

CONSELHOS, ESTADO E DEMOCRACIA

Claudio Nascimento

O papel e o peso dos trabalhadores na sociedade brasileira, põe na agenda a disputa de hegemonia na sociedade, que implica uma ação propositiva através da elaboração de propostas e projetos de trabalho e renda; a presença do Estado para o fortalecimento de políticas públicas de assistência ao trabalho e garantia de defesa dos direitos sociais; políticas industrial, agrícola e fiscal que promova a redistribuição da renda; construção de um sistema público de emprego (seguro-desemprego, programa de geração de emprego e renda, requalificação profissional, intermediação, informação sobre o mercado de trabalho), desenvolvimento e participação nas Comissões Estaduais/Municipais de Trabalho e Emprego, buscando fortalecer-las e legitimá-las como espaço público de debate e implementação de programas de atendimento ao trabalho; e, consolidação e divulgação de experiências bem sucedidas em termos de geração de trabalho e renda (cooperativismo, economia solidária, etc).

A participação de dirigentes da CUT nos Conselhos Municipais e Estaduais de Trabalho e Emprego e no CODEFAT, foi deliberada no 5º CONCUT (1994), embora as discussões sobre esta participação já ocorressem desde 1991. Tal participação objetiva a aplicação e o controle democrático e transparente dos recursos do FAT, bem como a discussão, formulação e aprovação de propostas de desenvolvimento humano sustentável e solidário em nível municipal, estadual e nacional.

No Programa de CC uma questão apareceu de imediato, inclusive criando muita polêmica: o papel dos conselhos tripartites, especificamente o das Comissões de Emprego e Renda.

Esta questão central se expressou em diversos problemas: "Os problemas levantados pelos cursistas referiam-se desde o papel dos conselhos de políticas públicas na luta dos trabalhadores, passando pela falta de informação e formação, problemas de representação da sociedade civil, de funcionamento dos conselhos. A bancada dos trabalhadores problematizou o papel dos conselhos na luta dos trabalhadores. Este assunto quase remetia à discussão de concepções de Estado, ao debate sobre a estratégia no Parlamento e, a estratégia de transformação social". Alguns diagnósticos sobre os Conselhos são importantes, no sentido de revelação de suas funções atuais:

"A falta de compreensão do que seja um conselho, para que serve e como funciona tem ocasionado a manipulação dos conselhos, seja pelo governo municipal, seja por quem detém algum conhecimento, colocando em risco a autonomia e transparência destes espaços públicos. Conselheiros desinformados têm se mostrado vulneráveis às pressões do poder público e, legitimando ações governamentais e do poder econômico. Muitos conselhos, por falta de informação e de consciência do poder que têm, acabam colocando-se nas mãos dos secretários executivos ou delegando aos bancos o papel supremo de concessão ou de financiamento do PROGER.

Na maioria dos casos, verificou-se a pouca relação dos conselhos com a sociedade, derivando daí certo ostracismo, perda de transparência para com a aplicação dos recursos públicos e perda de autonomia diante do governo municipal.

Um outro problema refere-se à ausência de um diagnóstico da realidade local e, conseqüentemente, a ausência de políticas de desenvolvimento, planos de trabalho e critérios consistentes de análise e acompanhamento de projetos?. Ao lado disto, não foram poucas as reclamações quanto à segregação de informações por parte de funcionários das prefeituras ou mesmo dos SINEs".

A Disputa de Hegemonia no Brasil

Uma análise mais profunda sobre os conselhos nos permite detectar um paradoxo.

Os Conselhos, enquanto instrumentos políticos, portam uma ambiguidade: fundados numa conjuntura marcada por uma onda democrática (1977-1989) e, num momento especial da transição política do País (1988), entretanto eles não desenvolveram as virtualidades que traziam em sua origem. Assim, de imediato, emerge a contradição entre o papel corporativo-pragmático vigente e o papel estratégico-hegemonico potencial.

Para Gramsci, é no campo da sociedade civil que se define a política e se dá a "compreensão crítica de si mesmos por meio de uma luta de 'hegemonias' políticas, de direções contrastantes para chegar a uma elaboração superior da própria concepção do real;". A constituição desta concepção passa do momento econômico-corporativo, fechado em si mesmo, à consciência de 'solidariedade' de interesses entre os sujeitos de um grupo social, no início no campo puramente econômico, até atingir a consciência de que os próprios interesses devem "superar o círculo corporativo ... e podem e devem se tornar os interesses de outros grupos subordinados".

Por se formar no campo amplo e plural da sociedade civil, a disputa hegemônica implica um longo período de lutas, até que um grupo conquiste, no conjunto da sociedade, a hegemonia política, ética e cultural.

O peso do elemento "econômico-corporativo" toma caráter estratégico, tornando-se um grande obstáculo à formação de uma hegemonia moral/intelectual do campo democrático-popular. Sua preponderância indica a o domínio de interesses imediatos e é indicativa de uma situação de carencia dos elementos da superestrutura (consciência, cultura, política, hegemonia), correspondente ao domínio de uma situação estrutural restrita, incapaz de expandir-se de consensos passivos para consensos ativos e democráticos.

Uma das características do processo de democratização no Brasil foi a conquista de espaços institucionais de participação para organizações da sociedade civil. Através de comissões/conselhos paritários avançou a ideia democrática inovando as relações entre Estado e Sociedade.

Apesar das dificuldades/problemas, os conselhos/comissões são canais institucionais potencialmente democráticos.

Quais as razões desta contradição? Quais as possibilidades destes conselhos atualizarem suas virtualidades de caráter estratégico?

A democratização desenvolveu-se em uma dinâmica com dois grandes momentos.

- 1) O processo constituinte, de resgate do poder constituinte cidadão. No Brasil, se iniciou na Segunda metade dos anos 70 e culminou no Congresso Constituinte de 1986-1988, com a nova Constituição.
- 2) o posterior momento forte da transição conservadora, que bloqueia as virtualidades/potencialidades democráticas e, a generalização dos direitos da cidadania. Este momento foi marcado pelas eleições presidenciais de 1989, início do governo Collor.

Pelo espírito dominante de participação popular na conjuntura do "período constituinte",

a agenda temática dos Conselhos/Comissões insere-se no debate estratégico sobre :

"Democracia e Estado", "Sociedade civil x Estado", "Hegemonia e Coerção", "Espaço Público e Bem Público". Reinvenção democrática do Estado frente a Globalização, Estatal, público e privado.

Porque não ocorreu, então, uma valorização das experiências dos Conselhos/Comissões, apoiada nas suas virtualidades democráticas e estratégicas?

Um elemento inicial reporta-se a conjuntura do período autoritário: a situação dos atores sociais do tripartismo apresentava as seguintes características:

De um lado o Governo confundia-se com o próprio regime militar; o setor patronal relacionava-se com o Estado através dos "anéis burocráticos" e, o movimento sindical estava marcado pelo período da resistência. Assim, estes três atores quando assumiram os conselhos/comissões, o fazem de forma despolitizada, sem visão estratégica e sem a qualificação necessária de seus agentes.

Entretanto, estes dados conjunturais precisam ser inseridos numa análise de longa duração.

Para respondermos estas questões, teremos que analisar alguns aspectos da conjuntura em que estas instituições surgiram e, numa perspectiva de longa duração, alguns aspectos estruturais da formação brasileira.

Aspectos da formação brasileira

Para analisar nossa formação podemos usar o conceito de "revolução passiva": um processo que expressa a ausência de iniciativas populares unitárias e que se organiza através da reação das elites dominantes as tentativas de mudanças dos setores populares.

Neste tipo de "revolução sem revolução", as lutas políticas e sociais são resolvidas sem "rupturas radicais"; a mudança radical, cede espaço à uma progressiva modificação da relação de forças. Restaura-se o equilíbrio pre-existente, com o "velho" sendo incorporado e certas demandas do "novo" sendo satisfeitas. Como os processos de mudança não foram radicais, o passado prolonga-se sob várias formas nas novas instituições.

Recentemente, Maria da Conceição Tavares analisava estas questões:

"A nossa República foi proclamada sem revolução política nem burguesa. A República Velha nasceu "pelo alto" e pelas mãos dos militares, ante a apatia e o estranhamento do povo"

"A falta de acesso à terra, à educação e ao trabalho de nossa população rural e urbana, nunca pôde ser equacionada nos marcos do nosso precário estado de direito. Não por falta de 'leis', mas porque uma das marcas terríveis da nossa sociedade capitalista foi a decolagem completa entre a ideologia das elites bacharelescas, liberais ou libertárias e os pactos de poder ferozmente conservadores...". As nossas reformas burguesas sempre tiveram como limites dois medos seculares das nossas elites ilustradas: o medo do Império e o medo do Povo. As nossas repúblicas (velha e nova) e a nossa 'revolução burguesa de 30' nunca incluíram o povo num 'pacto democrático'. Não porque fossem

tardias ou resultassem da herança colonial,mas porque todas as tentativas reformistas democraticas tendiam sistematicamente a extravasar os limites de tolerancia do pacto oligarquico de dominação interna...

A ideologia da Ordem e da Segurança Nacional,justificada pela necessidade de preservar a 'integridade'do nosso imenso territorio,permeia o carater autoritario que caracteriza os nossos sucessivos regimes de governo...Este forte autoritarismo ligado `a terra e ao dinheiro serviu sempre de embasamento para aniquilar as lutas populares e das classes médias radicalizadas,como ocorreu tanto com a Aliança Nacional Libertadora,depois da crise e da revolução de 1930,quanto com as lutas pelas Reformas de Base de 1963 e dos movimentos sociais ao longo de nossa historia".

Nesta perspectiva historica,nunca se conseguiu constituir nenhuma especie de consenso amplo da 'sociedade civil'sobre como governar em forma democratica .

Enfim,conclue que, "Por sua vez,o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais nas condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram,até hoje,a formação de classes sociais subordinadas mais homogeneas e sedimentadas,capazes de um enfrentamento sistematico que pudesse levar a uma ordem burguesa estabilizada...Recorrendo periodicamente a golpes militares ou a intervenções politicas 'salvacionistas',as elites de poder brasileiras não permitiram até hoje uma acumulação politica de forças e uma participação societaria popular,capazes de produzir uma verdadeira ordem democratica".

E que,"A ambiguidade de nossa 'sociedade civil' heterogenea tampouco se desfez ao longo destes 500 anos de historia capitalista,uma vez que as classes empresariais nunca terminam por constituir-se como burguesia autonoma e as classes subordinadas têm sempre sido designadas pela referencia generica de 'povo',quer ele seja escravo ou livre,assalariado 'por conta propria',incluido ou excluido nos poucos direitos que a 'cidadania'foi capaz de garantir-lhe de forma permanente".

Na obra coletiva, 'Afinal que pais é este?',também encontramos caracterizações do Brasil:

"Falar do Brasil é falar da terra de revolução-sem-revolução e de uma construção historico-nacional sempre bloqueada e interrompida,quase cindida.As elites e classes dominantes desta America perversa,de cidadania de Segunda classe,apostam sempre na modernização pelo alto,nas fugas adiante,nas formas de subordinação da mudança ao processo de conservação,e na atualização das estruturas de dominação e exclusão por longo tempo.

É para explicar o Brasil como uma nação de construção interrompida, de modernização por contra-revolução, de modernidade conduzida pelo atraso, de mobilidade nos marcos da subordinação periférica....".

Estes elementos estruturais marcaram presença e condicionaram a transição democrática pós Ditadura Militar (1964-1984).

Na análise de Marco Aurelio Nogueira, "A transição democrática não viabilizara a reforma política e a edificação de um regime novo, embora houvesse eliminado o arcabouço institucional e as práticas do antigo regime burocrático e delineado uma Constituição com claras inclinações democráticas e sociais. A longa transição, iniciada, grosso modo, em meados dos anos 70, esteve sempre caracterizada por 3 traços típicos:

- 1) nasceu e se desenvolveu em meio a uma crise econômica de vastas proporções (recessão, inflação permanente, tendência à desindustrialização);
- 2) não conheceu a emergência de um movimento de massas impetuoso, organizado e autônomo em relação ao Estado;
- 3) não adquiriu uma dinâmica radical ou acelerada, ajustando-se ao ritmo de auto-reforma do próprio regime.

A construção da democracia será vivenciada por uma sociedade dilapidada pela crise, composta por tempos históricos diversos, mal articulada politicamente e despreparada para imprimir uma rápida ruptura com o autoritarismo".

A Constituição de 1988 refletirá estas características da transição.

"A dinâmica conciliadora da transição, sua falta de empuxo para promover rupturas com legado histórico-estrutural e com diversos subprodutos dos anos autoritários, será solenemente estampada na CARTA de 1988, que não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional. Sua principal virtude, aliás, derivava precisamente daquilo que a tornava imperfeita, qual seja, do fato de que nascera uma de rara participação popular, a partir da qual ganhariam expressão os contrastes e as contradições da sociedade. O texto constitucional fora exaustivamente negociado e ajustado. Em consequência, não teve como ficar isento de lacunas e imprecisões: mostrar-se-ia avançado em termos de direitos humanos, políticos e sociais, mas reiteraria os componentes autoritários do presidencialismo (por exemplo, repondo o instituto das medidas provisórias) e pouco avançaria em termos de ordem econômica".

Portanto, a Constituição separou política (direitos) e economia.

"Não se tratava, pois, de uma Constituição acabada, feita para perdurar: em artigo específico do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficaria estabelecido que uma revisão constitucional seria realizada após cinco anos (ou seja, em 1993), juntamente com o plebiscito sob a forma e o sistema de governo. Era como se os constituintes tivessem capitulado diante das 'duras

réplicas da história nacional e economizado esforços para dotar o país de uma nova institucionalidade política. Acabaram por prolongar a própria transição, deixando o país à espera da revisão constitucional que não haviam ousado fazer. O 'velho' condicionaria e atrapalharia o 'novo', reproduzindo alguns dos mais problemáticos traços da vida política e administrativa nacional e bloqueando a afirmação de uma reforma mais abrangente do Estado. A Carta de 1988 avançou no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, mas não no terreno propriamente político-institucional. Os sintomas de ingovernabilidade que se manifestaram naqueles anos (inícios dos anos 90) resultavam, assim, de uma singular combinação de fatores. O cenário mais amplo estaria composto pela explosiva associação entre uma progressiva universalização de direitos sociais e uma sensível perda de valor da dimensão pública, expressa na desqualificação da política, na precariedade institucional e na animosidade contra o Estado".

O problema do lugar do Estado era, talvez, a mais central questão deixada sem solução, sobretudo num quadro de globalização.

O surgimento dos Conselhos

Foi neste cenário que surgiram os Conselhos e, dele advém suas virtualidades e suas ambiguidades. Assim como, os direitos sociais conquistados à época foram dilapidados, as instituições democráticas, também previstas na Carta, foram afetadas em seu processo de consolidação. Entre elas, os conselhos/comissões.

Com a "democratização formal", a sociedade persistiu em estado de mobilização precária. "Tornou-se prisioneira de um complexo processo de despolíticação, em parte derivado das mutações estruturais associadas à atual fase da modernidade, em parte decorrentes de uma operação ideológica, com a qual viabilizava-se um projeto de dominação que não prevê a valorização das capacidades societárias de organização e articulação política. A sociedade (seus indivíduos, grupos e classes) não encontra bases para se por como espaço público capaz de contrabalançar o poder do Estado, comprometê-lo e responsabilizá-lo. Fragiliza-se como sociedade civil. Em decorrência, não se rompem as amarras do movimento democrático, que permanece impotente, fragmentado, vazio de propostas e projetos abrangentes", conclui Nogueira.

Analisando a "modernização conservadora", José L Fiori assinala que "O Brasil está enfrentando um complexo processo de transição e não apenas uma crise de ajuste ou estabilização de sua economia. Como nos anos 30, não haverá avanço sem uma profunda reorganização institucional do Estado (da qual o

processo de redemocratização em curso é uma parte central): uma reorganização da estrutura produtiva; uma redefinição das relações do Estado com os mercados e a sociedade civil, e uma clara demarcação das novas regras de participação e das fronteiras de abrangência do sistema econômico social e político. Uma transformação muito profunda e que ultrapasse o mero âmbito da política econômica.

O Estado e seu projeto desenvolvimentista dos anos 30-50 estão mortos. Mas não há um novo Estado, e no caminho de um novo modelo de desenvolvimento se colocam problemas e conflitos cujas origens decorrem, primeiro, da herança do modelo desenvolvimentista e, segundo, das novas realidades econômicas e sociológicas geradas pelas políticas e transformações ocorridas nos anos 80".

Fiori assinalava que o legado social e político do desenvolvimentismo constituía o principal obstáculo:

- a legislação trabalhista, corporativa e autoritária;
- a industrialização com baixos salários
- a ausência de reforma agrária
- a herança política essencialmente autoritária:

"Entre 1930 e 1985, o Brasil viveu 35 anos sob regimes autoritários, civis ou militares; elaborou quatro Constituições (1934, 1946, 1967, 1988) e duas Cartas Discricionárias (1937 e 1969); experimentou quatro sistemas partidários distintos e um período de oito anos de proibição de qualquer organização partidária, entre 1937 e 1945. Esse longo processo deixa a certeza de que a centralização do poder, indispensável ao funcionamento econômico do modelo, é rigorosamente incompatível com o exercício pleno da democracia". Para Fiori, a questão central é: "Mas, sobretudo, deixa uma herança de desorganização política entre os principais grupos de interesse; de baixo índice de participação e controle da população sobre o exercício da autoridade pública em todos os níveis; de baixo grau de institucionalização e de escassíssima experiência e flexibilidade sobretudo das elites, para a aceitação dos conflitos e o exercício da convivência política entre os 24 estados que compõem a federação brasileira".

A Crise do Estado

A crise do Estado aparece sob 2 ângulos:

- a) uma crise posta pelos setores populares, reflete a relação Estado/sociedade, uma relação com carga histórica; Surgiu do crescimento da sociedade civil, com um movimento vigoroso a partir dos dias da ditadura e se estruturou nas greves do ABC de 78, na criação de movimentos sociais e redefiniu as relações de poder entre

Estado/sociedade. Houve, então, uma intensa criação democrática por parte da sociedade.

Portanto, a queda do Estado autoritário, nos anos 70/80, e a emergência da sociedade civil, resultaram de um longo trabalho de emancipação das classes populares; neste processo, a burguesia foi passiva. A sociedade civil emergiu como Esfera Pública Não-Estatal;

a) há uma crise estatal vista do ângulo do bloco dominante. Essa crise coagulou-se de forma expressiva na Constituição de 88, que balizou o campo da luta social, adotando uma série de direitos sociais. Instituiu o conflito (não o consenso), retomou aspirações que a sociedade guardou em si, atropeladas pelo golpe de 64: a reforma agrária, por exemplo.

Assim, em 1989, o arcabouço da revolução passiva e das contradições não-resolvidas, quase foi abaixo.

"Quando se desenrolavam as eleições diretas para a presidência da República (outubro de 1989) já se havia alcançado no país, finalmente, um consenso básico: todas as forças políticas e as elites empresariais, intelectuais, etc. reconheciam que o Brasil não vivia apenas uma crise econômica conjuntural. Tratava-se de crise mais profunda e estrutural que estava sinalizando o esgotamento do modelo de desenvolvimento responsável pela complementação tardia do programa tecnológico e organizacional da Segunda Revolução Industrial...

Em 1990, estava preparado o clima ideológico e programático no qual se inspiraria o governo Collor (1990-1992) e, muito particularmente, seu programa econômico:

Reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa, abertura comercial; liberação de preços; desregulamentação salarial, e sobretudo, prioridade absoluta para o mercado". (Fiori)

Neste cenário, as elites quase saíram da revolução passiva para um "quase cesarismo" com Collor (uma forma messiânica de poder). O Governo Itamar não alterou, no fundamental, a política do governo que lhe antecedeu.

Os anos 93 e 94 seriam decisivos: conformariam uma única conjuntura política que se inicia com o plebiscito sobre o sistema de governo em abril 93, passa pela reforma constitucional e culmina com as eleições gerais de outubro de 1994. Uma conjuntura em que o tempo histórico poderia ser acelerado, mas também em que as novas condições de poder estariam permanentemente desafiadas pela ameaça hiperinflacionária. De novo, o enigma brasileiro foi recolocado como desafio e cenário.

Como sabemos, na Segunda metade dos anos 90, as elites construíram uma coalizão moderno conservadora, vitoriosa em 1994 e reeleita em 1998. Como ficou a reforma do Estado?

"A propaganda neoliberal elegeria justamente aqueles temas decisivos da area social como responsaveis pelo deficit publico e pelo 'excessivo'gasto estatal,atribuindo ao setor publico a condição de fonte única da corrupção e da ineficiencia.O neoliberalismo procederia como se o proprio Estado -com suas politicas compensatorias e de regulação- fosse o gerador da crise economica,donde a necessidade de desmontá-lo em beneficio da restauração da plenitude do mercado."(Nogueira)

Para Fco Oliveira, a Nova Republica,durante a decada de 80,é a preparacao para o ajuste estrutural realizado nos noventa,que possibilitou a hegemonia do Poder Executivo frente aos demais poderes,fenomeno que chama de Hiperpresidencialismo.A crise economica herdada do governo militar-autoritario é transformada,por meio de uma engenharia politica,em uma crise do aparelho do Estado e das instituicoes politicas em geral.A "real reforma do Estado" foi feita às nossas costas,segundo os seguintes passos:

Primeiro,abdicação da moeda nacional;

Segundo,as privatizações;

Terceiro,os acordos da divida externa;

Quarto,os cortes orçamentarios/redução dos deficitos

A reforma tributaria,que deveria ser a primeira,ficou por último.

Na analise do então Ministro Bresser Pereira,"A reforma do Estado,que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo,é uma resposta ao processo de globalizacao,que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar politicas,e principalmente à crise do Estado,que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70,mas que só assume plena definição nos anos 80.No Brasil,a reforma do Estado começou nesse momento,no meio de uma grande crise economica,que chega ao auge em 1990 com um episodio hiperinflacionario.A partir de entao,a reforma do Estado se torna imperiosa.(...)A reforma do Estado,entretanto,só se tornou um tema central no Brasil em 1995,apos a eleicao e a posse de FHC".

A Reforma do Estado

Na reforma do Estado,atraves da Proposta de Emenda Constitucional numero 173,encaminhada ao Congresso em 1995,a delimitação do tamanho do Estado está expressa nas ideias de "privatização,pubicização e terceirização".

O ministro Bresser Pereira fala do Estado do seculo XXI usando o conceito de Estado Social-Liberal.Entretanto,os fundamentos politicos deste tipo de Estado são:

- a mercantilização dos direitos sociais

- a retração do Estado de Direito;
- a instrumentalização dos direitos pelo mercado;
- o retrocesso na construção democrática e no exercício da cidadania.

Nesta perspectiva, a sociedade civil, no tocante à Reforma do Estado, é tida como um dos mecanismos de controle das ações do governo, fortalecendo a estratégia de desmonte das organizações coletivas. A sociedade civil é deslocada da esfera estatal e posta na racionalidade do mercado.

"As reformas do Estado no atual estágio do capitalismo mundial tendem para um desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais. (...) Nessa ótica, o Estado reestrutura-se assumindo uma forma organizativa cuja racionalidade espelha e reproduz a da empresa e, dessa forma, suas ações e políticas passam a orientar-se segundo um novo paradigma... As políticas públicas caracterizadas pela demanda social são, agora, moldadas pelo que politicamente pode o Estado oferecer, organizado segundo a lógica da esfera privada, segundo sua capacidade financeira para manter o projeto político que passou a ser produzido pelo Governo Collor e acentuou-se no Governo FHC. De fato, as políticas públicas formuladas para a área social, não são políticas sociais, são políticas econômicas, em geral, assemelhadas às sugeridas por conhecidos organismos multilaterais. Ocorre mudança de paradigmas das políticas públicas brasileiras: do paradigma da demanda social para o paradigma da oferta econômica" (Ferreti)

Como bem expressa Nogueira, "Falta política em nosso debate sobre o Estado, que não é tratado nem como instrumento de dominação, a expressar uma dada correlação de forças, nem como desdobramento vivo da sociedade, espaço no qual se condensam interesses e relações sociais, nem muito menos, como elemento de realização de determinadas aspirações e apostas comunitárias".

Este empobrecimento da questão do Estado - esta conversão economicista do Estado - é um produto histórico, filho do processo de revoluções passivas. A reforma do Estado, em curso, nos é apresentada como uma questão de custos e dimensões, marginalizando as reformas políticas necessárias.

"A batalha pela Reforma do Estado tem a ver com as ideias e os projetos a respeito de que a sociedade queremos. Não se trata, portanto, do Estado, mas da Sociedade: dos interesses que nela prevalecerão, da organização institucional e da cidadania que deverão nela vigorar, do padrão de desenvolvimento, justiça social, distribuição de renda e inclusão... Isso quer dizer que a reforma do Estado é o prolongamento de uma reforma democrática e social, pois se destina a reformular as relações entre o Estado e a Sociedade civil". (Nogueira)

Para Nogueira, "A crise do Estado no Brasil tinha raízes, era de longa duração e só poderia ser enfrentada a partir de múltiplas operações políticas e societárias, fundadas sobre consensos progressivamente consolidados. Tratava-se, portanto, de pôr em curso iniciativas direcionadas para recuperar a capacidade de coordenação e planejamento do Estado, para o que seria necessário tanto uma REFORMA ADMINISTRATIVA –de modo a adequar o aparato estatal ao imperativo de prestar com eficiência serviços públicos fundamentais, adquirir plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte aos atos do governo- quanto, acima de tudo, uma REFORMA DO ESTADO, de modo a passar em revista as práticas, as funções e as instituições políticas, bem como as relações Estado-Sociedade civil, cujo padrão histórico sempre foi de baixa qualidade. Em outros termos, a questão era política; dizia respeito à democracia, à criação de grandes consensos nacionais, à participação da cidadania, não apenas a um mero enxugamento administrativo.

A reforma do Estado só pode ter um sentido geral; desprivatizar o Estado, de modo a colocá-lo à serviço dos interesses da sociedade, democratizar seu controle e responsabilizá-lo. Nada mais superficial e diversionista do que a redução da questão ao seu aspecto quantitativo ou imediatamente administrativo. Enfim, um projeto que converta as ações estatais em ações efetivamente públicas e estabeleça o controle delas pela sociedade. Disso depende a multiplicação dos espaços societários favoráveis ao nascimento e à expansão de novas formas de solidariedade, cooperação e participação democrática".

Democratização do Estado

Dentro desta perspectiva de democratização do Estado, como ampliar a democracia? Como operar efetivamente a possibilidade de participação das cidadãs?

Há várias formas de participação: nos partidos, nos sindicatos, associações, ONGs, etc. Formas de participação que não são apenas eleitorais. Além de votar, é necessário controlar os eleitos e influir para que a representação se cole às mudanças da sociedade. Portanto, a necessidade das formas de democracia direta.

Tivemos três grandes momentos de participação popular de cidadania ativa nos últimos 15 anos:

O movimento pelas "diretas já", em 1984;

A campanha presidencial de 1989;

O movimento de impeachment de 1992;

Foram expressões de participação por canais não representativos formais, mas por canais de organização popular de rua, comícios e passeatas, modalidades de participação direta. Este é o caminho, sem desvios, da cidadania ativa.

O ano de 1999, sob o ângulo de baixo, caracteriza-se pela retomada das mobilizações populares (marchas, paralizações, etc) e, sob o prisma de cima, pelo aprofundamento da crise política/econômica e social. Traçando uma conjuntura dinâmica para os anos 2000.

Em um projeto de democratização, as políticas sociais devem ser financiadas pelo Estado, pois, têm uma dimensão pública. Mas a gestão das políticas sociais pode não ser feita apenas pelo Estado, pela burocracia estatal, de cima para baixo. Deve ser implementada por setores da sociedade civil, de baixo para cima.

As políticas de saúde/educação/transportes/moradias/etc, poderiam ser geridas pelos seus executores diretos (médicos e demais profissionais da área da saúde) e, sobretudo, pelos usuários. Há uma questão de princípio: a criação de mecanismos de gestão coletiva, de baixo para cima, mecanismos públicos mas não necessariamente burocrático-estatais em sentido estrito, canais incentivadores do aumento da participação popular nas tomadas de decisões e na execução das políticas.

Assim, teremos a esfera pública não-estatal, o espaço público democrático. Este é o verdadeiro termômetro para averiguar um processo efetivo de democratização do Estado.

Em um contexto de reforma democrática e social, de grande participação popular os Conselhos poderão, então, assumir plenamente todas suas virtualidades e possibilidades.

Nesta perspectiva, os Conselhos/Comissões poderão ter as condições para desenvolverem suas virtualidades /possibilidades de vocação hegemônica, superando o caráter corporativo/econômico. Contudo, desde já, é fundamental que estas instituições comecem a definir e atuarem segundo suas possibilidades mais abrangentes, enquanto instrumentos reais de democratização e participação popular. São, na verdade, atores fundamentais deste processo.

Neste sentido, o MANUAL do Conselheiro, elaborado em cima da reflexão das atividades formativas do Programa CC, traz elementos fundamentais:

A) Papel e autonomia dos movimentos sociais:

“A PARTICIPAÇÃO NAS COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE TRABALHO E EMPREGO, DEVE SER NO SENTIDO DE GARANTIR A AUTONOMIA DAS REPRESENTAÇÕES E O RESPEITO ÀS SUAS POSIÇÕES, EVITANDO A DEFESA DE

INTERESSES CORPORATIVOS. A REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES, POR SUA NATUREZA, DEVE REPRESENTAR OS INTERESSES DA SOCIEDADE E DO POVO”

B) Mov. Sociais e projeto de sociedade

“A PARTICIPAÇÃO NAS COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE TRABALHO E EMPREGO DEVE SER NO SENTIDO DE EXERCITAR PRINCÍPIOS E VALORES DE UMA NOVA SOCIEDADE, BASEADOS EM UMA NOVA ÉTICA SOCIAL, POLÍTICA E ECONÔMICA. ALÉM DISSO, DEVE CONTRIBUIR PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE SEM EXPLORAÇÃO, AVANÇANDO A DEMOCRACIA E GARANTINDO OS DIREITOS DA MAIORIA”

C) O Estado e a cidadania

“A participação nas comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego deve ser no sentido de garantir que os bens gerados pela sociedade retornem à população, através do acesso a estes bens, sem discriminação. Neste sentido, deve contribuir para a democratização do Estado e a diminuição dos privilégios”.

D) O Estado que queremos

‘A PARTICIPAÇÃO NAS COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE TRABALHO E EMPREGO DEVE SER NO SENTIDO DE CONTRIBUIR PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA, INCLUSIVE NO ESTADO. FISCALIZANDO E APRESENTANDO PROPOSTAS PODEMOS CONTRIBUIR PARA O FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL E COLOCAR O ESTADO A SERVIÇO DA MAIORIA’

E) Políticas públicas e políticas sociais

“A PARTICIPAÇÃO NAS COMISSÕES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE TRABALHO E EMPREGO DEVE SER NO SENTIDO DE GARANTIR A PRIORIDADE PARA A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MANEIRA PARTICIPATIVA E TRANSPARENTE, COM A CRIAÇÃO DE CANAIS ONDE AS REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE POSSAM EXPRESSAR SUAS IDEIAS E INTERESSES”.

E) Uma forma de democratizar o Estado: Os conselhos de políticas públicas

“a participação nas comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego deve ser no sentido de fortalece-las como conselhos de políticas públicas permanentes, deliberativos e paritários, democratizando, assim, o Estado. Os conselhos devem atuar conjuntamente, sem esquecer nunca da mobilização popular que garanta e legitime as decisões tomadas”.

Esta é a perspectiva estratégica posta para estes instrumentos políticos. Sua participação em fóruns estratégicos de desenvolvimento, a nível local/estadual/regional e nacional, articulados horizontalmente para elaboração e decisão em termos de políticas públicas, é um elemento fundamental na construção de um desenvolvimento solidário e auto-sustentável.

Desenvolvimento solidário e auto-sustentável

Esta é a perspectiva estratégica posta para estes instrumentos políticos. Sua participação em fóruns estratégicos de desenvolvimento, a nível local/estadual/regional e nacional, articulados horizontalmente para elaboração e decisão em termos de políticas públicas, é um elemento fundamental na construção de um desenvolvimento solidário e auto-sustentável.

Nesta linha, nas atividades formativas do Programa CC surgiu um outro ponto muito importante: a relação entre conselhos, desenvolvimento integral e poder local/espço público.

Há uma relação forte entre a crise do Estado, a emergência de novos atores na Sociedade civil e as novas condições de gestão da coisa pública. A crise de Estado assume vários aspectos: uma crise financeira, a incapacidade do Estado em dirigir o processo de desenvolvimento, os novos atores que questionam o Estado e, também, o abandono político das cidades pelas elites dominantes. As cidades são o palco de ação dos atores sociais.

Como diz Milton Santos, no globalitarismo, "as cidades se identificam com a nação." São, portanto, palcos privilegiados de construção de Projeto nacionais.

A mudança na relação Estado/Sociedade civil indica uma crise das formas de representação, em que os setores populares participam ativamente

das políticas de participação democrática, sobretudo, onde temos Administrações Populares.

O espaço público não-estatal expressa o movimento da sociedade civil participando da gestão do Estado, na cidade e no Estado nacional.

Vera S. Teles, analisando a questão do espaço público, elaborou de modo amplo a problemática Estado/sociedade. "Nos últimos anos, vem sendo construída uma trama social formada por movimentos sociais, organismos de representação de interesses e entidades civis. É uma rede associativa tão ampla quanto plural, multifacetada e descentralizada... é uma trama que vai como que mapeando e explicitando campos diversificados de conflito. Fazendo circular a linguagem dos direitos, desprivatiza carencias e necessidades, demandas e aspirações, ao projetá-las no cenário público... Essa é uma maneira possível de interpretar a dinâmica política que vemos e processando na vida das cidades. Por exemplo, nas relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado, deslocando práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo em formas de gestão que se abrem à participação popular e a formas de negociação em que demandas e reivindicações estabelecem a pauta de prioridades e relevância na distribuição dos recursos públicos, bem como a ordem das responsabilidades dos atores envolvidos; na reivindicação e usos das 'leis da cidade', em que movimentos organizados e entidades civis ou simplesmente cidadãos mobilizados parecem realizar o que Habermas chama de soberania popular descentralizada e pluralizada, em espaços públicos múltiplos e diferenciados...

"Tudo isso é muito fragmentário e descontínuo, as conquistas são incertas, processam-se em um terreno minado por práticas autoritárias e excludentes e não atingem muitos (na verdade, as majorias) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social e política. Mas é na

articulacao entre movimentos sociais e praticas associativas,direitos e espacos publicos democraticos,que se pode ver registros de uma sociedade civil em formacao.E é por este angulo que se pode repensar e redefinir as relacoes entre Estado e sociedade.Não se trata de recusar o papel do Estado em nome de supostas virtudes empreendedoras(na versao liberal) ou libertaria(na versao de esquerda) da sociedade civil.Trata-se,sim,de construir entre Estado e sociedade,a interface dada por arenas ublicas que possibilitem a negociacao democratica das regras da equidade nos usos dos recursos publicos dos quais dependem economia e sociedade".

"Como mediacao construida entre Estado e sociedade,esses espacos permitem tornar a gestao da coisa publica permeavel às demandas ,aspiracoes e temas emergentes na sociedade civil,retirando do Estado o monopolio exclusivo na definicao de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade.E isto significa um outro modo de se construir uma nocao de interesse publico...

"E é isso que está em jogo na questao da descentralizacao e municipalizacao do poder.Na enfase atual dos poderes locais,há uma combinacao de varios processos e que talvez ainda precisam ser melhor compreendidos.De um lado,a redefinicao do papel do Estado como poder normativo e regulador da vida social,vem colocando no debate publico as exigencias de uma modernizacao que seja conjugada com a sua democratizacao,abrindo-se aos espacos plurais,renovados e ampliados de representacao e articulacao com a sociedade civil.Por outro lado,depois de decadas de urbanizacao acelerada que construiu uma rede urbana tao ampla quanto diferenciada e desigual ,as cidades ganham uma nova centralidade pela convergencia,virtualmente explosiva e em alguns casos quase ingovernavel,de problemas,necessidades,carencias e conflitos que escapam às solucoes

formuladas nos termos de políticas e instituições centralizadas na esfera do Estado...É na convergência desses (e outros) problemas que se arma o desafio de se construir arenas públicas de participação, representação e negociação, que viabilizem uma gestão da coisa pública que tenha como parâmetro o reconhecimento e universalização dos direitos".

L.E. Parreira analisa a perspectiva dos Conselhos/Comissões a partir do potencial estratégico.

Em "o desenvolvimento local como promessa", Parreiras formula a ideia do papel das CER e sua relação com o desenvolvimento local.

Atores sociais e projetos de desenvolvimento

As iniciativas de geração de trabalho e renda aumentaram a consciência a respeito do papel dos governos municipais na elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento local. Contudo assinala que "Esse engajamento dos governos municipais em ações de natureza empreendedora, com caráter econômico, não é contínuo, nem um fenômeno generalizado no conjunto dos municípios brasileiros, nem, quando acontece, costuma mostrar uma clara definição programática. Antes, pelo contrário, o usual consiste em se ter iniciativas esparsas, isoladas, muitas vezes sem continuidade temporal

" Para Parreiras, "A qualidade da participação de uma ampla gama de atores sociais e, em realidade, a principal variável a influir na consistência e na permanência de um determinado projeto de desenvolvimento local...A estrutura institucional dos conselhos estaduais/municipais de emprego parece permitir que se alimente a expectativa de se vir a ter uma política deste tipo...". Parreiras problematiza a institucionalidade e avalia o "potencial inexplorado" dos conselhos/comissões e apresenta algumas propostas:

"as comissões municipais(CM) precisam ser capacitadas e aparelhadas para encomendar a analisar diagnosticos e planos de desenvolvimento local.

A CM passaria a ter como funcao,alem das atuais,e como requisito das mesmas a de animar a constituicao e o funcionamento de um forum municipal que congregasse aqueles atores relevantes para a finalidade de montar e acompanhar o plano de desenvolvimento local.

Este ultimo ponto,pode-se considerar,está implicito nas competencias atuais.Contudo,sem a capacitacao e os recursos mencionados,não há como atualizar essa funcao,hoje latente nas atribuições e das Comissoes.

Assim sendo,resumindo o argumento,as CM devem ser adequadamente capacitados em metodologias de diagnostico e desenvolvimento local,para desempenhar um protagonismo que vai muito alem do papel que hoje possuem.Isto,na realidade,parece ser sua vocacao natural em funcao do desenho institucional que apresentam".

A CUT ,mais recentemente,iniciou uma reflexão sobre a questao do desenvolvimento."O debate atualmente travado entre os diferentes grupos do atual governo sobre a retomada do desenvolvimento não sinaliza na direcao da retomada de um crescimento sustentado e com distribuicao de renda.

As alternativas tradicionais também não tem demonstrado resultados satisfatorios.O Proger,o Pronaf,o seguro desemprego e a formacao profissional,adotados nos anos 90,tem um alcance bastante limitado.

Nova concepção de desenvolvimento

Por fim,a CUT vem debatendo a necessidade de pensar novas formas de promocao do desenvolvimento."Uma estrategia de ampliacao de oportunidades de trabalho passa por poliiticas nacionais de expansao e

fortalecimento do emprego mas, sobretudo, pela promoção de novos padrões de desenvolvimento local e regional que viabilizem processos sustentáveis de crescimento econômico e distribuição de riqueza. Daí a centralidade que as formas de desenvolvimento local, sustentável e solidário vêm ocupando na agenda dos setores populares como processos de inclusão qualificada e de distribuição de renda.

A construção desta nova concepção de desenvolvimento demanda um intenso processo de formação de dirigentes e técnicos que os torne capazes de gerir uma política neste terreno, incorporando temas e práticas ainda não muito comuns a maioria de nossas organizações - formação profissional, gestão de organizações comerciais e financeiras, mercado e comercialização, cooperativismo e autogestão, etc. ".

Portanto, as propostas da CUT para um novo projeto de desenvolvimento no Brasil, voltado prioritariamente para a geração de emprego, vem de encontro as necessidades de atualização do potencial ou da vocação hegemônica das Comissões/Conselhos, ao demandarem a necessidade de novas políticas e instituições públicas e populares; políticas públicas para economia solidária e, uma reflexão sobre o papel do Estado, no sentido de sua "desprivatização"

São novos desafios para o sindicalismo que implicam transformações profundas em diversos níveis, por exemplo, um dos maiores situa-se no campo da cultura:

"O sindicalismo age como se cultura e política fossem duas esferas separadas. Não tem consciência de seu mandato cultural. Na contra-ofensiva do capital, o desenvolvimento da micro eletrônica comporta uma extensão da indústria da consciência, cujas consequências últimas ainda não podemos prever totalmente, sobretudo, no que diz respeito as mudanças de mentalidade e opinião. Nesta perspectiva, o sindicalismo não pode mais continuar na linha de

uma politica cultural tradicional.Os sindicatos do futuro terao um desafio estrategico: desenvolver uma sensibilidade cultural que terá papel decisivo a nivel existencial e politico.

"Combater a hegemonia reinante do individualismo implica construir uma cultura solidaria,abrir-se a um conjunto de novos sujeitos,ate entao estranhos a cultura sindical.Esta abertura traz um confronto com culturas que não faziam parte do universo sindical,mas que trazem novos valores e horizontes.Esta nova solidariedade porta novas perspectivas para o sindicalismo,uma nova etica para configurar a identidade do sindicalismo do seculo XXI"(Claudio Nascimento).

Bibliografia:

- Coutinho,C.Nelson."Gramsci".Civ.Brasileira,1999.
- Nogueira,Marco Aurelio.As Possibilidades da Politica.Idéias para a reforma democratica do Estado.Paz e Terra.1998
- Pós-neoliberalismo II.Editora Vozes.1999
- Maria da Conceicao Tavares / Jose Luiz Fiori.Desajuste global e modernizacao conservadora.Paz e Terra.1996
- Afinal,que pais é este? (Carlos Nelson Coutinho,etc).DP&A editora.1999
- Maria da Conceicao Tavares.Imperio,Territorio e Dinheiro.In: Estado e moedas no desenvolvimento das nações.Jose Luiz Fiori(org.).Editora Vozes.1999.
- Francisco de Oliveira.Entre a terra e o ceu: mensurando a utopia?.Democracia Viva/Revista do IBASE,agosto 1999.

-Celso Ferreti/Joao dos R. S.Junior.Diretrizes Curriculares para a Educacao Profissional de nivel tecnico MEC/CNE:as orientacoes politicas educacionais para preparacao para o trabalho em uma sociedade sem empregos.Mimeo.

-Claudio Nascimento.Sindicato cidadao e formacao para cidadania.Caderno Educacao e Sindicalismo.Programa Integral/CUT.1998

-Manual dos Conselheiros das comissoes estaduais e municipais de trabalho e emprego.Programa Formacao Integral/CUT.1998

-Milton Santos.Tecnica Espaco tempo.Globalizacao e meio tecnico-cientifico informacional.Editora Hucitec.1994

-Vera S.Teles.Sociedade Civil,Direitos e Espacos Publicos.Polis,n.14/1994

-Luiz E.R .Parreiras. O Desenvolvimento local como promessa.ENAP.Digit.Ago/97

-Desafios no limiar do seculo XXI.Sindicato e relacoes de trabalho.Debate e Reflexoes.Escola Sindical São Paulo/CUT.1998

-Perspectivas para o movimento sindical.A crise brasileira no final do seculo XX.Debate e Reflexoes.Escola Sindical São Paulo/CUT.1999

-Sindicalismo e Economia Solidaria.Reflexoes sobre o projeto da CUT.1999