de ser predominantemente movimento de manifestações culturais para ser, sobretudo, movimento de construção de identidade e luta contra a discriminação racial. Os jovens também criaram inúmeros movimentos culturais, especialmente na área da música, enfocando temas de protesto, pelo *rap*, *hip hop* etc (GOHN, 2011, p. 343).

Gohn (2011) destaca ainda três outros importantes movimentos sociais no Brasil, nos anos 1990: dos indígenas, dos funcionários públicos – especialmente das áreas da educação e da saúde – e dos ecologistas. Os primeiros cresceram em número e em organização, passando a lutar pela demarcação de suas terras e pela venda de seus produtos a preços justos e em mercados competitivos. Os segundos organizaram-se em associações e sindicatos contra as

reformas governamentais que progressivamente retiram direitos sociais, reestruturam as profissões e arrocham os salários em nome da necessidade dos ajustes fiscais. Os terceiros, dos ecologistas, proliferaram após a conferência Eco-92, dando origem a diversas organizações não governamentais.

Além disso, segundo Gohn (2011), as ONGs passaram a ter muito mais importância nos anos 1990 do que os próprios movimentos sociais. Trata-se de ONGs diferentes das que atuavam nos anos 1980 junto a movimentos populares. Agora são inscritas no universo do terceiro setor, voltadas para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade, atuando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente, como na educação e saúde, para clientela como meninos e meninas que vivem nas ruas, mulheres com baixa renda, escolas de ensino fundamental etc.

Gohn (2011) assevera que as políticas neoliberais desorganizaram os antigos movimentos e propiciaram arranjos para o surgimento de novos atores, organizados em ONGs, associações e organizações do terceiro setor. As reformas neoliberais deslocaram as tensões para o plano cotidiano, gerando violência, diminuição de oportunidades no mundo do trabalho formal, formas precárias de emprego, constrangimento dos direitos dos indivíduos, cobrança sobre seus deveres em nome de um ativismo formal etc.

Dessa forma, o Estado promoveu reformas e descentralizou operações de atendimento na área social; foram criados canais de mediações e inúmeros novos programas sociais; institucionalizaram-se formas de atendimento às demandas. De um lado, observa-se que esse fato foi uma vitória, porque demandas anteriores foram reconhecidas como direito, inscrevendo-as em práticas da gestão pública. De outro, a forma como têm sido implementadas as novas políticas, ancoradas no pragmatismo tecnocrático, tem resultado na maioria dos projetos sociais implementados passando a ter caráter fiscalizatório, ou sendo partícipes de redes clientelistas, e não de controle social de fato (GOHN, 2011, p. 344).

Gohn (2010) descreve o panorama dos movimentos sociais neste novo milênio em torno de alguns eixos temáticos. No caso do Orçamento Participativo e dos Conselhos Gestores (trabalho, saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, idoso etc.) envolve as lutas e demandas relacionadas à mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão político-administrativa da cidade.

2.2 GESTÃO PARTICIPATIVA: A CONSTRUÇÃO DO CONSELHO DO TRABALHO DO PARANÁ

A palavra “conselho”, utilizada na gestão pública ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos (GOHN, 2002, p. 10). Desse modo, ao longo da história mundial, vários tipos de conselhos populares se destacaram na constituição do poder com base na participação da sociedade.

Dentre os mais comentados pelos historiadores, segundo Gohn (2002), estão a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets Russos, os conselhos dos operários de Turim, na Itália, estudados por Antonio Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920, os conselhos atuais da democracia americana etc. Os conselhos, na modernidade, irrompiam nas épocas de crises políticas e institucionais contra o capitalismo e buscavam maior autonomia e poder autônomo.

No Brasil, os conselhos que existiram nas esferas públicas e predominaram até a década de 1980, ficaram conhecidos como “notáveis”. Eram constituídos por especialistas, letrados que assessoravam os governantes nas áreas de educação, saúde, cultura e assistência social (DIEESE, 2013).

No entanto, a partir dos movimentos sociais e das lutas pela redemocratização do Brasil no final de 1970 e início de 1980, os conselhos foram institucionalizados.

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de discutir sobre determinadas questões de governo) como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder - uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GOHN, 2002, p. 11).

A discussão sobre os conselhos na década de 1980, no Brasil, tinha como mote a participação popular, reivindicada pela sociedade civil contra o regime militar. A sociedade civil se organizou em movimentos e associações comunitárias,

dentre eles, por exemplo, as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, CEBS.

Nos anos de 1990, como afirma Gohn (2002), a grande novidade foram os conselhos gestores. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país.

Os conselhos gestores vieram com a reforma do Estado e se tornaram parte de uma nova forma de gestão pública, na qual há uma ampliação do espaço de participação da sociedade nas decisões (DIEESE, 2013).

2.2.1 O Conselho do Trabalho

Instituído pelo Decreto nº 1.617, de 4 de setembro de 1995, nasce o Conselho Nacional do Trabalho em uma fase de crise do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda (SPTER) e de reordenamento de ações estatais no que tange às políticas sociais.

Em seu artigo 1º, mostra-se a finalidade do Conselho de, a partir de sua natureza consultiva, composto de forma tripartite e paritária, integrante da estrutura básica do Ministério do Trabalho, participar das políticas públicas. Tendo, assim, como objetivos:

Inciso I - participar da formulação das políticas públicas da área do trabalho, propondo estratégias de seu desenvolvimento e de supervisão de sua execução; II - propor diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos, programas e normas de competência do Ministério do Trabalho, tendo como marco as informações conjunturais e prospectivas das situações política, econômica e social do País; III - acompanhar e avaliar, para promovê-los, os desempenhos dos planos e programas do Ministério do Trabalho e de suas relações institucionais; IV - avaliar as propostas de medidas legislativas e complementares no âmbito do Ministério do Trabalho; V - exercer a função de conciliação no âmbito das relações entre capital e trabalho; VI - acompanhar o cumprimento dos direitos constitucionais dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como das convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com incidência no campo social; VII - promover e avaliar as iniciativas que tenham por finalidade o fortalecimento de ações como a geração de empregos, o amparo ao trabalhador desempregado, o aperfeiçoamento

da legislação e das relações de trabalho e a melhoria dos ambientes de trabalho, especialmente nas áreas de formação e reciclagem profissional, riscos inerentes ao trabalho, trabalho da criança, do adolescente e do deficiente, entre outros; VIII - pronunciar-se sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Ministro de Estado, na sua área de competência (BRASIL, 1995).

Com esses objetivos se constrói o Conselho Nacional do Trabalho que assume um papel político essencial, a saber, promover a participação da sociedade em espaços de poder.

Neste sentido, o Conselho também se rege por ações em âmbito Estadual. No Paraná, o Conselho do Trabalho foi regulamentado pelo decreto n. 4268, que o instituiu em 1994, anterior ainda ao do Conselho Nacional do Trabalho. Logo, o segundo decreto, fica instituído o Conselho Estadual do Paraná no âmbito da Secretaria de Estado, responsável pela política estadual na área do trabalho, de caráter permanente e deliberativo, com a finalidade de estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de trabalho no Estado do Paraná.

Por sua vez, o art. 2º dispõe sobre as suas competências:

Inciso I - a promoção e o incentivo à modernização das relações de trabalho, inclusive nas questões relativas à saúde e segurança; II- a análise das tendências do sistema produtivo, dos seus reflexos em relação à necessidade de criação de postos de trabalho e do perfil da demanda de mão de obra; III - a proposição de alternativas econômicas e sociais geradoras de emprego e renda; IV- a articulação com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisas, com o objetivo de obter subsídios destinados a elaboração dos planos e programas anuais ou plurianuais de estudos do mercado de trabalho e da formação para o trabalho e cidadania; V- a sugestão de medidas que anulem ou reduzam os efeitos negativos sobre o mercado de trabalho, decorrentes das políticas públicas e das inovações tecnológicas (PARANÁ, 1995).

No regimento interno do Conselho Estadual está o objetivo do Conselho do Trabalho do Paraná. Por conseguinte, o artigo 1º estabelece esses objetivos:

O Conselho tem por finalidade precípua estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de trabalho, emprego e renda no Estado do Paraná, observados os critérios, determinações e competências estabelecidas pela Resolução do CODEFAT nº 80, de 19/04/1995 e subsequentes, pela Lei Federal nº 7.998, de 11 de fevereiro de 1990, pelo Decreto Estadual nº 4.268, de 22/11/94, atualizado pelos artigos 9º e 10 do Decreto Estadual nº 2.124, de 06/01/2009 (REGIMENTO INTERNO CTP, 2009).

Como prerrogativa do princípio tripartidarismo compõe-se o Conselho Estadual do Trabalho (conforme regimento Interno, revisado em 2009) de representação dos trabalhadores, composta pelas centrais sindicais do Paraná; representação dos empregadores, inclui as federações representativas e também representação do poder público, composta por secretarias e órgãos das esferas, federal e estadual.

Além disso, os membros do Conselho têm competências que, segundo o regimento, 2009, versam sobre:

- I. Participar das reuniões, debatendo e votando as matérias em exame;
 - II. Encaminhar à Secretaria Executiva quaisquer matérias, em forma de proposta, que tenham interesse de submeter ao Conselho;
 - III. fornecer à Secretaria Executiva do Conselho todas as informações e dados a que tenham acesso ou que se situem nas respectivas áreas de competência, sempre que julgarem importantes para as deliberações do Conselho ou quando solicitado pelos demais membros;
 - IV. requisitar à Secretaria Executiva, à Presidência do Conselho e aos demais membros informações que julgarem necessárias para o desempenho de suas atribuições;
 - V. indicar assessoramento técnico-profissional de suas respectivas áreas ao Conselho e a grupos constituídos para tratar de assuntos específicos do trabalho por conta das instituições que representam.
- § 1º - Pela atividade exercida no Conselho, os seus membros, titulares e suplentes, não receberão qualquer tipo de pagamento, remuneração, vantagens ou benefícios, sendo a função de conselheiro considerada relevante serviço prestado ao Estado.
- § 2º - As despesas porventura exigidas para o comparecimento dos membros às reuniões do Conselho constituirão ônus das respectivas entidades representadas (REGIMENTO INTERNO, CTP, 2009).

Imbuídos deste princípio, espera-se que os conselhos atuem no sentido de: definir a demanda de qualificação profissional nos seus territórios, acompanhando e avaliando os cursos ministrados; elaborar projetos de desenvolvimento local para minorar os efeitos do desemprego e aumentar a inclusão produtiva; acompanhar os projetos financiados pelo FAT; além disso, propor

medidas de aperfeiçoamento ao SPETR e, disseminar junto à sociedade, informações acerca do mercado de trabalho (DIEESE, 2013).

Nesse sentido, há uma estrutura jurídica, isto é, dispositivos institucionais e jurídicos, que ampara a existência dos Conselhos Estaduais do Estado do Paraná, bem como a Lei Federal n. 7998/1990 que instituiu o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); por sua vez, a Resolução 080 (1995), estabeleceu os critérios para o reconhecimento, por parte do CODEFAT, das Comissões Estaduais de Emprego. O Decreto Estadual n. 4. 268/1994, que instituiu e regulamentou o Conselho Estadual do Trabalho orienta a formação dos Conselhos Municipais do Trabalho e as alterações promovidas pelo Decreto n. 6663/2012.

Além disso, há o regimento interno do Conselho Estadual do Trabalho (instituído em 1996 e reestruturado em 2010 e 2013) e o Regimento dos Conselhos Municipais/Microregionais do Estado do Paraná (regulamenta o funcionamento dos Conselhos Municipais do Trabalho, orientados pelo documento do Conselho Estadual. Em caso de municipalização do sistema público de emprego, o regimento municipal/microregional se remete diretamente ao CODEFAT) (DIEESE, 2013, p. 21).

Ademais, conforme o DIEESE (2013), há alguns princípios políticos que orientam as atividades do Conselho Estadual do Trabalho, tais como o princípio da paridade, presidencialismo, deliberatividade, fiscalização e trabalho decente.

O princípio da paridade concebe a equidade da representação no espaço do conselho. Juntos, representantes dos trabalhadores, empregadores e da gestão pública se associam para formar um grupo tripartite. Para promover o princípio da paridade, estas três bancadas têm de ser compostas pelo mesmo número de representantes, isto é, representadas de forma a equiparar seu poder de voto (DIEESE, 2013).

Eleita em sistema de rodízio entre as três bancadas, por maioria simples, segundo o princípio do presidencialismo, a presidência do conselho tem mandato previsto para doze meses, sendo que a recondução ao cargo é válida. No caso de sua ausência, assumirá o cargo o vice-presidente, eleito na mesma chapa (DIEESE, 2013).

A deliberatividade autoriza o conselho do trabalho propor medidas para o aperfeiçoamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tendo como subsídio pareceres e relatórios técnicos. Além das atribuições de convocar

conferências, requisitar laudos técnicos e promover debates de forma ampla com a gestão pública democraticamente eleita (DIEESE, 2012). Também a fiscalização é responsabilidade do conselho como forma de acompanhar o empenho de recursos destinados a programas que viabilizem o funcionamento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, também da esfera federal – do FAT (DIEESE, 2012). Outra função importante é o trabalho decente no qual os conselheiros devem orientar suas decisões de maneira a superar a condição do trabalho considerado degradante, por exemplo, trabalho escravo e infantil. Além de propor medidas que modernizem relações de trabalho na garantia da progressiva evolução das condições de saúde e segurança do trabalhador.

Outro elemento relevante de ser acompanhado pelos Conselhos do Trabalho são os indicadores sobre o mercado de trabalho, ou seja, dados estatísticos que precisam ser monitorados e avaliados em âmbito municipal, estadual ou federal. Esses dados darão subsídios para a proposição de políticas públicas.

Exemplo disso está presente em fontes tradicionalmente utilizadas e que dão conta de um histórico acerca do universo da Política do Trabalho, como Ministério do Trabalho (MET), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Essas fontes não são as únicas utilizadas e nem explanam o universo de informações sobre o mercado de trabalho, mas, refletir sobre tais dados é uma forma de exercitar uma capacidade de previsão, no sentido de prever reações futuras e ponderar o passado na criação de estratégias para o fortalecimento da Política do Trabalho no Paraná.

Dessa forma, também existem, em algumas regiões o Conselho Municipal do Trabalho que tem como objetivo definir prioridades estratégicas, reservar e gerir recursos financeiros oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e definir setores e segmentos populacionais a serem enfocados, acompanhando e avaliando a gestão da política a partir de uma diretriz institucional para o seu funcionamento.

As políticas públicas de emprego, no Brasil, foram criadas de forma bastante fragmentada desde o início do processo de industrialização. Apenas em 1975, durante o governo militar, foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE),

porém, sem a participação paritária e tripartite dos trabalhadores e empregadores (DIEESE, 2013).

A política de emprego necessitava de recursos para o seu financiamento. Com a Constituição Federal de 1998, criou-se o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com recursos do PIS/PASEP, institucionalizado em 1990, através do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Contudo, a década de 1990 foi desfavorável para o mercado de trabalho. O período foi marcado pela política neoliberal, com baixas taxas de crescimento econômico, que condenava os trabalhadores ao desemprego e à desmontagem dos seus direitos sociais.

A partir desse contexto, as discussões se encaminhavam para a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Na primeira metade da década de 2000, tinha como pano de fundo as discussões como as integrações das políticas, as iniciativas de entidades sociais e a má alocação de recursos. As questões do mercado de trabalho também entraram em pauta, dialogando mais recentemente com o crescimento econômico e com a agenda do trabalho decente (DIEESE, 2013).

Após um primeiro Congresso Nacional e vários regionais, em agosto de 2005, foi realizado o II Congresso Nacional de Emprego, Trabalho e Renda. Em decorrência do referido Congresso foi aprovada a resolução CODEFAT n. 466/05, que deu a contribuição fundamental para a implantação de um Sistema Público de Emprego no Brasil (DIEESE, 2013, p. 10-11). O que ocorreu foi que buscou-se uma descentralização maior das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

Assim, os Conselhos Municipais do Trabalho dos municípios médios e grandes poderiam, a partir dessas deliberações e de sua regulamentação, elaborar planos locais e regionais para a integração ao Sistema Público, que devem compor um plano estadual aprovado pela Comissão Estadual de Emprego e remetido ao MTE/CODEFAT para sua integração e co-financiamento pelo Sistema Nacional (DIEESE, 2013).

É importante salientar o artigo 3º da Resolução Codefat n. 560/2007, que trata dos princípios que devem ser observados quando da execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR).

[...] III – Princípio da gestão participativa: as ações do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda estarão alicerçadas no processo de construção democrática e de gestão por intermédio de conselhos tripartites e paritários (CODEFAT n. 560/2007).

Este item da Resolução Codefat trata do princípio da gestão participativa e legitima a ação dos Conselheiros Municipais do Trabalho, no âmbito da política pública de emprego, trabalho e renda. Segundo o DIEESE (2013), a operacionalização destas políticas depende de uma série de instrumentos e ações estratégicas, com destaque para a qualificação de conselheiros e gestores, pela estruturação de informações e banco de dados que permitam a realização de diagnósticos do mercado de trabalho, bem como pela existência de um espaço amplo de discussão e diálogo para o pleno funcionamento do conselho.

Cabe, ainda, destacar que o vínculo mais evidente dos Conselhos Municipais com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda se traduz por suas características homologatórias em relação aos usos dos recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Assim, de acordo com o DIEESE (2013), o repasse de recursos do FAT está condicionado à existência de um órgão municipal de caráter colegiado, de caráter permanente e deliberativo, que processe o controle social sobre os recursos destinados para a organização desse sistema.

Contudo, é preciso ressaltar que a dimensão burocrática e de caráter homologatório do Conselho Municipal do Trabalho representa apenas o seu papel mais evidente na viabilização do SPETR. Como espaço de consulta e deliberação, os Conselhos Municipais do Trabalho assumem um papel político essencial, pois possibilitam maior participação da sociedade civil nas instâncias decisórias.

Assim, o Conselho Municipal do Trabalho pondera sobre as demandas regionais, locais, enquanto que o Conselho Estadual amplia os objetivos no que se refere a Política do Trabalho.

Neste processo de ampliar o debate e de acordo com as demandas oriundas das transformações do mundo do trabalho e o alcance dos Conselhos, houve a necessidade da inclusão de novos segmentos sociais.

Essas novas requisições pensadas a partir de segmentos sociais específicos que se sentem, em sua maioria, excluídos da política de trabalho e das

pautas do Conselho do Trabalho, como a pessoa com deficiência, igualdade salarial para mulheres, formas de trabalho digno, entre outros, estabelece a necessidade de espaço específico de debate a essas demandas.

Com isso, como requisito de demandas sociais, a Política do Trabalho Decente surge a partir de 2010, concebida como a condição fundamental para superação da pobreza, redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2014).

Seguindo a perspectiva da Política Nacional do Trabalho, organizada no interior do Ministério do Trabalho e Emprego, a Política do Trabalho Decente também se torna um importante meio de debate para a ampliação dos direitos dos trabalhadores.

2.2.2 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DO TRABALHO DECENTE NO BRASIL

A política de trabalho decente é marcada pelo princípio da participação tripartite, com representação de governos, empresários e trabalhadores. Em menor representação, também conta com participação de setores da sociedade civil.

Segundo o Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD, 2010), o trabalho decente é definido como o trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o conceito de trabalho decente compreende que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, adequadamente remunerado e em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana. Dessa forma, a noção de trabalho decente se apóia em quatro pilares estratégicos: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; d) diálogo social.

No entanto, os representantes dos empregadores no Grupo de Trabalho Tripartite da Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) chamam a atenção para o fato de que não existe uma definição oficial da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o conceito. Assim, mesmo tratando-se de um conceito situado no campo dos valores, ele não inclui uma característica essencial, o de atividade produtiva.

De acordo com o documento oficial, PNETD (2010), o plano tem por finalidade principal contribuir para a promoção do emprego e trabalho decente no Brasil, conforme compromissos assumidos pelo país na Agenda Nacional de Trabalho Decente. A sua implementação visa fortalecer a capacidade do Estado brasileiro para avançar no enfrentamento dos principais problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho, entre os quais se destacam: a pobreza e a desigualdade social; o desemprego e a informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a parcela de trabalhadoras e trabalhadores sujeitos a baixos níveis de rendimentos e produtividade; os elevados índices de rotatividade no emprego; as desigualdades de gênero e raça/etnia; as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural.

Na década de 1990, esses problemas foram agravados, caracterizados por baixas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego, da informalidade e queda nos rendimentos reais do trabalho. Em 2003, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – como espaço plural de diálogo entre governo e sociedade em torno das políticas públicas e decisões estratégicas do desenvolvimento. Em 2006, no momento em que foi lançada a Agenda Nacional de Trabalho Decente, o país realizava progressos notáveis no campo das políticas sociais que resultaram na reversão positiva da maioria desses indicadores (PNETD, 2010, p. 15).

No período de 2006 até 2009, segundo informações do documento do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (2010), o Brasil registrou uma notável expansão do emprego. Apesar da crise econômica e financeira internacional no final de 2008, o mercado de trabalho continuava apresentando resultados positivos, tendo em vista a retomada do crescimento econômico.

A eclosão da crise econômica e financeira internacional, ocorrida no ano de 2008, acarretou graves consequências no mercado de trabalho brasileiro com forte desaceleração econômica, recuo da produção e de postos de trabalho no

setor industrial. Porém, graças a uma política anticíclica, rápida e legitimada por diálogo social fortalecido, o Brasil preferiu agir rapidamente com políticas urgentes para a preservação dos empregos e da conservação dos direitos dos seus trabalhadores.

Desse modo, o emprego passou a ocupar, outra vez, lugar central nas agendas dos países e dos organismos multilaterais. Em reunião realizada em outubro de 2008, os Ministros do Trabalho de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai manifestaram sua preocupação com a grave crise no mercado financeiro internacional, na qualidade de bloco regional. Na oportunidade, os ministros iniciaram o debate sobre respostas aos eventuais desdobramentos da crise, destacando o risco dos países da região ser afetados em seu ritmo de crescimento econômico e em seus esforços de fazer avançar as políticas de promoção do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente, de combate à pobreza e de aceleração do desenvolvimento (PNETD, 2010, p, 18).

O bom desempenho do Brasil frente à crise deve-se, principalmente, à garantia da estabilidade macroeconômica, à solidez do sistema bancário e as políticas anticíclicas adotadas pelo governo, tais como redução de tributos, redução do compulsório, pagamento da parcela extra do seguro-desemprego, aumento da oferta de crédito de bancos públicos, entre outras, associadas às política de valorização do salário mínimo e aos programas de transferência de renda para grupos vulneráveis.

Criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, em novembro de 2007, o Grupo de Trabalho Tripartite - GTT, tem a finalidade de assessorar o Comitê Executivo Interministerial - CEI, no processo de implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente – ANTD. A principal matéria de discussão do GTT consistiu desta forma, no exame, na revisão e no aprimoramento da proposta da matriz lógica do PNTD, fruto da sistematização dos programas e ações do PPA – Plano Plurianual 2004-2007, afins à temática do trabalho em torno das três prioridades da ANTD. A matriz apresenta assim, de forma articulada, as três prioridades definidas na ANTD e os elementos de planificação que lhes correspondem, a saber: a) os resultados esperados, b) as metas 2011, com base no PPA 2008-2011, c) as metas 2015 e d) os indicadores (PNETD, 2010, p. 21).

Segundo Baltar (2013), em 2010, o Ministério do Trabalho convocou uma Conferência Nacional que estabeleceu metas até 2015 para o Plano Nacional

de Emprego e Trabalho Decente. No ano de 2012, quase todos os Estados da federação realizaram conferências locais, regionais e estaduais para a elaboração de propostas de aplicação das metas propostas pela Agenda Nacional.

A idealização de processos triparte para avançar questões relativas ao trabalho, renda e emprego intensificaram-se ainda mais após a assinatura, pelo Governo Federal, em 2006, da Agenda do Trabalho Decente proposta pela Organização Internacional do Trabalho (BALTAR, 2013). Sob esta perspectiva, começou a construção do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNTD) sob o formato de participação proporcional de delegações de trabalhadores, empresários e governo.

Além disso, o PNTD traçou metas para alcançar no período de 2011 a 2015 mais e melhores empregos, erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil e fortalecer o diálogo social tripartite para a governabilidade democrática das questões voltadas aos problemas do trabalho (BALTAR, 2013, p. 6).

A noção de diálogo social, uma das metas da Agenda do Trabalho Decente, tem restrições por parte das organizações sindicais de trabalhadores (BALTAR, 2000). Um dos principais objetos de ação do movimento sindical nacional e internacional tem sido o fortalecimento da liberdade sindical e da negociação coletiva como instrumentos de garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Estes dois itens constam na Agenda do Trabalho Decente. O diálogo social é mais amplo do que a negociação coletiva, promovida diretamente pelas instituições sindicais e as empresas. A negociação coletiva tem como foco as relações de trabalho (BALTAR, 2013, p. 6).

O diálogo social, de acordo com Baltar (2013), tem por objeto o impacto social da empresa, entre os quais estão as relações de trabalho, mas não só isso. Um dos receios dos representantes sindicais com o fortalecimento do diálogo social está no esvaziamento da negociação coletiva, e, por consequência, do papel prioritário dos sindicatos na garantia dos direitos dos trabalhadores. O diálogo social é visto como uma arena onde os interesses e a capacidade de pressão sindical ficariam diluídas entre um conjunto amplo de atores e temas, alguns dos quais potencialmente conflitantes com a pauta direta dos sindicatos (reposição salarial, jornada, garantia de emprego etc.). Para as empresas, por outro lado, o diálogo social pode ter exatamente o papel de aliviar a pressão sindical ao ampliar

os temas que se colocam em foco no debate (sociais, ambientais, consumidores, etc.).

Há, no diálogo social, uma tentativa de superar as relações antagônicas entre estes atores sociais, a saber, trabalhadores e empregadores, tarefa profundamente dependente de condições políticas favoráveis, proporcionadas por um governo comprometido com a gestão democrática. Estes três atores sociais – trabalhadores, empregadores e poder público – constituem, para tanto, partes indissociáveis para o estabelecimento do diálogo social e dos fundamentos para uma gestão tripartite dos interesses públicos (DIEESE, 2012, p. 17).

Por tripartismo, entende-se a gestão participativa dos recursos públicos do Estado, ou seja, mantida pelos representantes dos atores sociais descritos anteriormente. A adoção deste regime de gestão pública vai ao encontro da modernização da administração do Estado, classicamente controlado de forma unilateral pelo governo. Trata-se, portanto, de uma proposta de descentralização do poder político, do estado e em relação à sociedade – construindo um espaço de negociação onde interesses conflitantes podem se manifestar de maneira dialógica (DIEESE, 2012, p. 17).

O fortalecimento das instâncias de diálogo social e de tripartismo foi fruto da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente - I CNETD, realizada em Brasília, de 8 a 11 de agosto de 2012. O Brasil foi o primeiro país do mundo a realizar uma conferência dessa magnitude, que trouxe para o mundo real o debate amplo e a formulação de propostas relacionadas à superação de um conjunto de problemas estruturais que afetam a sociedade e o mundo do trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego, 2013).

Entre esses problemas se destacam: a pobreza, a desigualdade social, o desemprego, a informalidade, a falta de proteção social, baixos salários e rendimentos da produtividade a que se sujeita parcela de trabalhadores, os elevados índices de rotatividade no emprego, as desigualdades de gênero, de raça/etnia, e relativas à pessoas com deficiência, e as condições de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural (Ministério do Trabalho e Emprego, 2013).

Articulada ao Plano Nacional de Emprego e do Trabalho Decente, a I CNETD passou a revestir-se de enorme importância para o avanço do diálogo social sobre temas do mundo do trabalho (MTE, 2013), ampliando o processo participativo

tripartite e trabalhando na promoção de consensos, como subsídios para formulação de políticas públicas de emprego e de trabalho decente.

Logo, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, 2013, os ganhos em nível estadual são claros: criação e fortalecimento de instâncias e do diálogo social tripartite nos estados; elaboração e aprovação de um conjunto importante de propostas nas conferências estaduais, que podem enriquecer o processo de elaboração da Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente e fortalecer a atenção às diferenças e especificidades regionais; o compromisso assumido em relação à elaboração de agendas estaduais de trabalho decente. O processo da Conferência permitiu uma ampliação significativa da discussão sobre o trabalho decente em todo o território nacional. As propostas aprovadas nas conferências estaduais que têm pertinência nos Estados podem ser importantes indicativos para fortalecer as questões locais relacionadas com o mundo do trabalho.

As contribuições para a implementação das políticas do trabalho são de suma importância no que tange tanto ao Trabalho Decente quanto ao Trabalho também em âmbito estadual. A criação de espaços como o Conselho do Trabalho Decente fortalece a participação democrática na consolidação de uma política efetiva do trabalho que atende também os segmentos minoritários, supracitados, no sentido de ampliar a cidadania. Contudo, a falta de articulação entre os segmentos sociais dificulta sua real participação neste âmbito.

Por outro lado, o Conselho do Trabalho, como órgão deliberativo com um histórico mais amplo de participação, tem se legitimado enquanto espaço de debate e também de interlocução entre Estado, sociedade civil e empregadores. Estes organismos sociais compõem o Conselho em nível Municipal, Estadual e Nacional, com objetivos diversos e pautas que envolvem interesses específicos, representados por suas categorias, seja de sindicatos, associações, órgãos governamentais, Ministério do Trabalho e empregadores, que debatem com perspectiva de estabelecer consenso e direcionar as políticas do trabalho.

O próximo capítulo consiste na análise, com base nas respostas no survey aplicado aos conselheiros do Trabalho do Estado do Paraná, sobre a Política do Trabalho no Estado, além das formas efetivas de participação no Conselho como meio de fortalecimento da democracia e na elaboração de políticas públicas de trabalho.

CAPITULO III

3 O CONSELHO DO TRABALHO: EFETIVIDADE, POLÍTICAS E LACUNAS

Os Conselhos coletivos organizados no interior da sociedade civil não são novos na história. Entre os mais famosos da história pode-se destacar a Comuna de Paris; os conselhos dos sovietes russos; os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci; alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920; os conselhos da antiga Iugoslávia nos anos de 1950; os conselhos atuais da democracia americana etc. (GOHN, 2006, p. 06).

Referindo-se aos conselhos de fábrica, Antonio Gramsci indica que eles foram “a primeira organização baseada na democracia operária: a primeira organização encarnando o poder político proletário” (GRAMSCI, 1976, p. 129).

Gramsci distingue os partidos tradicionais e os sindicatos com seu caráter contratual, voluntário e privado, enquanto afirma que os conselhos possuem um caráter histórico e público.

De forma abreviada, Gramsci assevera que o conselho de fábrica já seria a “forma de desenvolvimento da revolução proletária que tende espontaneamente a criar novas maneiras de produção e de trabalho, que tende a criar a sociedade comunista” (GRAMSCI, 1976).

Martorano (2011) afirma que tal consideração até pode ser válida para a conjuntura específica da Turim de 1919, quando ocorreu o movimento pelos conselhos de fábrica. No entanto, de maneira geral, trata-se somente de uma possibilidade envolvendo o desenvolvimento do conselho, cujo resultado final depende da evolução da conjuntura de crise, da própria revolução e da transição socialista.

Segundo Martorano (2011, p. 54), Bordiga destaca a diferença entre conselho de fábrica e os sovietes com base nas funções que caberiam a cada um: os primeiros deveriam realizar atribuições basicamente econômicas, enquanto que os segundos seriam os órgãos de representação política.

Em geral, como afirma Gohn (2006), os conselhos operários e os populares rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação.

No Brasil, nos anos de 1990, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do País (GOHN, 2006, p. 06).

Gohn (2006) salienta ainda que:

Não é possível entender o papel dos diferentes tipos de conselhos que existem no Brasil na atualidade, se não entendermos a reforma do Estado e as novas figuras jurídicas que esta reforma contempla. Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) são exemplos destas formas. As Organizações Sociais foram criadas por lei em maio de 1998 para reestruturarem o aparelho do Estado em todos os níveis. No nível federal, parcelas do próprio Estado poderão deixar de fazer parte do aparelho estatal e se tornar prestadoras de serviços públicos, ou parte das atividades do Estado passarão a fazer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor (leia-se: ONGs, organizações e associações comunitárias ou filantrópicas, e outras entidades sem fins lucrativos). Não são todas ou quaisquer ONGs que podem ser consideradas como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 1990 (GOHN, 2006, p. 7).

A Reforma do Estado foi elaborada pelo ex-ministro Luís Carlos Bresser Pereira, no MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado), durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Previa que as políticas públicas para as áreas de Cultura, Educação, Lazer, Esporte, Ciência e Tecnologia viessem a ser apenas gerenciadas e não mais executadas pelo Estado.

Segundo Bresser Pereira (1997 p. 7-9), “a partir dos anos de 1970, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. [...] esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado [...]”

O governo brasileiro, desse modo, identificou quatro grandes problemas que deveriam ser enfrentados: o tamanho do Estado; a necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança e da

governabilidade¹⁵. Com o objetivo de sanar estes problemas, o governo realizou programas de infraestrutura em parceria com a iniciativa privada; além disso, os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas subnacionais e em parceria com o terceiro setor; e o controle das políticas sociais passou a ocorrer por meio das agências reguladoras. Dessa forma, o projeto de reforma do Estado brasileiro está ancorado sob três eixos básicos: a privatização, a publicização e a terceirização.

Neste caso, interessa-nos, sobretudo, a publicização, que consiste em criar organizações sociais, ou seja, em “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (BRESSER PERREIRA, 1997), com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, museus, creches, ambulatórios. Essas organizações sociais são financiadas pelo Estado, porém administradas por grupos privados sem fins lucrativos.

A publicização vai ocorrer com as organizações da sociedade civil e com as OSCIPs, as quais fazem parte de um novo modelo de gestão pública e, em longo prazo, a reforma do Estado prevê que toda a área social deve adotar essa nova lógica e forma de operar na administração pública propriamente dita. Segundo Gohn (2006), as OSs, por exemplo, se inserem no marco legal das associações sem fins lucrativos, cuja lei foi regulamentada e promulgada em 1999.

No contexto dos anos de 1990, a participação passou a ser vista sob um novo paradigma – a da participação cidadã com a revitalização da sociedade civil. Com o aumento do associativismo e dos movimentos sociais, organizados e legitimados pela própria democratização do Estado, reside a possibilidade de uma atuação conjunta entre a sociedade civil e o Estado.

Essas instâncias de organização da sociedade civil incentivam a participação dos indivíduos e se legitimam em espaços, como por exemplo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que “nas últimas duas gestões do governo Federal destacam por seu forte ritmo de criação de Conselhos num conjunto muito diversificado de áreas de política” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p 70).

¹⁵ A governabilidade “refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade” e a governança “ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses” (DINIZ, 1996, p. 22).

Essas atribuições implicam na gestão participativa da Política Pública de Trabalho e Renda. Para o exercício desse papel, é fundamental uma organização interna dos Conselhos assim como o estabelecimento de planos de trabalho e de mecanismos para sua própria atuação (MEHEDFF, 2002, p. 72).

O Conselho do Trabalho do Estado do Paraná, gestor por excelência da Política Pública do Trabalho e Renda, cumpre as suas atribuições por meio dos seus Conselheiros, que representam as diversas instituições envolvidas no que tange às políticas de trabalho do Estado do Paraná.

O *survey* realizado em 2013, com os membros do Conselho Estadual do Trabalho (CET) do Estado do Paraná, tem como objetivo subsidiar a análise deste trabalho ao refletir sobre a participação das instituições na elaboração e fortalecimento das políticas de trabalho emprego e renda no seu interior.

Não se optou pela análise das atas do Conselho por verificar que elas não trazem em seus conteúdos relevância para este trabalho, são formatos já predispostos de atas que inserem apenas dados referentes a pautas estabelecidas pelo Presidente do Conselho e não dispõe do diálogo dos membros no que tange ao embates referentes as propostas.

O Conselho do Trabalho do Estado do Paraná é composto por 34 indivíduos que representam os seguintes segmentos: Patronal, Federação do Comércio do Paraná (FECOMERCIO), Federação Empresarial de Transporte de Passageiros do Estado do Paraná e Santa Catarina (FEPASC), Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná (FACIAP), Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Paraná (FETRANSPAR); Governamental, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, Secretaria do Estado da Saúde, Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), Secretaria de Estado da Educação (SEED), Secretaria da Família e Desenvolvimento Pessoal, Secretaria do Trabalho e Família Solidária (SETS); Trabalhadores, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Geral dos Trabalhadores do Brasil-PR (CGTB), Central Única dos Trabalhadores

(CUT), Força Sindical, Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST), União Geral dos Trabalhadores (UGT) ¹⁶.

Na representação dos trabalhadores identifica-se a participação via centrais sindicais que refletem um tipo de estrutura sindical vigente no país e o reconhecimento político dessas entidades. Contudo, essa multiplicidade sindical pode colocar em risco os interesses da classe trabalhadora como um todo, ao representarem interesses corporativos, pois as centrais são compostas por diversos sindicatos. Perde-se, nesse sentido, a unicidade sindical que só permite a representação de uma determinada categoria de trabalhadores.

Responderam ao *survey* sete membros do CET. A pouca adesão dos conselheiros deve-se ao fato de que houve certa dificuldade em estabelecer contato, pois, trata-se de um Conselho Estadual e seus membros são dos diversos municípios, o que dificultou o acesso a esses indivíduos devido a fatores como a distância e a agenda de compromisso dos conselheiros. As respostas dos Conselheiros serão transcritas como elaboradas pelos informantes, respeitando-se a forma de expressão de cada entrevistado.

O *survey* realizado, através do questionário “Avaliação da Participação Democrática no Conselho Estadual do Trabalho (CET)”, com os membros do Conselho do Trabalho do Estado do Paraná, no que se refere aos seus antecedentes de participação em Movimentos Sociais ou em outras instâncias de organização da sociedade civil, obteve, em sua maioria, respostas positivas. Foram elencadas algumas instâncias, tais como: Movimento Estudantil, outros conselhos gestores, partidos políticos, entre outros.

Quanto à questão relativa à expectativa dos Conselheiros em participar do Conselho, destacam-se as seguintes respostas:

“Expectativa de poder contribuir de forma significativa para o desenvolvimento das ações, empregabilidade dos recursos de forma efetiva” (Entrevistado 1).

“As questões de empregabilidade bem como os conflitos gerados pelo mundo do trabalho e seus encaminhamentos para uma sociedade mais justa e igual. Qualificação profissional, trabalho escravo, análogo a escravo, saúde e segurança do trabalho” (Entrevistado 2).

¹⁶ Segundo as informações Disponíveis em:

<http://www.trabalho.pr.gov.br/sets/extranet/conselhos/index.php?id=5&cdDqConselho=1&chave=41*0*1>. Acesso: 24/03/2014.

“Espero contribuir para que o Conselho traga temas sobre: saúde e segurança dos trabalhadores, pois é onde o tripartidarismo está representado de fato” (Entrevistado 3).

“Exercício democrático na gestão das políticas públicas. Desenvolvimento do tripartidarismo nas políticas do trabalho” (Entrevistado 4).

“Construção do diálogo com o governo do Estado e os empresários na busca de políticas públicas que realmente atendam as reais necessidades da sociedade” (Entrevistado 5).

“Contribuir com o Conselho democrático, um espaço importante do tripartidarismo para a qualificação de toda a sociedade” (Entrevistado 6).

Não houve resposta (Entrevistado 7).

Pode-se notar que existe a preocupação com o cumprimento das funções no exercício de conselheiro. Relaciona-se, ainda, essa questão, observa-se que muitos têm maior clareza do seu papel de conselheiro devido a sua participação em outras instâncias da sociedade civil. O exercício das funções de conselheiro se dá no âmbito de cada esfera de atuação (Federal, Estadual e Municipal), por isso os conselheiros, mesmo refletindo sobre a realidade do local em que estão inseridos, precisam respeitar as normas hierárquicas.

Além disso, é relevante para os conselheiros o tripartidarismo, entendido, formalmente, como a possibilidade de se colocarem à mesa três atores sociais, trabalhadores, os empregadores e Estado, com o objetivo de refletir, negociar e debater a viabilidade de soluções com interesses coletivos, além de preservar a identidade classista¹⁷.

Gaspar (2013, p. 69) afirma que o tripartismo, embora pesem as dificuldades de conceitualização e de operacionalização que lhe são apontadas, baseia-se nos princípios da igualdade, autonomia, independência e representatividade de cada participante e alimenta-se da dinâmica associativa sindical e patronal, sem a qual petrifica. Além disso, o tripartismo garante o diálogo social, fundamental para as relações de trabalho, na medida em que estabelece um espaço para que as representações governamentais e demais instituições apresentem e discutam soluções para as problemáticas sobre as regulações do trabalho. Também é um espaço em que se identificam as demandas por políticas

¹⁷ Conforme Souza (2004, p. 156), a identidade classista refere-se ao grau de envolvimento das entidades de classes, em especial, capital e trabalho no processo de formação dessas esferas não estatais.

públicas com o objetivo de promoção e negociação coletiva e com empresas, aplicações de leis laborais no que se remetem às garantias trabalhistas etc.

Sobre os pontos relevantes da participação, os conselheiros responderam o seguinte:

“Formação do tripartidarismo; opinar e sugerir medidas que visam ao bem comum; acompanhar as ações que estão sendo desenvolvidas” (Entrevistado 1).

“Organização das conferências estaduais da agenda estadual do Trabalho Decente. Criação do Observatório do trabalho, piso mínimo Regional do Estado do Paraná. Acordo sobre trabalho escravo, acordo sobre proteção de máquinas, amputação de dedos e mãos” (Entrevistado 2).

“Sempre contribuir com os temas sobre saúde e segurança no trabalho, sem deixar de cuidar dos temas de relação de trabalho” (Entrevistado 3).

“Defesa da seriedade e da transparência na condução das políticas públicas” (Entrevistado 4).

“Foi o estabelecimento do piso regional do Estado como forma de distribuição de renda. As reuniões descentralizadas do Conselho Estadual p/ participação e aproximação com os Conselhos Municipais” (Entrevistado 5).

“Participação da coletividade, dos assuntos que interessa a todos, que inerente ao trabalho, condições, ex: banimento do amianto, salário regional, qualificação dos trabalhadores” (Entrevistado 6).

“Defesa de interesses da classe trabalhadora” (Entrevistado 7).

Entre os pontos importantes encontra-se novamente o tripartidarismo, implementado nos moldes do cenário internacional, com o incentivo da OIT (Organização Internacional do Trabalho). O papel do tripartidarismo é ressaltado no funcionamento do Conselho e gestão de Política Pública Emprego e Renda a partir não só da fiscalização, mas também dos posicionamentos dos conselheiros em propor políticas públicas nesta área. “Sua função é essencialmente política e deliberativa e não executiva. Essa função cabe à Secretaria do Estado e das Relações de Trabalho”¹⁸ (SOUZA, 2004, p. 157).

Isso reflete o avanço que o Conselho implementou ao debater sobre o piso salarial mínimo no Paraná¹⁹, diferenciando-se assim dos outros Estados. Nesse aspecto, ressalva-se a importância do tripartidarismo, que possibilita a

¹⁸ Atualmente a Secretaria do Trabalho do Paraná denomina-se Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária.

¹⁹ O Paraná diferencia-se dos outros Estados do Brasil desde 1º de maio de 2006 com a implantação do piso salarial, aplicado em quatro faixas salariais, que variam em 2014 de R\$ 948,20 a R\$ 1.095,60, sendo o maior salário mínimo do Brasil. É um instrumento para regular o salário de categorias profissionais que não têm convenção nem acordos coletivos do trabalho.

negociação em que as decisões consensuais são fundamentais e abarcam os interesses dos trabalhadores do Estado do Paraná.

A participação enquanto exercício político e social garantido pela Constituição Federal de 1988 amplia a democracia participativa. Essa defesa da democracia participativa se faz frente à crise da democracia representativa atual. Santos e Avritzer (2002, p. 42), ressaltam que a crise da democracia liberal consiste na patologia da participação e na patologia da representação. A patologia da participação versa sobre o aumento do absenteísmo e a patologia da representação refere-se ao fato de os cidadãos sentirem-se cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Os entrevistados acreditam nessa participação coletiva como uma possibilidade de intervenção na esfera política, o que legitima o Conselho do Trabalho enquanto espaço de participação social e de defesa da política do trabalho, emprego e renda. Porém, esse *locus* de discussão não deve se limitar apenas aos debates em torno do tema do “piso salarial mínimo regional”, mas sim que todas as políticas públicas que se referem ao trabalho perpassem esse âmbito e efetivem o tripartismo.

Todavia, atualmente isso não ocorre. A Política Pública do Trabalho do Paraná é executada por meio da Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Estado, ou seja, as políticas federais não necessitam da deliberação do Conselho do Trabalho. Há, nesse caso, uma limitação das funções do Conselho do Trabalho no Estado, fruto não da vontade dos conselheiros, mas da forma da organização da Política Pública do Trabalho em âmbito Federal.

No que se refere à questão sobre os avanços que os conselheiros observaram desde o início de sua participação, tem-se como respostas:

“Primeiramente respeito, independentemente da bancada, direito a voz e voto, de forma paritária, organizada e dinâmica nos trabalhos, inclusive como a participação dos agentes envolvidos nas ações de qualificação e requalificação” (Entrevistado 1).

Não houve resposta (Entrevistado 2).

“Coordenação rotativa, inclusão de pautas vinculas a adoecimento no trabalho ex. amianto” (Entrevistado 3).

“Aumento de informações, estudos e pesquisas sobre as relações de trabalho mediante parceria com o DIEESE. Estímulo a criação de Conselhos Municipais. Presença e participação do Secretário do

Trabalho. Reuniões descentralizadas. Clima de amizade e colaboração entre seus membros” (Entrevistado 4).

“É a democratização respeito e diálogo que estabeleceu entre as bancadas” (Entrevistado 5).

“Número de conselhos criados no municípios, qualificação dos trabalhadores” (Entrevistado 6).

“Aprovação do maior salário regional brasileiro” (Entrevistado 7).

A participação nestas instâncias não deve levar em consideração os interesses privados e corporativos, pois quando há presença dos interesses privados deve haver uma negociação para alcançar o bem público. Neste caso, observa-se que os pontos elencados na entrevista dizem respeito às ações desenvolvidas pelo Conselho, que contempla a coletividade e possibilitam um avanço na política, a qual não deve ser apenas uma atribuição do Estado, mas, de todos os segmentos da sociedade civil.

Outro elemento evidenciado quanto aos avanços da participação foi a rotatividade, a qual foi destacada como algo importante pelos conselheiros em relação ao exercício da cidadania, pois possibilita a representação de mais indivíduos nos conselhos. De acordo com Carole Pateman (1992), quanto mais os indivíduos participam da esfera política, mais capacitados eles se tornam para fazê-lo.

Assim, acredita-se que quanto mais pessoas passarem pelo comando desses órgãos representativos, maior capital social, ou seja, pessoas capacitadas, haverá para o manejo democrático da coisa pública.

Quanto às questões relativas à democracia, a primeira indaga se ela ocorre no interior do Conselho. Os membros elencaram tais aspectos:

“Totalmente democrática, sendo que as entidades representativas, quer seja, patronal, laboral e governo, faz as indicações dos seus representantes como membro titular e suplente” (Entrevistado 1).

“Tripartite, sim, é democrática” (Entrevistado 2).

“Mais ou menos, são de forma indicada pela instituição” (Entrevistado 3).

“Através de representatividade dos indicados e alternância da sua condução. Sim é democrática”. (Entrevistado 4).

“Sim é democrático ao ponto de os assuntos na sua maioria ser encaminhados por consenso das bancadas e quando não é possível ainda temos os (GTs) grupos também tripartites onde o assunto é debatido detalhadamente para um possível entendimento” (Entrevistado 5).

“Na lei que é inerente ao Conselho do Trabalho fala do tripartismo, tem um representante de cada segmento, do governo, dos empresários e dos trabalhadores” (Entrevistado 6).

“No princípio da representatividade. De forma democrática e do tripartismo” (Entrevistado 7).

Observa-se que, na maioria das respostas, o tripartismo aparece como o símbolo da democracia no interior do Conselho. Contudo, essa é uma visão reducionista, pois a democracia refere-se à legitimação de um espaço em que as reivindicações das entidades possam ser atendidas e que as negociações tornem-se realmente políticas públicas de atendimento ao trabalhador.

Nesse sentido, a cooptação da sociedade civil, ora por setores governamentais, ora por setores empresariais, ou por interesses privados, deve ser evitada. “Os conselhos são, ao mesmo tempo, espaço de conflito, em que interesses diversos se enfrentam, e espaço de negociação, em que as decisões consensuais são fundamentais” (SOUZA, 2004, p. 164).

Isso implica em um modo de participação com diretrizes democráticas, em um espaço que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses de uma democracia. O papel dos conselheiros, portanto, incide no debate da gestão pública com estratégias para efetivação de uma política pública do trabalho que atenda às demandas sociais.

No que se refere às críticas ao Conselho do Trabalho do Paraná, os membros responderam o seguinte:

“Falta de estrutura pessoal para o melhor andamento dos trabalhos, pois há muitas contratações por contrato temporário; falta de recursos financeiros para as reuniões descentralizadas; as despesas dos conselheiros não arcadas pelas entidades, e em outros conselhos são custeadas aos conselheiros” (Entrevistado 1).

“Não tenho nenhuma” (Entrevistado 2).

“Acho que não consigo vislumbrar críticas em pouco tempo de participação, meu segundo mandato de suplência” (Entrevistado 3).

“Matéria submetida a apreciação sem tempo para amadurecimento ou estudos prévios” (Entrevistado 4).

“Falta de recursos para ampliarmos a discussão de outras pautas que poderiam ser encaminhadas no CET” (Entrevistado 5).

“Como é um espaço democrático, tem que ter o poder da argumentação, poderia ser mais direta, nas suas ações de punição de quem não respeitar o direito do trabalhador”(Entrevistado 6).

“Maior número de reuniões abrangendo o interesse da classe trabalhadora” (Entrevistado 7).

O argumento central da crítica, evidenciado nas entrevistas, remete-se à estruturação do Conselho, que é de suma importância para o seu funcionamento. Entretanto, existe a dificuldade de extrapolar as suas fronteiras e entender o Conselho enquanto um espaço de contra-hegemonia, para além de uma política institucional e na construção de um projeto societário.

Retomando a teoria gramsciana, a hegemonia está relacionada à direção política e obtenção de consenso de uma determinada classe social. Segundo o autor:

Um grupo social pode e deve ser dirigente antes mesmo de conquistar o poder governativo (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando estiver exercendo o poder, mesmo se o mantém fortemente na mão torna-se dominante, mas deve continuar a ser “dirigente” também (GRAMSCI, 1990, p.155).

Esse consentimento não é explicado pela coerção e nem pela lógica capitalista. Assim, a classe subordinada também pode obter o poder, independente da força, mas deve obter o consenso através da reforma intelectual e moral.

A conquista da hegemonia pelas classes subalternas, segundo Gramsci deverá ocorrer na esfera da sociedade civil. Essa reforma moral e intelectual será realizada pelos intelectuais orgânicos, ligados à classe trabalhadora.

Nesse aspecto, os Conselhos são espaços de lutas de diversos interesses e de construção de consenso entre as classes sociais. Assim, visualiza-se em seu interior, contraditoriamente, um duplo caráter: ao mesmo tempo em que possuem caráter reformista, operados pela classe dominante, visando manter o *status quo*, também apresentam potencial para a mudança, na qual a classe subalterna pode efetuar a contra-hegemonia.

Porém, nota-se através do *survey* realizado que há uma incipiente crítica ao aspecto da representatividade do Conselho, frente à política do trabalho e de suas limitações. Falta, assim, no debate o caráter político das representações.

Novamente, a teoria gramsciana aponta algumas reflexões sobre esta questão, levando-se em consideração que os Conselhos podem se constituir em espaços de democratização e de representação dos interesses reais da classe trabalhadora e, portanto, em espaços de contra-hegemonia da classe trabalhadora,

o que implica em elucidar os mecanismos de dominação e apreender as relações de exploração de classe.

No entanto, os grupos sociais subalternos não conseguem esclarecer, espontaneamente, esses mecanismos de exploração. Nesse sentido, segundo Gramsci, é de suma importância a função dos intelectuais orgânicos vinculados à classe trabalhadora, os quais têm como papel precípua o de trabalhar as concepções populares e de elevá-las ao nível de uma concepção transformadora, construindo uma concepção própria das classes subalternas.

Por conseguinte, para que os Conselhos se constituam em espaços de difusão de uma nova cultura, de voz dos trabalhadores, é essencial um trabalho de educação política por parte dos intelectuais ligados a classe subalterna. Essa educação política deve construir uma “reforma intelectual e moral” que corresponde a uma nova visão de mundo através da filosofia da práxis, ou seja, do marxismo.

Além disso, Gramsci (1978, p. 120) afirma que a difusão do marxismo não pode ser feita senão de um modo intimamente ligado à atividade que é dominante na vida das classes populares, isto é, o trabalho. Para o autor, o trabalho é o ponto de referência. “O homem coletivo atual forma-se essencialmente de baixo para cima, à base da produção ocupada pela coletividade no mundo da produção” (GRAMSCI, 1976, p. 169).

Desse modo, para Gramsci, o marxismo é, portanto, a referência mais desenvolvida para realizar a “reforma moral e intelectual” capaz de elevar o pensamento popular a um nível unitário e coerente.

Segundo Soares (2000), o trabalho filosófico de transformação da mentalidade popular é concebido por Gramsci como uma “luta cultural”, que realiza a mediação entre a filosofia e o senso comum²⁰. É necessário partir da crítica ao “senso comum”, levando em consideração que a “cultura é produto de uma complexa elaboração e as transformações culturais são lentas e graduais” (GRAMSCI, 1978, p. 176).

Gramsci (1978) afirma que o método para esse trabalho cultural deve basear-se em duas premissas: a primeira é a de “não se cansar jamais de

²⁰ É uma visão de mundo tão estratificada que nela se encontram elementos do “bom senso”, um “núcleo sadio” que se liga ao pensamento mais desenvolvido que é a razão pela qual se torna praticamente impossível separar a filosofia “científica” da filosofia “vulgar”, pois esta é apenas um conjunto desagregado de ideias e opiniões. O que as distingue é o fato de que, enquanto a filosofia “científica” é uma concepção de mundo “unitária”, o “senso comum” não pode ser elevado ao nível de uma ordem intelectual porque lhe falta unidade de coerência (SOARES, 2000, p. 389).

repetir os próprios argumentos, variando literariamente a sua forma. A repetição é o meio didático mais eficaz para agir sobre a mentalidade popular”. A segunda é a de:

Trabalhar incessantemente para elevar intelectualmente camadas populares cada vez mais vastas, isto é, para dar personalidade ao amorfo elemento de massa e que permaneçam em contato com ela para tornarem-se os seus sustentáculos. Esta segunda necessidade, quando satisfeita, é a que realmente modifica o “panorama ideológico” de uma época (GRAMSCI, 1978, p. 27).

A tarefa dos intelectuais consiste em procurar elaborar uma filosofia, partindo do “senso comum”, para que, ligada à vida prática das massas, tenha a possibilidade de difusão, tornando-se um “senso comum” renovado. Nesse sentido, deve haver uma educação das massas para que elas adquiram uma consciência unitária e se tornem donas da sua própria história.

O Conselho do Trabalho torna-se o espaço de criação desta consciência unitária, embora, em muitas vezes, isso não seja reconhecido por seus membros. Além disso, a falta de condições para a viabilização de um debate mais qualificado, por meio de formação política crítica ligada aos interesses da classe trabalhadora, dificulta a elaboração de uma contra hegemonia.

Santos (1994) corrobora com essa questão ao asseverar que:

[...] perante o cenário de crise e de transformação por que passam o direito do trabalho e as relações laborais, uma das tarefas centrais da nova teoria democrática consiste na politização do espaço de produção (SANTOS, 1995, p. 235).

Nesse sentido, Santos afirma que, nesse processo de reestruturação produtiva do capital e de flexibilização das relações de trabalho, há uma necessidade crescente, concomitante com a democratização das relações, de politização dos espaços laborais.

Retoma-se, ainda, que nas respostas elencadas, o destaque da falta de estrutura e condições para a realização das ações do Conselho, remete-se estrategicamente ao desinteresse por parte dos organismos responsáveis em dar suporte para existência de tais atividades.

A dinâmica interna fica prejudicada ao se criarem estas barreiras para a articulação de ideias e estabelecimento de consenso entre os representantes,

principalmente dos trabalhadores, pois a formação política para a criação de uma contra-hegemonia deve-se também ao caráter educativo desta classe.

Todavia, a formação política não deve acontecer apenas no conselho, mas na participação dos indivíduos nos sindicatos, partidos e associações. Estes espaços propiciam a articulação dos intelectuais orgânicos da classe trabalhadora que, no Conselho do Trabalho, devem representar e lutar por seus interesses.

Além dessas questões, a pesquisa também procurou compreender o assunto da Conferência Nacional do Trabalho Decente, com o seguinte questionário: “Em relação à I Conferência do Trabalho Decente 2012”.

No que tange a esse tema, primeiramente, foram questionados quais foram as principais reivindicações da instituição que representam e se elas foram atendidas. Obteve-se como respostas:

“Vários apontamentos foram feitos, de extrema importância para o desenvolvimento do setor, visando o melhor atendimento dos usuários” (Entrevistado 1).

“Piso mínimo regional acordos tripartites em saúde e segurança no trabalho agenda do trabalho decente criação do observatório do trabalho e todas essas reivindicações foram atendidas bem como trabalhadores doentes e demitidos”(Entrevistado 2).

“Naquele momento representava a sociedade civil, trabalhadores, acho que não foram atendidas como deveriam, talvez pelo tempo de preparo da conferência, formato dos grupos, imposição de temas” [sic] (Entrevistado 3).

Não participou da Conferência (Entrevistado 4).

“Que os empregos sejam com igualdade de oportunidade, gerando distribuição de rendas e erradicar o trabalho escravo, infantil, doenças profissionais, mutilações e mortes. O debate segue firme e a concorrência é desleal” (Entrevistado 5).

Não participou da Conferência (Entrevistado 6).

Não participou da Conferência (Entrevistado 7).

Essas questões foram inseridas no presente trabalho devido ao fato de que a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente 2012 (I CNETD 2012) foi fruto dos debates que ocorreram também no Conselho do Trabalho. Esses debates são a expressão das problemáticas enfrentadas na contemporaneidade na relação entre empregadores e trabalhadores, intensificados pela crise no mundo do trabalho.

As discussões dos grupos na I CNETD 2012 envolveram os seguintes eixos: 1-princípios e direitos; 2- proteção social; 3- trabalho e emprego; 4-

fortalecimento do tripartismo e do diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

Dessa forma, os entrevistados evidenciaram a possibilidade de suas reivindicações serem acatadas dentro dos grupos de debate. Contudo, nem sempre se tornam políticas públicas, pois as representações não obtêm consenso, como ocorreu na I Conferência de 2012. As propostas foram identificadas, mas necessitavam de um aprofundamento para as negociações com o objetivo de alcançar as deliberações que seriam postas para a plenária.

Estes entraves no exercício da democracia dificultam o diálogo e o processamento de conflitos entre o tripartismo. As discussões nos eixos devem possibilitar a chegada de um consenso. A expectativa, como observada nas entrevistas, seria de favorecimento de políticas para atendimento dos trabalhadores com o subsídio do Estado e com o apoio dos empregadores.

A participação política possui um papel fundamental neste processo de redescoberta das práticas societárias desses países. É através dela que aqueles deixados à margem poderão ser incluídos dentro do processo democrático, colaborando na própria definição da comunidade em que estão inseridos (PEREIRA; CARVALHO, 2008, p. 54).

A democracia então é "um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática" (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66). O projeto político participativo procura ampliar a noção de política, ao reconhecer a heterogeneidade de atores e temas. A democracia participativa é uma ideia que se opõe a proposta neoliberal. Essa proposta reduz os terrenos, temas e sujeitos. A nova proposta, por outro lado, amplia o campo da sociedade civil, na qual os sujeitos se organizam e participam diretamente dos processos de articulação, deliberação e definição das estratégias de ação.

Ademais, questionou-se sobre os pontos positivos e negativos na avaliação dos participantes da Conferência.

“Pontos positivos: interesses dos agentes em participarem das conferências; sugestões importantíssimas para melhorias dos atendimentos das agências; participação efetiva dos trabalhadores nas conferências; com indicação de problemas existenciais; Pontos negativos: não houve continuidade nos encaminhamentos das sugestões; não tivemos melhorias dos serviços; não tenho conhecimento de novas políticas públicas objetivando o bem comum” (Entrevistado 1).

“Pontos positivos: a iniciativa da discussão bem como a aproximação entre os atores políticos de forma tripartite e o envolvimento da sociedade. Não tenho pontos negativos” (Entrevistado 2).

“Foi um festival de democracia, visto que muitos do mundo do trabalho, patrões, servidores do MTE; e alguns outros ainda não conheciam a forma democrática de construção do consenso [sic]. Positivos: participação maciça dos empregadores, passos para a preparação de melhores atores ou com doses significativas de como se participa na construção democrática. Unificação das centrais sindicais na luta pelo mesmo ideal, deixando de lado o ranço ideológico. Negativos, o término da conferência antes do combinado” (Entrevistado 3).

Não participou da Conferência (Entrevistado 4).

“A Conferência serviu para demonstrar que apenas o relacionamento na cúpula é respeitoso, maduro e ainda falta no campo mudança de comportamento da sociedade que é radicalmente capitalista, e com isso o Paraná e o Brasil perdem muito em todos os sentidos” (Entrevistado 5).

Não participou da Conferência (Entrevistado 6).

Não participou da Conferência (Entrevistado 7).

A I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente de 2012, ao debater sobre a importância e fortalecimento do emprego, políticas macroeconômicas e dos direitos fundamentais do trabalhador, abriu espaço para um diálogo social com a participação das representações que geram oportunidades de aprendizado para os atores envolvidos.

O principal mecanismo empregado para articular todo esse processo foi o princípio do tripartismo paritário. Assim, todos os procedimentos, ações e etapas da metodologia empregada para a realização da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente foram definidos de forma a respeitar tal princípio.

Nessa perspectiva, a arregimentação, a articulação e a ação das forças representativas do tripartismo – trabalhadores, empregadores e governo, em bases paritárias, foram ampliadas com a participação e representação da sociedade civil. Isso ficou evidenciado nas respostas dos conselheiros, pois a Conferência é um espaço que garante as opiniões de forma democrática, na medida em que cada representante tem voz e voto de forma igualitária.

No entanto, como pode se observar nas respostas dos conselheiros e no Relatório final da I CNETD de 2012, o forte debate em torno das garantias do trabalho decente dificultou a negociação e o estabelecimento de consenso entre o tripartismo na plenária final.

O objetivo pretendido era negociar um rol de propostas entre os membros representantes das três esferas e apresentá-las para a votação na plenária final. Contudo, não houve êxito nesta apresentação, o que resultou na deliberação dos empregadores pela suspensão de sua participação na Conferência, que entenderam que foi descumprida a forma de negociação, pois “as propostas apresentadas não resguardaram a essência do texto original” (MTE, 2013, p. 33).

Isso foi contestado pelos representantes da sociedade civil e do governo e impossibilitou a votação das propostas dos grupos de trabalho na plenária final. A bancada dos empregadores permaneceu na Conferência como forma de reiterar o descumprimento das normas na elaboração das propostas, apesar de não votarem (MTE, 2013).

No encerramento, tanto a OIT (Organização Internacional do Trabalho) como os trabalhadores e governo reafirmaram a importância do espaço democrático da Conferência para a implementação da Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente. Ficou ainda estabelecido que os debates sobre as propostas acontecessem em âmbito Estadual, por meio de fóruns e dos Conselhos e, que o tripartismo e o diálogo social seriam respeitados para o fortalecimento do trabalho decente no país.

O aprofundamento da discussão sobre o papel do Conselho, como instrumento efetivo nas relações políticas, é de suma importância para a defesa da democracia participativa e o alargamento do Estado. Surge, assim, a necessidade que a agenda de Políticas Públicas do Paraná perpassasse o Conselho do Trabalho do Estado, pois, somente desse modo, as políticas atenderão às demandas sociais em relação ao trabalho, emprego e renda, além de possibilitarem um canal de construção da democracia participativa na medida em que influenciam na elaboração e efetivação das políticas públicas.

O Conselho torna-se uma instância de articulação e amenização dos conflitos entre empregados e empregadores na medida em que os trabalhadores estão representados por meio das organizações da sociedade civil (Centrais Sindicais). Inserem-se nesse debate a questão do piso mínimo regional salarial, as

condições de saúde do trabalhador, o manuseio de produtos químicos pelo trabalhador (como por exemplo, o amianto), o trabalho profissionalizante, entre outras reivindicações que possam tomar um caráter não só consultivo, mas deliberativo, o que amplia a função do Conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pontuar sobre a questão da democracia e da participação social que se reflete no interior do Conselho do Trabalho do Estado do Paraná, observou-se que as organizações da sociedade civil têm um papel importante de articulação nestes espaços.

É no campo da sociedade civil que se evidencia a questão social de forma pública e política. Também é o lugar que se defendem interesses de classe através das organizações, associações, sindicatos, partidos, entre outros. A sociedade civil é, então, âmbito de difusão de valores e de elaboração de cultura e ideologia que podem, ou não, tornar os indivíduos conscientes dos conflitos e contradições sociais. Reside ainda nela o embate de projetos societários em que se desenvolve a luta pela construção de projetos hegemônicos de classe.

Essa luta da sociedade civil se reflete no Conselho do Trabalho do Paraná, pois há embates entre a bancada dos empregadores e a bancada dos trabalhadores, mediados pelo governo. Nisso, pode-se evidenciar os interesse de classe social que requer a busca pelo consenso no interior do Conselho, por meio da articulação que visa atender as suas reivindicações e suas necessidades.

Essa articulação é propiciada pela composição do Conselho de forma paritária, a fim de representar na bancada os interesses de parcela expressiva da sociedade. A construção tripartite garante a equidade de representação no espaço do Conselho, que atua pelo aperfeiçoamento do sistema público do emprego e renda.

Avaliou-se, por meio do *survey*, que o tripartismo promove a participação dos trabalhadores, empregadores e da gestão pública de forma paritária, no que se refere ao poder de voto, mas também cria o embate de conflitos, pois gera debates em prol de interesses, que tanto podem favorecer uma classe quanto a outra. Por isso, é importante que a organização dos trabalhadores estabeleça um consenso e construa uma contra hegemonia, através da possibilidade de influenciar nas políticas públicas de emprego e renda.

Porém, existem algumas lacunas na implantação dos conselhos no que tange à criação de mecanismos que lhes garanta o cumprimento do planejamento e a implementação das ações e responsabilidades dos conselheiros. Falta ainda clareza nas discussões sobre a própria função dos conselheiros, dos

seus limites e possibilidades de atuação, além da ampliação do debate em torno das políticas públicas de emprego e renda destinadas aos trabalhadores em âmbito regional. Essa dificuldade refere-se, principalmente, à incipiente existência dos conselhos municipais, que deveriam enviar as demandas para o Conselho Estadual que, por sua vez, cobraria ações efetivas do governo do Estado e do governo Federal para a efetivação de programas e projetos para o trabalhador.

O Conselho do Estado do Paraná tem buscado realizar ações descentralizadas em diversas regiões como forma de incentivar a criação e o funcionamento dos Conselhos municipais.

A Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná informou que o banco de dados ainda não se encontra pronto para saber quantos Conselhos Municipais estão homologados dos 399 municípios no Paraná.

Outra lacuna encontrada é a falta de incentivo do governo em disponibilizar condições orçamentárias para a viabilização de ações dos conselheiros, tanto em âmbito municipal, como estadual. Isso dificulta a operacionalização dessas instâncias democráticas de participação da sociedade civil.

Acredita-se que o conselho cria condições para que haja uma ampliação da gestão pública. De acordo com Bresser Pereira (1998), é a necessidade de ter o crivo democrático que torna a ação de políticos e burocratas passível de controle público, controle este, presente nos arranjos da democracia representativa, nos mecanismos de democracia direta ou, mais recentemente, na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas.

A gestão realizada pelo conselho precisa primar por um postulado democrático, não só como instrumento de operacionalização de objetivos pré-definidos, mas como campo de disputas e tensões de interesses que superem uma forma de política clientelista, oportunista e assistencialista, com a finalidade de priorizar a transparência na política pública do trabalho, emprego e renda, voltados ao trabalhador.

Por isso, a representatividade, não só quantitativa, mas qualitativa dos diferentes segmentos sociais dos trabalhadores, dos empregadores e do governo evidencia a necessidade da formação política. O acesso à informação, à decodificação da legislação e à publicização das ações do conselho dependem do entendimento do posicionamento dos seus membros.

Os Conselhos devem ser um espaço de decisão, para que se desenvolvam condições e ações com peso político na representatividade e na luta pela democratização dos espaços públicos. Surge, então, a necessidade da implementação de um sistema orçamentário que seja gerenciado pelo Conselho do Trabalho de forma paritária, com a garantia do acesso no exercício e da participação na gestão do recurso público.

Para tanto, é necessário que seus membros tenham uma formação qualificada baseada nos princípios éticos, políticos e não somente técnicos. A formação política permite que os conselheiros tornem-se cidadãos éticos e políticos em relação à participação social, possibilitando assim um projeto emancipatório de mudanças na sociedade e não apenas o atendimento aos projetos imediatistas estruturais.

Dessa forma, a formação política pode contribuir de maneira significativa para que haja outra perspectiva no interior dos conselhos: uma visão comprometida com a classe trabalhadora, uma perspectiva oriunda da filosofia da práxis que possa formar uma contra hegemonia.

Nesse sentido, a função dos intelectuais é imprescindível. Gramsci afirma que:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito, etc., etc. (GRAMSCI, 1982, p. 3-4).

Assim, a classe trabalhadora deve construir uma contra hegemonia, tendo o auxílio dos intelectuais orgânicos ligados à classe subalterna. Os grupos formados na sociedade civil, bem como no sindicato, no partido e até mesmo nas universidades, podem contribuir com a formação política dos trabalhadores no interior do conselho. Do contrário, predominará a colaboração e o consentimento com as reformas de precarização das políticas públicas.

O Estado incentiva a participação da sociedade civil não como gestora das políticas sociais, mas com a ideia de transferir a ela as responsabilidades em viabilizar programas e projetos sociais. Cabe à sociedade

civil, neste aspecto, a atuação na área social com o intuito de incentivar, muitas vezes, a solidariedade, a filantropia e o voluntariado. Isso significa a despolitização da sociedade civil.

A gestão compartilhada não pode significar o repasse das responsabilidades estatais para o terceiro setor, porém, deve incentivar que a sociedade civil realize a gestão da política pública do trabalho, emprego e renda por meio de sua participação no conselho. O que, não significa substituir o gestor público e nem o Estado. É papel da participação social, juntamente com as instâncias governamentais, deliberar sobre as políticas públicas e exigir que o Estado cumpra com os seus compromissos constitucionais.

Pode-se compreender, com base na pesquisa, que essa realidade organizativa apresenta uma sintonia relacionada ao âmbito de direitos e cidadania. O conselho enquanto um espaço conquistado a partir das lutas dos movimentos sociais pela ampliação da democracia necessita ser defendido, no sentido de garantir a possibilidade da sociedade civil de influenciar as políticas de estado.

Os conteúdos informativos levantados no *survey* a partir da realidade vivenciada pelos conselheiros do Trabalho do Estado do Paraná demonstram aspectos que ainda precisam ser melhorados para a garantia da participação da sociedade civil. Um dos grandes desafios apresentados é a construção, pela classe trabalhadora, de uma visão integrada as suas necessidades, interesses, reivindicações e ações prático-políticas, que se incorpore às demandas apresentadas ao Conselho.

Todavia, há avanços. Nesse aspecto, destaca-se o Plano Nacional do Trabalho Decente que se configurou na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, realizada em 2012, da qual resultou em um embate acirrado para a implementação de políticas. Defendeu-se, entre outros aspectos, o diálogo social, o tripartismo e os direitos das minorias sociais, tais como os das mulheres, de pessoas com necessidades especiais, negros, incluem também sujeitos com baixo nível de rendimentos e produtividade, em situação de desemprego e na informalidade, além das situações de segurança e saúde nos locais de trabalho, sobretudo na zona rural.

O Conselho do Trabalho é parte de um novo modelo de gestão pública, reivindicado pelos movimentos sociais e pela reforma do Estado. A gestão estatal e as parcerias com a sociedade civil representam a institucionalização da

participação social e expressam o desenvolvimento de um espaço público que não se confunde com o governamental. Desse modo, a sociedade civil pode intervir e influenciar na gestão pública que objetiva a formulação de políticas sociais.

A sociedade brasileira, historicamente marcada pela desigualdade social, recentemente vem se complexificando pela flexibilização do mundo do trabalho, exemplificada na informatização, subcontratação e desemprego, que atingem o trabalhador a partir de uma composição cada vez mais segmentada e pulverizada da sua classe.

No que concerne à atuação do Conselho do Trabalho do Estado do Paraná configura-se como um desafio refletir sobre essa complexidade do mundo do trabalho, o que exige uma realização concreta do desenvolvimento de um espaço público na efetivação da participação política e na gestão das políticas do trabalho, emprego e renda.

Essas novas determinações econômicas, políticas e ideológicas configuram-se nas organizações da sociedade civil que devem ocupar um espaço que é contraditório, ou seja, tanto podem ser concebidas como espaços de legitimação das estruturas de dominação, como espaço de luta das classes subalternas.

Portanto, significa entender o Conselho do Trabalho do Estado do Paraná como *locus* de luta na construção da cidadania, avaliação de possibilidades para o aprofundamento do processo democrático e ampliação da participação social no âmbito estatal para influenciar nas políticas públicas para o trabalhador.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ALMEIDA, Tatiani M. Garcia de. **A dimensão política da educação: fundamentos Gramscianos capazes de indicar os limites dos decretos n. 2.208/97 e n. 5.154/04**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2012.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Conteúdos ideológicos da nova direita no município de São Paulo: análise de surveys. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p.187-225, 2000.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho. ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego, a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998.
- BALTAR, Ronaldo; BALTAR, S. C. A Construção tripartite da política de trabalho no Brasil: os desafios para a elaboração deliberativa de uma política pública. CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 16., 2013, Salvador. **Anais ...**
- _____. **Globalización y acción sindical frente a la expansión de las empresas transnacionales**. Nueva Sociedad, 2000.
- BRASIL. Ministério do trabalho e emprego. Decreto nº 1.617, de 4 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www2.mte.gov.br/institucional/estr_comp_cnt.asp>. Acesso em: 20 jan. 2014.
- BRASÍLIA. **Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/pnetd_534.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. UNESP/ENAP, 1999. p. 67-116. Disponível em: <municipioecunha.net>.
- _____. **Cidadania e Res Publica: a emergência dos direitos republicanos**. **Revista de Filosofia Política** – Nova Série, Porto Alegre, v. 1, 1997. (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia).

_____. **A Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

Uma nova gestão pública para América Latina. Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento CLAD, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>> . Acesso em: 26 maio 2014

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria Cunnil. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunnil (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUCI-GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CARDOSO JR. et al. **Políticas de emprego, trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um Sistema Público Integrado e Participativo.** 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1237.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. et al. **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentável.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005, p. 7-12.

CARNOY, MARTIN. **Estado e teoria política.** 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: Um Estudo sobre seu Pensamento Político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CHAUÍ, Marilena S. **Política cultural.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

_____. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas.** 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DIEESE. **O Conselho Municipal do Trabalho: manual do conselheiro, um instrumento de ação.** Curitiba: DIEESE, 2013.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva,** 1996.

FERNANDES, R. C. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, E. et al. **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentável.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 25-34.

FREITAS, Henrique. O Método de Pesquisa *Survey*. **Revista de Administração. São Paulo,** v. 35, n. 3, p.105-112, Jul./ set. 2000. Disponível em: <[file:///C:/Users/ENILDA/Downloads/3503105%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ENILDA/Downloads/3503105%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2014.

GASPAR, Jorge. **Tripartismo, ética e concertação social**: enquadramento e reflexos políticos do sistema de valores da Organização Internacional do Trabalho. Lisboa: Diário de Bordo, 2013.

GOHN, M. G. **História dos movimentos e lutas sociais**. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

_____. **Educação não formal e o educador social**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47 maio/ago. 2011.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais UNISINOS**. v. 42, n. 1, jan./abr. 2006.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. **Cartas do Cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 5.

_____. **Quaderni del carcere**: edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1975.

_____. **Democracia operária**. Coimbra: Centelha, 1976.

_____. **Poder, política e partido**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

_____. **Os Intelectuais e a organização da cultura**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

LIGUORI, G. **Roteiros para Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MARTORANO, Luciano C. **Conselhos e democracia**: em busca da socialização e da participação. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, K. ; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1976.

MARTINS, Marcos Francisco. **Ensino técnico e globalização**: cidadania ou submissão? Campinas: Autores Associados, 2000.

_____.; GROPP, Luís A. **Sociedade civil e educação**: fundamentos e tramas. Campinas: Autores Associados; UNISAL, 2010.

MEHEDFF, Carmen Guimarães. **Trabalho, renda e participação social**: questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais. Brasília: Plano, 2002.

MEZAROBBA, Gilson. **A trajetória do Partido dos Trabalhadores – 1979 – 2002**: uma análise a partir da estratégia de luta hegemônica em Antonio Gramsci. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório final da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente – I CNETD**. Brasília: MTE, 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, CODEFAT E FONSET. **II Congresso Nacional**: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT; FONSET, 2005.

MONTAÑO, Carlos. DURIGUETO, Maria Lúcia. **Estado, classes e movimentos sociais**. São Paulo Cortez, 201. (Biblioteca Básica de Serviço Social, V.5).

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PARANÁ. Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda e Economia Solidária. Decreto n. 4268, 1994. Disponível em:

<http://www.trabalho.pr.gov.br/sets/extranet/conselhos/index.php?id=9&cdDqConselho=1&chave=41*0*1&conteudo=2&nAnoCorrente=1994>. Acesso em: 20 jan. 2014.

PAOLI, Maria C.; OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1995. [

_____]; Avritzer. Para ampliar o cânone democrático. In: **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Democracia representativa e democracia participativa. In: DEITOS, Roberto Antonio. RODRIGUES, Rosa Maria (Orgs.). **Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

SCHLESENER, Anita Helena. Antonio Gramsci: filosofia, história e política. In: MARÇAL, Jairo (Org.). **Antologia de textos filosóficos**. Curitiba: SEED, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. **A contribuição de Gramsci para a análise do estado**. In: Estado e democracia: pluralidade de questões. COSTA, Lúcia Cortes da. (Org.). Editora UEPG, 2008.

SOARES, Rosemary D. **A Concepção gramsciana do estado e o debate sobre a escola**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

SOUZA, Vanessa A. de. Políticas públicas do trabalho e a formação institucional do Conselho Estadual do Trabalho no Paraná e no Rio Grande do Sul: um estudo comparativo (1994-2001). In: FUKS, Mario. (Org.) et al. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

TAFNER, Paulo. **Brasil o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, jan./mar, 2012

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Ática, 1974.