

ESFERA PÚBLICA OU ESFERAS PÚBLICAS*?

Vanessa Fontana**

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a partir da teoria multicultural os caminhos que a democracia tem tomado, tendo especialmente como perspectiva o alargamento da representação. Nesse quadro, o processo democrático é aprofundado e expandido a partir da presença das reivindicações de grupos que até então não estavam presentes, implicando na desconstrução da teoria democrática, que pensava na representação parlamentar como a única forma possível. Com a entrada de outros atores nesse espaço político, ocorre uma redefinição da esfera pública e uma reconfiguração dos processos participativos, especialmente aqueles ligados aos processos de tomada de decisão, como os Conselhos Gestores que, ao funcionar como esferas deliberativas podem formular políticas públicas na área do trabalho e fiscalizá-las.

Introdução

Este texto tem como objetivo analisar os caminhos que a democracia tem tomado, com perspectiva especialmente no alargamento da representação. Como exemplo, um conjunto de grupos que se encontram numa situação de exclusão porque estão desempregados ou não atendem às “demandas do mercado”, por enfrentarem problemas relacionados a sua identidade de trabalhador (SENNET, 2003, p. 164) e/ou pelo processo de estigmatização que sofrem quando não conseguem entrar para o mercado formal de trabalho.

Nesse quadro, o processo democrático precisa ser aprofundado e expandido a partir da presença das reivindicações de grupos que até então não

* Este artigo foi apresentado no Encontro da ABCP

**Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Coordenadora de Ciência Política - Uninter. E-mail: vanessadesouzafontana@hotmail.com

estavam presentes, implicando na desconstrução da teoria democrática que pensava na representação parlamentar como a única forma possível. Com a entrada de outros atores nesse espaço político, ocorre uma redefinição da esfera pública e uma reconfiguração dos processos participativos, especialmente aqueles ligados aos processos de tomada de decisão, como os Conselhos Gestores, que, ao funcionarem como esferas deliberativas, podem formular políticas públicas e fiscalizá-las.

A literatura tem ressaltado as características dialógicas dos Conselhos, a idéia da transparência das discussões, afastando em tese, o fantasma da cooptação e do clientelismo, traços da cultura política brasileira. Os Conselhos são compreendidos como um caminho para a reforma democrática do Estado, ao realizarem uma importante função pedagógica na construção da democracia participativa e de uma atuação cidadã (Ver DRAIBE, 1989, p.36; ESMERALDO e SAID, 2002, p. 252; FUKS, 2002, p. 253; RAICHELIS, 2000, p. 132; TATAGIBA, 2002, p. 54-55).

Nesta dimensão, o primeiro passo é analisar em termos teóricos as mudanças ocorridas na democracia e na representação com a participação da sociedade civil a partir dos sindicatos e de segmentos excluídos ou estigmatizados pelas políticas públicas e, portanto, da esfera pública. Minha preocupação em relação ao processo democrático deriva das desigualdades existentes na distribuição de recursos políticos, como apontado por Dahl: educação, dinheiro, *status*, prestígio, informação, conhecimento e posição, fazendo com que alguns cidadãos tenham mais capacidade de influenciar a política, as ações governamentais e as decisões do que outros, o que viola a democracia (DAHL, 2001, p. 195-196).

Deste modo, a partir da experiência vivida pelas organizações iniciadas na década de 1970, no Brasil, teve como reflexo na década de 1990, à percepção da necessidade de fortalecimento da sociedade civil para que ela pudesse influenciar nas políticas públicas, ampliando os espaços de participação da sociedade para além dos tradicionais formatos representativos de intermediação política¹. Um desses mecanismos foram os Conselhos gestores setoriais, que passaram a atuar nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) como formuladores e fiscalizadores das políticas públicas na área de assistência social, saúde, educação, trabalho, entre outras.

No sentido específico da área trabalho, a forma de o governo federal participar do Sistema Nacional do Emprego no Brasil, foi por meio do Ministério do Trabalho, com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT foi instituído a partir da Constituição Federal de 1988, funcionando como um fundo de seguro-desemprego para remunerar as pessoas que se encontravam temporariamente sem trabalho. Em 1990, a partir da Lei nº 7.998 de 11/02/1990, reformulou-se a utilização do FAT com o objetivo de também financiar programas

1. Ver Doimo (1995, p. 210).

de desenvolvimento econômico. O responsável por esse fundo é o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que buscou, com base na Convenção nº 88, da Organização Internacional do Trabalho, garantir a participação da sociedade organizada na administração do Sistema Público de Emprego².

Em âmbito federal, a bancada dos trabalhadores é composta pela Central Geral dos Trabalhadores, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e pela Social Democracia Sindical. A bancada dos empresários é composta pela Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras. A bancada do governo federal é formada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Previdência Social, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Banco Nacional de Desenvolvimento.

A partir da composição do Conselho aqui apresentada, há dois problemas a serem refletidos: o primeiro é o posicionamento de grupos e organizações dentro desses espaços de representação construídos como forma alternativa de gestão dos assuntos públicos, como o Conselho, o que gera uma tensão entre esses espaços e o Legislativo (ver RAICHELIS, 2000, p. 85). Esse tipo de conformação acabou provocando uma situação paralela às grandes estruturas de poder, como os partidos políticos, o parlamento e até mesmo o Executivo, inserindo, no processo decisório, a apresentação de interesses de grupos que até aquele momento não se apresentavam na esfera pública. O segundo problema é refletir a questão social da desigualdade referente à situação do desemprego ligada a condições sociais particulares, como a dos negros, das mulheres, dos portadores de necessidades especiais, da discriminação etária e dos que se encontram na informalidade³. Neste cenário, a questão é demonstrar, em termos teóricos, a importância de espaços alternativos de representação como o Conselho Federal do Trabalho⁴, como “esfera pública forte”, por ter poder deliberativo, ao menos, no nível formal aqui analisado.

Das questões acima, podemos apresentar três problemáticas a serem investigadas: a) refletir o Conselho em termos teóricos, como esfera pública forte, por ter poder deliberativo, a exemplo do Legislativo; b) apontar a importância em termos teóricos da presença dos grupos excluídos⁵ no Conselho, como esfera pública decisória; c) refletir as transformações e o fortalecimento da sociedade civil brasileira no campo das relações de trabalho.

2. Resolução nº 80 do Codefat 19/04/1995.

3. De acordo com Luciano Gallino, o setor informal é compreendido como uma área em que as condições de trabalho são pré-modernas ou pré-formais. “Un área donde no existe ningún tipo de legislación estatal, sin sindicatos (exceptuando algunos proyectos en fase de planificación), no existe contrato acerca del salario o del horario de trabajo; no hay reglamentaciones medioambientales. Un área donde todas las personas están solas en la tarea de procurarse una vida decente o simplemente sobrevivir” (GALLINO, 2002, p. 10-11).

4. Para evitar a citação contínua do termo Codefat, adotei o termo Conselho Federal do Trabalho.

5. Compartilho do termo exclusão de Robert Castel, entendido como aqueles que são dissociados, desqualificados, invalidados sociais ou para usar seu termo, simplesmente, desfiliaados (CASTEL, 1998, p. 26).

Nesse sentido específico, buscando desenvolver esses três problemas, o trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e uma conclusão. Na primeira seção, discuto a compreensão habermasiana de esfera pública e a crítica de Nancy Fraser a tal concepção. Na segunda seção, a importância do reconhecimento das desigualdades na esfera pública. Na terceira seção, realizo uma reflexão a respeito do sentido da exclusão do trabalho e a importância da ocupação das esferas públicas na área trabalho, bem como as transformações vividas pela sociedade civil, especialmente, em relação aos grupos mais excluídos.

Desdobramento da Esfera Pública

Hannah Arendt pensou a pluralidade humana como condição básica da ação e do discurso, sendo necessário um duplo aspecto para que os homens e mulheres se compreendam, da igualdade e da diferença, porque se assim não fosse, não haveria necessidade nem do discurso nem tampouco da ação. Mas ser diferente não significa ser outro. “A alteridade é, sem dúvida, aspecto importante da pluralidade; é a razão pela qual todas as nossas definições são distinções e o motivo pelo qual não podemos dizer o que uma coisa é sem distingui-la de outra” (ARENDR, 1981, p. 189).

É a partir desta perspectiva das diferenças, que pretendo refletir o Conselho como esfera pública e a pluralidade de identidades que podem ser apresentados nele. A categoria de esfera pública apresentada nos termos da pluralidade é indispensável para compreender a democracia e para pensá-la de uma perspectiva revisada. Levando em consideração isso, parto da crítica de Nancy Fraser à proposta de esfera pública de Habermas, que, segundo ela, não é satisfatória, pois ele idealizou uma esfera pública liberal em que os interesses privados⁶ foram excluídos e faltou a análise de outras esferas públicas não liberais. A autora examina especialmente quatro premissas do trabalho de Habermas: 1) a admissão de que a igualdade social não é uma condição necessária para a democracia política; 2) uma esfera pública compreensiva é sempre preferível a múltiplos públicos; 3) o discurso na esfera pública é restrito à deliberação do bem comum e a apresentação de interesses privados é indesejável; 4) uma esfera pública democrática necessita da separação entre sociedade civil e Estado (FRASER, 1996, p. 117).

Nancy Fraser repensa a primeira premissa de Habermas revisando a história e, segundo ela, é possível verificar que nem todas as pessoas tinham aces-

6. Há várias formas de se pensar o ingresso de questões privadas na esfera pública relacionadas à área trabalho, como o corporativismo e o neocorporativismo. Aqui nos aproximamos do conceito de Ernesto Laclau, que discute o universalismo e o particularismo em termos de uma reflexão da esfera pública, como dimensões inerradicáveis da construção das identidades políticas. Para o autor, o universal não tem conteúdo próprio, ele consiste na idéia de plenitude que emerge do particular, pois somente da negação do conteúdo particular ele se transforma em universal. O universal em si mesmo é vazio. É necessária uma relação entre ele e o particular, considerando diferentes contextos e o antagonismo (LACLAU, 1996, p. 33-34). A mediação entre particular e universal deve ser hegemônica, o que implica compreensão do universal como lugar vazio. A partir dessa relação ocorre a transformação das identidades tanto do particular como do universal.

so à esfera pública, pois as mulheres e os grupos étnicos estavam excluídos da participação. E uma condição para que a participação seja paritária é que as desigualdades sejam eliminadas.

Com relação ao segundo ponto, Nancy Fraser argumenta que Habermas pensou a esfera pública no singular. Para desconstruir a afirmação habermasiana, Fraser procurou refletir a estratificação e o igualitarismo multicultural presente nas sociedades.

Para Nancy Fraser, nas sociedades estratificadas, uma única esfera pública pode aumentar a desigualdade e a dominação, uma vez que os que se encontram numa posição de subordinação não têm espaço para deliberar. A historiografia demonstra que grupos de mulheres, negros, minorias sexuais e trabalhadores têm encontrado vantagens em se constituir como contra-públicos, constituindo identidades e discursos. Quando esses grupos assumem uma posição pública, eles constroem um potencial emancipatório, produzindo um contra-discurso que opera na formação de identidades e como uma resposta à exclusão gerada pelo discurso dominante. Em sociedades igualitárias multiculturalmente, além do discurso, é importante a formação de identidades livres na expressão, na associação, em seus valores e estilos culturais (FRASER, 1996, p. 122-123).

Ao repensar o terceiro argumento de Habermas, a autora problematiza o que é o bem comum, pois para ele, na esfera pública, as deliberações devem ser a respeito do bem comum e questões de ordem privada são indesejáveis. Mas o que é o bem comum? O que é um assunto privado? Existem diversos sentidos do que é privado e do que é público e somente os participantes podem definir o que é assunto público; por vezes, um assunto da esfera privada torna-se um assunto público (FRASER, 1996, P. 128).

Para discutir essa noção do privado e do público e como essas questões estão em disputa, como apresentado no pensamento de Fraser, podemos nos apoiar no exemplo histórico europeu e brasileiro.

No caso europeu, Eric Hobsbawn ressalta como, a partir da década de 1880, o livre comércio passou a sofrer pressão pelas demandas vindas dos trabalhadores quanto à segurança social, medidas públicas em relação ao desemprego e ao salário mínimo. O interessante da questão é que, aqueles que detinham o capital não podiam mais falar pelos trabalhadores, pois a partir daquele momento, os próprios trabalhadores encontraram mecanismos para impor suas demandas, organizando greves e uma grande pressão para conquistar o sufrágio universal (HOBSEBAWN, 2000, p. 119, p. 420-421). Assim, por meio do exemplo, fica claro que os trabalhadores europeus entraram na esfera pública e também passaram a construir o que se entendia por bem comum, levando suas demandas ao Estado.

Assim como no exemplo europeu, no caso brasileiro, também é possível refletir historicamente a respeito do aumento dos direitos de cidadania para os trabalhadores, processo por meio do qual o Estado, a partir de pressões, incorporou uma gestão mais democrática da sociedade. "Sob a pressão do de-

safo democrático, que não atuava sobre ele apenas na dimensão política, mas, sobretudo na social, procedeu-se o conjunto de transformações que induziram a reorientação do papel do Estado, a redefinição do privado diante da ordem pública e a intervenção legal no mercado de trabalho através da paulatina criação de um Direito do Trabalho” (VIANNA, 1978, p. 7).

O que Vianna analisou foi a construção do direito do trabalho no Brasil, demonstrando que esse direito rompeu com a noção de harmonia nas relações entre capital e trabalho ao,

[...] se opor a um mercado composto de sujeitos formalmente iguais ao fundar, como ente jurídico particular, a existência de um parceiro economicamente fraco – o vendedor da força de trabalho – faz prevalecer à substância sobre a forma. Isto é, reconhece a desigualdade real entre os compradores e os vendedores dessa mercadoria, rejeitando a igualdade legal como pressuposto único para a celebração de contratos de venda da força de trabalho (VIANNA, 1978, 20 - grifo no original).

Quando o operariado passa a contestar a forma econômica de exploração, o que ocorre é uma publicização de algo que era privado (o espaço da fábrica) e o Estado é pressionado a intervir sobre as condições em que deveriam se realizar a compra e venda da força de trabalho. O mercado de trabalho é colocado sob intervenção pública de forma parcial, regulamentando a jornada de trabalho, o trabalho do menor, das mulheres, férias e seguros (VIANNA, 1978, p. 28).

Por meio do exemplo histórico brasileiro e europeu, fica claro como a idéia do privado e do público ligada ao bem comum é um valor em disputa e, nesse caso, houve o reconhecimento do Estado da existência de um parceiro economicamente mais fraco, a partir de conflitos entre capital e trabalho e da apresentação não somente do trabalhador como categoria abstrata, mas de identidades específicas como a da mulher e do menor, que passavam por um processo de exploração mais acentuado⁷.

Nesse sentido, a categoria de Fraser para pensar o que é público, privado e o que é o bem comum é mais eficaz e contempla a infinidade de organizações sociais, bem como admite o conflito na construção dos assuntos discutidos na esfera pública, exatamente porque esses conteúdos estão em disputa política. Entendo que essa noção fortalece a concepção de democracia, por demonstrá-la a partir de interesses diversos.

7. Cabe acrescentar, como indica Céli Pinto (s/d, p. 9) que a garantia dos direitos seria uma forma de assegurar a existência de públicos múltiplos ou contra-públicos, no sentido de Nancy Fraser. O direito do trabalho historicamente construído no Brasil, que reconheceu o trabalhador como o ente mais fraco na relação entre capital e trabalho, está passando por um processo de redefinição no Brasil, especialmente a partir de 2004, em que se discutirá mudanças na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) como o fim do 13º salário, fim do abono de férias, não liberação dos 40% de multa no momento da rescisão de contrato, entre outros pontos polêmicos. A problemática referente à área trabalho seria o fim de direitos adquiridos e da desregulamentação das leis trabalhistas, o que se apresentaria como um problema a mais na organização de contra-públicos quando os direitos são suprimidos pelo legislativo.

Nessa mesma discussão, Habermas, ao contrário de Fraser, percebeu a interpenetração entre esfera pública e privada como uma mudança degenerativa na estrutura social da esfera pública burguesa, quando o Estado institucionalizou uma esfera pública politicamente ativa no processo de troca, que ocorre entre pessoas privadas, atribuindo *status* público aos grupos de interesses⁸. Segundo ele, com essa ampliação, ocorreu uma substituição de poder público por poder social, destruindo a separação entre sociedade e Estado. “Entre ambos e, ao mesmo tempo, a partir de ambos, surge uma esfera social repolitizada, que escapa à distinção entre o ‘público’ e o ‘privado’ [...]. A decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas está fundada na mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado” (HABERMAS, 1984, 170-171).

Para Habermas, a promessa de que todos teriam acesso à esfera pública acabou reforçando a tendência de os economicamente mais fracos se contraporem a partir de meios políticos. Ocorreram reformas eleitorais na Inglaterra, na França e na Alemanha, o que assegurou uma possibilidade formal de participação política das camadas mais pobres que,

[...] procuraram conquistar uma influência que deveria compensar politicamente a igualdade de oportunidades que é violada no setor econômico (caso um dia ela sequer tenha existido). A desvinculação da esfera pública frente aos interesses privados fracassou assim que as próprias condições em que deveria ocorrer a privatização dos interesses foram trazidas para a disputa dos interesses organizados. Os sindicatos não só formam no mercado de trabalho um contrapeso organizado, mas através dos partidos socialistas, pretendem influir sobre a própria legislação; os empresários, as forças conservadoras do Estado de modo geral, como eles têm sido desde então chamados, vão de encontro a isso com a imediata conversão de sua força social privada em força política (HABERMAS, 1984, 173-174).

Para Habermas, o Estado assumiu uma série de funções adicionais além da polícia, da justiça, dos impostos e das Forças Armadas, uma função estrutural de proteção, indenização e compensação dos grupos sociais mais fracos, como os trabalhadores, adquirindo a função inclusive de distribuição de renda (HABERMAS, 1984, p. 175).

Nessa concepção, as instituições sociais e estatais passam a sintetizar um único complexo de funções e essa interdependência tem expressão jurídica, rompendo com o sistema clássico de Direito Privado. Na área trabalho, os direitos coletivos ocuparam lugar do individual. “Os acordos coletivos entre associações de empresários e sindicatos [perderam] o seu caráter de Direito Privado em sentido estrito, [assumindo] diretamente um caráter de Direito Público [...]” (HABERMAS, 1984, p. 180).

8. Essa noção é aprofundada por Claus Offe (1989, p. 225).

Assim, na leitura habermasiana desses eventos, o Direito Privado é publicizado e o Direito Público, privatizado. O privado desaparece na esfera do trabalho social, porque o trabalhador é muito mais ligado a instituições do que a pessoas. Ao mesmo tempo, essas empresas assumem funções públicas ao construir moradias, parques públicos, escolas, bibliotecas e a profissionalização dos empregados, assim as empresas acabaram assumindo funções públicas. Com isso, a família também passou por transformações, deixando de assumir o risco do desemprego, dos acidentes e da velhice, porque essas questões passaram a ser tratadas pelo Estado (HABERMAS, 1984, p. 182-185).

Para Habermas, o modelo de esfera pública burguesa possuía uma separação rígida entre setor público e privado “[...] a esfera pública das pessoas privadas reunidas num público, que fazia a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade, era computada a ela mesma no setor privado. À medida que o setor público se imbrica com o setor privado, este modelo se torna inútil. Ou seja, surge uma esfera social repolitizada, que não pode ser subsumida, nem sociológica nem juridicamente sob as categorias do público ou do privado” (HABERMAS, 1984, p. 208).

O público cedeu lugar a outras instituições, em que os interesses privados são articulados coletivamente para que tenham configuração política.

A esfera pública [passou] a ser sobrecarregada com tarefas de compensação de interesses, que escapam às formas tradicionais de acordos e compromissos parlamentares; aí é que se pode ainda perceber a sua origem na esfera do mercado: - o acordo precisa ser literalmente ‘negociado’ através de pressões e contra-pressões, levando ao resultado apoiado imediatamente no equilíbrio precário de uma constelação de forças entre aparelho de Estado e grupos de interesses. As decisões políticas acabaram caindo nas novas formas de ‘barganhas’, que se desenvolveram ao lado das antigas formas de exercício do poder (HABERMAS, 1984, p. 208).

Para Habermas, ocorreu um deslocamento das competências, pois a integração do Estado e da sociedade sofre uma “concertação” de ordem temporária, que não passa pela esfera pública política institucionalizada do Legislativo. As associações subverteram o direito burguês de associação ao transformar interesses privados em públicos, fazendo com que a representação dessas associações, fossem entendidas como confiavelmente universais. Para Habermas, essas associações podem manipular a opinião pública e não são controladas por ela. Essas associações precisam se justificar perante a opinião pública, procurando assegurar compromissos assumidos não-publicamente. As organizações estão interessadas na “representatividade de seus membros na esfera pública”. Mas para Habermas, não é uma esfera pública representativa, mas sim uma esfera pública burguesa “refeudalizada”, ao contrário de uma esfera pública que funcionasse como o espaço da crítica (HABERMAS, 1984, 234-235).

Ligada a essa discussão da separação entre esfera pública e privada, apresenta-se ainda a discussão habermasiana que prevê a separação entre Estado e sociedade civil, que é o quarto ponto da crítica de Nancy Fraser ao argumento de Habermas. Para ela, essa premissa promove a noção de “público fraco”, aquele que discute, mas não toma decisões e, “público forte”, aquele que discute e toma

as decisões, como o parlamento. No entanto, o parlamento é uma esfera pública dentro do Estado, assim a separação entre Estado e sociedade civil não é nítida e se assim for concebida, ela incapacita formas de autogoverno, uma coordenação interpública e uma política com *accountability* que são essenciais para uma sociedade democrática e igualitária (FRASER, 1996, p. 136).

Desse ponto de vista, a concepção de esfera pública descrita por Habermas, de acordo com Nancy Fraser, não é adequada para criticar a democracia nas sociedades pós-socialistas e isso pode ser resumido em quatro argumentos: 1) a concepção de esfera pública requer a eliminação da desigualdade social; 2) uma multiplicidade de públicos é preferível a uma única esfera pública tanto em sociedades estratificadas quanto igualitárias; 3) a esfera pública deve incluir e não excluir os interesses, os assuntos que os burgueses ou que a ideologia dominante rotula como privado; 4) a concepção de “público forte” e “fraco” e o seu reconhecimento ajudam a melhorar a relação entre ambas.

Como contraponto às propostas habermasianas, Nancy Fraser propõe quatro caminhos a serem percorridos em uma outra linha teórica a respeito da esfera pública: 1) apresentar que a desigualdade social corrompe os processos deliberativos nas sociedades pós-socialistas; 2) demonstrar como a desigualdade afeta as relações entre os públicos que são empoderados de uma forma diferenciada e como isso pode gerar subordinação; 3) discutir porque algumas questões são apresentadas como privadas; 4) demonstrar como o caráter subalterno de algumas esferas públicas revela uma “opinião pública” de força prática ao fazer com que suas ideias, propostas e interpretações circulem (FRASER, 1996, p. 137).

Neste trabalho, seguiremos os caminhos apontados por Fraser, com o conceito de contra-públicos, que é importante para refletir a emergência de grupos que se encontram em situação de exclusão econômica e social, cuja identidade é gerada a partir desse quadro de não-pertencimento, demonstrando que a desigualdade, quando não reconhecida e transformada, corrompe os processos de deliberação democráticos, e para usar os termos de Dahl, viola a democracia.

Contra-públicos e o Reconhecimento da Desigualdade

O problema da desigualdade social é nítido, mas para enfrentar tal situação é necessário que a desigualdade seja reconhecida. Essa questão também é tratada em termos teóricos por Fraser (2001), que defende a relação entre a “política cultural da diferença” com a “política social da igualdade”. A autora denomina esses conflitos de pós-socialistas, em que identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo para a mobilização política.

A autora procura elucidar a relação entre reconhecimento e redistribuição, analisando as desvantagens econômicas e o desrespeito cultural e, a partir desta relação, compreender os dilemas políticos que surgem quando se procura combater as duas injustiças ao mesmo tempo. O que Fraser busca responder é: em que circunstâncias uma política de reconhecimento pode apoiar uma política de redistribuição?

Esta problemática é extremamente pertinente para responder as questões que apresentamos em relação às complexidades referentes ao mundo do trabalho, ao reconhecer a categoria trabalhadora como o ente mais fraco da relação com o capital; a outra é a questão ligada à mulher, aos negros, aos portadores de necessidades especiais, aqueles que sofrem discriminação étnica, ao setor informal da economia; enfim as desempregadas e os desempregados que precisam do reconhecimento da desigualdade para que ocorra um processo de reconhecimento não só identitário, mas também de redistribuição econômica.

Para avançar na abordagem teórica da questão, apresento a conceitualização que Fraser faz da redistribuição e do reconhecimento como distintos de justiça e formula o dilema da redistribuição versus reconhecimento. Para ela, os movimentos sociais se mobilizam ao redor de diferenças que possuem inter-relação, contestando uma série de injustiças em que demandas por mudança cultural misturam-se com demandas econômicas.

Para esses dois problemas, a autora oferece duas estratégias: primeiro, quanto à injustiça econômica, implicaria numa reestruturação econômica, como redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho e que as decisões sobre investimentos sejam tomadas a partir de decisões democráticas. A resultante dessas novas posturas seria a redistribuição. A segunda estratégia envolveria mudanças de ordem cultural, a partir de uma avaliação positiva das identidades, valorizando a diversidade cultural, incluindo assim os grupos marginalizados e a transformação dos padrões sociais de representação. Com tais políticas, a resultante seria o reconhecimento.

No esquema analítico de Nancy Fraser, reconhecimento pode estar ligado ao procedimento de redistribuição, mas é preciso avaliar a relação entre demandas por reconhecimento que buscam sanar injustiças culturais, e reivindicações por redistribuição, cujo objetivo é reparar injustiças econômicas. Fraser procura compreender as interferências mútuas que podem ocorrer quando as duas demandas surgem ao mesmo tempo.

As atuações de grupos que buscam reconhecimento de suas identidades procuram promover suas especificidades, o que gera a diferenciação entre os grupos. E as demandas redistributivas procuram abolir arranjos econômicos que levam grupos a terem especificidades, assim a demanda é por homogeneidade. Logo, as buscas por políticas por redistribuição e reconhecimento aparentam ter fins contraditórios e isso gera uma tensão que ela denomina de dilema do reconhecimento versus distribuição, à medida que pessoas que se encontram em situação de injustiça cultural e injustiça econômica têm necessidade tanto de reconhecimento como de redistribuição (FRASER, 2001, p. 254).

Neste caso, é possível afirmar que, historicamente, movimentos de classe, aqui entendidos como um modo de diferenciação social arraigado na estrutura político-econômica da sociedade, ao não abolir o capitalismo, adotaram estratégias reformistas, buscando o reconhecimento de sua "diferença" dentro do sistema, aumentando o seu poder e apoiando demandas, estabelecendo um quadro que a autora denomina de busca por redistribuição afirmativa, uma vez

que suas diferenças são oriundas da economia política e assim se comportam como contra-público (FRASER, 2001, p. 255).

Há também outra característica nessa concepção teórica, que são as coletividades que sofrem injustiças não de ordem econômica, mas sim de não reconhecimento cultural. A resposta para tal quadro é o reconhecimento cultural. Tal relação pode ser demonstrada a partir das coletividades negras, que sofrem um modo de diferenciação presente na estrutura cultural excludente. Ainda nesse quadro analítico, apresentam-se as coletividades ambivalentes, ou seja a combinação entre características de classe explorada culturalmente e economicamente. As expressões desse caso são as questões relativas a gênero e “raça”. “Embora cada uma tenha peculiaridades não compartilhadas pela outra, ambas englobam dimensões político-econômicas e culturais valorativas. Gênero e ‘raça’, portanto, implicam redistribuição e reconhecimento” (FRASER, 2001, p. 259).

A questão que se apresenta, como exemplo, é como abolir diferenciações de gênero e “raça” e, ao mesmo tempo, valorizar sua especificidade. A solução apresentada por Fraser é a adoção de “estratégias afirmativas” e “transformativas”, simultaneamente. A primeira consiste na correção de resultados indesejáveis, mas sem tocar em seu fator gerador que é o conteúdo dessas identidades. A segunda consiste na reestruturação dos fatores que reproduzem a diferenciação, a partir da desconstrução da estrutura cultural valorativa, elevando a auto-estima e modificando a percepção que se tem da individualidade (FRASER, 2001, p. 259-267).

A lógica que subjaz as ações de “redistribuição afirmativa”, que visa solucionar injustiças econômicas, deixa a estrutura intacta e assim ela permanece gerando desvantagens de classe. As realocações devem ser frequentes e as classes podem ser vistas como privilegiadas e isso pode criar injustiças de reconhecimento. As “estratégias transformativas”,

combinam programas universalistas de bem-estar social, impostos progressivos, políticas macroeconômicas voltadas para a criação de pleno emprego, um setor público grande, propriedade pública e/ou coletivamente significativa e tomada de decisões democráticas sobre prioridades socioeconômicas básicas. Tentam garantir acesso a emprego para todos, enquanto tendem a desligar as parcelas de consumo básico do emprego. Portanto, sua tendência é minar a diferenciação de classe. Remédios transformativos reduzem desigualdade social sem criar classes estigmatizadas de pessoas vulneráveis percebidas como beneficiárias de vantagens especiais⁹ (FRASER: 2001, 259).

9. Mesmo adotando o modelo teórico de Nancy Fraser, é importante ressaltar que a autora, em nenhum momento, explicitou em que espaços se dariam a aplicação dessas estratégias transformativas nem a complexidade dessas propostas, pois há inúmeras divergências quanto ao caso específico, desse estudo, referente à área trabalho. A autora simplesmente propõe a geração de emprego, mas não refletiu a respeito do complexo mundo do trabalho. Como gerar emprego, como fazer a economia crescer e como seriam os processos de tomada de decisão, ou seja, como se tem acesso às grandes decisões? Pois uma coisa é refletir sobre os atores como portadores de interesses e identidades, e outra é pensar como acessar os quadros de poder. Essa questão não é de menor importância, pois quais atores estariam presentes na formulação das políticas? Como funcionaria um processo decisório composto por grupos com interesses econômicos e identitários diferenciados? Tentaremos dar corpo a alguns desses pontos ao longo deste trabalho.

Para Nancy Fraser, a forma de escapar do dilema redistribuição/reconhecimento é o socialismo na economia, que consiste na reestruturação profunda das relações de produção e a eliminação das diferenciações entre grupos; e a desconstrução na cultura, que seria a reestruturação profunda das relações de reconhecimento, o que desestabiliza as diferenciações entre os grupos e os potencializa como contra-público.

A autora faz três afirmações para defender essa abordagem. A primeira é que as categorias gênero e “raça” são válidas para qualquer coletividade ambivalente. A segunda é que o dilema redistribuição/reconhecimento passa pela classe, “raça” e gênero e reafirmam a necessidade de soluções transformativas. A última é que a combinação de transformação e afirmação promove a construção de coalizões em função dos inúmeros antagonismos sociais (FRASER, 2001, p. 281). Apresentado o quadro teórico a partir do qual pretendo refletir algumas questões ligadas ao mundo do trabalho, passarei, na próxima seção, a empregá-lo.

“Desmundo” e o “Mundo do Trabalho

Podemos utilizar o modelo teórico de Fraser para o caso brasileiro, procurando analisar a interferência nos processos políticos a partir da formulação de políticas públicas no Conselho Federal do Trabalho. Entendido aqui como “público forte”, ainda que no presente trabalho, em âmbito teórico¹⁰, ao menos no nível formal, o Conselho é deliberativo.

Estritamente sobre a área trabalho, Joshua Cohen, chama atenção para a relevância de:

[...] organizações e arenas que não se localizam completamente no interior do Estado podem funcionar como solucionadores de problemas, acrescentando, conseqüentemente, competência de regulação de políticas, elemento particularmente importante tendo em vista as limitações atuais colocadas às capacidades estatais. Podemos ver isto, por exemplo, no papel desempenhado conjuntamente pelos sindicatos e pelas associações de empregados no estabelecimento de padrões para treinamento de trabalhadores [...] (COHEN: 2000, 164).

Para pensar o Conselho Nacional do Trabalho como público forte, retomo o primeiro ponto do argumento de Nancy Fraser, de que a desigualdade social corrompe os processos de deliberação nas sociedades de capitalismo tardio. Para fazer uso do argumento de Fraser, vamos partir de condições concretas das relações de trabalho na sociedade brasileira.

Do ponto de vista histórico, Ana Maria Doimo, analisou a emergência dos movimentos sociais e de participação política no Brasil após a década de

10. A leitura se faz em termos teóricos, devido ao fato de não ser o foco deste trabalho a análise empírica do Conselho. Mas a percepção da literatura pertinente a este assunto trata os Conselhos gestores de políticas públicas como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, 54 – grifo no original).

1970, chamando atenção para o caso das pessoas excluídas do mundo do trabalho, como mulheres e negros. Para Doimo, isso pode causar fundamentalismo, xenofobia e neofascismo (DOIMO, 1995, p. 61-66), mas pode também ampliar as esferas de participação que levam a novas formas de representação, como as políticas disseminadas pelos Conselhos gestores que produzem políticas públicas, ou seja, seria a sua presença como contra-público, nos termos de Fraser (1995, p. 121).

Ao fazer referência a desigualdades, pode-se pensar na área trabalho, naqueles que não estão incluídos no processo de trabalho ou naqueles que dele foram excluídos. De acordo com Nadya Guimarães, o desemprego, no caso brasileiro, não somente aumentou, mas também tem se diversificado ao atingir “desigualmente os indivíduos segundo as características de sexo, idade, categoria socioprofissional e escolaridades, variáveis tão caras à análise sociológica e sociodemográfica das desigualdades. Ou seja, o desemprego, além de involuntário, como queria o nosso modelo clássico de cultura normativa do trabalho, é hoje fortemente seletivo, visto que as chances de emprego estão desigualmente distribuídas entre os diferentes grupos sociais” (GUIMARÃES, p. 2002, 108).

José Nun, na mesma linha de argumentação, chama atenção para o aumento de ocupações precárias e como esta questão apresenta problemas para princípios igualitários e de justiça social. Refletindo sobre a desigualdade, destaca o problema da marginalidade social, que apresenta uma elevada taxa de desocupação, pois os latino-americanos não têm as mesmas redes de proteção existentes nos países europeus. Na América Latina, os trabalhadores, em maioria, não são registrados, são mal-remunerados e não possuem estabilidade tampouco possibilidade de ascensão profissional. O quadro de flexibilização barateou ainda mais o custo da mão de obra e aumentou os contratos temporários por meio do processo de precarização e de grande concentração de renda (NUN, 2000, p. 57-59).

Com a análise desses fatos, o autor desenvolveu o conceito de “massa marginal”, que são os setores não absorvidos pelo setor hegemônico da economia. Ao desenvolver esse conceito, José Nun tinha três preocupações: a) apresentar a relação estrutural entre o processo de acumulação capitalista e os fenômenos da pobreza e da desigualdade, desconstruindo a responsabilização das vítimas desse processo; b) demonstrar a fragmentação da estrutura ocupacional e a partir desse quadro, a formação de identidades sociais; c) demonstrar o processo de “afuncionalização” dos excedentes da população para que não se tornassem disfuncionais (NUN, 2000, p. 61).

O cenário retratado por José Nun é de “aumento da pobreza e da desigualdade e a ausência de redes de proteção social adequadas, que estão conduzindo à consolidação de democracias representativas excludentes, com uma minoria de cidadãos plenos, o que equivale a dizer que se trata de regimes políticos pouco democráticos e pouco representativos” (NUN, 2000, p. 62).

A partir desse esboço quanto às complexidades inerentes ao mundo do trabalho, é preciso retomar o argumento de Fraser e pensar a esfera pública. Com essas descrições da área trabalho, fica claro que a desigualdade social corrompe os processos deliberativos quando as políticas que deveriam ser universais são direcionadas para aqueles que “normalmente” já teriam mais acesso. E, ao mesmo tempo, revela o segundo ponto do argumento da autora, demonstrando que a desigualdade, no processo de empoderamento, pode gerar subordinação, pois é necessário considerar as especificidades de determinados grupos, como na produção de políticas que atendam mulheres e negros.

Ainda seguindo o esquema argumentativo de Nancy Fraser, é preciso analisar o que significa ser desempregado e perceber porque algumas questões são tratadas como privadas; especialmente nos assuntos referentes ao mundo do trabalho, que contemplam o objetivo deste texto. Assim, seguiremos com um exemplo histórico europeu.

Jerôme Gautié analisou a categoria desemprego, demonstrando como ela foi historicamente construída: no século XVIII, era a pobreza, no século XIX, o pauperismo e, no século XX, o desemprego. Segundo o autor, agora parece que a categoria passa por um processo de desconfiguração e seu argumento procura demonstrar que essa categoria é indissociável de representação e ação de intervenção pública (GAUTIÉ, 1998, p. 68). O desemprego aparece ligado à noção de “questão social” e esta não se “[...] reduz à existência da pobreza: ela surge quando os problemas sociais são representados como tais, ou seja, quando são concebidos como remetendo à sociedade em seu conjunto, porque são causadas pelo sistema social e/ou porque colocam em perigo esse sistema” (GAUTIÉ, 1998, p. 69).

A “questão social” configurava-se quando o posicionamento do pobre no sistema social passava a ser uma ameaça à ordem social tradicional, surgindo desse processo a estigmatização do que é ser um “bom pobre” - aquele que é inválido, a criança ou o idoso, que são pessoas incapazes para o trabalho; e o “mau pobre” - que é exatamente o contrário. A lógica que se apresenta é da assistência/repressão (GAUTIÉ, 1998, p. 70-71).

Com a Revolução Francesa, o caminho adotado foi uma proposta para extinção da mendicância, mas o direito ao trabalho não foi afirmado porque a intervenção do Estado foi indireta, prevalecendo a idéia de que o livre acesso ao mercado de trabalho resolveria as questões relativas à falta de emprego (GAUTIÉ, 1998, p. 72). E se a liberdade do trabalho foi tomada como fundamento para resolver a pobreza involuntária, “a mendicância ‘voluntária’ torna-se um delito social, e reencontramos assim o aspecto repressivo” (GAUTIÉ, p. 1998, 69). Já na década de 1930, nos Estados Unidos, as estatísticas passam a ser utilizadas para mensurar um quadro antes de pobres e indigentes transformado-os em desempregados. Segundo Gautié, o que se encontra hoje é o inverso do processo acima descrito, pois se procura desconfigurar a categoria desemprego. Para apresentar esse processo, Gautié toma como base a experiência americana e europeia relacionada às suas “ações públicas” em relação ao desemprego.

No caso americano, as mensurações das taxas de emprego e desemprego não são um bom panorama da realidade, em função da forma como os índices são construídos. O autor demonstra sua frouxidão metodológica que acaba desconfigurando o desemprego como categoria estatística, “[...] nesse país, desemprego e pobreza coincidem cada vez menos: no início dos anos 1990, 20% dos trabalhadores tinham um nível de renda que os colocava abaixo do limiar de pobreza [...], enquanto, simetricamente, um grande número de beneficiários da ajuda social [...], no entanto aptos, não estão qualificados como desempregados” (GAUTIÉ, 1998, p. 79). Enfim, para Gautié, o desemprego não é o ponto central da questão social no caso americano.

Já no caso europeu, o desemprego é uma questão que ocupa um papel central, inclusive pelas altas taxas registradas. No entanto, a forma política adotada é a da produção de “políticas específicas de emprego” que visam reduzir desequilíbrios e de “políticas de inserção” dirigidas “[...] aos *públicos específicos de desempregados* (os jovens, os desempregados de longa data principalmente), e depois aos *excluídos*” (GAUTIÉ, 1998, p. 80 – *grifo no original*).

Segundo o autor, esse processo é o inverso daquele que construiu a categoria desemprego, pois havia uma leitura macrossocial da situação. Isso significa que a atual política europeia adotou um critério de localização e da individualização da intervenção pública, assim são “[...] as características dos indivíduos que explicam sua dificuldade de inserção, e não uma disfunção do sistema econômico e social¹¹” (GAUTIÉ, 1998, p. 80).

Nesse contexto, o conceito de empregabilidade é algo marcante no processo de intervenção pública. O argumento de Gautié é que, para que haja uma compreensão do desemprego de longa duração e da exclusão, não é possível afastar a economia dos aspectos sociais. As identidades coletivas não podem ser abandonadas em detrimento de trajetórias individualizadas, que abrem mão do conceito de questão social (GAUTIÉ, 1998, p. 81).

Os elementos apontados por Gautié caminham no sentido do terceiro aspecto da preocupação de Fraser em relação à esfera pública, que é demonstrar como determinadas questões são tratadas como se fossem de fórum privado. Nesse modelo, a responsabilização do desemprego ou da falta de empregabilidade é tratada como estritamente particular, mas como salienta Nadya Guimarães, a questão é que a própria empregabilidade, muito além do que mera capacidade individual, deve ser compreendida como uma construção social. Levando em consideração que a busca de emprego como uma ação individual está além da sua vontade (GUIMARÃES, 2002, p. 109).

Procurando transpor a discussão de Gautié, do cenário dos Estados Unidos e da Europa, utilizarei o trabalho de Nadya Guimarães, que apresenta duas abordagens para o problema do desemprego no Brasil. A primeira é a institucional, que consiste no tratamento que o Estado dirige ao problema.

11. De acordo com a teoria desenvolvida por Nancy Fraser, a ênfase se dá tanto pela trajetória individual ligada a identidades excluídas como pela estrutura social.

No caso brasileiro, no final da década de 1980, por exemplo, não havia uma rede eficaz de atendimento à demanda do desemprego, assim os sindicatos procuraram responder a essas demandas. A segunda percepção é de como se constrói em cada momento histórico uma identidade do desempregado. No início da década de 1980, o desempregado buscava um sistema público eficaz, em que aqueles que vivenciavam o desemprego se reconheciam como tal, mas também percebiam aquela situação como transitória. Naquele contexto, “em seu sentido sociológico forte - ser desempregado [significava] ser *institucionalmente* reconhecido, contabilizado e considerado como tal, mas, ao mesmo tempo, importa em, *subjetivamente*, definir-se, reivindicar-se e considerar-se como tal” (GUIMARÃES, 2002, p. 110 – *grifo da autora*).

Segundo a autora no Brasil,

[...] a construção social do desemprego está marcada, aqui, pela ruptura da equivalência entre a privação do emprego e o desemprego. Ademais, onde a fronteira entre o desemprego e o emprego se faz tão mais permeável, ganham força outras categorias de identificação subjetiva e política (desabrigados, ‘sem-teto’, ‘sem-terra’, por exemplo), sendo tanto mais utilizadas quanto mais eficazes (que o desemprego) se mostrem para negociar a proteção social. Não sem razão os fortes movimentos de desempregados do início dos anos de 1980 cederam lugar a movimentos sociais onde outras identidades coletivas formam a argamassa que liga os interesses individuais. E, mesmo que a maioria dos ‘sem-teto’ possa ser também ‘sem-emprego’ não é a identidade subjetiva de ‘desempregado’, coletivamente partilhada, que está na base da ação (GUIMARÃES: 2002, 110 – grifo da autora).

Para compreender a situação de emprego e desemprego, é necessário conhecer as pessoas que vivem a situação e se reconhecem nela, os atores e instituições que atuam sobre esse processo, como o Estado, a Justiça do Trabalho, o Legislativo, as Centrais Sindicais, os Sindicatos, as Ongs, e acrescento, é preciso compreender essa manifestação no espaço público forte, como o Conselho Federal do Trabalho.

Assim, a partir dessas esferas ligadas ao mundo do trabalho, entramos no quarto ponto da proposta de Fraser. Na medida em que essas identidades e instituições podem circular em esferas públicas fracas, possibilitam a emergência de algo muito prático, que é a expressão das situações vividas, e a importância disso é a circulação de ideias que proporciona.

Os diversos problemas do mundo do trabalho, como a baixa geração de emprego, que aumenta a economia informal, os empregos assalariados sem registro e as formas de subcontratação geram exclusão social. Nesse contexto, as políticas públicas podem ocupar um papel fundamental em relação aos grupos que não possuem proteção trabalhista e aos desempregados a partir da sua apresentação na esfera deliberativa do Conselho, por se tratar de um processo de aprofundamento da democracia. Nesse quadro, é necessária

uma rede de proteção social ou, para usar os termos de Fraser, uma estratégia de reconhecimento e de redistribuição, para que as ocupações precárias de trabalho sejam combatidas, especialmente aquelas ligadas às mulheres, aos negros, aos portadores de necessidades especiais e os que sofrem discriminação étnica. Se as decisões referentes a esse campo são tomadas pelos setores representativos dos excluídos, eles têm possibilidade, a partir da ocupação de espaços (que supostamente podem funcionar como experiências de aprofundamento da democracia participativa, como o Conselho), de controlar os programas e os recursos por meio de políticas públicas para combater a discriminação relacionada a estigmas culturais e melhorar as condições de ingresso no mercado de trabalho.

Os sindicatos¹², movimentos sociais, as Ongs e os conselhos gestores, nos três níveis governamentais, podem desempenhar um papel fundamental simultaneamente a outros contra-públicos no combate a práticas discriminatórias, na produção de políticas públicas, incorporando demandas e estimulando as condições de inclusão de grupos discriminados, não a partir de características individuais, mas coletivas, demonstrando os problemas de acesso ao trabalho e não responsabilizando-os por não possuírem as condições de “empregabilidade”, mas reconhecendo e transformando as disfunções do sistema econômico e social em relação a essas identidades.

Por exemplo, “mesmo quando se dá às mulheres maiores oportunidades de acesso ao treinamento proporcionalmente aos homens (relativamente à PEA¹³), evidências mostram que os resultados tendem a reproduzir os estereótipos de gênero, tais como a preparação das mulheres para o trabalho em áreas tradicionalmente ‘femininas’, como costura, serviços de beleza, manicure e preparação de alimentos” (OIT, 1999, p. 462).

Do quadro factual brasileiro, emerge o que analiticamente Fraser chamou de coletividades ambivalentes, que é a diferenciação tanto pela estrutura cultural como pela política-econômica. Para atuar contra essas desigualdades salariais e formas de segregação profissional, são necessários indicadores relacionados a salário, capacitação, duração da jornada de trabalho, estabilidade, condições de trabalho da ocupação entre homens e mulheres, brancos e negros, portadores de necessidades especiais e indivíduos que sofrem de discriminação étnica e outros fatores que possam gerar práticas discriminatórias¹⁴.

Segundo a OIT, alguns países têm adotado políticas públicas para transformar a inserção desigual no mercado de trabalho e dirigem cursos para os grupos mais vulneráveis para que tenham capacidade de organização e repre-

12. Segundo Hannah Arendt, os sindicatos que operam na defesa e luta dos interesses das classes, têm responsabilidade na melhoria econômica, prestígio social e poder político dos representados (1981, p.228). No debate brasileiro, a respeito da perda da centralidade dos sindicatos, Carvalho Neto aponta para novas formas de representação de trabalhadores temporários e para mulheres e negros poderem atuar em rede com outros movimentos sociais e construir o chamado “sindicalismo-cidadão” (2003, p. 01).

13. População Economicamente Ativa.

14. Esses temas se referem à Convenção 111 da OIT, assinada pelo Brasil, que trata da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

sentação. Esses grupos, para definir políticas para área trabalho, podem operar conjuntamente por meio de associações, sindicatos dos trabalhadores e empregadores e das organizações não-governamentais (OIT, 1999, p. 470).

É factível compreender a emergência dessas organizações, com o que Nancy Fraser denomina de contra-públicos, que colocam em questão o que deve ou não entrar para a esfera pública a partir de um processo de conflito originado da inter-relação entre públicos.

Ao se falar em âmbito de produção de políticas universais entendo que o parlamento é reconhecido como um público forte por Nancy Fraser. Dentro dessa perspectiva, como já salientei, entendo que o Conselho Federal do Trabalho também pode operar como público-forte por ser, em princípio, deliberativo, sendo possível pensar a extensão desses espaços como aprofundamento da democracia participativa¹⁵.

A realização da democracia participativa, como tem se desenhado no Brasil, coloca em xeque a representação como algo sedimentado somente nos legislativos. O que se busca é a expressão de interesses diversos por meio dos grupos sociais dispersos no campo político, que procuram soluções frente a um quadro de desigualdade social. Isso nos remete ao surgimento de identidades que aparecem representando seus interesses e expressando suas diferenças e assim desconstróem processos naturalizados, calcados na exclusão, como crítica à democracia liberal representativa. Se esse cenário se confirma, a questão levantada ou proposta não é a construção de espaços normativos na radicalização de uma democracia participativa, mas a de pensar em espaços de discussão em que os públicos tenham poder para mudar e construir agendas que não estão restritas ao Parlamento.

No sentido específico do mundo do trabalho, diante do amplo processo de exclusão via desemprego, demonstra-se a fragilidade de representação exclusivamente pela via partidária. A esses processos outros podem ser ligados, como a apresentação da mulher, dos negros, daqueles que sofrem discriminação etária e dos portadores de necessidades especiais nos espaços participativos de decisão, como o Conselho Federal do Trabalho, como público forte, ao propiciar o acesso aos processos decisórios e chamar atenção para políticas sociais e econômicas que, quando gestadas isoladamente, ou seja, sem considerar as questões identitárias, podem continuar reproduzindo estigmas no campo do trabalho.

15. A respeito do tema, Céli Pinto salienta que para Nancy Fraser “[...] o parlamento é por excelência um espaço público de formação da opinião [...], mas ao mesmo tempo um espaço de tomada de decisão. Essas duas características dão a ele a condição de ‘público forte’ em contraposição aos outros públicos que por não terem o poder da tomada de decisão seriam ‘públicos fracos’. Se como Fraser argumenta, a condição de público forte do parlamento fortaleceu a democracia, esta condição a fortalecerá na medida em que outros ‘públicos fracos’ – somente formadores de opinião – tornarem-se públicos fortes, através da formação de instituições autogerenciadas” (PINTO, s/d, 9).

O Estado brasileiro tem feito pouco para enfrentar o desemprego. Coloca-se, assim, uma questão: é possível formar identidades livres, que se associem e expressem suas necessidades a partir da condição de excluídos do mundo do trabalho e venham a discutir e interferir nos processos.

Evidentemente, há o desenho de uma exclusão estrutural das pessoas do mercado de trabalho. No entanto, há segmentos mais excluídos, e, nesse ponto, reside a importância de espaços públicos, que podem admitir uma infinidade de organizações sociais e tornar presente o conflito na construção dos assuntos discutidos nesses espaços, como o Conselho Federal do Trabalho, demonstrando que esses conteúdos estão em disputa política e esse procedimento fortalece a democracia. Desse quadro emerge a importância em termos teóricos do contra-público, pois ocorre a ampliação das esferas de participação, que levam a novas formas de representação não restritas às vias partidárias, sendo que os grupos sociais subordinados podem formular e publicizar suas interpretações, suas identidades, seus interesses e necessidades, levando-os para uma esfera política mais ampla.

Uma das importâncias desse acesso é a discussão em si dos problemas geradores da situação de desemprego ou de trabalho na informalidade. Um dos discursos, como vimos ao longo deste trabalho, é da responsabilização dos indivíduos pela situação de desemprego, questão que caminha no sentido do terceiro aspecto da preocupação de Fraser em relação à esfera pública, que é demonstrar como determinadas questões são tratadas como se fossem de fórum privado.

Não deixo de reconhecer os problemas referentes aos Conselhos, como a literatura tem apontado em relação à resistência do Estado em ser o ator central e em dividir o poder com a sociedade. Há também problemas enfrentados quanto à cultura política brasileira, a clássica mediação a ser realizada pelos partidos políticos entre o Estado e a sociedade civil.

Outra dificuldade é a questão da representação, primeiramente sobre como definir que grupos terão assento nos Conselhos. E, em segundo lugar, é importante compreender como os Conselhos são percebidos pelo Executivo e Legislativo, que se imputam como representantes legítimos, pois sua legitimidade foi conferida pelas urnas, bem como a questão da *accountability*.

O papel dos indivíduos que se apresentam na esfera pública como portadores de identidades é demonstrar que a discussão do desemprego não é de ordem privada e sim, pública, e que, por vezes, sofrem ações do próprio Estado, no sentido do fortalecimento de estigmas, responsabilizando os indivíduos por sua situação, como, por exemplo, o caso das mulheres e dos negros.

Há vários fatores que geram exclusão social e, nesse contexto, o Conselho Federal do Trabalho, como promotor de políticas públicas, pode ocupar um papel fundamental na condução de políticas de reconhecimento e de redistribuição. A partir do Conselho, pode-se desenhar uma rede de proteção social

para evitar que as posições precárias de trabalho sejam preenchidas a partir de identidades estigmatizadas, como das mulheres, dos negros, dos indivíduos que sofrem discriminação etária e dos portadores de necessidades especiais.

Se as decisões referentes a essas políticas são tomadas pelos setores representativos dos estigmatizados, eles têm possibilidade, a partir da ocupação de espaços democráticos, como o Conselho, de controlar os programas e os recursos por meio de políticas públicas para combater a discriminação e melhorar suas condições.

Se cada vez está mais difícil construir a identidade pelo trabalho – a partir de um quadro de frequente instabilidade, alternância e falta de segurança, agravada por aqueles que sofrem além dos efeitos estruturais, os problemas relacionados à exclusão pelo estigma – o panorama atual indica que a “exclusão identitária” passa pela inscrição do sujeito em estruturas que tenham um sentido. Evidente que esse é um lado da proposta da ocupação do Conselho por meio da representação dos “mais excluídos”, mas, por outro lado, não deixo de reconhecer a problemática do desemprego estrutural em que as pessoas se tornam inempregáveis, simplesmente porque as políticas macroeconômicas e o funcionamento do sistema capitalista não permitem a geração de emprego.

Assim, uma forma de se enfrentar essa situação é o fortalecimento de espaços públicos tanto fracos como fortes, para que a sociedade civil possa levar suas demandas e negociá-las junto ao Estado, promover debates públicos e tomar decisões a respeito de questões estruturais do mercado de trabalho. Nesse sentido, o Estado teria uma função importante, para usar os termos de Fraser, na redistribuição e no reconhecimento, mas com políticas que atendam os problemas gerais da estrutura, como o desemprego e também dos grupos mais fragilizados diante dessa situação. Uma forma de mensuração é o caminho que vem tomando o Brasil, no sentido de pressionar o funcionamento desse Estado a partir de uma “sociedade civil forte”.

Referências Bibliográficas

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

BRASIL. **Lei n.º 7.998** de 11/02/1990. Brasília, 1990.

CARVALHO NETO, A; A reforma da estrutura sindical brasileira: pressupostos para uma reforma trabalhista. In: ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDOS DO TRABALHO – ABET, 8. **Textos...** São Paulo: ABET, 2013. Cd room.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COHEN, Joshua. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Anpocs, São Paulo, v. 15, n. 44, out. 2000.

COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In: **Democracy and difference-constesting the boundaries of the political**. New Jersey: Princeton, 1996.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato ; FUKS, Mário (Org.), **Democracia teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS, 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam, As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília : IPEA/IPLAN, 1989 (Políticas Sociais e organização do Trabalho, 4).

ESMERALDO, Gema Galgani S. L.; SAID, Magnólia Azevedo. Conselho Cearense de Direitos da Mulher/CCDM: espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? : dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da UnB, 2001.

_____. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1996.

FUKS, Mário. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais. In: PERISSINOTTO, Renato: FUKS, Mário (Org.). **Democracia teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, 2002.

GALLINO, Luciano. La informalizacion del trabajo en los países desarrollados: cómo y por qué las condiciones de trabajo en el norte se están aproximando, a la baja, a las del Sur. **Sociología del Trabajo**. Nueva Época, n. 45, primavera 2002.

GAUTIÉ, Jérôme. Da invenção do desemprego à sua desconstrução. **Mana** – UFRJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 67-83, out. 1998.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Por uma sociologia do desemprego. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Anpocs, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 104-121, out. 2002.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- HOBBSAWN, Eric. **A era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- LACLAU, Ernesto. **Emancipacion y diferencia**. Argentina: Ariel, 1996.
- MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Anpocs, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. CODEFAT. **Resolução n. 80 de 19 abril de 1995**. Brasília, 1995
- NUN, José. O futuro do emprego e a tese da massa marginal. **Novos Estudos CEBRAP**, Campinas, n. 56, p. 43-62, mar. 2000.
- OFFE, C. A atribuição de *status* público aos grupos de interesse. In: **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHO. Perspectivas para o Futuro. Abertura. In: POSTHUMA, Anne Caroline (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT; MTE; São Paulo: Editora 34, 1999.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Feminismo, desigualdade social e democracia no Brasil**: (ou o que a teoria política feminista tem a dizer a propósito das questões de desigualdade social e democracia no Brasil). *Manuscrito*, s/d.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.
- SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- VIANNA, Luís Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.