

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PRPPG
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTROLE SOCIAL
NA AGENDA PÚBLICA DO CEARÁ CONTEMPORÂNEO:
a experiência de democratização do
Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE (1994-2002)

Roberto Múcio Vieira Chagas

Fortaleza

2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
PRO-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PRPPG
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONTROLE SOCIAL
NA AGENDA PÚBLICA DO CEARÁ CONTEMPORÂNEO:
a experiência de democratização do
Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE (1994-2002)

Roberto Múcio Vieira Chagas

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título Mestre em Avaliação de Políticas
Públicas.

**Prof.^a Orientadora Alba Maria Pinho Carvalho -
Doutora**

Fortaleza
2007

“Lecturis salutem”

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR

Telma Regina Abreu Camboim - Bibliotecária - CRB-3/593

tregina@ufc.br

Biblioteca de Ciências Humanas - UFC _____

C424c

Chagas, Roberto Múcio Vieira

Controle social na agenda pública do Ceará contemporâneo [manuscrito] :
a experiência de democratização do Conselho de Estadual do Trabalho-CET/CE
(1994-2002) / por Roberto Múcio Vieira Chagas. – 2007.

361 f. : il. ; 31 cm.

Cópia de computador (printout(s)).

Dissertação(Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de
Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de
Políticas Públicas, Fortaleza(CE),03/04/2007.

Orientação: Prof^º. Dr^ª. Alba Maria Pinho Carvalho

Inclui bibliografia.

1-CONTROLE SOCIAL – CEARÁ – 1994-2002. 2-RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA –
CEARÁ – 1994-2002.3-CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO(CE) – PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO
– 1994-2002.4-ENSINO PROFISSIONAL – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – CEARÁ – 1994-2002.5-
POLÍTICA DE TRABALHO – CEARÁ – 1994-2002.I- Carvalho, Alba Maria Pinho, orientador. II-
Universidade Federal do Ceará. Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. III- Título.

CDD(21ª ed.) 331.12042098131

19/07

CONTROLE SOCIAL
NA AGENDA PÚBLICA DO CEARÁ CONTEMPORÂNEO:
a experiência de democratização do
Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE (1994-2002)

Roberto Múcio Vieira Chagas

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho
Orientadora

Prof. Dr. Luis Antonio Maciel de Paula

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque

Dedicatória

Ao Conselho Estadual do Trabalho do Ceará-CET/CE que, mesmo sob fortes condicionamentos estruturais e conjunturais na dimensão do espaço público, não solapou esforços protagonistas de controle social das políticas públicas cearenses, nos campos da educação profissional e do trabalho, ao por em marcha sua experiência-desafio de promover um aprofundamento de institucionalidade pública complexa, com formas realistas de democracia participativa, a partir da heterogeneidade.

A todos os Conselheiros do CET/CE, especialmente, aos sujeitos da história perscrutada neste trabalho, pelo notado desprendimento cívico com que moldaram, na dinâmica institucional do Conselho, suas expressões e prática política esposadas dos ideais de democracia, fazendo-as sob circunstâncias difíceis na lide com os dilemas da ação coletiva que acerbam todas as sociedades.

A todos os cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público que lutam por mudanças institucionais para *remodelar a vida política e as poderosas restrições que a história e o contexto social impõem ao êxito institucional.*

Agradecimentos

À **minha esposa** e aos **meus filhos** por suas atitudes indulgentes ante as metamorfoses no perfil de esposo e de pai envolvido na tarefa de pesquisador;

Aos **meus Pais** (*in memorian*) pelo legado virtuoso de valores, por mim cultivados, de dignidade e respeito profundo aos assuntos públicos;

À **minha avó** (*in memorian*) e aos meus **tios paternos** pela veia que cavaram no pesquisador de reconhecimento à educação como fonte de emancipação humana;

Aos meus amigos **Mônica Clark, João Marcos e Carlos Marques** pelos estímulos e apoio recebidos para que este trabalho pudesse ser realizado;

Aos nossos **Mestres** que, na batalha, com coragem e perseverança, efetivaram um processo inovador de pós-graduação em avaliação de políticas públicas, capaz de incentivar e desafiar seus alunos na busca de um conhecimento científico, crítico e consciente, apesar dos obstáculos com que se depararam.

À **minha Orientadora, Professora Alba Carvalho**, a quem se renova profundo respeito e admiração, desta feita pela partilha sempre solidária de todos os momentos deste trabalho e da ocorrente iniciação científica, seja colocando luzes no caminho criativo do pesquisador, com a sua orientação instigadora e aguçada de crítica construtiva, seja valorizando um saber crítico voltado para um maior conhecimento do homem e uma cultura capaz de desenvolver as potencialidades da condição humana.

Aos **colegas** abertos de espírito público, **Roberto Matoso, Neto Cisne, Robson Veras, Regina Tahim e Sebastião Araújo**, por suas contribuições profissionais brilhantes no campo do objeto de estudo, enaltecendo o desprendimento de suas colaborações técnicas que tornaram possível a concretização da pesquisa empírica.

Ao **Cícero**, por seu proficiente suporte profissional na pesquisa empírica e na formatação deste trabalho.

RESUMO

Com o advento da ordem contemporânea de capitalismo global, as sociedades democráticas ocidentais passaram a enfrentar grandes desafios no deslanche de democratização entre Estado, sociedade civil e o mercado. No mesmo ritmo, tão impactantes quanto esses desafios, têm sido as soluções colocadas *por* e *para* essas esferas políticas diante dos esforços de transformação do Estado. Mercê do vasto escopo político renovador, invocam-se no cenário atual de democratização, as perspectivas de *accountability* e *publicização* do Estado e de suas políticas públicas. O presente trabalho analisou, no cenário brasileiro de reformas pós-88 ao início dos anos 2000, as possibilidades do controle social na agenda pública contemporânea *vis-à-vis* a democratização entre Estado, sociedade civil e mercado. O estudo baseou-se em duas dimensões teórico-metodológicas fundamentais: Controle social enquanto objeto teórico-político de reflexões e controle social enquanto objeto empírico. Na primeira dimensão, analisou-se o controle social de uma forma ampla, relacionada com os fenômenos atuais de desenvolvimento do capitalismo global e reforma do Estado. Nesta análise, o eixo de argumentação é a idéia de que estes fenômenos, produzindo influências significativas no plano das relações entre Estado-sociedade civil-mercado, estimularam perspectivas de transparência/responsabilização social (*accountability*) e de amplificação da regulação política nos âmbitos de sociedade civil e cidadania (*publicização*), exercendo um importante papel como indutor de novas formas de controle social do Estado e de suas políticas públicas. Na dimensão do objeto empírico, optou-se por analisar o controle social configurado na agenda pública do Ceará contemporâneo, com a criação de uma institucionalidade democrática, na área da educação profissional, entre os anos de 1994 a 2002, através da experiência do Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE. A investigação do CET/CE como espaço de controle social, no sentido da maior transparência e *publicização* do PEQ/CE, possibilitou o exame de condições políticas reais de deliberação pública no âmbito deste Colegiado. A abordagem qualitativa no processo de pesquisa imprimiu caráter fecundo, em legitimidade e concretude, na reconstituição das construções sóciopolíticas e históricas dos sujeitos envolvidos. A análise do exercício de deliberação pública do CET/CE baseou-se em dois eixos investigativos: representação e participação. Ambos configuram campos privilegiados de análise de temas críticos que se correlacionam com aspectos-chave das teorizações de James Bohman sobre deliberação pública. Conclusões do estudo destacam cunho inovador no caráter público da educação profissional como política pública estadual revelando a complexidade da estrutura de representação social delineada. Uma descoberta relevante foram os limites identificados no sistema tripartite (governo/organizações corporativas dos empregados e empregadores) que operam padrões restritivos no processo dialógico e impedem o avanço de pluralismo crescente no âmbito de sociedade civil, constituindo-se em “nó górdio” da deliberação pública, tal que expõe o CET/CE à face de um espaço misto de formas tradicionais de corporativismo com estilos de neocorporativismo.

PALAVRAS-CHAVE

Estado, sociedade civil, controle social, cidadania, democratização, *accountability*, *publicização*, deliberação pública, valor público, participação, educação profissional.

ABSTRACT

With the outset of the contemporary order of global capitalism, the western democratic societies started to face great challenges in the democratization unchaining among the State, the civil society, and the market. In the same rhythm, as impacting as those challenges, have been the solutions put *by* and *for* those political spheres due to the State transformation efforts. Thanks to the vast renovating political scope, the accountability and *publicização* perspectives of the State and its public policies are invoked in the current democratization scenario. The present work analyzed, in the Brazilian scenario of reforms post 1988 to the beginning of the 2000's, the possibilities of the social control in the contemporary public agenda *vis-à-vis* the democratization among the State, the civil society, and the market. The study was based on two fundamental theoretical-methodological dimensions: Social control as a theoretical-political object of reflections and social control as an empiric object. In the first dimension, the social control was analyzed in a wide way, related to the current phenomena of global capitalism development and State reform. In this analysis, the argumentation axis is the idea that these phenomena, producing meaningful influences in the plan of the relationships among the State–civil society–market, stimulated perspectives of social transparency/responsibility (accountability), and amplification of the political regulation in the scopes of the civil society and citizenship (*publicização*), exercising an important role as an inductor of new ways of social control of the State and its public policies. In the dimension of the empiric object, one has chosen to analyze the social control configured in the public agenda of the contemporary Ceará, with the creation of a democratic institutionality, in the professional education field, between 1994 and 2002, through the experience of the Labor State Council-LSC/CE. The LSC/CE investigation as a social control space, in the sense of a larger transparency and *publicização* of PEQ/CE, enabled the exam of real political conditions of public deliberation in the scope of this Collegiate. The qualitative approach in the research process provided a fertile character, in legitimacy and concreteness, in the reconstitution of the sociopolitical and historical constructions of the subjects involved. The analysis of the exercise of the LSC/CE public deliberation was based on two investigative axes: representation and participation. Both configure privileged fields of critical themes analysis that are correlated with key-aspects of James Bohman's theorizations on public deliberation. The study conclusions stand out an innovative mark in the public character of the professional education as a state public policy revealing the structure complexity of the social representation delineated. A relevant discovery were the limits identified in the tripartite system (government/employees' and employers' corporative organizations) that operate restrictive patterns in the dialogic process, and impede the growing pluralism progress in the civil society scope, becoming a "Gordian knot" of the public deliberation, which exposes the LSC/CE to the face of a mixed space in traditional corporativism forms with neo-corporativism styles.

KEY WORDS

State, civil society, social control, citizenship, democratization, accountability, *publicização*, public deliberation, public value, participation, professional education.

SUMÁRIO

<i>Lista das Figuras</i>	
<i>Lista dos Gráficos, Quadros e Tabelas</i>	
<i>Lista de Siglas</i>	
1. INTRODUÇÃO	11
2. CONTROLE SOCIAL NA TRANSIÇÃO DOS SÉCULOS XX E XXI: O CENÁRIO LATINO-AMERICANO, BRASILEIRO E CEARENSE	29
2.1 Cidadania democrática no Brasil pós-88: Projeto político a (no) meio (do) caminho?	37
2.2 Uma “Nova Época” (des)caracterizada nos efeitos adversos e os limites contrafeitos	61
3. CONTROLE SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA : BASES TEÓRICO-POLÍTICAS NA CONSTITUIÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	83
3.1 Controle social: esboçando um quadro analítico	83
3.2 Sociedade civil: diferenciações e aproximações conceituais entre Bobbio, Marx e Gramsci.....	93
3.3 Esfera pública: noção fundante no exercício do controle social.....	99
3.4 Espaço público: <i>lócus</i> da articulação democrática	108
4. CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO: ACCOUNTABILITY E PUBLICIZAÇÃO NOS CONTORNOS DA AGENDA DE MODERNIZAÇÃO DEMOCRÁTICA	115
4.1 O diagnóstico de Giddens e as novas perspectivas de democratização liberal	115
4.2 A democratização brasileira e o cenário de reformas pós-88: problemas e perspectivas	124
4.3 “Accountability” e “Publicização”: premissas relectivas contra a intransparência e a ineficiência do Estado democrático representativo	133

4.4 As categorias da “Accountability” e da “Publicização” nas redefinições do aparelho do Estado brasileiro: nova ênfase e perspectivas da administração pública.....	154
5. A “NOVA INSTITUCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL” NO CEARÁ: <i>DELINEAMENTOS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA AGENDA PÚBLICA</i>	182
5.1 Os novos formatos da EP - Brasil e Ceará, 1995/2002: panorâmica avaliativa	182
6. O CET/CE COMO ESPAÇO DE CONTROLE SOCIAL DO PEQ/CE: <i>DELIBERAÇÃO PÚBLICA EM QUESTÃO</i>.....	208
6.1 Especificando os termos empírico-teóricos do objeto da investigação	208
6.2 A Representação de Sujeitos Políticos no CET/CE: perspectivas e limites do modelo.....	221
6.2.1 A oferta de institucionalidade estatal da educação profissional: o cunho inovador do caráter público como política de Estado.....	221
6.2.2 Sistema tripartite: O “nó górdio” de deliberação pública.....	233
6.2.3 Traços organizacionais constitutivos: os ingredientes de base do padrão “neo/corporativista”	240
6.3 O Padrão de participação no CET/CE: a dinâmica dialógica como horizonte no exercício democrático de deliberação pública.....	257
6.3.1 Configuração da lógica participativa do CET/CE: estratégias de ampliação dos espaços políticos de diálogo entre sociedade civil e governo	259
6.3.2 Um olhar crítico da participação do CET/CE no cenário de deliberação pública: a dialogicidade dos atores em discussão	264
7. CONCLUSÃO	297
8. BIBLIOGRAFIA	311
9. ANEXOS	335

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	- América Latina
BB	- Banco do Brasil
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDL	- Clube dos Diretores Lojistas
CEB	- Câmara de Educação Básica
CEBRAP	- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CET	- Conselho Estadual de Trabalho
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do FAT
COMUT	- Conselho Municipal de Trabalho
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
DEQP	- Departamento de Qualificação Profissional
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos
DRT	- Delegacia Regional do Trabalho
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EP	- Educação Profissional
FAEC	- Federação de Agricultura do Ceará
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FECOMÉRCIO	- Federação do Comércio do Ceará
FETRACE	- Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviços do Ceará
FETRAECE	- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIEC	- Federação das Indústrias do Ceará
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FOEAS	- Fórum de Estadual de Assistência Social
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FTICE	- Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado do Ceará
FUNAG	- Fundação Alexandre Guimarães
GTZ	- Agência de Cooperação Técnica Alemã
IBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Econômico
IN	- Instrução Normativa
INPC	- Índice Nacional de Preço ao Consumidor
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPLANCE	- Instituto de Planejamento do Ceará
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social

MARE	- Ministério de Administração e Reforma do Estado
MPO	- Ministério do Planejamento e Orçamento
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OGU	- Orçamento Geral da União
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OS	- Organização Social
PARC	- Parceria Nacional/Regional
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEA	- População Economicamente Ativa
PEQ	- Plano Estadual de Qualificação
PIB	- Produto Interno Bruto
PLANFOR	- Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PME	- Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNBE	- Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PPA	- Plano Plurianual
PPTR	- Política Pública de Trabalho e Renda
PROEP	- Programa de Reforma da Educação Profissional
PROGER	- Programa de Geração de Emprego e Renda
RAIS	- Relação Anual de Informações Sociais
RBCS	- Revista Brasileira de Ciências Sociais
REP	- Rede Nacional de Educação Profissional
SAS	- Secretaria de Ação Social
SDE	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SECITECE	- Secretaria de Ciência e Tecnologia do Ceará
SEFOR	- Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SEMTEC	- Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESC	- Serviço Social do Comércio
SESI	- Serviço Social da Indústria
SETAS	- Secretaria do Trabalho e Ação Social
SIGAE	- Sistema Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego
SINE	- Sistema Nacional de Emprego
SPPE	- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
STb	- Secretaria Estadual de Trabalho
TCU	- Tribunal de Contas da União
UF	- Unidade da Federação
UNB	- Universidade de Brasília
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desemprego da América Latina e Caribe	71
Gráfico 2 – Brasil: índice da evolução do emprego total das atividades e da indústria da transformação.....	72
Gráfico 3 - Média das seis áreas metropolitanas – evolução do grau de informalização com base na média móvel trimestral 1991 a 1997.....	72
Gráfico 4 – Taxa de desemprego no Ceará (PNAD), 1992 – 1999.	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pobreza de Renda(*) na AL e Caribe, 1987-98	64
Quadro 2 - Desigualdade Comparada (medida com o Coeficiente de Gini).....	64
Quadro 3 - Evolução temporal da indigência e da pobreza(*) no Brasil. 1995-2000.	66
Quadro 4 - Plano de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR - Comparativo dos resultados alcançados em relação a PEA/BR - 1996/1999	194
Quadro 5 – PLANFOR. Resultados 1995-1999 e 2000/2001	197
Quadro 6 – Qualificação profissional - Resultados do Plano Estadual de Qualificação – PEQ/CE 1995-1999 e 2000/2001	201
Quadro 7 - Análise do exercício do controle social/deliberação pública do CET-CE	219
Quadro 8 - Presidentes do CET/CE e outros dados de representação política -1994/2002.....	246
Quadro 9 - PLANFOR: Público-alvo prioritário.....	251
Quadro 10 - CET/CE - eventos participativos realizados - Período 1994-2002	261

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas Tributárias e Distribuição por Níveis de Governo 1988-1998 (% do PIB).....	54
Tabela 2 - Renda familiar per capita média – Ceará e Brasil – 1990-1999.....	74
Tabela 3 - PIB per capita – Ceará 1996-2000	74
Tabela 4 - Índice de Gini – Ceará e Brasil – 1990-1999	75
Tabela 5 - Pobreza (proporção de pobres) – Ceará e Brasil – 1990-1999.....	76
Tabela 6 -Comportamento evolutivo da força de trabalho e da taxa de participação no mercado de trabalho cearense – 1995/1999.....	78
Tabela 7 - Comportamento evolutivo da PEA/CE e da taxa de participação dos trabalhadores cearenses treinados pelo PEQ/CE em relação a PEA/CE– 1995/1999	203

INTRODUÇÃO GERAL

As sociedades democráticas ocidentais na nova ordem contemporânea de capitalismo global¹ experimentam grandes incertezas no deslanche da democratização entre Estado, a sociedade civil e o mercado². Junto a isso, defrontam-se com a complexidade crescente nos processos de mediação / articulação que estão se conformando entre o local e o global. Putnan, (1993); Avritter, (1994, 2002, 2003); Naisbitt, (1994); Giddens, (1996, 2003); Drucker & Nakauchi, (1997); Diniz, (1997, 2000); Grau, (1998); Pereira & Grau, (1999) Nogueira, (1998); Furtado, (1983, 1999); Carvalho, (1999); Dupas, (2000); Habermas (2000, 2001, 2002); Sen, (1999, 2000); Kliksberg; (2000, 2001); Dahl, (2001); Delacampagne, (2001); Teixeira, (2001); Vieira, (2001); Moore, (2002); Stiglitz, (2002); Bento, (2003); e Santos (2003).

Na última transição de séculos, cuja demarcação histórica para os efeitos deste estudo compreende de meados da década passada ao início dos anos 2000, os processos de modernização dos Estados nacionais na América Latina incorporaram uma nova compreensão de desenvolvimento sócio-econômico, assimilando as perspectivas de reforma do Estado e de

¹ Celso Furtado, munido de visão histórico-estrutural sobre as transformações da economia mundial contemporânea, resgata a discussão da bipolaridade Centro-Periferia, para formular a definição Capitalismo Global, como o novo fenômeno do poder nas estruturas econômicas mundiais, que decorre do avanço da globalização, e se manifesta no crescimento avassalador de poder nos chamados mercados financeiros, cujas relações engendradas por meios intensivos de tecnologia de informação produzem impactos adversos nos planos das sociedades dos Países subdesenvolvidos. Para o autor [...] o processo da globalização dos mercados há de se impor no mundo todo, independentemente da política que este ou aquele País”. Isto porque se trata de um “imperativo tecnológico” da dinâmica de “imbricação dos mercados”. Também se assiste, segundo Furtado, a uma “[...] tendência das empresas globalizadas escaparem da ação reguladora do Estado”. No desenlace dessa configuração externa se opera o “[...]debilitamento (sic) dos atuais sistemas estatais de poder que enquadram as atividades econômicas. [...] Sendo assim, neste final de século o crescimento econômico passa a ter como contrapartida o nascimento de uma nova forma de organização social que redefine o perfil de distribuição de renda. Pode-se enxergar nessa observação simples uma ameaça ou um desafio. Quando nada, o prenúncio de uma era de incertezas”(*In: FURTADO, Celso. Capitalismo Global, São Paulo: 1999 . Ed.Paz e Terra S/A*).

² Neste estudo, o emprego da tríade política relacional, ou também conceituadas de esferas sistêmicas, segue a linha desenvolvida por Avritzer (1994) Grau (1998), tomando como fundamento as formulações teóricas de Habermas e Cohen/Arato, segundo os quais, a idéia de pluralidade da democracia baseia-se em um arcabouço tripartite da sociedade (Estado, sociedade civil e mercado), com o primeiro elemento encerrando a forma de organização política moderna; o segundo, significando a esfera institucional privada constituída das “associações voluntárias” ou “movimentos sociais”; e o terceiro, de que é parte da acepção habermasiana, da esfera institucional privada ligada à realização dos interesses econômicos da lógica de acumulação capitalista. Este, é também uma aproximação da definição de Sandroni (1989) segundo a qual o mercado pode ser entendido como o “local, teórico ou não, do encontro regular entre compradores e vendedores de uma economia determinada. (...) ele se expressa, entretanto, sobretudo na maneira como se organizam as trocas realizadas em determinado universo por indivíduos, empresas e governos”. (SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. Editora Best Seller, 1989, p.193-194, SP/São Paulo) O fundamento da assunção do termo mercado neste estudo será também para designação de elementos abstratos contidos no universo dos agentes econômicos que agem na construção de riquezas em função dos seus interesses parciais, por vezes contrapostos ao bem comum e ao interesse público.

democratização do relacionamento entre os agentes da tríade política em epígrafe, mas que os resultados alcançados e os limites enfrentados esboçam um quadro problemático. Grau, (1998) Nogueira, (1998); Kliksberg, (2000, 2001).

No Brasil, a reforma do aparelho estatal, instaurada em meados de 1995, para fazer face às exigências do *ajuste estrutural*³, ao mesmo tempo conduzindo a um Estado com responsabilidade fiscal e uma administração pública eficiente nos moldes do paradigma técnico-gerencial, processa-se em ambiente de crise no modelo social-burocrático⁴ do Estado.

Nos circuitos da Reforma, emerge o que se pode denominar de “Estado Ajustador Brasileiro”: O Estado que ajusta e ajusta-se à nova ordem do capital. Carvalho (1999). Este *Estado Ajustador* defronta-se com um duplo dilema: no plano social, configura-se incapaz de contrapor aos efeitos nefastos da nova ordem capitalista global derivante de agravamento de assimetria social no País; no plano político, enfrenta a dissimulada incapacidade governamental para responder adequadamente aos problemas de institucionalidade democrática liberal. Furtado, (1999); Grau (1998); Pereira & Grau, (1999); Diniz, (1997, 2000); Barros *et ali* (2000); Diniz & Boshi, (2000); Faria, (2000); Paoli & Telles, (2000); Behring, (2003); Bento, (2003); Santos, (2003) e Santos & Avritzer (2003).

Na verdade, ao se colocar o controle social em perspectiva de estudo, como parte do esforço de resgate de conhecimentos a partir da compreensão dos fatos e do desvendamento dos significados que lhes são determinantes, a pesquisa sistemática possibilitou a descoberta das novas perspectivas do controle social, face as transformações

³ Essa expressão derivou do diagnóstico dos sistemas econômicos nacionais e do conjunto de reformas pró-mercado que foram impostas aos Países em desenvolvimento pelas Instituições de Bretton Woods- FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID , ao cabo do século passado, com o fim da Guerra Fria e o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, convencionalmente chamado de “processo de globalização” (FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. Ed. Paz e Terra, 1999, São Paulo, p.35-45). Referidas propostas consubstanciaram o que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, e estabeleceram para os Países em desenvolvimento: disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para as áreas de saúde e infra-estrutura, reforma fiscal, estabelecimento de taxas de câmbio competitivas garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, reformas na administração liberalização comercial, privatização, reformas no aparelho estatal, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira. (BAUMANN, 2000; p.13 apud GREMAUD, AMAURY PATRICK et al..Economia Brasileira Contemporânea. 4ª. Edição, Ed. Atlas, 2002, São Paulo, p.462-466);

⁴ O conceito sóciopolítico Estado burocrático-social foi empregado por Pereira & Grau para caracterizar uma forma preponderante de Estado durante o século XX. Conforme define os autores, ele é “[...] social porque buscava garantir os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; burocrático porque o fazia através de um sistema formal/impessoal baseado na racionalidade instrumental para executar diretamente essas funções sociais e econômicas utilizando servidores públicos”. Argumentam Pereira & Grau que se por um lado esse modelo de Estado se prestou para enfrentar a crise do Estado liberal, por outro, ele surpreende com a noção acentuada de corporativismo. In *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. Pereira, Luís Carlos Bresser e Grau, Núria Cunil (Orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 1999. 500p.

preconizadas pelos novos olhares críticos sobre o “*mal-estar da globalização*”⁵ (STIGLITZ, 2002).

Por conseguinte, Kliksberg (2001, p.11) adverte para os problemas nas abordagens convencionais do desenvolvimento econômico na América Latina, e defende o retorno da “capacidade de pensar de forma criativa” na região para “[...] poder fazer emergir políticas muito mais efetivas em termos da meta final de sociedades democráticas: a dignidade e desenvolvimento de seus povos”.

Com a aprovação das *Metas do Milênio*⁶, as Nações Unidas deram um passo significativo na busca de uma nova ordem social internacional que tenha como paradigma um desenvolvimento humano incluyente, democrático, econômico e ambientalmente sustentável.

De fato, no debate político das transformações nas agendas públicas dos contextos assinalados brotam-se novas possibilidades do controle social desempenhar um importante papel político alavancador de *accountability*⁷ e *publicização*⁸ nas relações entre Estado,

⁵ Para Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia em 2001- ex-assessor econômico do Governo Bill Clinton, ex-Economista Chefe e Vice-Presidente Sênior do Banco Mundial - a supressão das barreiras ao livre comércio e a maior integração das economias nacionais nos moldes vigentes produzem efeitos devastadores sobre os Países em desenvolvimento, e especialmente sobre as populações pobres desses Países. Na sua concepção, há que se redelinear profundamente o modo pelo qual a globalização foi gestada, posto que ela pode ser uma força benéfica e o seu potencial é o enriquecimento de todos. (*In*: STIGLITZ, Joseph E.- *El Malestar en la Globalización*. 1ª. Edição, Taurus, Buenos Aires-Argentina, 2002).

⁶ Em setembro de 2000, a ONU conduziu importante iniciativa na direção de promover a efetivação da “agenda social”. Esta medida foi a chamada de Declaração do Milênio, e foi adotada pela Assembléia Geral da ONU em setembro de 2000, sucedendo a ultrapassada primeira “Década do Desenvolvimento” dos anos 1960. Assim, a Assembléia Geral da ONU em setembro de 2000 encampou metas sociais significativas, as quais ficaram conhecidas como “Metas de Desenvolvimento do Milênio” (MDMs), ou “Metas do Milênio”, integrando a própria Declaração do Milênio. As metas consistem em: erradicar a pobreza e a fome; alcançar a educação primária universal; promover a igualdade dos gêneros e o empoderamento das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde das mães; combater a HIV/AIDS, a malária e outras doenças importantes; assegurar sustentabilidade ambiental; criar uma parceria global para o desenvolvimento [ver: UN, General Assembly, 18 September, 2003, A/RES/55/2].

⁷ Trata-se de um conceito original do inglês, sem tradução precisa em português. Ele expressa o grau em que o governo é transparente e o seu desempenho pode ser responsabilizado perante as cobranças dos cidadãos. É também uma noção aplicável aos mundos das empresas e das instituições sociais, no sentido de que enquanto organizações dotadas de responsabilidade final a social, estas devem prestar contas a um escalão superior de autoridade a sociedade (ver Dicionário de Inglês Michaelis – *In*: verbete e executivo).

⁸ O termo técnico (jurídico-político) “publicização” tem sido bastante empregado na literatura recente sobre a administração pública gerencial, e compreende a diversidade sócio-organizacional representada pelas instituições públicas não-estatais. Este é o sentido estrito utilizado por GRAU (1998). Para a autora, a acepção ampla de *publicização* se relaciona ao cenário de crise da democracia liberal, em função do qual é invocado em movimento de renovação da esfera pública. Portanto, a noção pode significar as demandas ou processos orientados para o fortalecimento de sociedade civil, sendo eles dependentes da descentralização política na direção desta esfera, notadamente, para estimular alianças estratégicas com o mercado na tarefa regulatória da vida econômica e política por meio da diluição da responsabilidade pública na produção de bens públicos. GRAU, Nuria Cunnil. *Repensando o Público através da Sociedade - Novas formas de gestão pública e representação social*. Editora Revan/ENAP, 1998, Brasília.

sociedade civil e mercado, visando produzir influxos positivos nos padrões de iniquidade social e de cidadania das diversas realidades nacionais e subnacionais.

O enquadramento do presente estudo é determinado pela intenção do pesquisador de explorar, no cenário brasileiro emergente pós 1988 ao início dos anos 2000, vias inovadoras que possibilitem a apreensão do controle social, enquanto noção política abrangente e fenômeno empírico correlacionado à democratização entre Estado, sociedade civil e mercado.

Nesse contexto, o objetivo principal do estudo empírico é analisar o controle social configurado na agenda pública do Ceará contemporâneo com a criação de uma institucionalidade democrática, na área da educação profissional, entre os anos de 1994 a 2002, através do Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE.

Assim, a pretensão analítica é de examinar em que medida e em que nível este processo democrático do controle social encarna-se na experiência da *nova institucionalidade pública da educação profissional*, representada pela articulação empírica do Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE com o Plano Estadual de Qualificação Profissional-PEQ/CE.

A preocupação de apreender e interpretar o fenômeno de controle social, conjugando-se de perspectivas históricas para corroborar as suas relações abstratas e mais gerais, faz com que a abordagem teórica aqui desenvolvida pondere sobre a relevância das descrições estruturais das relações entre Estado e sociedade e o desenvolvimento da esfera pública para a fundamentação do objeto de estudo.

Nesse trilhamento, descobre-se o controle social no emaranhado das confluências políticas envolvendo os cenários de crises nos padrões de Estado de bem-estar Social e da democracia liberal representativa, cuja delimitação contextual pertinente é feita levando-se em conta as teorias de Jürgen Habermas, Norberto Bobbio e Anthony Giddens.

A par disso, no momento atual, colando-se a esse debate político, discutem-se as várias tendências que estão postas para a reforma administrativa do *Estado Pós-burocrático*⁹,

⁹ Refere-se a um novo modelo de organização da administração pública que procura reformular argumentos centrais do padrão Weberiano clássico de organização burocrática do Estado, como: racionalidade organizacional, rigidez hierárquica poder/autoridade, autonomia funcional, eficiência centrada nos meios/processos etc. O modelo pós-burocrático pretende enfatizar maior flexibilidade da administração pública, descentralização da autoridade, controle de resultados, e maior participação da sociedade por meio de controle social. É também reconhecido por Pereira e Grau como modelo gerencial e os seus argumentos essenciais estão na base de fundamentação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro-PDRAE de 1995, objeto da Emenda Constitucional nr.19 de 04/06/1998.

renovando as chances do controle social como dimensão política capaz de tornar a administração estatal autenticamente pública e democrática.

Eis que o estudo busca adentrar em análises contemporâneas que revelam ser o controle social uma dimensão política fundante nos processos atuais de *modernização societária* sob a égide de um *re/desenho institucional adequado*¹⁰.

Hoje, pesquisas e estudos dão visibilidade à dimensão ético-política do controle social como um horizonte da democracia participativa, que no Brasil é parte de um legado virtuoso das novas formas de ação coletiva da chamada *Terceira Onda de democratização*¹¹ Huntington (*apud* AVRITZER, 2002).

No campo político, engrossam fileiras as diferentes correntes políticas que têm articulado o tema, imbricando-o as dimensões constitutivas das novas tendências políticas e institucionais de democratização do Estado contemporâneo liberal-democrático, cujos traços de transformações procuram atentar para a crise do sistema político representativo tradicional.

A premissa básica do encadeamento analítico, portanto, passa a ser ditado pelas convergências reflexivas no debate político atual de que, no cenário de avanço de capitalismo global, a pista para o deslanche de democratização no relacionamento Estado-sociedade civil-mercado pode ser com o reforço na dimensão do controle social. Grau, (1998); Pereira & Grau (1999); Furtado, (1999); Avritzer, (2002); Dagnino, (2002); e TCU, (2002).

No contraponto da discussão problematizadora da realidade, a análise recorre também às visões pessimistas abarcantes do assunto, exatamente, porque pesam de preocupações, ante os riscos dos modelos institucionais configurados, as reflexões divergentes

¹⁰ Conforme Avritzer, a noção de “modernização societária” está relacionada ao surgimento de novos atores sociais no Brasil, no final dos anos 70, em um processo que se sobrepôs à tradição política da chamada “modernização brasileira” vinculada estritamente ao processo de modernização econômica, tendo eles promovido renovações nos padrões políticos e sócio-culturais das relações Estado/Sociedade civil/mercado. Já a categoria “inovação institucional”, o autor relaciona aos conflitos entre sociedade civil, sociedade política e a institucionalização de estruturas público-legais, por sua vez resultantes do processo de modernização societária. (In: AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil e Democratização*, 1^a. ED.I Livraria Del Rey Editora. 1994, Belo Horizonte – MG).

¹¹ Para Avritzer, baseado em Huntington (1991), “Onda de democratização” é um modo empírico de definir “um grupo de transições de regimes não-democráticos para regimes democráticos que ocorre dentro de um período de tempo específico e que de modo importante excedem o número de transições em direção oposta durante aquele período de tempo. Nesta perspectiva, para Avritzer “terceira onda” de democratização refere-se à democratização que se verificou na América Latina, com México, Brasil e Argentina, e em Países do leste da Europa, no final dos anos 1980. Segundo os citados autores, as “Primeira e Segunda Ondas” se configuraram, respectivamente, depois da 1^a. guerra, com Países da Europa Central e do Leste, e depois da 2^a. Guerra com a democratização na Alemanha, Itália e Japão.

relacionadas à *crise contemporânea do Estado*¹² e seus desdobramentos impositivos de assimetria crescente nas relações econômicas - sociais.

Diante da trajetória da expressão política, há que se admitir que, se de um lado o intento exploratório se revela em meio às prodigalidades conjunturais do amplo cenário delimitado, por outro, o esforço de recuperação do conceito, apelando às influências recentes dos fenômenos empíricos delineados, não se dá sob a mesma contingência favorável.

Neste quadro, flui a reflexão sobre a amplitude do tema, cujo desenvolvimento na pesquisa reivindica enfoques e interpretações diversos, para além da correlação tradicional verificada com os debates político e social sobre as condições estritas de conformação normativa de comportamentos por cada sociedade ou grupos sociais.

Esta é uma matriz plausível da carência de amplas perspectivas políticas que são atribuídas à noção, e que por certo tem contribuído para a dissimulação do tema do controle social como tendo assumido papel de pouco destaque nas teorias de democracia e de sociedade. Garelli (*In*: BOBBIO, 2002).

Não se permitindo condescender com esse *status quo*, razões assistem na disposição do pesquisador, de investir no que chama de esforço de desincrustamento do tema de cômico “diálogo sóciopolítico transversal”.

Justo porque aqui se postula de legitimidade um signo político perante o ciclo de uma “nova época” do projeto de modernidade que se faz exigente de enfrentamento do real de maneira diferente e com irresignação.

De se ressaltar o compromisso de desenvolvimento do objeto de estudo, explorando possibilidades em planos definidos, com o propósito de reconstituição crítica, evidenciando não somente as dificuldades, mas também do que pode acontecer

¹² Quando se fala aqui “crise contemporânea do Estado” tem-se presente o cenário de redefinições do Estado para fazer face às exigências da “mundialização do capital”. Adota-se o entendimento de Carvalho, segundo o qual a crise contemporânea legada do século passado é determinada pela “lógica da chamada globalização” em sua nova ordem internacional do capital, sendo aquela marcada pela “exclusão, segmentações, e polarizações”. Em sua análise crítica sobre as mudanças profundas na economia, na política, e na vida social contemporânea no Brasil dos anos 1990, a autora dedica-se à desmistificação da “globalização” como um “processo que tem uma direção política clara”, sendo capaz de efetivar a “inserção subordinada e periférica” dos Países em desenvolvimento, como o Brasil, levando-os à desestruturação dos Estados e ao agravamento de questões sociais nacionais. (CARVALHO, Alba Maria Pinho de A “Globalização” em Questão: Subsídios para Análise do Mundo em que Vivemos. In Rigotto, Raquel M. (org). As Tramas da (In)Sustentabilidade: Trabalho, Meio Ambiente e Saúde no Ceará. Ed. INESP, 2001, Fort/Ce.

propositivamente perante os delineamentos de práticas democráticas entre Estado, sociedade civil e mercado.

À luz das definições enunciadas, ressalta-se perspectiva metodológica adotada do estudo de caso, porque este é um método eficaz que permite ao pesquisador explorar elementos centrais de conotação do controle social e de suas interfaces com as “transformações estruturais da esfera pública moderna” Habermas (2003) da ampla potencialidade empírica do processo de modernização dos Estados nacionais contemporâneos.

Além disso, é propósito de sua aplicação viabilizar compromisso do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, e do arbítrio da curiosidade do pesquisador, trilhando um caminho diante de objeto empírico a ser explorado.

Fala-se do contato direto de realidade local com a experiência de controle social advinda do fenômeno da “nova institucionalidade pública” da educação profissional brasileira, sob cuja problemática no *trilema político*¹³ estadual de relações Estado-sociedade civil-mercado se desenvolve o objeto empírico.

Nessa lógica de desenvolvimento, o aguço do olhar do pesquisador se faz intensificado mediante recorrência a quadros teóricos pré-determinados, cuja virtualidade assiste em favor da inserção do objeto investigado numa realidade reconstruída em bases de compreensão mais amplas.

A par disso, anuncia-se que a problematização e a teorização da realidade investigada não hesitam em circunscrever o tema do controle social a uma perspectiva que o associa estreitamente aos movimentos reivindicatórios da reforma da institucionalidade política e administrativa, como condição do projeto de modernidade ocidental em curso. Putnan, (1993); Avritzer, (1994, 2002); Bohman, (1996); Giddens, (1996); Grau, (1998); Moore, (2002); e Pereira, (2002).

¹³ Com esta representação, pretende-se desenvolver que Estado-sociedade civil-mercado, ao comporem uma tríade política relacional, esta de *per se* também serve para denotar a idéia genérica do *trilema político*, cuja formulação aqui é representada pela recusa de saídas dessas esferas que são singularizadas pela conjugação política estrita de vontades individuais ou bilaterais dos agentes relacionais. Donde se presume com a melhor solução dialógica deliberativa, em Bohman (1996), que implica legitimidade democrática e ética ao consenso triádico baseado na unificação dos propósitos relevantes de sociedade.

Realmente, ao ser invocada para estabelecer caráter democrático na dinâmica brasileira dos elementos de sua tríade relacional, a noção de controle social desponta com chances nos planos do debate político atual, de infundir vida ao seu conceito, propiciando-lhe a revalorização em maior escala, tal como nos exemplos de sociedade política¹⁴ PDRAE (1995) e TCU (2002), que se mostram recorrentes de suas virtualidades para fortalecer as propostas almejantes da democratização da vida pública nacional.

Por outro lado, não se pode escapar aos consensos de que os cenários hodiernos revelam uma crise da democracia no Estado, e esta, ao alimentar o debate político atual dos problemas relacionados às ameaças de extenuação no sistema político representativo liberal, é também redundante de admoestações da idéia do controle social se tornar uma via sucumbente perante sutilezas evidenciadas no plano empírico, dado ao peso de contradições nas suas configurações institucionais. Grau, (1998, 1999); e Avritzer (2002).

Consentâneo ao enunciado, desde já é possível se vislumbrar o cotejo de questionamentos suscitados a partir das realidades concomitantes abstrata e concreta, por cujos domínios se articularam com a relevância da problemática e a racionalidade da análise.

A propósito, a incursão do objeto do estudo no universo das temáticas sociedade, Estado, e democratização acontece porque se assentam razões de conhecimento sistemático dessa interligação, mas também porque na decomposição final deste, o percurso resulta desenvolvimento de aproximações ao ponto que tem instigado o pesquisador, sobre qual a

¹⁴ Cabe aqui mencionar, a título de exemplificação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, implementado a partir de 1995, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, que consubstancia o amplo escopo político do projeto de reforma do governo brasileiro em sua tarefa de reconstrução do Estado democrático nacional, como uma necessidade exigida pela globalização da economia e a própria crise do Estado, de contornos multifacetados. O segundo exemplo, refere-se ao Tribunal de Contas da União – TCU que no cumprimento de sua missão de assegurar a efetiva gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade vem promovendo a sua ação institucional baseando-se numa compreensão ampliada sobre os limites e desafios da vida pública no País. Assim é quando reconhece diante dos “[...] inúmeros casos de corrupção e desvio de recursos que se sucedem em nosso País, fica patente que o significativo esforço dos órgãos oficiais de controle deve ser ampliado. O caminho para ampliar o esforço de fiscalização reside na incorporação da sociedade civil organizada em uma rede de controle que permita detectar e corrigir desvios com agilidade. O controle do Estado pelo cidadão – o chamado controle social – requer o fortalecimento da cidadania e o aumento da transparência da máquina pública, frentes a serem trabalhadas pelo Governo e pela sociedade.” De modo concreto, quando possibilita ao público em geral a facilidade de acesso e diálogo institucional através do seu sítio eletrônico www.tcu.gov.br sobre informações de ampla base empírica relacionadas com as auditorias realizadas pelo órgão na gestão federal e demais esferas subnacionais beneficiadas com recursos federais. Ou por outro, com igual reconhecimento de relevância, na iniciativa de contribuir para o enriquecimento do debate político sobre o tema do controle social, lançando concurso público de monografias “Prêmio Serzedello Corrêa 2001” com o tema “Perspectivas para o Controle Social e Transparência da Administração Pública”. Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello 2001. Monografias Vencedoras. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. TCU, Instituto Serzedello. Brasília, 2002. 364p.

verdadeira dimensão do tema, e, como este se liga com diversidade do debate político-ideológico moderno e contemporâneo?

Esse embasamento, por sua vez, se faz necessário porque há um fim precípuo de compreensão crítica da amplitude de intercorrências de significação daquele, de que são passíveis de correlacionamento com as singularidades nas transformações sociais da última década do século XX e início do Século XXI, reivindicantes de renovação dos sistemas de intermediação, representação e participação social.

De acordo com tais objetivos, o aprofundamento teórico se volta para a apreensão dos elementos centrais de significação do controle social, mediante a tessitura das abordagens que são ditadas pela dinâmica de articulação das esferas constitutivas, considerada vicejante de base reflexiva fecunda na re-significação da categoria.

A compreensão fundamental do controle social que norteia esse estudo baseia-se na acepção política ampla, e o seu objeto é o trato de assuntos do interesse público, por meio de um processo dialógico de deliberação pública entre os atores de sociedade civil-Estado – Mercado, visando a maior *accountability* (transparência) e *publicização* das políticas públicas. Bohman (1996); Grau (1998, 1999); Avrtizer (2002); Vieira (1999, 2001); e Tatagiba (2002).

O aspecto significativo da tarefa exploratória de manifestações concretas é que, a despeito dos limites encontrados, e das situações variadas de funcionamento das configurações analisadas, esse é um cenário aberto à pesquisa, e por isso mesmo permite se alimentar expectativas promissoras quanto ao embate de concepções do controle social no deslanche de democratização dos Estados nacionais e subnacionais.

De fato, os rumos do debate político atual, à vista dessas tendências de modernização das sociedades contemporâneas, apontam novos caminhos de crítica e com isso fortificam o interesse do pesquisador em compreender até que ponto os processos enfocados são de fato suscetíveis de agregar legitimidade na dimensão de controle social.

Nesse esteio, a discussão do controle social, levada a seus termos mais essenciais, alinha-se como questão de ética e legitimidade na democratização da relação entre Estado/Sociedade civil/mercado, daí não se poder pensá-lo em termos de recusa, de negação ou de imposição, mas sim pela conquista democrática permanente na construção do futuro da sociedade.

Sendo assim, no primeiro capítulo da presente dissertação, desenvolver-se-á uma análise sucinta dos elementos urdidores do cenário latino-americano, brasileiro e cearense que procura tornar inteligível a circunscrição do desenvolvimento de fenômeno do controle social na transição dos séculos XX e XXI.

Neste esforço de construção de um caminho de análise da dinâmica social dos contextos assinalados e dos diversos fatores que influenciaram na dimensão do objeto de estudo, aqui se faz pertinente condensar-se com a argumentação básica, em torno dos sinais expressados de fricções nos processos complexos e interdependentes nos campos econômico, político, socio-cultural e tecnológico do mundo em transformação, e que produziram efeitos diversos, por vezes paradoxais, sobre as agendas públicas nacionais e subnacionais.

O segundo capítulo será dedicado a refazer uma unidade dialética entre as dimensões teóricas e políticas na constituição do objeto de investigação, a fim de precisar sua natureza e significação. Para tanto, serão examinadas algumas teorias na busca de explicar o desenvolvimento da noção de controle social, bem como de sua profunda inter-relação com os componentes de sociedade civil, de esfera pública e das questões de poder político. Foram escolhidas as elaborações teóricas de Franco Garelli, Norberto Bobbio, Jürgen Habermas, Karl Marx, Antônio Gramsci, Andrew Arato e Jean Cohen, J.Kenneth Galbraith, Leonardo Avertzer e Núria Grau, autores deveras evocados quando se trata de teorizar sobre os pontos em comento.

Do ponto de vista do cenário delimitado, o sentido de apreensão do objeto se faz cada vez mais enlevado, em face do quadro de realidade histórica nacional marcado de corrupção na administração pública, conseqüentemente, exigindo novas abordagens na questão da transparência governamental, do controle de sociedade civil sobre políticas estatais.

Mais ainda, ante a possibilidade de avançar no entendimento das perspectivas dos governos encamparem o desenvolvimento de agendas políticas de responsabilidades públicas compartilhadas entre Estado e sociedade civil, cujos formatos engendrados têm resultado na composição de cenários mais específicos dos encontros democráticos desses atores.

Trata-se, pois, de desejo de aguçó no olhar do pesquisador sobre o tema, o qual se converte em atitude concreta de aproximação dos fatos observados, ante as evidências de elementos e mecanismos inovadores no âmbito da relação Estado - sociedade civil –mercado.

Nessa perspectiva, o terceiro capítulo estuda as perspectivas da *accountability* e da *publicização* contribuir efetivamente para fortalecer o controle social na reforma do Estado. Num primeiro momento, é traçado um panorama histórico-teórico sobre a evolução das relações entre Estado e sociedade civil, no Brasil, que culminaram com fim do ciclo político de autoritarismo e a instauração de uma nova ordem democrática pós-88. Em seguida, expõe-se brevemente sobre os novos argumentos de modernização democrática e suas virtualidades para a construção do controle social no cenário nacional de reforma do Estado. Dentre os mesmos se destacam a *accountability* e *publicização* como premissas reativas contra a intransparência e a ineficiência do Estado burocrático tradicional.

A consciência do cerne orientador da pesquisa proclama, portanto, o contato de realidade através do objeto empírico “O Conselho Estadual do Trabalho do Ceará – CET/CE como espaço de controle social do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Ceará - PEQ/CE : deliberação pública em questão”.

Para auxiliar na tarefa de apreensão e análise da realidade investigada, estabeleceu-se a inter-relação teoria e empiria valendo-se dos desenvolvimentos teóricos relacionados às noções de *sociedade civil*, *accountability*, *publicização* e *deliberação pública*.

A pedra de toque é movimentar toda essa ampla e deveras inovadora discussão conceitual do controle social - como mecanismo democrático contemporâneo - para pensar acerca de experiências concretas que moldam a nova institucionalidade democrática.

É um desafio analítico que se assume, tomando como referência empírica a educação profissional no Ceará em sua nova institucionalidade pública. Esta nova institucionalidade funda-se na experiência de uma relação efetiva entre Estado e sociedade civil, encarnada em um espaço público oficialmente constituído: o Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE.

A questão deflagrada desse estudo é, justamente, discutir a possibilidade e viabilidade do exercício do controle social no interior do CET-CE. É o controle social subsumido na realidade sóciopolítica cotidiana, tecida na atuação de diferentes atores com interesses e expectativas específicos e, por vezes, contraditória em um espaço que, em princípio, deve reger-se pela lógica coletiva. Em verdade, fala-se de um espaço misto onde

atores, com diferentes inserções sociais, encontram-se, confrontam-se, vivenciam conflitos, constroem consensos, definindo deliberações públicas.

O quadro constitutivo do objeto empírico é dado, portanto, pelo ciclo de modernização econômico-social do Estado do Ceará que, no período de 1995 a 2002, experimentou redefinições institucionais internas, seja no que pertine às relações econômicas, seja em termos da dimensão política, tal como no engendramento de uma “*nova institucionalidade pública*” da educação profissional no Estado.

Na observação histórica do desenvolvimento da educação profissional cearense é possível constatar que, até meados de 1995, o Ceará pontuou sua ampla trajetória de deslanche socioinstitucional com malogro do *ethos* da responsabilidade social estatal e da relação democrática entre Estado e sociedade civil.

Com base na realidade anunciada, o problema-desafio do objeto se volta para desvendar as potencialidades de rearticulação democrática das relações entre Estado e sociedade civil, no deslanche de uma instância de controle social (CET/CE) da educação profissional (PEQ/CE), que deveras incorpore a “*nova institucionalidade pública*” nesta área, em meio a um cenário de reforma neoliberal do Estado brasileiro e, particularmente, cearense.

Um elemento peculiar do CET/CE como espaço misto de articulação de atores é que no âmbito da representação de sociedade civil, destacam-se representantes empresariais que consubstanciam interesses do mercado. Logo, no interior do CET/CE, pode-se distinguir atores vinculados a três instâncias, ou seja, a tríade Estado/sociedade civil/mercado.

O objetivo principal desta abordagem empírica é direcionado à instrução do objeto de estudo, nos termos do questionamento que se encontra arraigado com a dinâmica democratizadora das relações entre Estado/sociedade civil/mercado. Ou seja, até que ponto a configuração adotada no âmbito das políticas estaduais de educação profissional básica com foco no Conselho Estadual do Trabalho - CET, delineou-se como um fenômeno político expressivo de controle social?

Com efeito, o quarto capítulo busca analisar os delineamentos do exercício do controle social na agenda pública-nacional e estadual-que são associados ao desenvolvimento de fenômenos políticos convergentes para a construção de uma “*nova institucionalidade pública da educação profissional*”.

Nesta perspectiva, o destaque é conferido à panorâmica avaliativa da implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR e do Plano Estadual de Qualificação - PEQ/CE, no período de 1995 a 2001, cuja linha de atuação convergente –avanço conceitual, articulação institucional e apoio à sociedade civil- se propôs a viabilizar o Sistema Estadual de Educação Profissional identificado com o exercício de controle social, tal como se configurou com o CET/CE.

Olhando-se para a realidade institucional existente, expressa através dos múltiplos aspectos que conformam o sistema político-institucional participativo e a trama específica de seus protagonistas, fez-se necessário o pesquisador ampliar a base de compreensão do seu referente empírico de controle social, o sistema de ação CET/CE-PEQ/CE.

Nesse sentido, a organização do quinto capítulo reflete a evolução da pesquisa empírica do controle social constituído a partir do sistema CET-CE/PEQ-CE. Nele examina-se a conexão entre o objeto configurado e o desempenho de fenômenos políticos convergentes, nos âmbitos federal e estadual, vistos como determinantes de uma “nova institucionalidade pública da educação profissional”. Ele resume-se em analisar as potencialidades e os limites da inter-relação estreita entre Estado e sociedade civil, tal como ela existe no caso do CET/CE, à luz de um quadro teórico-conceitual estimulador de crítica nas dimensões de deliberação pública, accountability e de neo/corporativismo. Bohman (1996); Giddens (1996); Grau (1998); Moore (2002); Avritzer (2002); Dagnino (2002); Tatagiba (2002); Diniz (1997, 2000); Grau (1998); Boshi (2000); Hunold (2001); Przeworski (1997, 1999); Behn (1998); e Hunold (2001).

De fato, a identificação dos componentes essenciais instaurados do novo marco de institucionalidade da educação profissional brasileira revela um conjunto valores e visões de que devam partilhar as configurações locais, em função dos cenários de capitalismo global e de reforma do Estado, cujo aspecto digno de nota é a estruturação complexa e diversificada baseada em novos arranjos institucionais do aparelho estatal, e nos espaços para a representação dos interesses da educação profissional.

A suposição básica do estudo é que o controle social do PEQ/CE baseado no CET/CE tendo se configurado no âmbito de uma estratégia de reestruturação de um padrão histórico de intervenção estatal na área social para o desenvolvimento sustentável do Estado, logrou avanços na articulação de atores da sociedade, do mercado e dos poderes públicos, mas

que os seus resultados são fortemente relativizáveis, na perspectiva da real conformação empírica de controle social considerando os modelos de deliberação pública delineados nas teorizações contemporâneas.

Eis que, como desdobramento dessa presunção, relacionou-se hipótese auxiliar, determinante de correlações empíricas, qual seja, de que o formato jurídico-institucional do CET/CE, ao se configurar como uma extensão político-administrativa do modelo nacional baseado no CODEFAT, revelou características ambíguas, exigindo averiguar-se, como se organizou a incorporação dos atores ao sistema político? Acaso os mecanismos de articulação entre Estado-sociedade civil-mercado são expressivos de virtualidade democrática na vertente de controle social? Em que medida a estrutura de representação social incorpora públicos emergentes com interesses específicos no âmbito da educação profissional? Quais indicações existem de influxo que a estrutura em seu conjunto presumivelmente exerce no comportamento político?

É nessa perspectiva que, adicionalmente, foi possível inferir-se que a configuração assumida pelo CET/CE, a despeito de sua aparente iniciativa inovadora, a estrutura organizacional e a prática política dos atores obedecendo ao padrão de representação tripartite e setorial (governo-trabalhadores-empregadores; indústria-comércio/serviços-agricultura), de fato encerre um conteúdo conservador e compatível com o padrão historicamente consolidado, no Brasil, que é misto de neo/corporativismo.

Para fundamentar a pesquisa, e sob o compromisso do desenvolvimento desse quadro hipotético, este capítulo apresenta uma análise abrangente dos processos e decisões que concernem ao sistema de controle social configurado. Como decorrência promove-se o inter-relacionamento do marco lógico-operativo e da dinâmica de fatos e suas significações, aos quadros teórico-empíricos definidos.

No contraponto explanativo, são ponderados aspectos de realidade investigada com as formulações de círculos virtuosos entre Estado, sociedade civil e o mercado, os quais, atribuindo qualidades políticas ao conjunto da tríade para o reforço do controle social, supõem

como condição de efetividade da prática democrática a perspectiva incorporadora de “*públicos relevantes participativos*”¹⁵, justo, para abstraí-los da pecha de neo/corporativismo.

Nessa recorrência teórica, a interpretação dos fatos remeteu ao exame dos argumentos determinantes da construção de novas identidades políticas e da formação de razão pública, elementos centrais do argumento teórico de deliberação pública.

Realmente, a volta do pesquisador ao CET/CE, desta feita se fazendo de um adentrar sistemático na realidade experimentada, ensejou descobertas na trama de suas relações internas que lhe estimula o senso crítico para compreender os sentidos de suas expressões políticas e dos modos de reclamação dos atores; as condições de alinhamentos encetados a partir de atividades práticas; das situações de conflitos e contradições entre interesses concretos; e, enfim, o que de fato conta, a face de consciência individual e coletiva para o diálogo público.

Com isso, o espaço de mediação do pesquisador entre o real e o ideal é assinalado pela ruptura do senso comum, de modo a granjear perspectivas de interpretação das diferentes manifestações e atitudes para produzir um quadro explicativo mais amplo da realidade concreta do objeto.

A proposta desta abordagem empírica, em suma, é trabalhar com as qualidades distintas do CET/CE para funcionar como instância de controle social do PEQ/CE, desde o seu momento constitutivo até o final do ano de 2002, aproveitando-se da caracterização do processo estrutural e do comportamento político-institucional evidenciados no colegiado, para alcançar a interpretação da realidade concreta da institucionalidade democrática, na perspectiva de um sistema explicativo de deliberação pública.

¹⁵ Em Avritzer (2002) esta concepção envolve quatro elementos: o primeiro é a formação no nível público de mecanismos de deliberação face-a-face, livre expressão, e associação. O segundo, é a idéia que movimentos sociais e associações voluntárias debatam questões polêmicas em uma cultura política introduzindo no nível público práticas alternativas. O terceiro, envolve a transformação da opinião pública dentro de fóruns para deliberação pública e tomada de decisões administrativas. O quarto elemento, é que os integrantes do fórum vinculem suas deliberações com um esforço na busca por arranjos institucionais capazes de recorrer ao nível institucional às questões tornadas polêmicas no nível público. (In: AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin América*. Princeton University Press, 2002, Princenton-New Jersey, USA); em Bohman, a concepção se forma com base em um processo dialógico de deliberação pública que envolve essencialmente um intercâmbio de razões públicas com o propósito de solucionar situações-problemas, as quais não podem ser resolvidas sem cooperação e coordenação interpessoal. Por outro, envolve também a observância das exigências de pluralidade, e de duas capacidades sociais: a do accountability contínuo dos atores em situações-problemas, e a capacidade de se engajar em uma comunicação ampla de uma esfera pública (In: BOHMAN, James. *PUBLIC DELIBERATION – Pluralism, Complexity, and Democracy*. 1996. Massachusetts Institute of Technology Press. USA).

Vale ressaltar a posição privilegiada do pesquisador, na sua condição de integrante do CET/CE, como uma circunstância favorável que permite o resgate rigoroso de conformidade dos fatos dentro da dinâmica viva dos eventos e movimentos dos atores envolvidos com a experiência.

Para compreender o funcionamento do CET/CE e, especificamente, como se estabelece a sua interação com o PEQ/CE, a pesquisa teve que empregar técnicas de coleta de dados, fazendo uso da vasta documentação direta e indireta concernente a ambos referentes empíricos, sendo isto exigente de um esforço exaustivo de observação criteriosa em esferas institucionais distintas.

De um modo, e sob o revés da circunstância presente de desvinculação funcional do pesquisador da causa empírica, com a recuperação exata de seus espécimes oficiais existentes, no que se constituiu em dificuldades consideráveis os processos de seleção, classificação e organização das informações constantes dos documentos relacionados com aqueles referentes empíricos.

Nesse contexto, todavia, há que se destacar os sentidos na obtenção de dados adquiridos pelo pesquisador, fruto da faculdade de sua profunda “intimidade de engajamento” no CET/CE, que se fizeram imprescindíveis no levantamento de “memória da participação” associada ao colegiado.

Para a reconstrução da realidade, com toda a sua complexidade, cabe destacar a relevância do resgate sistemático da documentação direta obtida junto CET/CE, constituídas do Decreto governamental de criação, Regimento Interno, Resoluções, planos de trabalhos, relatórios e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias que têm um significado importante no conhecimento do objeto pesquisado.

Cabe especial destaque às ATAS que constituem uma preciosa memória da dinâmica de funcionamento do CET/CE e que, assim, compuseram material básico de investigação.

Disso resultou a montagem do quadro de indicadores com a finalidade de fazer a tessitura entre os elementos teóricos essenciais de deliberação pública *vis-à-vis* a realidade local da institucionalidade pública da educação profissional no enfoque do CET/CE, em articulação com o caráter de lógica que apresenta o objeto investigado.

Neste particular, privilegiou-se a técnica da análise de conteúdo das atas, que permite a captação sistemática e objetiva do sentido de dialogicidade assumido no âmbito do CET/CE, e por isso, atende no propósito de abordagem do controle social fundamentado na lógica de ação dos atores e no conceito de deliberação pública (BOHMAN,1996).

Para tanto, a dinâmica da análise de conteúdo foi levada a efeito a partir de dois momentos sinérgicos. No primeiro, dado pela configuração básica da dinâmica do CET/CE, que contempla a leitura total e geral do material, resgatando informações das datas de ocorrência dos eventos do colegiado, caráter da reunião, pauta, conselheiros presentes, deliberações e outras observações relevantes. No segundo, dado pela configuração específica da dinâmica do CET/CE em termos de sua efetividade do controle social junto ao PEQ/CE que reivindicou o procedimento de leitura dirigida do material, selecionando as reuniões mais importantes e analisando-as a partir do quadro de indicadores.

Além disso, no sentido de objetivar, com a relativa distância crítica, a participação do pesquisador como conselheiro no período de 1997 a 2002, utilizou-se como instrumental técnico a gravação de um depoimento. De fato, esse material permitiu que o pesquisador utilizasse, com objetividade, a sua própria experiência como conselheiro do CET/CE.

Vale ressaltar que o conjunto dos dados sobre os quais a presente análise se baseia corresponde exatamente ao período 1994-2002, por que foi nesses anos que se deu a construção do CET/CE como espaço de controle social do PEQ/CE. Ademais, é no seu esteio que se verificou a experiência participativa do ator-pesquisador nas atividades do colegiado, entre os anos de 1997 a 2002, como suplente da representação governamental da SEPLAN/CE, cuja atuação efetiva no Conselho, inclusive ensejou sua eleição para a presidência da Comissão de Acompanhamento dos COMUT'S.

A partir desse contexto, a lógica de interpretação e análise dos dados investigados procurou se conduzir com respeito às articulações com os parâmetros do sistema explicativo adotado, ao mesmo tempo sem deixar escapar a perspectiva de história que àqueles se impregna.

O fato é que para se extrapolar a compreensão da realidade do controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE com base na argumentação de deliberação pública, fez-se necessário referenciar a avaliação da dinâmica existente na a realidade empírica, levando em consideração a meticulosa consistência teórico-metodológica viabilizadora das distinções,

sem omitir-se dos aspectos quantitativos e qualitativos retidos nas comunicações diversas do objeto investigado.

Finalmente, contempla-se no destaque das conclusões que refletem compreensão positiva sobre a experiência estadual de criação dos espaços de controle social nos moldes do sistema CET-CE/PEQ-CE, advertindo que esta é susceptível de perder os passos em face das grandes influências que a organização complexa de democratização, junto com a lógica de ação política, impõem ao desenlace institucional.

2. CONTROLE SOCIAL NA TRANSIÇÃO DOS SÉCULOS XX E XXI: *o cenário latino- americano, brasileiro e cearense.*

No momento em que a democratização das relações entre Estado e Sociedade disputa nos discursos, e com crescente frequência nos fatos, maiores espaços de compreensão relacionada ao “bom desempenho” das instituições democráticas e de governos democráticos, razões avultam-se para que o debate contemporâneo amplie a significação das formas e mecanismos políticos.

E, dentre tais formas e mecanismos políticos, ganha destaque, cada vez maior em nosso tempo, o *controle social* como expressão, por excelência, da articulação democrática entre Estado, Sociedade Civil, e mercado.

A importância e a atualidade desse tema se fazem realçar na medida em que os cenários contemporâneos de democratização dos Países e do desenvolvimento capitalista internacional sugerem confluência, respectivamente, as transformações de práticas democráticas surgentes no nível público com os novos modelos de organização socioeconômica Habermas (2000); Delacampagne (2001); Avritzer (2002); Furtado (1999); Krawczyk et al. (2000); e Grau (1998).

Assim é que, para fazer face aos novos desafios do desenvolvimento do capitalismo global, repercute o debate político-ideológico internacional do mercado como uma “realidade inescapável” na reconstrução de novas bases dos Estados e de seus sistemas de bem-estar social (CARDOSO F.H. 1998).

Nessa direção, a crise do Estado de bem-estar social conduz o debate nas sociedades ocidentais para soluções que visam à reconfiguração nas relações do “triângulo do bem-estar” das sociedades modernas – Estado- sociedade civil – mercado (ABRAHAMSON, 1992).

Novas articulações políticas inspiradas no avanço neoliberal contemporâneo acentuam o papel preponderante do mercado em relação ao desenvolvimento social e econômico dos Países (ABRAHAMSON, 1992).

Na tentativa de contribuir para o debate internacional acerca do bem-estar europeu nos anos 1990, Abrahamson interpreta as tendências políticas configuradas no Continente com o argumento que chamou de “pluralismo de bem-estar”.

Para o autor, a Comunidade Européia está diante não mais de um padrão europeu de bem-estar social, mas de novos Estados de Bem-Estar nos Países; ou seja, um “pluralismo de bem-estar” que se sustenta na medida em que o mercado, a sociedade civil e o Estado desempenham um papel na provisão do bem-estar, segundo combinações próprias.

Note-se que a crescente ampliação de iniciativas da esfera de sociedade civil com fins públicos é uma singularidade histórica da contemporaneidade recente, que está engendrando novos padrões de relações da dinâmica social do “triângulo do bem-estar”.

Nas sociedades ocidentais, multiplicam-se os exemplos de espaços políticos de construção do interesse público. Prestando-se à “publicização” dos conflitos de interesses econômicos e sociais entre Estado/sociedade/mercado, esses espaços assumem, crescentemente, um papel de contribuir para a pluralidade e a formação do dissenso na formulação das políticas no sentido de que o interesse público não é apenas dever do Estado, mas igualmente responsabilidade de todos os cidadãos: é na linha do que preconiza Krawczyk (2000), quando trata da ação ampliada de cidadania organizada e também responsável para a promoção e a re/ativação da esfera pública.

Nesse patamar de entendimento, a discussão do controle social, além de ser assinalada como uma exigência das circunstâncias históricas, passa a ser vista como condição do aperfeiçoamento das relações democráticas entre Estado, sociedade civil, e o mercado.

Para tanto, recolocam-se, junto com o controle social, não somente as questões da democratização do Estado, mas também a centralidade de cidadania democrática.

Traço afirmativo dessa compreensão é o fato de que cidadania democrática, como manifestação de bem-estar e de expressão de liberdade (SEN, 2000), não se traduz como recompensa, e sim é reconhecida como um processo ininterrupto e sustentado de conquistas nos planos de sociedade.

Na visão de Demo (1994, p.37)

O mercado, deixado à sua própria dinâmica, jamais redistribuiria renda, pois a lógica do capital é de sua concentração e maximização. Para o autor, (...) o Estado, deixado à sua própria dinâmica, não tem vocação democrática original, mas discriminatória, dentro da mesma lógica de concentração e maximização de poder¹⁶.

Conclui o autor que a qualidade do Estado está essencialmente na “cidadania organizada”, e o espaço participativo construído revela que a política social não pode ser apenas pública, pois é questão de democracia e compromisso de emancipação.

Avanços teóricos nos campos dessa tríade relacional Estado/sociedade civil/mercado procuram reconhecer o controle social como fonte constitutiva do espaço contraditório de gestão de direitos democráticos e dos interesses econômicos. É também, assinalam, via de revelação do espaço participativo no qual as políticas estatais se tornam efetivamente públicas, e se realiza a sedimentação de sociedade civil e da cidadania democrática Avritzer (2002); Bohman (1996); Santos (2003); e Grau (1998).

Disso é exemplo, quando se relaciona o controle social às formas pelas quais a sociedade exerce o controle direto sobre o Estado, independentemente e sem o prejuízo das funções clássica atribuídas aos poderes representativos; ou quando a noção se vincula aos espaços institucionalizados de representação funcional dos assuntos públicos, e aos mecanismos de participação cidadã na formulação e/ou controle de políticas estatais (PEREIRA & GRAU, 1999).

Recentemente, afigura-se relevante o debate dos contornos de uma esfera política de deliberação pública que seja expressiva de cidadania democrática na mediação dos assuntos pertinentes ao interesse público Bohman (1996); Avritzer (2002); Vieira (2002); Santos (2003); e Dagnino (2002).

Essa compreensão aponta para a necessidade de desenvolver mecanismos institucionais de controle democrático do aparato administrativo do Estado, os quais podem envolver, no âmbito de uma esfera política própria, fóruns e/ou conselhos deliberativos das políticas públicas e o redesenho dos instrumentos políticos dos controles interno e externo para a prática do controle social.

Traço inocultável do debate político atual acentua influências sobre o desenvolvimento do controle social a partir dos cenários de crises do Estado do Bem-Estar

¹⁶ DEMO(1994) preconiza o desenvolvimento de iniciativas estruturais com base nas políticas sociais.

social e da democracia liberal, os quais são determinantes dos argumentos de *publicização* e *accountability* para ampliar, respectivamente, os avanços de sociedade civil e a transparência na relação Estado/sociedade Levy (2002); Grau (1998); Hunold (2001); e Behn (1998).

Como se sabe, o desenvolvimento da noção do controle social se inscreve no quadro das transformações associadas ao cenário ocidental de profunda reestruturação político-ideológica do concerto das nações, tomando parte acentuada as remanescentes do bloco socialista. Assim, despertam forte interesse, os fenômenos marcantes da multiplicação de novas formas de relacionamento democrático entre Estado / sociedade civil / mercado.

Cabe nesse ponto discutir o fenômeno substantivo verificado mediante a descrição do início de uma *época nova*, em Delacampagne (2001, p. 14) - expressão que para os efeitos desta análise doravante redefine-se para uma *nova época*, cujo marco histórico é o acontecimento da queda do muro de Berlim, ocorrido a 9 de novembro de 1989, a partir do qual se proclama o fim da guerra fria entre as principais potências em conflito internacional.

Na reflexão de Delacampagne (2001), em *A Filosofia Política Hoje*, o mundo vê-se, então, diante de duas tendências bem definidas: a da globalização de um sistema econômico, o capitalismo, e a da proclamação mundial de um regime político, a democracia, com o atributo de *melhor regime possível*.

A partir dos fatos assinalados, reconhece o autor o fato de que deslocamentos relevantes foram assinalados no debate político contemporâneo. E, no esteio da gama diversificada de temas, agregaram-se ao debate antigo acerca da questão do *melhor regime*, as discussões em torno das práticas relacionadas ao *melhor desempenho institucional* de governos democráticos.

Aportes teóricos crescentes dos estudiosos de democracia e de desenvolvimento dos Países salientam a necessidade da análise integrada dos problemas sociais, da economia e da política, propondo abordagens que inter-relacionam as temáticas de cidadania, sociedade e Estado, no cenário contemporâneo recente, e com isso fortalecem a discussão do controle social.

Disso é exemplo a proposta de um avanço conceitual nas questões de *direitos humanos e liberdade política*, em Amartya Sen (2000), por meio da qual o autor foi mais longe na sua reflexão em *Desenvolvimento como Liberdade*, ao reconhecer que ditas noções

compõem um discurso predominante na atualidade, levando-o a proclamar que *o século XX estabeleceu o regime democrático participativo como o modelo preeminente de organização política*¹⁷.

Para o autor:

(...) o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos (P. 18).

Ao identificar a liberdade como elemento de centralidade para o processo de desenvolvimento, Sen confronta-se com o cenário atual que proclama a riqueza global, mas cujas relações empíricas relevantes reforçam a negação de liberdades políticas e civis, ampliando-se em muitas sociedades.

A importância de considerar esse enfoque para o cenário de desenvolvimento do controle social resulta das inter-relações investigadas pelo autor sobre a noção de liberdade individual e a efetividade do desenvolvimento social como partes de um cenário mais amplo de expansão das liberdades humanas, no qual se processa a revigoração das esferas públicas nacionais, e o concerto internacional de desenvolvimento dos Países é distinguido por novos paradigmas de equanimidade e de democracia.

Portanto, esse é um cenário do qual se pode pensar na possibilidade da constituição do controle social como via reluzente para o exercício de um público crítico na busca dos seus direitos fundamentais, mas que também pode ser fonte para a solução dos problemas de insatisfação política e de eliminação dos constrangimentos de confiança nos governos.

Nas discussões focadas sobre “melhor desempenho institucional” dos governos democráticos, enfatizam-se múltiplas abordagens que estimulam interfaces na ressignificação do controle social a partir de novas dimensões do desenvolvimento de sociedades, dentre as quais se ressaltam as relacionadas às *virtudes da cidadania cívica* em Putnan (1993), aqui destacada diante da robustez empírica da natureza de suas influências com os processos de desenvolvimento dos Países.

¹⁷ SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo, Cia.das Letras, 2000. p. 9/500.

Trata-se de um exemplo de convergência típica nas discussões contemporâneas sobre *melhor desempenho institucional* dos governos democráticos com rebatimentos significativos na tradição liberal, e de cujas conclusões dos estudos empíricos desenvolvidos por esse autor desprendem-se tendências a reforçar transversalidades com o debate afirmativo do controle social .

De fato, os estudos do autor correlacionaram o desempenho histórico regional bem-sucedido das instituições democráticas italianas às influências que as instituições formais exercem sobre a prática da política e do governo. Putnan distingue a intensa relação entre capital social e cultura cívica para indicar que, quanto mais cívica uma região, maior a sua capacidade para eleger e controlar os governos locais, levando-os a atuarem eficazmente no cumprimento de suas responsabilidades públicas (1993, p.172).

Logo, um bom governo configura-se quando uma sociedade reconhece suas potencialidades para promover consensos estimulados pelos ideais de uma comunidade cívica, revigorando-lhe uma cultura política que na prática a aproxima com um cenário de controle social.

Desse modo, tais aportes revelam pistas seguras para compreensão do controle social das políticas públicas como parte de um processo de desenvolvimento político e sociocultural que deve se manifestar no interior das sociedades, mas cuja essência está na sua capacidade para operar transformações no padrão de desempenho dos governos.

Nesse percurso de análise, a ênfase anterior nos conteúdos de civismo e cidadania, vistos como elementos centrais para a formação do controle social, transfere-se para a virtualidade das mudanças institucionais que se operam a favor de sociedades no campo econômico, quando estas promovem historicamente as “regras do jogo” estimulando a sinergia das relações entre Estado/sociedade civil/mercado, mediante práticas cooperativas e compartilhadas dos seus agentes políticos.

Aborda-se, a partir desse contexto, com a linha de reforço do debate político para o campo da Economia Política de instituições e decisões que relacionam diferentes performances dos sistemas econômicos e políticos nas trajetórias históricas das sociedades, vis-à-vis os problemas de cooperação humana e todo o caráter produtivo nos controles das interações humanas.

É certo que, nesse debate, sucedido no final dos anos 1980 e por toda a década de 1990, fulguram os avanços teóricos de Douglas North e Robert Fogel, no campo da Economia com a formulação da *Nova Economia Institucional*.¹⁸

Segundo a *economia institucional* de North (1993), a cooperação e coordenação entre os agentes econômicos constitui o fundamento para a relação entre instituições e desempenho econômico. Já no primeiro parágrafo do seu livro, resume alguns elementos conceituais centrais da teoria institucional, quando anota que as

instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, artificios projetados pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais (grifo nosso) ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica.¹⁹

A inter-relação desse debate com o foco do controle social é um recurso ilustrativo que procura ampliar a capacidade de ver as possíveis virtualidades nas escolhas de sociedades que fortalecem o controle sobre os processos econômicos por ela engendrados.

Daí que, tanto do ponto de vista metodológico quanto no plano ético-político, a linha de apreensão do objeto circunscrito na relação sistêmica entre Estado /sociedade civil/ mercado busca um pouco de razoabilidade do fenômeno do controle social como parte de exigências neste mundo de aceleradas transformações econômicas e políticas.

Ao tomar contato direto com este ponto, situa-se a importância da reflexão do controle social vinculada aos fluxos e nexos entre a tomada de decisões e os impactos produzidos pelos agentes formais e informais da mudança histórica de sociedades.

Assim, a relação do controle social com a argumentação teórica das mudanças institucionais em North pode ser inferida à conta dos controles de sociedades pertencerem ao análogo quadro de complexidade das interações humanas indicado pelo autor, de que são componentes centrais as instituições e organizações, as estratégias de escolhas individuais dos

¹⁸ Ver particularmente uma importante obra do primeiro autor North, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge-United Kingdom, Press Syndicate of University of Cambridge, 1990. 152 p.

¹⁹ North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. 1ª. Edição, USA, Cambridge University Press, 1990, p.3/152.

agentes e a tecnologia empregada, tudo determinando historicamente diferentes desempenhos econômicos (NORTH; 1999, p.5).

No destaque de North,

(...) o papel principal das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, pelo estabelecimento de uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana. Porém, a estabilidade das instituições em modo nenhum contradiz o fato de que elas estão mudando. Desde as regras, os códigos de condutas, e as normas de enquadramento para a lei constitucional; à lei comum e os contratos entre os indivíduos, as instituições estão evoluindo, e, por essa razão, estão continuamente alterando as nossas escolhas disponíveis (1999, p.6).

Em suma, essa é uma contribuição que procura explorar a idéia do controle social altercada com o potencial de formulação das mudanças institucionais sustentadas nos projetos de sociedades, passo decisivo diante da noção de desenvolvimento econômico de longo prazo.

A ênfase na idéia de desenvolvimento das sociedades, com a redefinição dos valores que lhes são subjacentes – econômico e político – para atender as exigências do cenário atual admite muitas variações, e por isso recomenda a identificação de tendência significativa que se verificou com o debate do desenvolvimento nos Países em articulação com os de democratização e pobreza, no início do século XXI.

Refere-se ao caminho seguido por duas importantes instituições internacionais de Bretton Woods – Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID -, sendo as suas influências notadas a partir da compreensão do panorama do desenvolvimento mundial com a indicação de ações internacionais para *mobilizar as forças globais para os pobres e Reformar a Cooperação Internacional para Atacar a Pobreza*, convergente, portanto, com o diagnóstico de que [...] *A pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si e muitas vezes se reforçam, exacerbando as condições de privação em que os pobres vivem.*²⁰

Decerto, esses debates proliferaram no espaço entre os opúsculo e limiar seculares, e, obviamente, com os avanços do sistema econômico e do regime político considerados “triunfantes”, novos argumentos empíricos se insurgem contra as concepções hegemônicas da democracia liberal, ao tempo em que se prestam à ressignificação de conceitos e noções a seu respeito.

²⁰ Ver, por exemplo, Banco Mundial. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 Luta contra a Pobreza, Panorama Geral, N.W., Washington, D.C., EUA p.2/14.

Sob o cenário assinalado, a análise doravante adota o exame de noções consideradas fundantes do controle social, sustentando-se argumentos relacionados às suas virtualidades na constituição da esfera política do controle social. Destarte, têm-se como contraposições restrições e condicionalidades levadas em conta do cenário de democratização no contexto de uma “nova época”.

Nesse sentido, tomam-se como referências analíticas básicas influências do amplo cenário político e econômico sobre a discussão do controle social, cuja variante do plano teórico-conceitual é parte de gênero de conhecimento, no qual interpenetram e se influenciam as noções de *cidadania democrática e de sociedade civil*.

Tais noções são consideradas de importância intrínseca crucial ao desenvolvimento do controle social, em face de seus potenciais explicativos para o quadro das relações sistêmicas entre Estado, sociedade civil e mercado.

Entrelaçar tais dimensões analíticas ao controle social no debate contemporâneo das relações democráticas Estado/sociedade/mercado representa mais do que um imperativo à sua ressignificação.

Na verdade, é parte da apreensão política estrutural que se busca fazer em torno da categoria, e das possibilidades de sua gênese na miragem do complexo cenário político do mundo em que se vive.

Na contextura dessa pretensão, doravante impõe-se estabelecer encadeamentos políticos formulados a partir das noções assinaladas. De fato, é um esforço de constituir uma via de análise para discussão do controle social no cenário contemporâneo, circunscrevendo esta via a partir das suas bases teóricas fundantes.

2.1 Cidadania democrática no Brasil pós-88: Projeto a (no) meio (do) caminho?

Neste esforço de procura de um caminho de análise da dinâmica social do Brasil nos anos 1990, são destaques na delimitação de relações democráticas entre Estado/ sociedade civil/mercado as novas concepções de cidadania que se vinculam aos processos destinados à re-inovação da institucionalidade pública.

Na teia de relações engendradas, a formulação democrática do País se faz regida sob novos argumentos de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo, atribuindo-se virtudes ao padrão de *cidadania responsável* (KRAWCZYK, 2000), ao mesmo tempo em que irrompem conflitos e tensões nos exercícios da prática política. Eis que o centro dessa teia de relações democráticas é a noção de cidadania.

De fato, as concepções e formas múltiplas, assumidas pela cidadania nos contextos históricos do final do século XX e início dos anos 2000, prefiguram, no novo milênio, sua centralidade como campo de influência para o aprofundamento das relações democráticas entre Estado e sociedade.

A acepção ampla adotada de *cidadania democrática* corresponde ao exercício pleno de direitos e deveres pelo cidadão, sejam estes institutos jurídicos civis, políticos, sociais e econômicos.

É este o campo vasto de exploração da análise, em razão do qual se considera importante um resgate preliminar conceitual de cidadania, para em seguida avançar-se nas múltiplas interações dos elementos encerrados na noção com os contextos teórico-históricos observados.

O passo inicial é o fundamento marshaliano de cidadania, o qual vincula, entre os seus elementos centrais de constituição, as noções de direitos civis, políticos e sociais, segundo uma ordem cronológica feita a partir do caso inglês (MARSHAL, 1967 *apud* VIEIRA, 1999). Situados na ordem privada, os direitos civis, na concepção liberal clássica, consistem dos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança etc.

No caso dos direitos políticos, estes pertencem às conquistas do séc. XIX, e se definem no respeito à liberdade societária, do direito à organização política e sindical, à participação política e eleitoral, no direito de votar e ser votado extensivo a todos os cidadãos etc.

Já os direitos sociais, fruto das conquistas do século XX, a partir das lutas dos trabalhadores – movimento operário e sindical – circunscrevem-se ao trabalho, a saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, e demais garantias de alcance aos meios de sobrevivência humana e bem-estar social.

A idéia de cidadania democrática traz na significação emanada do conjunto da expressão o entendimento de Boron (1995), *apud* Pinheiro (1995), que identifica a cidadania como fundamento de democracia.

Portanto, pertence ao núcleo central recorrente de cidadania delimitado por Pinheiro (1995) *apud* Barreira e Vieira, 1998 *et al*), que inclui as seguintes dimensões:

Do usufruto de direitos civis, políticos e sócias; das responsabilidades e dos deveres; do direito de ter direitos e, em conseqüência, da possibilidade e/ou dever da reivindicação dos direitos; do reconhecimento ou não de instâncias concretas responsáveis pela garantia da cidadania e do seu exercício; da percepção pelo sujeito do seu lugar no mundo, de sua inserção social, em relação a si próprio e aos outros.²¹

Aqui se condensou a importância de cidadania democrática, e a compreensão que acompanha o percurso analítico é de que sua dimensão se decerto constitui a essência do controle social, também sugere demandar relações teórico-históricas passíveis de desvendamento.

Os contextos históricos suscitados referem-se aos períodos da segunda metade dos anos 1990 ao primeiro biênio dos 2000. Nesse intervalo, segundo as análises convergentes, auferiram visão pública os argumentos em torno dos sinais expressados de fricções nos processos complexos e interdependentes implementados nos campos econômico, político, sociocultural e tecnológico do mundo em transformação, e que produziram efeitos diversos, por vezes paradoxais, sobre as agendas nacionais dos Países, na sociedade e na esfera do cidadão Dagnino (2002); Avritzer (1994); Telles (1999); Nogueira (1998); Diniz (1997 e 2000); e Carvalho A.P., (1999).

A respeito, é importante destacar o caráter diferenciado da perspectiva analítica atribuída a esses processos, ao longo de suas trajetórias nos anos 1990, uma vez que dá ensejo a múltiplos recortes, compreensão e tendências.

O exame do controle social articulado com a dimensão de cidadania subordina-se à compreensão progressiva sobre os vínculos estreitos que ambas as concepções mantêm com as configurações históricas da democratização do Estado e do ajuste econômico estrutural dos Países no final do século XX.

²¹ BARREIRA, Irllys & VIEIRA, Sulamita et al.. Cultura e Política Tecidos do Cotidiano Brasileiro. 1998,EUFC Editora

Na redemocratização, os laços do controle social e da cidadania expressam-se no curso histórico do aprofundamento da agenda pública da cidadania conquistada no final da década de 1980, cuja efetividade político-social encontrou nos anos 1990 o berço da realização. Por outro, também são observados a partir dos constrangimentos que se verificaram ante a emergência do processo a seguir analisado.

Trata-se do que se delineou com o chamado “ajuste estrutural” dos Países em desenvolvimento, sob cujas influências, reformas foram empreendidas nas economias e nos aparelhos dos Estados, engendrando novas relações econômicas produtivas, novos formatos de regulação estatal, além de mecanismos inovadores nos desenhos das políticas públicas e das relações democráticas entre Estado, sociedade e mercado.

Sobre esse conjunto de influências, as avaliações são conflitantes quanto às realidades objeto de verificação, tanto quanto as mudanças operadas nos âmbitos da cidadania, na esfera do controle social e da própria capacidade institucional do Estado.

Dado que as análises disponíveis se fazem por diferentes ângulos, recobram-se nos campos da Sociologia e da Ciência Política, as contribuições teóricas dos autores há pouco mencionados, as quais foram reforçadas dos estudos de Pereira (1999, 2002) e Grau (1998, 1999) sobre reformas de Estados no Brasil e de Países da América do Sul, promovendo-se, sempre, as interações dos argumentos desenvolvidos com a realidade.

É ponto de consenso nas análises desses autores o fato de que, para se entender os avanços ou retrocessos nas dimensões da cidadania e do controle social nos Estados democráticos, é imprescindível identificar os vínculos estruturais com os processos assinalados, no interior dos quais eles adquirem significados.

Fruto dessa compreensão, é que as dimensões analisadas não somente conquistaram posições-chaves nas teorias sobre democracia na última década do século XX, como também assumiram, sob influências dos processos em questão, expressões práticas de participação cidadã nos espaços políticos, e ganharam contornos institucionais específicos em diversas reformas dos aparelhos de Estados nacionais e subnacionais.

Para Avritzer (2002), em seu estudo empírico sobre *Democracia e Espaço Público na América Latina*, os processos de re/democratização latino americanos, no final dos anos 1980, apresentam características comuns, verificadas particularmente nos Países objeto

de estudo - Brasil, México e Argentina -, relacionadas com rupturas de um padrão histórico de Estado burocrático-autoritário vigente nesses Países, sendo aquelas conduzidas essencialmente nas esferas da cidadania e dos espaços públicos.

Na avaliação do autor, o exercício crítico consciente de cidadania está na raiz subjacente dos processos de redemocratização que compõem a chamada *Terceira Onda de Democratização*.

Cidadãos movidos por ideais e preocupações políticas comuns acerca da problemática geral dos seus Países promoveram avanços decisivos nos campos de recuperação da moralidade e dos direitos democráticos. A articulação de uma base cívica virtuosa, com atuação notável nos campos da política, redundou em movimentos sociais organizados e culminou com o surgimento de esferas autônomas de questionamento aberto ao regime autoritário, configuradas nos espaços públicos das *lutas democráticas*.

Citam-se como exemplos os movimentos de direitos humanos no Brasil e Argentina, os quais se pautaram por recobro da moralidade na política e do fim do autoritarismo estatal, reconhecido como elemento impeditivo das liberdades democráticas e destruidor dos laços de solidariedade social.

Na experiência da redemocratização brasileira, o protagonismo cívico também se manifestou nos laços de solidariedade constituídos em torno das “causas democráticas”, sendo esta uma circunstância estimuladora de novos ideais de cidadania no controle da relação entre Estado e sociedade.

A mobilização de novos valores cívicos foi, por exemplo, uma marca presente da vida nacional nos movimentos sociais urbanos remanescentes do período pré-constituente de 1988, cujos registros empíricos já assinalam um novo perfil, atitudes e comportamentos dos cidadãos brasileiros.

Estes valores, ao se entranharam como parte de uma nova identidade política que conduziria a ações organizadas em torno das associações de bairros e favelas movidas por *bandeiras de lutas* de resistência política ao regime de exceção, e de reivindicação de direitos à moradia e aos serviços sociais básicos, resultaram contribuintes no plano dos arranjos institucionais internos experimentados com a promulgação constitucional em termos da dimensão social .

Em outra frente, relatos históricos dão conta das lutas civis encampadas pelos movimentos sindicais dos trabalhadores urbanos e rurais quando promoveram avanços sucessivos na “politização” das pautas reivindicatórias das classes em prol da mudança da realidade autoritária vigente.

Transcendendo os limites estritos dos direitos trabalhistas e das relações de trabalho nas negociações salariais, trabalhadores adentraram as questões sociais e políticas do País, cumprindo um papel decisivo na luta por um novo padrão de cidadania democrática nacional.

No chamado campo popular (WEFFORT, *apud* AVRITZER, 1994) das lutas pela redemocratização, registra-se o papel preponderante nas manifestações do associativismo profissional da classe média e dos movimentos eclesiais de base, liderados pela Igreja católica etc.²²

Como resultado do amplo movimento de cidadania, que teve como ponto alto a Assembléia Nacional Constituinte em 87/88, o País conquista nova ordem democrática, com o advento da Constituição Federal de 1988. Também chamada de “Constituição Cidadã”, a nova Carta confere nítida prioridade à cidadania, cujo reconhecimento de sua importância se faz quando subordina as atividades econômicas privadas à observância dos direitos fundamentais do indivíduo e à consideração do interesse social.

A prioridade concedida aos direitos do cidadão pela Carta de 1988 fez vicejar a disseminação da importância do tema no âmbito do ordenamento legal brasileiro. Lembra-se que essa afirmação é especialmente pertinente no tocante às constituições estaduais e às leis orgânicas dos municípios, que seguem mais de perto o disposto na Constituição Federal.

De fato, a Constituição brasileira de 88 significou um marco de renovação da institucionalidade do País no campo da cidadania, quando incorporou em título específico dos *Direitos e Garantias Fundamentais* os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos políticos e sociais (*grifou-se*) e da nacionalidade.

Sem dúvidas, foram os direitos sociais as inovações legais da Carta Magna que se converteram em objeto de maior visão social. Esses novos institutos jurídicos de cidadania

²² Na seção seguinte, reservada à análise do papel preponderante da noção de sociedade civil na instrumentação teórica do controle social, essas expressões coletivas e prática política serão novamente exploradas.

possibilitaram o reconhecimento ao grau de políticas públicas e obrigação estatal, funções governamentais que no ordenamento jurídico predecessor sempre se fizeram sem o atributo de direito do cidadão em relação ao Estado brasileiro. São os casos dos direitos à educação, a saúde, ao trabalho, a moradia, a segurança, a assistência social, a previdência social e a proteção à maternidade e à infância.

Dessa forma, configurou-se o aprofundamento da agenda pública de cidadania no País aos ventos da redemocratização. E, em meio às adversidades do cenário dos anos 1990, o avanço de cidadania consagrado pelo ordenamento jurídico máximo alcança o conjunto das leis ordinárias do País com a adoção, por exemplo, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA - (1990) do Código de Proteção ao Consumidor (1990), dos Planos de Benefícios da Previdência Social (em 1991), da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - (1993), da Política Nacional do Idoso (1994), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), além de outras não citadas, consideradas de equivalente relevância, e por vezes inseridas no arcabouço normativo secundário.

A despeito das conexões empíricas dos avanços de cidadania na redemocratização brasileira, o debate da problemática de cidadania democrática no País, na transição dos séculos XX e XXI, permaneceu conduzindo a novas inquietações analíticas advindas do cenário político da segunda metade dos anos 1990 e início dos anos 2000, com isso ensejando a superação do exame dos fatos segundo concepções estáticas e focalistas dos fenômenos.

Na verdade, convém se atentar para elementos de singularidades nas inter-relações do processo histórico constituído ante as realidades sociais e políticas em que as forças sociais atuaram.

Avritzer (2002), em suas observações sobre essas singularidades nos processos de re/democratização, no Brasil e na AL, chama a atenção para um aspecto importante a ser considerado nas análises políticas dos cenários históricos recentes: o de que o problema central envolvendo a teoria de democratização contemporânea consiste na transformação de práticas democráticas que surgem no nível público dentro de relações institucionalizadas entre a cidadania organizada e a sociedade política.

Usa-se a expressão *cidadania organizada*, num sentido próximo da definição de Demo (1994), para expressar a *qualidade política da população*, ou o espaço que dá origem à oportunidade inescapável, de *formação do sujeito social, consciente e organizado, capaz de*

definir seu destino (DEMO, 1994), fazendo-o em meio à compreensão plena dos laços que os une a outros indivíduos na sociedade e de sua relação democrática com o Estado.

Na visão de Avritzer (2002) o processo brasileiro, se de um lado legou para os anos 1990 um cenário político da redemocratização assinalado pela não-prevalência das formas de ação vigentes nos tempos do autoritarismo, por outro, implicou avanços nos campos da institucionalidade jurídica que favoreceram uma significativa inserção constitucional dos direitos democráticos, bem como a criação de condições para o desenvolvimento da esfera política do controle social, a despeito de que *esses mecanismos sofrem do problema da inefetividade das estruturas administrativas e legais que tem prevalecido ao longo da história recente do Brasil*. (p.124)

O estágio de reconhecimento constitucional das reivindicações históricas de ampliação dos direitos de cidadania em Países da América Latina assinalou, portanto, segundo a argumentação utilizada, o marco formal e ponto de partida da presunção histórica sobre virtualidades da cidadania organizada ²³ para as transformações que aconteceriam na esfera pública e nos planos das relações democráticas entre Estado e Sociedade.

Malgrado os sinais de avanços políticos e institucionais nas realidades nacionais afetadas pela *Terceira Onda de Democratização*, controvérsias importantes emanadas da percepção da dinâmica capitalista global neutralizam tais evidências, configurando um horizonte que se faz preenchido de interrogações e inquietações.

Na verdade, essa questão se circunscreve às relações contraditórias entre os processos implementados na transição dos séculos XX e XXI na região, sendo estes determinantes da dramática situação social atravessada pelos Países latinos-americanos, com destaque para o Brasil.

As análises contemporâneas recentes que vinculam as conquistas históricas de cidadania à redemocratização brasileira procuram avançar nas críticas ao não-cumprimento das reformas democráticas e aos limites impostos pela nova configuração histórico-social neoliberal.

²³ ver em AVRITZER (2002) análise detalhada a respeito desse assunto.

Nesse particular, insere-se o caráter das discutidas possibilidades do *padrão de cidadania democrática* conquistado pós-88 *vis-à-vis* o atravessamento da agenda do ajuste econômico.

No caso do Brasil, dois argumentos centrais teriam ligação esse cuidado: Primeiro, o de que o País entrou para uma “nova época” sem a solução dos relevantes problemas estruturais de desenvolvimento herdados, e o segundo, de que os requerimentos essenciais de desenvolvimento assinalados por essa “nova época” delinear-se com certas complexidades próprias que não possibilitaram a solução dos problemas referidos, somando-se a estes outros derivados do modo de inserção do País na nova ordem competitiva internacional, cujo quadro resultante foi a agravamento das questões nacionais, pondo à prova o discutido modelo de institucionalidade pública do País.

De maneira explícita, o argumento aqui proposto da entrada do País em uma *nova época* coincide com as definições dos cenários históricos da segunda metade dos anos 1990 ao primeiro biênio dos anos 2000, compreendendo os mandatos sucessivos dos governos FHC.

Neste período, a Nação experimentou a implementação e os imperativos de duas agendas públicas conflitantes na dinâmica das relações do chamado *triângulo do bem-estar*, embora fossem em comum exigentes de sociedade civil. Disso são exemplos os processos instaurados por uma via, do assinalado *projeto participativo democratizante* (DAGNINO, 2002), e por outra, da agenda do *ajuste econômico* brasileiro.

Para Nogueira (1998), a situação configurada *repercutiu negativamente sobre a construção da democracia no País e de certo modo, hipotecou o futuro do País.* (P.224)

De fato, o assinalado avanço histórico de “cidadania democrática” precedente da *nova época* defrontou-se com um quadro político, econômico e social surpreendentemente *mais tenso e complexo, determinado por uma inédita combinação de crises e problemas* (NOGUEIRA, 1998, p. 225).

A observação do cenário econômico brasileiro dos anos 1990 revela a face de realidade do *projeto participativo democratizante*, sendo profundamente afetada por dois processos complexos e interconexos: o da chamada “globalização” e o do “ajuste econômico”

brasileiro. Esses processos em seus múltiplos efeitos alterariam o sentido da política nacional e os laços entre as instituições, os cidadãos, as classes e os grupos.

Para recompor o quadro de realidade nacional, recuperaram-se, na abrangente análise sociológica de Carvalho, Alba P. (1999) sobre o Brasil nos cenários da nova ordem do capitalismo global e do ajuste econômico, os traços essenciais da lógica internacional prevalecente de imbricação dos mercados e do esforço para aprofundar a inserção externa da economia brasileira como requisito da modernização.

Merecem destaque os processos essenciais que legitimariam a adesão do País à “nova época” e ao que o debate político-ideológico nos Países em desenvolvimento chamam de agenda do *Consenso de Washington*.

Nos âmbitos dos citados processos levantam-se elementos de singularidades, cujos consensos analíticos vêm consideram como fontes inexoráveis dos desgastes e da desintegração nos planos de cidadania democrática, ou seja: o modo de inserção do País à competitividade internacional; os desdobramentos da complexa reconfiguração dos sistemas produtivos; a frustração do crescimento econômico e o agravamento de questões sociais pós-estabilização-Plano Real; as redefinições institucionais no papel do Estado e as novas dinâmicas de relações entre Estado, sociedade civil e o mercado.

Conforme descreve Carvalho, (1999), em sua panorâmica análise do Brasil dos anos 1990, o cenário global na transição dos séculos XX e XXI revelou-se marcado por mudanças profundas nos campos econômico, político e cultural.

Nesse contexto, opera-se o avanço da nova ordem do capitalismo internacional. A chamada globalização, como macroprocesso de múltiplas dimensões e assinalador de uma *nova época*, revela-se no debate político-ideológico internacional como noção impregnada de valores e significados. Na acepção relacionada à internacionalização do capital,

(...) não se restringe à esfera habitual do comércio internacional, mas implica o processo novo do deslocamento da produção. (...) Engloba, simultaneamente, os fenômenos relativos à circulação à produção, com a afirmação do primado da produção sobre a circulação, (...) consubstanciando, de fato, uma forma nova de acumulação do capital, (...) fundada no acentuado desenvolvimento técnico-científico, nas novas tecnologias baseadas no paradigma micro-eletrônico que, na contemporaneidade, vem possibilitando uma mobilidade extrema de capitais, quer financeiro, quer produtivo. (P. 29).

Traço do ambiente econômico contemporâneo transicional envolve o padrão hegemônico da “*acumulação rentista*”, que se baseia na crescente ascensão e dominância do capital financeiro, operando por meio de redes e circuitos informatizados globais que movem o capital por todos os cantos do mundo (CARVALHO, A. 1999, p. 47).

A interligação eletrônica dos mercados financeiros globais favorece as operações em larga escala dos capitais financeiros, dando margem “à volúpia da especulação”, pondo permanentemente à prova a estabilidade do sistema financeiro internacional.

Na lição de Carvalho (1999),

Essa tensão “fluxos mundiais e sistemas de regulação” é, na virada do milênio, uma das maiores preocupações dos governos e, de fato, constitui uma ameaça à governabilidade, estando na matriz geradora das crises financeiras que configuram o grande fantasma que amedronta os Países dependentes na economia mundial, especificamente os Países que aderiram, de forma subordinada, ao modelo de ajuste imposto pelos centros hegemônicos, incluindo-se a América Latina e, de modo especial, o Brasil.. (P. 43)

De par com as novas tendências do novo cenário global, o País adentrou a “nova época” sob o ritmo frenético da construção de poder mundial em curso e da qual não pode escapar (FURTADO, 1999).

Eis que a globalização das novas tendências passa a sugerir um novo quadro de referência, no qual o que está em questão é a soberania do Estado nacional. Essa perspectiva vem de ser realçada por Jürgen Habermas (2000) em sua análise sobre *Realizações e Limites do Estado Nacional Europeu*, quando reconhece que

Com a internacionalização dos mercados financeiro, de capital e do trabalho, os governos nacionais percebem cada vez mais a defasagem entre seu campo restrito de ação, de um lado, e, de outro, os imperativos que provêm não das relações de comércio mundiais, primordialmente, mas de relações de produção globalmente transformadas em redes. A legislação e a administração nacionais já não têm um impacto efetivo nos agentes transnacionais, que tomam suas decisões de investimento à luz da comparação entre condições de produção relevantes em escala global.

Na experiência brasileira, crescem as análises convergentes sugerindo o País adepto de “nova época” sem se permitir a reflexividade sob a lógica de sociedade Oliveira, (1998); Nogueira, (1998); Telles, (1999); e Carvalho, A., (1999)

Na esteira das conseqüências da trajetória histórica nacional assinalada, argumentos contemporâneos recentes passam a reconstituir um quadro de referência da

realidade a partir da multiplicidade de problemas originados nos campos econômico, político e sociocultural.

Não se podendo liberar do fluxo dos fatos da conjuntura internacional, no Brasil, o que passa a estar em jogo nesse debate são os significados adquiridos das influências no arcabouço estrutural de sociedade brasileira. Com isso evolui-se na discussão do próprio “paradigma do Estado hegemônico”.

Novas concepções de sociedade e a economia se organizando a partir de lógicas próprias assinaladas pela globalização levantam críticas no debate político-ideológico nacional. Para Carvalho, A. (1999).

É preciso analisar e dimensionar esse fenômeno da globalização financeira como uma questão chave do nosso tempo, mas nunca o concebendo como processo inexorável, sem possibilidades de controle e intervenção. Na realidade, a globalização financeira é um processo marcado por decisões políticas dos atores da cena contemporânea e, com certeza, o Estado Nacional continua sendo um ator com peso político decisivo e potencial de ação e intervenção na economia mundial (P. 44).

No campo econômico, as análises do cenário histórico do Brasil nos anos 1990 apontam para os avanços e as vulnerabilidades do País, ante as exigências do padrão complexo moderno ditado pela globalização.

De fato, se a inserção econômica do País na *nova época* possibilitou, por um lado, que novos arranjos econômicos fossem implementados; ou ainda, que auxiliasse no processo de estabilização, seja atraindo fluxos de capitais privados, seja permitindo que legiões de consumidores tivessem acesso a novos produtos antes inacessíveis; de outra parte, a forma da abertura da economia ao setor externo, *considerada rápida sem dar tempo para que os setores internos se preparassem* (GREMAUD *et al.* 2002), contribuiu sobremaneira para o agravamento de questões sociais, exacerbando o desequilíbrio de problemas estruturais do desenvolvimento histórico nacional.

Não bastando o esforço de reestruturação produtiva da economia nacional, cujos reflexos foram profundos nos mercados de trabalho do País, durante os anos 1990, segundo Gremaud *et al.* (2002),

A falta de competitividade da indústria nacional tornou-se explícita com a abertura comercial, e agravou-se com a valorização da taxa de câmbio após o Plano Real. A consequência é o fechamento de um grande número de empresas e a profunda retração do emprego industrial. Alguns setores foram mais fortemente afetados nesse processo. Destacam-se o setor têxtil, o setor

calçadista, o setor de bens de capital e a indústria de autopeças, entre outros (P. 543).

Os fatos evidenciados, juntamente com o crescimento do desemprego e o aumento da informalidade no mercado trabalho, ocorrido ao longo da década de 1990, ao agravarem a problemática social brasileira, estimularam também fortes constrangimentos nos planos de *cidadania democrática* nacional.

Diga-se, a propósito, ser o reflexo de uma “lógica” da globalização marcada por *exclusões, segmentações e polarizações* (CARVALHO, A., 1999, p. 65).

Esse quadro é objeto da análise convergente de Habermas *in* Balakrishnan et al. (2000), quando atribui tal lógica ao fato de a economia mundial funcionar, preponderantemente, desvinculada de qualquer contexto político, e os governos nacionais ficarem limitados a fomentar a modernização de suas economias nacionais.

Assim é, nas palavras de Habermas (2000), quando os governos nacionais *têm que adaptar os sistemas assistenciais nacionais à chamada capacidade de competição internacional, sendo forçados a permitir que as fontes da solidariedade social sequem ainda mais*. Prossegue o autor, expressando que,

Um sinal alarmante disso é o surgimento de subclasses. Grupos cada vez mais marginalizados são gradualmente isolados do resto da sociedade. Aqueles que não conseguem alterar por si mesmos sua situação social ficam entregues à própria sorte. Essa segmentação não significa, entretanto, que uma comunidade política possa simplesmente livrar-se de um setor “supérfluo” (aspas do autor) sem arcar com as conseqüências (P. 308)

Na perspectiva de Habermas (2000), três conseqüências já estão sendo evidenciadas a longo prazo: a primeira, com o aumento de tensões sociais causadas por essas *subclasses* e vinculadas a elas a emergência de uma indústria repressiva. Segundo, com a *privação social e o empobrecimento físico* irradiando-se pela infra-estrutura de cidades e regiões alcançando fragmentos de sociedade. Por fim, e de maior relevância, na argumentação do autor, com a compreensão de que a *segmentação de minorias, das quais é retirada a voz audível na esfera pública, traz consigo um desgaste moral, o que certamente solapa a força integradora da cidadania democrática*. (P. 309).

O compasso imposto pelo capitalismo global e pela globalização de tendências durante os anos 1990 registram a redefinição do aparelho do Estado brasileiro como

coadjuvante importante de ajuste estrutural, trazendo consigo implicações marcantes no *projeto participativo democratizante* conquistado nos anos 1980 (DAGNINO, 2002).

A discussão coloca envolve precipuamente o atravessamento político pós-88 da agenda pública da cidadania pela agenda da reforma do Estado no ajuste econômico estrutural.

De fato, esse desenlace histórico ensejou a produção de conflitos e tensões no seio da sociedade brasileira, além de gerar um novo cenário social, assinalado por frustrações, exclusão social, injustiças e aumento da violência nos grandes centros urbanos.

Na argumentação fundamental de Dagnino (2002), os anos 1990 são marcados pela “confluência perversa entre dois projetos”, ambos exigentes de uma “sociedade civil ativa e propositiva”.

De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionadas com as questões e políticas públicas... De outro, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (P. 1 e 2).

Adentrando-se as singularidades originadas dos *projetos confluentes*, é possível compreender os sentidos das inflexões ou de renovações das possibilidades nos planos de *cidadania democrática* e do controle social, como sendo questões reflexas dos processos corolários da “nova época” delineados nos campos econômico, político e social.

No esforço de contribuir para o reaver os termos considerados relevantes na discussão do controle social, esta análise enfatiza questões essenciais até o momento desconsideradas ao compasso com o ajuste econômico.

Trata-se da reforma do Estado como parte inerente às condições de governabilidade democrática requeridas pelo processo de ajuste (DINIZ, 1997), cuja conexão com os temas da consolidação democrática e da cidadania suscitam debates turvados por diversos matizes político-ideológicos.

Relata Nogueira, 1998 que,

De todos os cantos do espectro político dispara-se contra o Estado: não apenas contra o Estado como aparato de intervenção, mas contra o Estado como instância de articulação societal, espaço de construção de um interesse público. Ao passo que a direita pede “menos Estado”(aspas do autor) mas não vislumbra nenhuma sociedade, a esquerda pede “mais sociedade”(aspas do autor) mas não concebe nenhum vínculo orgânico com o Estado (P. 6).

Decerto os processos de reforma do Estado brasileiro adotam como ponto de partida a constatação fundamental da contemporaneidade recente: *o mercado é uma realidade inescapável*. (CARDOSO, F.H., 1998, p. 6).

Para garantir o bem-estar social e a coesão da sociedade proclamam-se novas formas de atuação estatal, reconfigurando-se a *ação pública* como exigência de sociedade em meio a práticas contraditórias.

A discussão neoliberal da reforma do Estado contemporâneo assume caráter abrangente, enfocando não só os aspectos técnicos e administrativos como também a discussão política dessa questão.

Em Dagnino (2002) está a idéia de que o processo brasileiro é destacado como parte do avanço da estratégia neoliberal que prevê o refreamento das funções sociais do Estado, seguido da transferência para os setores organizados de sociedade civil, com isso determinando “profunda inflexão na cultura política” no País.

Em vista do crescente pluralismo no interior da sociedade brasileira e dos graves problemas subsistentes de cidadania do País redemocratizado, nos anos 1990, o desenvolvimento de possibilidades de ação política assume novos contornos político-institucionais: a ação conjunta de setores organizados da sociedade civil com o Estado se presta a explicar os *vínculos orgânicos* mencionados por Nogueira (1998). É a chamada *inserção institucional* dos movimentos sociais de que trata Dagnino (2003).

Um novo referencial na dinâmica social da relação Estado/sociedade civil/mercado passa a ser difundido crescentemente, com vistas a *gerar solidariedade social e processos sustentáveis de desenvolvimento humano e social* (CARDOSO, R. et al, 2000).

Malgrado as premissas de base a sustentarem esse novo padrão democrático de relações de Estado afirmassem não haver contradição entre dever do Estado e responsabilidade do cidadão (CARDOSO, R. et al. 2000), a prática social revelou-se marcada

por tensões e conflitos nos planos de cidadania democrática, não se confirmando esses canais de expressão como instrumentos de reconhecimento de direitos dos excluídos da cidadania no Brasil (DAGNINO, 2002).

Melo (1999) circunscreve o malogro do que chamou de *Projeto reformador das políticas públicas de natureza social* ao “diagnóstico da ingovernabilidade”, atualizado para a realidade brasileira com os quadros recentes da crise fiscal e da revisão constitucional. Segundo o autor, a universalização da cobertura das políticas públicas e os direitos sociais ditos “incluídos em excesso” na Constituição de 1988 dominaram com força o debate das reformas constitucionais. Na argumentação neoliberal, esses direitos sociais seriam apontados como fonte dos desequilíbrios fiscais, de ameaça à estabilidade econômica do País pós-Real, bem como de coadjuvante pernicioso na composição do chamado “Custo Brasil”.

Nessa discussão, coube ao Estado orientar o redesenho das políticas públicas de modo a redefinir o *mix* público-privado dessas políticas; a recuperação de suas bases fiscais; maior focalização e seletividade; além de cumprirem um papel como instrumentos compensatórios dos custos sociais da estabilização (MELO, 1999). De outra parte, os rigores da agenda de equilíbrio fiscal do País contribuiriam para assinalar novas dinâmicas sociais e a relação entre governos e sociedade civil cede lugar para arranjos institucionais por vezes contraditórios em suas *práxis*. Segundo Oliveira (1998),

... deu-se assim com a Comunidade Solidária, cuja perspectiva inicial, em benefício da dúvida, parecia querer apoiar-se sobre os movimentos sociais para combater as carências, mas cuja ação logo transformou-se numa subordinação das carências às necessidades da política governamental. Retrocede-se, assim, dos direitos para as carências: os problemas da sociedade passam a ser apenas de administração (P. 16)

O fato é que o País atravessou a última década do século XX sob o dilema democrático de consolidar o ciclo de *modernização societária* iniciado nos anos 1980 e ao mesmo tempo implementar um novo ciclo de modernização da economia e do Estado com as exigências da “nova época”, conflitando-se com o primeiro.

As tendências assinaladas tiveram maior visibilidade pública com a aprovação política, pelo Congresso Nacional, de um conjunto de medidas políticas para dar suporte à reforma do aparelho do Estado brasileiro a partir da segunda metade dos anos 1990.

O princípio norteador era o avanço na mudança do padrão clássico *Weberiano* de *Estado brasileiro burocrático* para o padrão *Pós-burocrático*, este, também referido por Pereira (2001, P. 15) como *Estado Gerencial ou Estado social-liberal*.

Esse novo enfoque contribuiu para estimular o debate crítico sobre o propalado abandono conceitual de uma matriz *estadocêntrica* para a matriz *sociocêntrica* e as circunstâncias de sua *práxis* no interior do arcabouço estrutural de sociedade brasileira (DINIZ, 1997; PEREIRA & GRAU, 1999; e GRAU, 1998).

No argumento de Pereira (2001), considerado pelos governos FHC como sendo um dos principais artífices do Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995, a tarefa de

(...) reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. ... No plano social, o Estado deverá distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais. Esta deverá ser radicalmente descentralizada (Grifo nosso). Além disso, como os serviços sociais do Estado exigem flexibilidade, eficiência e qualidade tão boas quanto as existentes nas atividades semelhantes no setor privado e no setor público não-estatal, será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta. Este objetivo de autonomia financeira e administrativa dos serviços sociais (grifo nosso) do Estado poderá ser alcançado principalmente por meio do projeto de “organizações sociais” (aspas do autor), que será nosso segundo projeto prioritário (P. 11).

Ressalte-se que os focos objeto de destaque - descentralização e auto-sustentabilidade financeira dos serviços sociais – se de um modo propiciaram um aumento considerável da mobilização social e política, apostando no *potencial democratizante* que os segmentos de sociedade civil trariam pós-88 (DAGNINO, 2002), de outro, o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos estatais escassos levariam à descaracterização de importantes itens da agenda pública de cidadania.

Assim é que, sob a alegação de uma nova racionalidade técnico-financeira não-*patrimonialista/clientelista* no provimento estatal de direitos de cidadania, a *ação pública* se fez minimizada em função da atitude governamental contrária ao crescimento dos gastos sociais, dentro do condicionamento do equilíbrio fiscal do País acordado com o FMI.

É preciso destacar o fato de que a “radical descentralização” não seguiu o curso histórico da redemocratização pós-88, e no decorrer dos anos 1990, é perseguida sob lógicas combinadas de eficiência fiscal dos governos central e subnacionais, fato que assinala

crecientemente limites e tensões na perspectiva das relações locais entre Estado e sociedade civil.

No geral, a redistribuição de recursos para as unidades subnacionais dentro do federalismo fiscal brasileiro operou-se mediante o suprimento dos Estados e municípios com o mínimo de gastos públicos necessários ao desempenho de suas funções sociais, na verdade incompatível com a demanda crescente de direitos da agenda de cidadania (IPLANCE, 1998).

A tabela 1 mostra a participação desigual da receita fiscal total do País em relação ao PIB brasileiro entre os municípios, os estados e a União, ao final da década de 1990.

Conquanto a Constituição de 1988 tenha assinalado um novo pacto federativo fiscal, com os municípios recebendo maior incremento de transferências federais de caráter redistributivo (FPE/FPM), a observação da tabela demonstra que a receita tributária dos municípios registrou um aumento relativo na participação no PIB/Brasil de 1988 para 1998 de apenas 0,8 ponto percentual, contra 2,1 do estados e 5, 0 do nível federal no mesmo período.

Tabela 1 - Receitas Tributárias e Distribuição por Níveis de Governo 1988-1998 (% do PIB)

DISCRIMINAÇÃO	RECEITA TRIBUTÁRIA (%)	
	1988	1998
FEDERAL	15,8	20,8
ESTADUAL	6,0	8,1
MUNICIPAL	0,7	1,5
TOTAL	22,5	30,4

Fonte: BNDES - Secretaria de Assuntos Fiscais. In: Anais Crescimento com Inserção Social. Fórum Banco do Nordeste 19/20-07-01

Essa constatação, além de exprimir a profunda iniquidade fiscal da Federação brasileira, por certo, desconsidera o agravamento das questões sociais do País no decorrer da década de 1990, cujos impactos na cidadania de fato se verificaram no contexto municipal.

No debate fiscal brasileiro dos anos 1990, Afonso (et al 1998), em suas simulações empíricas correlacionam positivamente o controle social com a descentralização dos recursos tributários para as esferas subnacionais, especialmente para os municípios.

Nesse contexto, cabe reconhecer que a situação configurada na repartição tributária do País no final da década de 1990 ainda é bastante concentrada, o que constitui grave limitação imposta ao *projeto participativo democratizante* para avançar na direção do controle social dos governos municipais.

Consoante a análise dos autores,

Cobrar impostos de comunidade local, por menor que seja o seu peso relativo no orçamento da prefeitura, estimula maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento local, o que implica o chamado controle social (P.16).

A questão é singularmente relevante após o “processo orçamentário democrático” amparado pela Constituição de 1988 – no qual é estritamente vedado gastar acima do orçado e o orçamento submete-se a prévia aprovação do Legislativo de cada lugar, ao qual os executivos municipais devem também prestar contas – o exercício da competência tributária é um dos passos mais essenciais para ampliar a qualidade social e política do Estado e se efetivar o controle social.

Resulta concludente da análise desses autores que o município constitui a esfera por excelência para a efetivação da *accountability democrática*, e, em consequência, do controle social, em um novo pacto tributário nacional, donde se infere que o deslinde histórico do Estado brasileiro do ajuste é absolutamente anômalo para os padrões democráticos de cidadania suscitados nesta via de análise.

Eis que o *projeto participativo democratizante* como parte da estratégia de descentralização assegurada pela Constituição Federal de 1988, nos anos 1990, é posto a reboque dos novos desenhos da Reforma do Estado, sendo posto em xeque com a adoção de novo modelo descentralizado da *ação pública* mediante o instrumento de organizações sociais-OS, trazendo consigo os argumentos essenciais de flexibilidade e eficiência gerencial na prestação dos serviços públicos.

Esse modelo adota o padrão “privado não lucrativo” de sociedade civil na gestão dos serviços sociais descentralizados pelo Estado, ampliando a participação de setores organizados dessa sociedade na administração dos serviços públicos, por intermédio de representações nos conselhos de administração e fiscal das organizações.

Todos reconhecem o caráter inovador do desenho para os planos democratizantes da relação Estado/sociedade civil, contudo o atrelamento de questões administrativas chaves da prática institucional aos limites da ação estatal produza argumentos relevantes para o debate da eficácia política desse modelo, como instrumento de revitalização de sociedade civil e de ampliação da cidadania democrática.

A discussão passa pelas concepções do modelo relacionadas aos argumentos de eficiência e democracia, sendo que no administrativo enfrenta questionamentos formais por parte dos órgãos de controle externo.

Na visão de críticos, com o modelo adotado, o Estado novamente reduz o significado político da participação à gestão. O destaque *gerencialista e empreendedorista*, ao migrar a experiência de gerência privada para a esfera da gestão estatal, mantém todas as consequências *despolitizadoras* deles decorrentes (DAGNINO, 2002).

Em contraposição analítica, Nassuno (1999) argumenta em favor da viabilidade da descentralização da ação pública baseada na organização social, inclusive reconhece que,

Para analisar a relação entre instrumentos de controle social e eficiência na prestação de serviços públicos é necessário, em primeiro lugar, definir o que se entende por eficiência num contexto democrático (...) O argumento de que a eficiência no setor público é incompatível com o processo democrático dá a entender que não há saídas (...) O fato é que a situação de restrição fiscal do Estado põe em primeiro plano a necessidade de melhor utilizar os recursos escassos num contexto democrático (P. 339).

Antecipando-se no mérito político-ideológico da discussão, no Brasil, o legislador constituinte já declarara ser direito do cidadão e dever do Estado, respectivamente, o acesso e prestação serviços públicos eficientes e com qualidade.

A discussão das organizações sociais como via de implementação da eficiência e democratização dos serviços sociais é complexa e envolve ser pensada não somente em termos da lógica econômica, de um critério fiscal, da qualidade do serviço, ou se prestando a matizes político-ideológicos.

Na verdade, insere-se no plano do debate de uma nova ética na relação entre burocracia e cidadão que na autocrítica aponta também para a compreensão de eficiência no sentido de *deslegitimar o ato ineficiente* (BENTO, 2003).

A compasso histórico com a redemocratização, o ajuste econômico e a reforma do Estado, os anos 1990 revelam-se palco de um dos processos mais emblemáticos da redefinição institucional do Estado brasileiro: o Programa de Privatização de empresas estatais.

O pressuposto de debate teórico implícito ao se fazer menção a esse componente político estrutural do projeto de reforma de Estado é que, no contexto da auto-organização da sociedade, é possível colocar como condição de recuperação da esfera pública a diluição das responsabilidades público-estatais nas decisões e produção de bens públicos para o âmbito público-privado, pois a essência verdadeira da sociedade pertence ao privado (GRAU, 1998).

Daí que, adotando o esquema de análise sugerido, neste percurso serão tratadas questões mais específicas atinentes ao objeto da discussão sobre as condições de conformação em que modelo nacional possa estar envolvido, particularmente sua repercussão na óptica de sociedade.

Para Furtado (1996), a percepção histórica contemporânea é de que

O Estado cresceu demasiado e com isso criou inflexibilidades em tudo. (...) Alguma coisa teria que ser feita para mudar a lógica da expansão do Estado. (...) O problema do futuro é liberar o Estado de tudo o que não diga respeito aos fins e aos valores. (...) O que é operacional, que depende de eficiência, pode-se descentralizar, terceirizar. Mas é preciso que exista a percepção dos fins que se buscam na vida social. (...) O que é necessário para que o Estado não degenera? É que haja uma opinião pública alerta, que haja cidadania organizada, exigente (grifou-se) .

Com as palavras acima, em entrevista concedida para *Conversas com Economistas Brasileiros*, Furtado (apud BIDERMAN et al., 1996, p. 84/85), o autor exercita a sensatez da compreensão dos tempos, notadamente, lançando-se à reflexão do papel histórico do Estado em sua contemporaneidade.

Carvalho, A. (1999), no exame das mutações do Estado tendo como base as redefinições institucionais da década de 1990, reconhece que,

O Estado nacional, como ator político chave da modernidade, nos circuitos da mundialização do capital, vem passando por mudanças qualitativas no seu perfil e no seu formato. É evidente que em face das mudanças substantivas no tecido social das sociedades contemporâneas no capitalismo globalizado, o Estado nacional não poderia ficar imune, conservando configurações típicas de outro momento de acumulação do capital (P. 93).

Para a autora, as redefinições do Estado no capitalismo contemporâneo são determinadas pelas novas tendências da “globalização” e da “regionalização” dos mercados nacionais, as quais assinalam novas lógicas de interdependência econômica dos Países, sendo estes compelidos a ajustamentos da capacidade institucional e regulatória no arcabouço do Estado.

As análises das tendências e as concepções sobre os delineamentos assumidos no cenário histórico recente compõem um debate político-ideológico de matizes diferentes e compreensões, embora, *grosso modo*, seus movimentos sugiram pender para duas vertentes de maior visibilidade.

De um lado, para a dos que argumentam na defesa de um cenário contemporâneo que se configura inelutável, adensando o campo estratégico do avanço neoliberal; de outro, para a dos que reconhecem o cenário da globalização e de redefinições do papel do Estado sendo passível de profundas reversões em suas lógicas subjacentes, daí aglutinando as visões de tipo sócio-liberal, pós-social-estatismo, pós-liberal etc. (CARDOSO, F., 1998).

Boaventura de Sousa Santos (*apud* CARVALHO, A., 1999), em reflexão aglutinadora de adeptos, menciona dois traços demarcadores das transformações do Estado Nacional por influências dos cenários contemporâneos recentes: *a denacionalização do Estado e a desestatização do Estado Nacional*. O primeiro, segundo o autor, relaciona-se com o “*esvaziamento da capacidade de regulação sobre a economia política nacional*”; e o segundo, “*expressa-se na erosão dos poderes de regulação social*” do Estado de bem-estar social (P. 94).

Carvalho, A. (1999) enfeixa esses argumentos, quando sintetiza que

A falência do Estado, a sua inviabilidade é, sobretudo, no “social” (aspas da autora), com o desmonte do sistema de segurança social. É esse um fenômeno típico dos processos de globalização sob a égide da economia neoliberal, que emerge e se expande no âmbito da “crise do Estado-Providência” (P. 96).

Nessa via de compreensão o argumento lógico de *desestatização* não é aplicável à experiência brasileira, dado que o País não alcançou o *Estado de bem-estar social*. Mesmo assim, ele é imprescindível, em razão da importância de que se reveste a discussão do Estado brasileiro a caminho da “cidadania democrática” no âmbito do “projeto participativo democratizante” em um contexto de ajustamento com as “privatizações”.

Em face dessa conclusão, e dado o escopo analítico perseguido, discutir a *privatização* no cenário brasileiro dos anos 1990 exige que se atente para a polêmica das dinâmicas e pontos conflitantes no curso histórico dos Projetos *participativo democratizante* e das *privatizações*.

No Brasil, as “privatizações” ganharam contornos político-institucionais definitivos com o lançamento oficial do “Programa de Privatização” em 1990, durante o Governo Collor.

A princípio, o Programa de Privatizações brasileiro foi alvo de resistência dos setores democráticos e populares, sendo criticado na essência do Programa e nos seus objetivos. Com isso teve de enfrentar na justiça pesada carga de ações judiciais questionando a regularidade no “desfazimento” dos ativos públicos; os mecanismos de transparência, a responsabilidade, a idoneidade técnica e a lisura no trato do patrimônio da sociedade brasileira.

Dentre as razões para a privatização das empresas estatais brasileiras, levantam-se as seguintes:

(...) ineficiência das empresas públicas, evidenciadas na baixa qualidade dos serviços e/ou pela existência de déficits financeiros nas empresas; (...) necessidade de gerar receitas para abater a elevada dívida estatal; (...) mudança no cenário tecnológico e financeiro internacional (GREMAUD, 2002, p. 564).

Dominaram as discussões sobre esse Programa as questões das chamadas “moedas de privatização”, a reestruturação dos setores antes de privatizá-los, a participação do capital estrangeiro, a quebra de monopólios, a natureza das vendas – estratégicas ou pulverizadas - etc. (MODIANO, 2001).

Para Modiano (2001), em seu *Balanço da Privatização nos Anos 1990*, o Programa de Privatização de empresas estatais dos setores produtivos consolidou-se com o novo redesenho político assumido dentro da estratégia de redefinição do Estado no primeiro governo FHC, a partir de 1996.

Assim é que a estratégia econômica neoliberal da privatização desempenhou papel fundamental no ajuste econômico do País no decorrer dos anos 1990. No período 1995-1997,

conclui-se a privatização de empresas industriais. O processo culminou com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997.

Segundo o autor, que foi presidente da Comissão Diretora da Desestatização e do BNDES, o Programa de Privatização brasileiro desempenhou papel fundamental em todo o processo de estabilização. Reconhece que foram os grandes déficits fiscais e em conta corrente os responsáveis maiores pela ampliação e aceleração do processo durante os Governos FHC.

Nos planos sociopolítico e cultural da vida nacional, contudo, a insuficiência de informações não permite que se correlacionem evidências significativas de transformações no padrão de bem-estar da população.

Em reforço dessa preocupação, um ponto que se expressa é, se existiriam evidências positivas nos desdobramentos efetivos que as privatizações apresentam sobre a vida e o cotidiano dos cidadãos.

É também no Brasil dos anos 1990, que o cenário histórico reservado ao “projeto participativo democratizante” configurou-se exigente da consolidação da cidadania democrática na esfera dos direitos do consumidor, reconhecendo como direito universal do cidadão os acessos aos serviços sociais essenciais e de utilidade pública prestados pelo Estado.

Esse novo patamar de reconhecimento de cidadania, no curso histórico de sua expansão, seria objeto da influência adversa da nova lógica econômica privada para o fornecimento dos serviços públicos ao cidadão, dentro das regras da “privatização, nas áreas de telefonia, distribuição de água, saneamento, energia elétrica, limpeza e transportes urbanos etc”.

É assim que no cotidiano nacional se registra a crescente fricção dos interesses envoltos na relação entre cidadãos e concessionários desses serviços públicos, via de regra constitutivos de ônus ao cidadão e por vezes danosos em termos da realização última do interesse público democrático.

Relacionam-se ao fato, os registros de acúmulos de demandas administrativas constituídas pelos cidadãos contra os concessionários nos âmbitos dos PROCON's estaduais;

dos cadastros crescentes de representações feitas junto aos organismos de regulação estatal em que o objeto constituído é o interesse do cidadão sendo parte prejudicada; não bastasse o aumento da ação fiscalizatória e mediadora dos Ministérios Públicos federal e estadual em função dos conflitos de que são foco essas questões no seio da sociedade.

Na análise de Gremaud (2002),

Apesar do crescimento dos serviços fornecidos, há certa decepção atentar para o fato de que esses serviços deveriam ser importantes no sentido de diminuir a pobreza e reduzir as desigualdades. Muitas análises demonstram que quem mais se aproveita dos serviços públicos são as classes mais ricas da sociedade(...).Tais resultados são vistos como decorrência da própria característica monopolista das empresas, que, em razão da não-existência de concorrentes, diminuem sua preocupação com a eficiência na utilização de recursos. Esse fato é fortemente agravado pela ingerência política na administração e pela falta de responsabilidade que o aparato institucional imputa aos administradores da empresa. Por outro lado, o elevado nível de centralização das decisões impede uma correta adequação dos serviços em relação á demanda dos usuários, com as empresas fornecendo muitas vezes produtos que não atendem às necessidades dos consumidores e montando plantas industriais superdimensionadas com produção excedente que não pode ser transferida para outros mercados, enquanto em outras regiões há falta de determinados serviços. (P. 564/565).

Resta claro que os elementos apresentados, ao solaparem os planos de cidadania democrática do País pós-88, revelaram-se a compasso com o quadro de complexidade da “nova época”, sugerindo novos elementos de adversidades na manutenção e ampliação dos laços de solidariedade social do País.

2.2 Uma “Nova Época” (des)caracterizada nos efeitos adversos e os limites contrafeitos

Traço comum do cenário econômico dos anos 1990 envolve os efeitos da globalização e do ajuste estrutural, correlacionados com o agravamento de questões sociais nos planos nacional e regional dos países em desenvolvimento.

Verifica-se, nesse sentido, uma inflexão notável na abordagem das políticas públicas, em geral, e nas de corte social, em particular, cujo foco efetivo do debate são os efeitos perversos nas faces da pobreza, do desemprego e da desigualdade.

Para estudiosos de desenvolvimento na América Latina, como Bernardo Kliksberg, a transição contemporânea dos séculos XX e XXI deixou “duras lições de

experiência” sobre como opera a realidade socioeconômica, refletida profundamente nos campos da cidadania democrática.

(...) os erros cometidos em termos de âmbitos conceituais desmentidos pela realidade, políticas buscadas neles que demonstraram ser incompetente, para o bem-estar humano e para o crescimento econômico sustentado, e um dogmatismo agudo que o impediu o arrazoamento autocrítico tiveram custos muito fortes para a população. (P. 11).

Para Kliksberg, a questão crucial dos efeitos da globalização econômica nos países em desenvolvimento está relacionada ao seu poder altamente desorganizador e conflitivo sobre os mercados e as realidades sociais nacionais.

No entendimento do autor, que reflete consensos a respeito, a globalização, nos moldes vigentes do cenário histórico, quanto maior for a interdependência econômica e financeira, mais amplas serão a desigualdade e a exclusão por ela provocadas.

Isso porque a nova *des*/ordem do capital global na transição dos séculos impulsiona os interesses econômicos para um padrão de um “*mundo de perdedores e ganhadores*”, sendo os seus reflexos marcantes nos planos da cidadania democrática e exteriorizados em proporções multifacetárias (KLIKSBERG, 2001).

Nesta abordagem, particularizou-se três facetas sociais que remetem ao âmago da discussão dos limites e possibilidades da cidadania democrática como requisito essencial de instrumentação do controle social contemporâneo: trata-se de pobreza, desigualdade e desemprego.

Tratar dessas questões nesta análise implica atentar para o significado e a relevância de suas noções na formação de cidadania, aqui situada como elemento de centralidade do controle social.

A busca destas referências reflete as preocupações sobre suas problemáticas nas realidades local, do País e no Continente, assinaladas historicamente pelos contrastes dos indicadores econômicos e sociais, mormente na trajetória dos anos 1990.

Nestes termos, é um modo cioso de circunscrever a discussão do controle social articulada com os argumentos que estão na raiz de civilidade e da vida societária.

Kliksberg (2000) defende a posição de que as discussões dessas questões não ocuparam – como deveriam - o centro do debate do debate sobre políticas econômicas da América Latina no final do século XX. Diga-se, a propósito, tanto quanto não ocuparam com os devidos destaques nos debates políticos de democracia e democratização.

A articulação dessas problemáticas com a análise do controle social está relacionada ao propósito de desvendar as possíveis contradições e inconsistências nas lógicas da globalização econômica e dos processos de ajustamento dos anos 1990, acusados de estorvos aos avanços de bem-estar social e de democratização nas realidades observadas.

Conforme assinalado, os campos político e socioeconômico do controle social implicam relações que condicionam entre si as perspectivas política, econômica e social. A polarização recorrente das perspectivas social e econômica na sociedade contemporânea torna evidente questões sociais relevantes, dentre as quais o fenômeno da pobreza.

Face exteriorizada da destituição de cidadania, a pobreza é também associada a estorvo dos processos de emancipação social e do controle social, haja vista o poder de comprometer o que Demo (1994) chama a *qualidade política* da população.

O fenômeno do avassalamento de cidadania pela pobreza na nova ordem do capital global avança, não se movendo a rogos de sociedades, governos e organismos internacionais.

Dado que as noções de pobreza e desigualdade encerram diferentes valorações implícitas, podendo-se enveredar por diversos entendimentos, nesta análise, optou-se pela definição simples de renda como o número de unidades monetárias que cada indivíduo detém. É um recurso analítico importante na medida em que renda é um componente essencial de discussão comum desses temas, e suscita interesses múltiplos no atual debate social contemporâneo das causalidades pós-globalização.

Na visão de Furtado (1999, p. 33), *a globalização em escala planetária das atividades produtivas leva necessariamente à grande concentração de renda, contrapartida do processo de exclusão social.*

Assim é que a pobreza em escala global nos percursos dos séculos XX para o XXI permanece sendo um problema de proporções graves, conforme reconhece o Banco Mundial.

De acordo com o World Development Report 2000/2001: *Attacking Poverty*, dos 6 bilhões de pessoas que vivem no Planeta, 2,8 bilhões vivem de menos de 2 dólares por dia e 1,2 bilhão de menos de 1 dólar por dia.

Estimativas nacionais recentes dos organismos multilaterais de desenvolvimento alertam para o agravamento da problemática social da América Latina. Segundo estudos realizados pelo Banco Mundial sobre a evolução da pobreza de renda na AL e Caribe, durante a década de 1990, o número de pessoas vivendo de menos de US\$ 1 dólar por dia elevou-se de 73,8 milhões, em 1990, para 78,2 milhões em 1998 (Quadro 1).

Quadro 1 - Pobreza de Renda(*) na AL e Caribe, 1987-98

Nível de Pobreza em função da renda (Milhões de pessoas)	1987	1990	1993	1996	1998
Pessoas vivendo com menos de US\$1,0 dólar/dia	63,7	73,8	70,8	76,0	78,2

FONTE – World Development Report 2000/2001 – *Attacking Poverty*, WORLD BANK.

(*) entendida como renda monetária

Não obstante os constrangimentos descritos, o drama social latino-americano ainda se caracteriza por profundas desigualdades. Conforme se observa no Quadro 2 a seguir, demonstrado por Kliksberg numa referência à situação social da região, tomando-se o coeficiente de Gini, que mede o grau de desigualdade de renda de uma sociedade, a América Latina exibe o pior resultado- Gini 0,57-, quando comparada às outras realidades observadas. De acordo com a metodologia do Gini, quanto mais próximo de 1.0 (hum) é o coeficiente, pior se caracteriza a distribuição da renda e, portanto, maior é a concentração da renda em poder dos mais ricos.

Quadro 2 - Desigualdade Comparada (medida com o Coeficiente de Gini)

Países mais desenvolvidos em termos de igualdade (Suécia, Dinamarca, Países Baixos etc.)	0,25 a 0,30
Países desenvolvidos	0,30
Gini médio universal	0,40
América Latina	0,57

FONTE – Kliksberg, 2001

Avanços de pesquisas empíricas recentes na América Latina (BIRDSALL, ROSS & SABOT *apud* KLIKSBERG, 2000), demonstraram que a persistência da desigualdade na

região constitui grave obstáculo à redução de pobreza, prejudica por múltiplas frentes o próprio crescimento econômico dos Países, além de comprometer o avanço sustentável nos planos de cidadania democrática de suas sociedades.

Essa realidade analisada, que não é de se surpreender apresenta-se coadjuvada nas desvirtudes com a experiência brasileira, é também repercussiva de que os modelos tradicionais de análise dos problemas de desenvolvimento e de democracia da região, e a busca de soluções para superá-los, demonstraram sérias limitações.

No Brasil, o percurso no terreno dos contrastes da paisagem social do País na última década do século passado leva a refletir que, a despeito da exaltada estabilidade macroeconômica de que se foi capaz de conquistar, o falado avanço econômico nacional não alcançou a “real” dimensão de cidadania, condição essencial de viabilização do controle social.

A propósito, a discussão do controle social assentada na realidade brasileira de fim de século traz para reflexão duas questões políticas importantes: primeiro, do deslocamento pertinente na discussão de cidadania para além do horizonte estático da noção de direito, situando-se na dinâmica histórica de processos contraditórios. Segundo, que a busca de soluções para o enfrentamento da grave problemática social do País não pode se fazer prescindindo (tampouco perdendo de vista) do aprofundamento da crítica e do debate ampliado dos processos que têm por objeto a renovação da institucionalidade pública.

Ressalte-se que as mudanças econômicas operadas se refletiram não somente na questão do emprego e na extensa problemática do mercado de trabalho, mas também, com relevante profundidade, nas condições de sobrevivência humana da população.

Aqui, se destaca a discussão socioeconômica recorrente dos graves problemas da pobreza e da desigualdade na sociedade brasileira.

O diagnóstico apontado revela a vulnerabilidade da política econômica do País ante as exigências econômicas externas, sendo os seus reflexos socialmente perversos.

De fato, depois do Plano Real, as análises demonstram que a estabilização econômica com a queda da inflação produziu melhoria da renda das classes menos favorecidas que não possuíam mecanismos de proteção contra a alta persistente dos preços. O

aumento do desemprego e a precarização dos postos de trabalho verificados no período da análise, contudo, atenuaram significativamente os resultados líquidos alcançados por essa melhoria (GREMAUD, *et al*, 2002).

Barros, *et al*. (2000), em suas simulações sobre a realidade brasileira, comprovaram que

A pobreza não somente apresenta importante sensibilidade ao comportamento da desigualdade de renda mas, sobretudo reage com maior sensibilidade às variações na desigualdade do que às variações no crescimento (P.27)

Rocha (2000), na análise sobre pobreza e desigualdade no Brasil de meados de 1990 ao final da década, concluiu pela extenuação da eficácia distributiva do conjunto das políticas de estabilização econômica adotadas pelo País naquele período. Segundo deduziu a pesquisadora

A impossibilidade de continuar a reduzir a pobreza absoluta após 1995 esteve ligada à situação macroeconômica delicada que resultava de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e de déficits públicos crescentes (P.1).

No Quadro 3, desenvolvido com base nas simulações de Martins (2001), pode-se observar que a evolução da pobreza e da indigência no País se manteve em níveis praticamente inalterados na proporção da população total; ou seja, chegou-se ao final do século com o País apresentando 34% de sua população vivendo em situação de pobreza e outros 24% enfrentando a mais absoluta indigência.

Quadro 3 - Evolução temporal da indigência e da pobreza(*) no Brasil. 1995-2000.

ANO	Nº DE INDIGENTES	%	Nº DE POBRES	%
	(em milhões)		Pop. Total	
1995	23,0	15,0	53,0	34,0
1996	24,0	15,0	53,0	34,0
1997	24,0	15,0	55,0	34,0
1998	23,0	14,0	54,0	33,0
1999	24,0	14,0	57,0	34,0
2000	22,0	13,0	54,0	32,0

FONTE – MARTINS, 2001 in *Brasil-Ceará Balanço Social – IPEA*, com base na PNAD, IBGE.

(*) A noção de pobreza é entendida como renda familiar *per capita* inferior à linha de pobreza, isto é, ao nível mínimo necessário para satisfazer suas necessidades mais básicas, que equivale a ½ salário mínimo mensal *per capita*. Por sua vez, a linha de indigência corresponde a ¼ de salário-mínimo mensal *per capita*.

Na abordagem de Telles (1999), que reflete consenso entre analistas,

Nos últimos trinta anos, isso é consenso entre analistas, o País construiu base econômica e institucional para melhorar as condições de vida da população brasileira, diminuir a escalada das desigualdades sociais e viabilizar programas de erradicação da pobreza. Se nos anos de crescimento econômico as chances não foram aproveitadas, isso não se deveu, portanto, à lógica cega da economia, mas a um jogo político muito excludente, que repõe velhos privilégios, cria outros tantos e exclui as maiorias (P. 84).

Diante desse quadro, Farias (2000) *apud* Barros (2000) *et al.* reconhece que se antes se associava a crise contemporânea do Estado de bem-estar às influências dos processos nacionais de re/democratização e a ampliação dos direitos do cidadão, na “*nova época*” instaurada, ganhou relevância a abordagem que agrega a idéia de “exclusão social” ou de “cidadania exclusiva” como tipo de estratégia de desenvolvimento do capitalismo global .

Refere-se ao novo modo de compreensão das estratégias de integração econômica dos mercados que afetam sobremaneira as ações privadas dos cidadãos e a convivência em sociedade. A rigor, quando as racionalidades técnico-econômicas dessas estratégias privilegiam crescentemente na esfera microeconômica a supressão de direitos conquistados, ou por vezes, promovem o cerceamento de potenciais de direitos, correlacionam-se novos limites e tensões na difícil busca de patamares renovados de “cidadania democrática”.

Ao se conceber a discussão dessas temáticas ligadas ao controle social, tem-se presente o fato de que a agenda pública da discussão carece de uma análise integrada desses problemas, não se justificando esta “ausência”, dado que o seu enfrentamento político, além de um imperativo moral, se revela condição indispensável para impulsionar de modo irreversível o País a um novo padrão de desenvolvimento sóciopolítico.

Combater a pobreza e o desemprego juntamente com a redução da desigualdade significa originar solidariedade social e processos sustentáveis de desenvolvimento humano e social no País.

Com o enfoque assinalado, moveu-se na linha de contribuir para melhor explicitar as visões e faces de complexidades desses problemas, considerados na contemporaneidade brasileira entraves fundamentais ao desenvolvimento do controle social .

Circunscrevendo tal problemática no quadro que chamou de a “tragédia social brasileira”, Telles (1999) demonstra-se cético diante das transformações em curso ditadas pela globalização e a redefinição do papel do Estado. Segundo a autora, o que está em jogo são as possibilidades da cidadania estabelecer laços definitivos nas práticas sociais, como referencial a dirigir as relações sociais. No seu entendimento, o País atravessou os anos 1990 experimentando o

Paradoxo de uma democracia consolidada, aberta ao reconhecimento formal de direitos sociais, garantias civis e prerrogativas cidadãs reivindicados, mas que convivia cotidianamente (como continua convivendo) cotidianamente com a violência, a violação dos direitos humanos e a incivilidade nas relações sociais (P.17).

A análise da autora deixa entrever que o cenário político da década de 1990, ao delinear-se descompassado da tendência histórica configurada de cidadania, contribuiu com uma nova dinâmica política e societária, e esta, se não levou ao retrocesso intolerável na dimensão de *cidadania democrática*, por outro lado, se identificou com um horizonte sombrio nas possibilidades de uma *regulação democrática das relações sociais* indicativa de direitos como regra no jogo conflituoso de interesses entre Estado, sociedade civil e mercado.

Telles (1999) elabora uma linha de argumentação política que converge na perspectiva do controle social. Longe da tendência ao pensamento uniforme do cenário político assinalado, propõe a discussão do resgate na interface de Estado, sociedade civil e o mercado de “arenas públicas” que dêem transparência aos conflitos e interesses dos agentes, e possam constituir-se de espaços para o estabelecimento do interesse público, de reconhecimento de direitos, de deliberação democrática das políticas estatais e de reinvenção da própria política.

O cenário político analisado – meados de 1990 ao primeiro biênio dos anos 2000 - mostrou-se pródigo na configuração de tendências que aos poucos vão se “desmontando” perante os fatos e as realidades, produzindo lições de verdade.

A última faceta diz respeito à complexa questão do emprego e das relações de trabalho na atual ordem do capitalismo global, cujas mudanças têm vinculação direta com a exclusão social e do recrudescimento da importância do Estado em seu papel tradicional de protetor das garantias sociais.

Dupas (2000), em seu cenário sugestivo da economia contemporânea da transição dos séculos, sugere que o avanço crescente da economia global transparece não assegurar que as sociedades futuras possam – pela via exclusiva do mercado - gerar crescentes postos de trabalho, ainda que flexíveis, em qualidade e renda compatíveis com as necessidades sociais mínimas dos cidadãos.

É entendimento do autor o fato de que a lógica da globalização, baseando-se na “lógica das cadeias produtivas globais”²⁴, tornou-se exigente da intensa automação e da forte pressão para a flexibilização das normas de trabalho, o que conduz ao crescente desemprego mundial e ao enfrentamento de ditames terríveis.

Essencialmente, no campo econômico, ressalta-se a inserção do País na nova ordem competitiva internacional, no ensejo da qual se promoveu a reestruturação dos setores produtivos da economia nacional ao longo da década de 1990.

Em decorrência destes, correlacionam-se alterações profundas na equação produtiva – capital/trabalho/tecnologia - da economia nacional, que se refletiram sobre a estrutura do mercado de trabalho, sobre a relação salário/nível de emprego, a qualidade dos empregos e dos recursos humanos.

A incerteza de patamares satisfatórios na dinâmica do emprego de *per se* impõe se repense o trilema político a que se vergou o debate contemporâneo recente das relações Estado-sociedade-mercado.

Para Dupas (2000), a multiplicidade dos interesses econômicos da competitividade entre as economias nacionais e subnacionais contribui para solapar os espaços de atuação dos governos, afetando sobremodo o sistema social do arcabouço de sociedade.

Com isso, a solução dos problemas sociais transparece mais e mais avançar para um paradigma de responsabilidade coletiva, portanto, devendo ser tratada pelo conjunto da sociedade, o que exige seja conduzida a partir de uma visão alternativa de mundo que possibilite eficácia democrática e solidariedade.

²⁴ Para a acurada compreensão dessa questão ver Dupas, Gilberto. O fracionamento das cadeias produtivas . In: Economia global, e exclusão social, pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. 2ª ed. Paz e Terra, 2000. p 45/57.

É esse o espaço que permite a atuação das políticas públicas e que é tendente a ser obscurecido pela ação alienante das relações econômicas de mercado. Fala-se de um cenário social que acene com perspectivas de abordagens inovadoras, que permitam de alguma maneira provocar opções construtivas quanto ao sistema produtivo que se encontra em retrocesso.

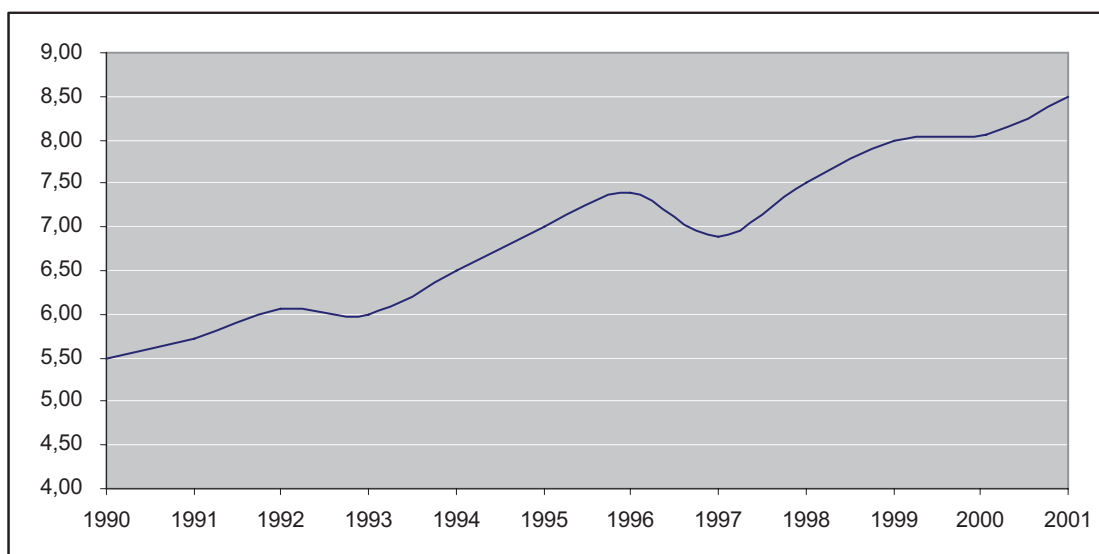
Resta compreender que os efeitos da globalização sobre a estrutura do emprego não se operam de modo abstrato, mas, ao contrário, eles existem como algo concreto, daí podendo ser apropriado e filtrado pelas instituições, pela sociedade e pela ordem jurídica e política de cada País.

Entrevê-se a importante dimensão do controle social para ocasionar novas mediações e solidariedade entre os agentes e, ao mesmo tempo, para possibilitar que na ação sinérgica destes se prevejam as conseqüências adversas do processo da globalização e se possa avançar na “nova época” des/caracterizada nos principais efeitos adversos e os limites contrafeitos de realidades.

De acordo com o BID, o recrudescimento do desemprego, do subemprego e da informalidade nos mercados de trabalho nacionais da região, ao longo da década de 1990, revela uma realidade socioeconômica profundamente atingida pelos processos de desenvolvimento desses Países, na atual ordem econômica global.

Com base no Informe Anual 2001 desse organismo multilateral, as estatísticas nacionais do trabalho delineiam um panorama pouco animador. Assim é que a taxa de desemprego da AL e Caribe (ponderada segundo as populações dos Países) elevou-se de 5,6% em 1990 para 7,4% em 1996, chegando ao máximo em 2001 a 8,4%. Se comparada com os níveis do começo dos anos 1990, é uma elevação de quase três pontos mais alta. (Gráfico 1).

Gráfico 1– Taxa de desemprego da América Latina e Caribe(%)

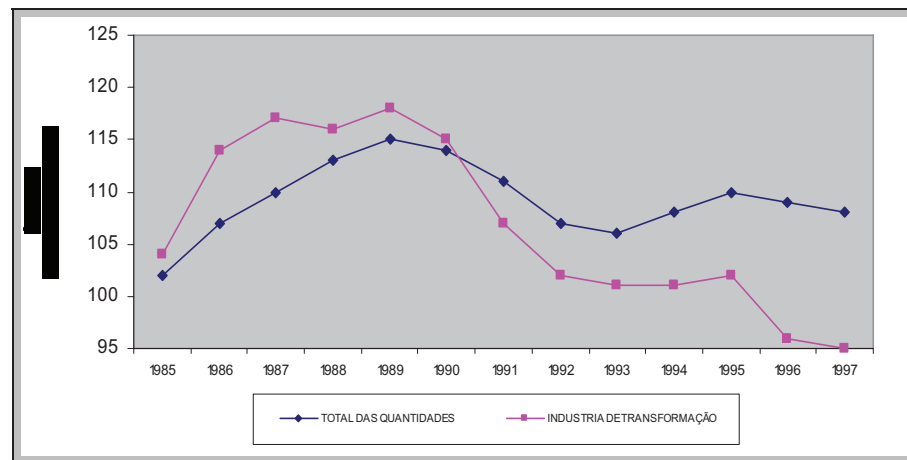


Fonte: Organização Internacional do Trabalho e estatísticas nacionais. In INFORME ANUAL 2001, BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

A par com o cenário histórico latino-americano, nos anos 1990, no Brasil, assistiu-se ao vertiginoso crescimento do desemprego estrutural *pari passu* a precarização do emprego e aumento da informalidade na economia.

Segundo as estatísticas oficiais do Cadastro Geral dos Empregados – CAGED do Ministério do Trabalho, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1997, foram perdidos 2,5 milhões de empregos formais – com carteira assinada –, 60,0 % dos quais situados na indústria de transformação. O Gráfico 2 revela que a geração de emprego no setor formal tem uma tendência de declínio, em grande medida explicada pela diminuição dos postos de trabalho na indústria. No período 1989/1997, o emprego formal como um todo declinou 8,4%. Nesse mesmo período, a indústria de transformação registrou diminuição de 19,5%.

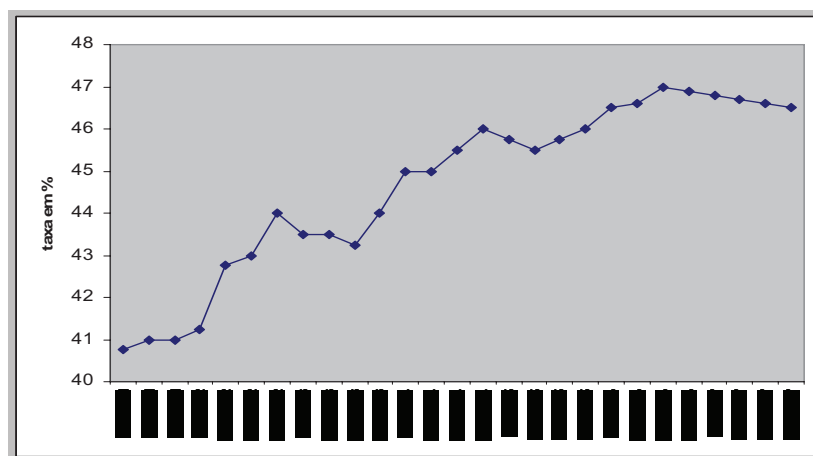
Grafico 2 – Brasil: índice da evolução do emprego total das atividades e da indústria da transformação



Fonte: CAGED – Lei nº 4.922.65 - Mtb

Outro fato marcante nos efeitos da globalização sobre o mercado de trabalho do País, durante os anos 1990, consiste no crescimento da informalidade. Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Emprego-PME do IBGE, do segundo trimestre de 1991 ao quarto trimestre de 1997, nas seis áreas metropolitanas pesquisadas (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) a taxa de informalização – participação dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria no total dos ocupados – subiu de 40,8% para 47,7 %. Isso significa que a economia conseguiu oferecer novos postos de trabalho, porém fazendo-o na direção do emprego de baixa qualidade (Gráfico 3).

Grafico 3 - Média das seis áreas metropolitanas – evolução do grau de informalização com base na média móvel trimestral 1991 a 1997.



Fonte: PME/IBGE. O grau de informalização é medido pela participação dos empregados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria no total dos ocupados *in* BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Emprego no Brasil e Políticas**. Brasília, 1998. p.16/84

No Ceará, a discussão sobre pobreza e desigualdade ganhou maior destaque ao longo da segunda metade dos anos 1990, como parte do esforço estadual de avaliação para o realinhamento estratégico das políticas públicas visando ao desenvolvimento incluyente e sustentável do Estado, diante dos novos cenários da globalização e do ajuste estrutural.

Ressalte-se que esse esforço atraiu a atenção de outros importantes agentes, de que são exemplos às agências multilaterais Banco Mundial e BID, o Fundo UNICEF das Nações Unidas, IICA/OEA, a agência de cooperação técnica alemã GTZ, além de organismos federais - IPEA e BNB.

Na verdade, o exame dessa questão exige se remonte a história ao final da década de 1980, com o início do chamado “ciclo das mudanças”, quando o Estado empreendeu um conjunto de reformas estruturais fiscais-administrativas, visando ao reestabelecimento das condições adequadas de governança e governabilidade diante da crise econômica herdada dos contextos passados.

Dado o caráter inovador do “Projeto das Mudanças” no contexto das unidades federadas e a convergência de premissas básicas das reformas com o padrão neoliberal do ajuste econômico do País, posto em curso nos anos 1990, o Ceará conquistou reconhecimentos nacional e internacional ao experimentar avanços importantes em sua agenda pública e em áreas centrais das políticas sociais.

Esse esforço de modernização também exhibe as duas faces adversas de realidades. No lado positivo, a que é relacionada aos êxitos alcançados na consolidação fiscal; na modernização de sua economia e na manutenção de um ritmo de crescimento econômico, ao longo da década de 1990, acima das médias nacional e regional; na diminuição da mortalidade infantil; na redução do índice de analfabetismo; no maior acesso a escolarização, eletricidade, água e saneamento básico; estradas e às comunicações etc (IPLANCE, 2002). No lado negativo, é que, a despeito desses resultados, a desigualdade e a pobreza de renda de segmentos majoritários de sua população revelaram-se persistentes e em proporções graves.

Segundo a Pesquisa *Diagnóstico Social do Ceará (2002)*, realizada pelo IPLANCE em parceria com o IPEA, no período 1990-1999, a renda familiar *per capita* média no Estado (Tabela 2) cresceu em 19 % contra uma variação de 1,0% no desempenho de Brasil no mesmo período. Esse resultado, se por um lado significou uma redução no diferencial de renda analisada entre Brasil e Ceará de 123% para 90%, por outro, demonstrou a persistência

de uma grande disparidade entre as respectivas realidades com o Estado, tendo muito terreno a ganhar para alcançar o patamar do País.

A desigualdade de renda é um dos problemas históricos e estruturais cruciais legados da trajetória de desenvolvimento do Ceará, cujas transformações sociais da contemporaneidade recente não foram capazes de mitigar.

Tabela 2 - Renda familiar per capita média – Ceará e Brasil – 1990-1999

ANOS	(R\$ 1,00 – 1999)	
	BRASIL	CEARÁ
1990	252	113
1992	184	91
1993	200	105
1995	263	139
1996	266	134
1997	267	136
1998	269	144
1999	255	134

Fonte: IBGE, Microdados da PNAD. Deflação pelo INPC. In: *Diagnóstico Social do Ceará, 2002* (IPLANCE).

Na década de 1990, o Ceará conseguiu imprimir um ritmo de crescimento econômico real acima do alcançado pelo Brasil, conforme os números do IBGE e IPLANCE demonstram: entre 1990 e 2000, o PIB do Ceará registrou um crescimento real de 40,5%, enquanto que o PIB brasileiro cresceu 31%. A tabela 3 permite observar, por exemplo, que o Estado experimentou uma evolução do PIB *per capita* de 22% de 1996 para 2000.

Tabela 3 - PIB Per capita – Ceará 1996-2000

DISCRIMINAÇÃO	1996	1997	1998	1999	2000
PIB Per capita (R\$)	2.291	2.465	2.602	2.638	2.794

Fonte: IPLANCE

Essa tendência revelou-se auspiciosa, haja vista ter se registrado em meio à inflexão verificada na estrutura de distribuição de renda do Estado com o coeficiente de Gini declinando de 0,63 para 0,61 no mesmo período (Tabela 4).

Note-se, porém, que a magnitude de renda redistribuída caracterizou-se por discreta aproximação do coeficiente do Estado ao do País, sendo este, por sua vez, já expressivo de uma estrutura de renda profundamente desigual e inflexível.

Tabela 4 - Índice de Gini – Ceará e Brasil – 1990-1999

ANOS	BRASIL	CEARÁ
1990	0,61	0,62
1992	0,58	0,60
1993	0,60	0,63
1995	0,60	0,62
1996	0,60	0,63
1997	0,60	0,62
1998	0,60	0,62
1999	0,59	0,61

Fonte: IBGE, Microdados da PNAD. *In Diagnóstico Social do Ceará, 2002 (IPLANCE)*.

Ao final do século XX, a desigualdade de rendimentos entre os cidadãos cearenses revelou-se um problema que os atinge diferentemente, segundo as posições sociais e regionalidades a que pertencem.

De acordo com o *Diagnóstico Social do Ceará (IPLANCE)* a conclusão geral que se pode tirar é a estabilidade de uma situação indesejável; ou seja, apesar dos avanços evidenciados, a apartação da cidadania em função da renda é uma situação que se revela historicamente rígida, com os cearenses da zona rural vivendo em condições de intensa pobreza, o urbano menos pobre e menos igual e a RMF tão simétrica quanto o Estado e com renda equiparada ao Brasil.

Reproduzindo observações empíricas similares nos contextos do País e do Continente ao longo da década de 1990, o *Diagnóstico Social do Ceará* apontou correlações fortes da pobreza, com a persistência de altos graus de desigualdade no Estado. Disso é o caso do referido efeito da redução na proporção de pobres no Estado de 63% em 1990 para 51%, em 1999, com as variações observadas na renda média e do índice de Gini no mesmo período (Tabela 5).

Tabela 5 - Pobreza (proporção de pobres) – Ceará e Brasil – 1990-1999

ANOS	(%)	
	BRASIL	CEARÁ
1990	31	63
1992	36	63
1993	36	62
1995	28	52
1996	27	53
1997	28	54
1998	26	50
1999	27	51

Fonte: IBGE, Microdados da PNAD. Linha de pobreza: R\$ 68,00. In *Diagnóstico Social do Ceará, 2002* (IPLANCE).

O exame das questões de desigualdade e pobreza resultou importante, primeiro, em função dos seus vínculos com o desenvolvimento nas realidades observadas, segundo, que, no aprofundamento dessas dimensões, renda é considerada um fator preponderante de cidadania, como também o é como fonte de explicitação dos conflitos sociais e, por conseguinte, de pressões na esfera do controle social.

Assim posto, não foi pretensão desta análise atribuir, de maneira rígida e absoluta, as relações estruturais identificadas na articulação entre os modelos de desenvolvimento e as políticas sociais.

Com base nas tendências configuradas nos contextos AL, Brasil e Ceará da última década, importou nesta via de análise caracterizar os principais efeitos comuns adversos dos novos cenários econômicos *vis-à-vis* os limites contrafeitos de realidades.

Daí que neste estágio a renda passa a ser exigente do enfoque teórico corrente, relacionado às formas de obtenção, no destaque a via do trabalho. É um modo clássico de argumentar, e por essa razão seu campo de delimitação empírica apresenta-se bem definido, sendo predominantemente orientado para o mercado de trabalho.

No Ceará, de acordo com o *Diagnóstico Social*, a participação do trabalho na composição de renda das famílias é superior a 80%, sendo o restante integrado pelos rendimentos do capital, benefícios sociais e outros rendimentos extra-trabalho.

O objetivo deste enfoque é percorrer a experiência histórica, nos anos 1990, dos resultados do mercado de trabalho cearense, percebendo o comportamento verificado nas dimensões do acesso, destacando-se a participação estrutural, a natureza do trabalho-formal/informal - e o desemprego.

A importância dessa visão analítica traduz-se no fato de tais questões exercerem um papel regressivo nas possibilidades de realização da cidadania democrática, e também se correlacionarem efeitos restritivos para as perspectivas do controle social.

Na tabela 6, observa-se a evolução temporal no período 1995-1999 da força de trabalho e da taxa de participação no mercado de trabalho cearense. De acordo com o IBGE, a taxa de participação no Ceará reduziu-se de 63,5% em 1995 para 61,7 % em 1999.

Os números revelam um comportamento declinante da taxa de participação, o que é sobretudo explicável dados os efeitos adversos dos cenários econômicos dos anos 1990, os quais provocaram profundas transformações na economia nacional, refletindo-se negativamente sobre o Estado, fazendo-o perder a força conquistada nos anos 1980 na geração de postos de trabalho (IPLANCE, 2002).

Conforme assinalado, ao longo dos anos 1990, o País caminhou sob o compasso dos cenários da globalização e do ajuste estrutural, baseando sua estratégia de desenvolvimento na mudança do modelo de substituição de importações para uma configuração “internacionalista” de desenvolvimento, cuja visão predominante é a de que a economia aberta traz consigo maior bem-estar, eficiência produtiva e crescimento econômico.

O fato é que essa visão passou distante da realidade do País, notadamente no comportamento do mercado de trabalho brasileiro. Segundo o Relatório Gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, exercício de 1999,

(...) a combinação abertura econômica/apreciação cambial teve dentre as suas conseqüências: forte elevação do coeficiente de importações; aumento significativo da produtividade do trabalho; redução da proporção do emprego industrial e aumento da proporção do emprego no comércio e serviços, combinado a um aumento da participação dos trabalhadores sem proteção (sem carteira assinada). (P. 26)

Tabela 6 - Comportamento evolutivo da força de trabalho e da taxa de participação no mercado de trabalho cearense – 1995/1999

ANO	PEA(1)	PIA(2)	% PART. (PEA/PIA)
1995	3.200.697	5.034.876	63,5
1996	3.052.804	5.191.250	58,8
1997	3.201.735	5.243.327	61,0
1998	3.250.982	5.364.663	60,5
1999	3.430.156	5.553.092	61,7

FONTE: IBGE, PNAD-1995-1999.

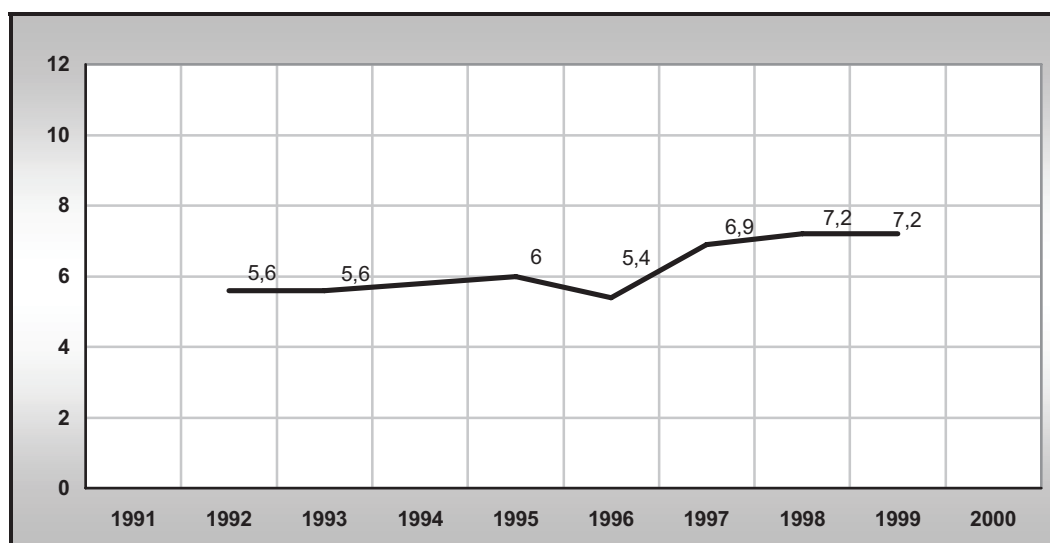
(1) PEA significa População Economicamente Ativa, sendo representada pela soma das pessoas ocupadas mais as desocupadas; (2) PIA é a População em Idade Ativa, representada pelas pessoas com 10 anos ou mais de idade. A taxa de participação é obtida pela razão entre a PEA e a PIA.

No período 1995/1996, o mercado de trabalho do Ceará experimentou oscilações na taxa de desemprego, mas que no comportamento geral se configurou ascendente. A tabela mostra que a taxa de desemprego no Estado, segundo a PNAD/IBGE, oscilou de 6,0 pontos percentuais em 1995 chegando ao seu ponto mais baixo de 5,4 pontos percentuais em 1996, voltando a subir seguidamente até chegar em 7,2 pontos percentuais em 1999 (Gráfico 4).

De fato, conclui o *Diagnóstico Social do IPLANCE* que o mercado de trabalho estadual não conseguiu repetir o desempenho que vinha apresentando na década de 80, mas, mesmo assim, a dinâmica evidenciada mostrou-se em patamares superiores ao nacional e ao regional. Isso se deveu, em grande parte, aos esforços bem-sucedidos da estratégia de desenvolvimento econômico adotada pelo Estado, que o situou em posição privilegiada na capitalização dos resultados do processo de descentralização industrial ocorrido no Brasil na década de 1990, levando a uma expansão do emprego formal na indústria de transformação e extrativa mineral do Estado.

Em estudo recente, João Sabóia *apud* Araújo (2002), com base na análise de dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), evidenciou que o Ceará, no decênio 1989/1999, ampliou em números absolutos os empregos com carteira assinada de 107.190 em 1989 para 132.239 em 1999, perfazendo uma variação de 23,4%, contra as variações negativas de -17,2% do Nordeste e de -25,1% do País no mesmo período.

Grafico 4 – Taxa de desemprego no Ceará (PNAD), 1992 – 1999.



Fonte: IPEA, com base no PNAD, IBGE.

Não obstante esses resultados, na compreensão de Araújo (2002), a dinâmica do mercado de trabalho cearense na década de 1990 foi marcada pelo recrudescimento do desemprego estrutural e o avanço da informalidade, num comportamento que reflete a tendência nacional e regional da crise do emprego diante da reestruturação produtiva, da política de ajuste e de estabilização econômica.

Ao retomar os argumentos centrais de pobreza, desigualdade e desemprego utilizados por esta análise, conclui-se que a perspectiva de radicalização democrática para a sustentação do controle social enfrenta, nos contextos analisados, os desafios de superar a complicada restrição de cidadania e o debilitamento dos sujeitos sociais advindo daquelas questões.

Esta lógica de efeitos adversos é o que também explica a difícil constituição de um novo “pacto de solidariedade social” que se preste a formular políticas econômicas e sociais redistributivas e ao mesmo tempo possa dirimir os conflitos na estrutura social, conseqüência da deterioração crescente das condições de vida da maioria da população.

Diante dos limites contrafeitos da realidade nacional, Telles (1999) questiona, segundo suas palavras, sobre as *possibilidades da cidadania se enraizar nas práticas sociais, como parâmetro a reger as relações sociais como regra de civilidade e medida das reciprocidades que se espera na vida em sociedade* (P. 8 e 9)

O fato é que soluções e recursos existem e estão disponíveis. Também, a despeito dos efeitos adversos e dos limites estruturais nas realidades, evidências empíricas expressam nos campos da Economia e da Política novos desenhos democráticos de sociedade.

A retirada da inflação do quadro de aflições sociais das populações pobres do País e a recuperação da confiança na moeda nacional, durante a década de 1990, são exemplos que assinalam avanços das configurações histórico-econômicas recentes com reflexos importantes na institucionalidade democrática nacional.

No Ceará, a melhoria nos patamares de desenvolvimento humano conquistados na última década constitui outro exemplo significativo. Na recente divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano dos estados e municípios brasileiros, o Ceará foi o Estado que mais conquistou posições no IDH Brasil, no período 1991/2000, vez que passou de 0,597 para 0,699, obtendo uma variação de 10,2 pontos percentuais.

Esses avanços, daí a serem reconhecidos no plano superior de virtuosidades democráticas, seja no nível da região, do País ou estadual, ainda sugerem remanescer grandes desafios na equidade e na justiça social, dadas as magnitudes das adversidades para o desenvolvimento dos contextos apontados.

Por essa razão, na argumentação de Sen, pobreza, desigualdade e desemprego configuram problemas contemporâneos críticos que estão na raiz subjacente das “*fontes de privações de liberdades*” dos indivíduos e sociedades, o que mostra que o exame nas dimensões do controle social e do desenvolvimento democrático não pode passar ao largo do reconhecimento de importância intrínseca das questões assinaladas.

A rigor, a análise dessas questões tem de estar inserida em um quadro de referência mais abrangente e completo que Sen chama de “êxito e privação”. Conclui Sen, apontando na direção de novas bases democráticas do desenvolvimento e de elementos centrais do controle social que:

As liberalidades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde facilitam a participação econômica.

Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (P. 25 e 26)

Para chegar a essa compreensão, Sen baseou-se em extensa investigação empírica sobre as diversas realidades dos Países em desenvolvimento, adentrando a complexidade dos processos de desenvolvimento de sociedades. São marcantes nas análises descritivas e preditivas adotadas por Sen, as influências dos cenários econômicos das últimas décadas do século XX.

Segundo o autor, o desenvolvimento aceitável é o que conduz à expansão das capacidades dos cidadãos na promoção do bem comum e do interesse público, sendo, portanto, compatível com o compartilhamento, pelos sujeitos sociais, nas ações transformadoras em sociedade, aqui representada pela interação Estado, sociedade civil e mercado.

Nessa perspectiva, Sen defende o vínculo do desenvolvimento ao processo de expansão das capacidades econômicas, sociais e políticas dos cidadãos, ressaltando a importância de uma nova compreensão nas dimensões de “capital humano e capacidade humana” que resultem ampliadas ao ponto de gerar diálogo político renovado na relação Estado - sociedade civil e mercado, configurando novos padrões de controle social e processos sustentáveis de desenvolvimento humano e social.

De fato, conclui-se que a transição latino-americana dos séculos XX e XXI foi marcada por configurações políticas complexas e potencializadoras de novos elementos de singularidades históricas nas relações entre as esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Para Delacampagne (2001), enfeixando sem delongas novos termos ao debate político ocidental, o opúsculo secular, se numa perspectiva prodigalizou a democracia e o capitalismo global como virtuosidades universais, de outra, a contemporaneidade atual tem diante de si uma *ocasião* singular para engendrar uma “revolução” maior que a dantes sonhada “revolução social”, desde se: (...) *combater seriamente os malefícios do nacionalismo, de contribuir para a “superação” (aspas do autor) do Estado-nação, e de reformular em termos modernos a exigência kantiana de um direito “cosmopolítico”*(P. 11).

Em face das perspectivas múltiplas de debate político nos argumentos suscitados, é possível concluir que a tarefa crucial do debate político do controle social diante das novas configurações, consiste em explicitar melhor as visões e as práticas a regerem as relações democráticas e de solidariedade social entre os múltiplos atores nos planos de sociedade, contrapartida fundamental da transformação sustentável na dimensão de cidadania democrática.

3. CONTROLE SOCIAL, SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA: bases teórico-políticas na constituição do objeto de investigação

3.1 Controle social: esboçando um quadro analítico

A conceituação original de controle social, ainda que desagregada por esforço de conotação, germina dos campos diversos da discussão clássica daquilo que se denomina, hodiernamente, de Filosofia política, freqüentando as abordagens relacionadas aos temas do Estado, do poder, da relação Estado/sociedade civil, de liberdade e de justiça [DELACAMPAGNE, (2001); BOBBIO, (2001,2002); GARELLI, (2002)].

A curiosidade no enunciado é que o conhecimento dessa abordagem histórica dos problemas da política, de Estado e de sociedade, se fazendo recursiva com a dimensão do controle social, significa tornar possível a conexão democrática Estado/ sociedade civil/ mercado para engendrar desenvolvimentos na dimensão do objeto, visando a garantir o consenso.

No debate político e ideológico em geral, a expressão controle social passou por variações e transposições de sentido das mais diversas formas, e, por isso, não constitui surpresa para Garelli *apud* Bobbio (2002)²⁵, o reconhecimento de caráter não unívoco do conceito, quando este se faz rebuscado na dinâmica de suas aplicações nos campos da Ciência Política e da Sociologia.

Franco Garelli, coerente com o realce atribuído por Bobbio ao controle social na sua sistematização do léxico sociopolítico, promoveu notável recuperação histórica das conotações que lhes são suscetíveis de interpretação, incursionando em pontos essenciais dos

²⁵ Contribuições decisivas para a significação do controle social são buscadas na extensa teoria sobre a política de BOBBIO, Norberto. Estado Governo Sociedade para uma teoria geral da política. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2001.173p.), e nas referências conceituais compendiadas pelo autor em Dicionário de Política (2002, p.283/285) como parte de esforço enciclopédico que aglutina notável plêiade de estudiosos do universo do discurso político. Procurando tornar inteligível o entendimento dos que fazem manejo do conceito de controle social, Bobbio inseriu verbete próprio da expressão, apresentando-a de maneira simples e ordenada com exemplificação cronológica de recorrências relevantes consoante atenta o escopo da obra. Nesse mister, coube a Franco Garelli promover a dissecação, no universo da linguagem política, do referido verbete destinado ao conceito de controle social, por meio de uma explicação e uma interpretação exaustiva no contexto de sua evolução associada aos fenômenos históricos complexos e formulações doutrinárias passíveis das mais diversas interpretações.

clássicos, daí percorrendo as ligações do tema com o debate sociológico predominante no século XIX.

Segundo observou o autor, a idéia de controle social presente nos clássicos de Filosofia política, como em Hobbes e Rosseau, e que serviu de referência para a discussão sobre as possibilidades teóricas da expressão, é relacionada à concepção da *limitação do agir individual na sociedade*.

Trata-se do entendimento de que o Estado se organiza pela contraposição do *Estado de natureza*, com os indivíduos se entregando a um poder coletivo, por meio do qual se dispõem a reconhecer o direito de imposição de suas próprias regras.

Com tais fundamentos clássicos exercendo influências marcantes nos delineamentos histórico-teóricos da concepção do controle social, é possível captar na descrição do autor o acolhimento daqueles, quando define o objeto como

[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivas quer negativas, acionadas por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de reestabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo (GARELLI, *apud* BOBBIO et al, 2002. p. 284).

Sem se desviar das abordagens tradicionais que vinculam o tema às questões do Estado e do poder, Franco Garelli defende a existência de duas configurações essenciais do controle social a que podem recorrer sociedades na busca do consenso.

A primeira, da área dos controles externos, constituída do aparato coercitivo para atuar em desfavor dos indivíduos não conformados com as regras de convivência social, servindo-se o sistema social de medidas coativas e de censura para obter consentimentos.

A segunda, da área dos controles internos, nela se distinguindo o amplo conjunto de valores internos dos indivíduos ou grupos que são cultivados por sociedades com vistas a moldar-lhes o caráter e o compromisso com a ordem social. Abrange, essencialmente, a consciência do agir individual como traço original de interiorização dos controles sociais.

Note-se que, já ao final do século XIX, Garelli (2002) redescobre o tema do controle social, assumindo novos termos no debate político, e estes são motivados justamente

pelos estudos teóricos de Edward Alsworth Ross (1901), na medida em que expressam a formulação explícita sobre controle social, baseando-se em duas acepções fundamentais. Na primeira, com o entendimento da noção relacionando-se a,

[...] todos os processos que, ao determinar na interação as relações entre os vários indivíduos, levam a regular e a organizar o comportamento do homem e estabelecem condições de ordem social; Na segunda acepção se entende [...] o controle exercido por um grupo sobre os próprios membros ou por uma instituição ou grupos de pressão e classes sociais sobre a população de uma sociedade ou parte dela.” (ROSS, *apud* GARELLI in: BOBBIO, 2002, p. 284)

Por último, Garelli explana (2002) com a crise do Estado contemporâneo, na qual o autor estabelece a profunda inter-relação do objeto com a crise de governabilidade, que acarretará a situação atual de incertezas na relação Estado/sociedade civil/mercado, e o problema do controle social passa a ser, fundamentalmente, [...] *um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado* (P. 285).

Nesta corporalização intelectual dedicada à explicação, interpretação e análise do vasto pensamento político clássico e contemporâneo é da inspiração do Professor Franco Garelli²⁶ (GARELLI, F. *apud* BOBBIO, N. *et al*, 2002, p. 283/285) a restituição dos significados diversos do conceito de controle social, na qual é dispensado fundamental tratamento sistemático à evolução de sentidos de que deriva da inter-relação com os fenômenos históricos complexos, por vezes capazes de tornar sua expressão suscetível das mais diferentes interpretações.

Esta é uma linha sob a qual a análise se sustentará de base histórica para o estudo sobre os meios de que cada sociedade ou grupos se utilizam para produzir consentimentos, ou, por outro lado, quando deles se estabelecem dissensos e que por isso influem na relativização dos mecanismos do controle social. Para tal, o autor admite que o objetivo do controle social pode determinar papéis ambivalentes nas dinâmicas e processos sociais, prestando-se para a regulação dos interesses do sistema social ou dos que detêm o poder, mas também para estabelecer correlações com os grupos sob circunstâncias de conflitos ou contrários à evolução política ou social. (GARELLI, *apud* BOBBIO *et al*, 2002, p.284)

²⁶ Franco Garelli é docente de Sociologia do Conhecimento na Universidade de Turim, autor de *Un Singolare Pluralism Indagine Sul Pluralism Moral e Religioso degli Italiani*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Garelli, estendendo-se em pistas explicativas dos registros do controle social ocorrentes no debate sociológico do século XIX, faz referências ao emprego indireto do conceito em F.H Giddings e F. Oppenheimer (*apud* GARELLI, 2002, p.284) para qualificá-lo diante das argumentações desses autores sobre os processos históricos que delineiam, respectivamente, a *construção e autocivilização de sociedades*.

Tais formulações, desenvolvidas ao amparo de um arcabouço que procura derivar a ordem interna como parte das interações dos indivíduos, revelam nos seus cernes técnicos limites de compreensão teóricas passíveis de controvérsias, cujas lacunas mais óbvias do problema podem ser suscitadas em razão da natureza interveniente de fenômenos históricos complexos, como os que a experiência política relaciona com a constituição do poder e o consenso²⁷ de sociedades.

Diante das elucidações de Garelli para fundamentar na direção do objeto é que se abrem perspectivas de análises mais amplas, e por isso são suscetíveis de outras problematizações, conforme se particulariza adiante no perreio de debate com a dimensão da esfera pública formulada por Jürgen Habermas (2003).

Para além das acepções do objeto inventariadas pelo autor, o destaque no seu aprofundamento conceitual vai para a recomposição de influências dos matizamentos políticos nos cenários históricos, em função das quais se mantém a relação positiva dos mecanismos de controle social a que cada sociedade ou grupo recorre, no curso de sua história, para assegurar o consenso.

Garelli, ao sustentar vínculos entre as mutações no objeto do controle social e os delineamentos sócio-históricos, estabelece conotação da categoria com o conceito de sociedade industrial, cujas modificações na estrutura de sociedade em meados do século XIX e início do século XX têm como pano de fundo o modelo de produção capitalista.

²⁷ Nesta linha, Garelli sugere que do ponto de vista da análise sociopolítica, estas categorias alimentam um quadro de inter-relacionamento conflituoso, determinando diferentes percepções sobre as possibilidades de existência de um acordo entre os indivíduos de certa unidade social em relação a princípios, valores, interesses, normas, bem como quanto aos objetivos pretendidos pela comunidade e aos meios para os atingir. Ver, a esse respeito, o aprofundamento teórico-conceitual do autor nos respectivos verbetes apresentados em Dicionário de Política, (BOBBIO, N., 2002, v1-p. 240/242, v2, p. 933/942) .

Assim, o autor descreve o controle social contextualizado com as transformações no perfil de sociedade, cujas atividades econômicas, sociais, políticas e culturais se desenvolveram sobre as bases de um novo tecido industrial.

São traços de inovação deste início de ciclo, os paradigmas da divisão do trabalho ligados a novos e complexos padrões de produção e consumo em escala, em função do que a idéia de controle social é confiada às leis de mercado, sobressaindo, portanto, nos comportamentos individual e coletivo dos sujeitos políticos, a racionalidade privada.

Evidentemente, nesse quadro os termos do consenso apoiado na lógica de sociedade meritocrática, contribuíram para expor a problemática do modelo de conformação dos cidadãos às circunstâncias discriminatórias das recompensas, sendo-lhes atribuídos, segundo Garelli (*apud* BOBBIO, 2002, p. 285) os vínculos estruturais de crise da ideologia liberal.

É assim que Garelli constata um controle social subsumido aos fundamentos do Estado do bem-estar de cujos contornos coube ao Estado nacional o desempenho de relevante papel de promover assistência aos cidadãos excluídos do modelo de estratificação social.

De fato, essa é uma formulação cujo conceito do controle social é conotado com a idéia de “segurança social” que se caracteriza pela ampliação do padrão de intervenção estatal na busca da universalidade do bem-estar, bem como pela ação compensatória do poder central para garantir o consenso social.

O ponto de referência desta análise é, portanto, o do cenário das profundas transformações econômicas, políticas e sociais, no final do século XIX, experimentadas com o longo processo de Revolução Industrial, em cujos efeitos da elevação da produtividade e do desenvolvimento da divisão social do trabalho, ao mesmo tempo, e de modo incongruente, exacerbava-se a situação de miséria dos trabalhadores desempregados e de homens, mulheres e crianças, destituídos de direitos políticos e sociais (SANDRONI, 1989, p. 272).

Sob esta ordem afetada na essência do consenso social se irromperiam movimentos sociais operários resistentes às situações engendradas, que resultaram em progressos em suas lutas por melhores salários, principalmente na forma de organização dos trabalhadores com vistas à emancipação econômica, social e política dentro do sistema capitalista.

Por outro lado, ao nível político, verificam-se transformações no sistema de intervenção do Estado no processo produtivo, mediante abandono dos princípios do liberalismo político e econômico que atrelava o Estado à defesa da ordem capitalista e do sistema de livre-concorrência (SANDRONI, 1999, p.272).

Nesse esteio, a tendência caracterizada pela aplicação de medidas que visam ao bem-estar social corresponderia ao cenário de “*neocapitalismo*”²⁸ em Galbraith, delineado pela afluência do *novo Estado Industrial*, cuja nova fase capitalista se define a partir do surgimento de grandes blocos de poder – grandes empresas, sindicatos, consumidores e Estado-, e os seus componentes sendo constituintes individualmente de um *poder de contraposição ou compensador (countervailing power)*²⁹ para corrigir as assimetrias do sistema.

Argumentando sob influência em Weber, para quem o conceito de poder significa *a possibilidade de alguém impor a sua vontade sobre o comportamento de outras pessoas* (WEBER *apud* GALBRAITH, p. 2), na avaliação de Galbraith,

na sociedade industrial moderna, tanto os instrumentos para subordinar algumas pessoas à vontade de outras como as fontes dessa capacidade estão sujeitos a mudanças rápidas.(...) A dialética básica do poder, seu exercício geralmente simétrico de oposição, é um processo que envolve intimamente o Estado moderno. Um grupo ou um indivíduo busca o apoio do Estado para obter a submissão de outros ou para resistir ao exercício do poder dos outros. (P. 87)

²⁸ Segundo Sandroni, essa é uma designação empregada por alguns autores contemporâneos, dentre os quais se destacam Gunnar Myrdal (Estado do Bem-Estar Democrático) e J. Kenneth Galbraith (Novo Estado Industrial; Anatomia do Poder), ao ciclo de capitalismo altamente industrializado que se verificou nas socialdemocracias européias e na sociedade americana, cuja essência se distingue pela sua “base na grande empresa oligopólica, que muitas vezes atua em vários setores da produção e cuja direção é exercida por profissionais”. Esse enfoque contribui para estabelecer a contraposição com o perfil de capitalismo liberal vigente no século XIX baseado na concorrência entre empresas dirigidas pelos seus proprietários e na interação livre do mercado. Sobre o conceito de “neocapitalismo” veja-se o verbete em Sandroni, Paulo. *Dicionário de Economia*, Editora Best Seller, 1989, São Paulo-SP, p.213/214)

²⁹ Esta é uma expressão (Countervailing Power) e um conceito que foi empregado originalmente pelo autor em sentido econômico mais restrito na sua obra intitulada *American Capitalism: The concept of Countervailing Power* (Boston: Houghton Mifflin, 1952, 1956; M.E. Sharpe, 1980), segundo o qual no conjunto da sociedade afluenta os blocos de poder, formados pelas empresas, Estado, organizações sindicais e de consumidores, passam a responder pelo equilíbrio do sistema capitalista, atuando individualmente como forças compensadoras. Segundo define Galbraith, “[...] é a noção de que o poder econômico é normalmente antagonizado por uma posição oponente de poder.[...] Este poder de reação é de duas espécies, direto e indireto. Diretamente, busca a personalidade, a propriedade e a organização que, por sua vez, permitem-lhe acesso aos instrumentos do poder condigno, compensatório ou condicionado. Estes instrumentos são então usados em oposição ao poder original; Ou o poder de reação é exercido indiretamente, através do recurso ao poder do Estado. Se uma empresa ou um sindicato detém um poder indesejável, busca-se uma regulamentação governamental que restrinja o seu exercício. Ou, vice-versa, se forem impostas normas contra um setor industrial, as empresas atingidas lutam *para obter sua revogação*. (Grifos do autor)” (GALBRAITH, J. Kenneth. *Anatomia do Poder*. Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1986, 3ª edição, p.79)

De fato nos estudos de Galbraith sobre o desenvolvimento de poder nas organizações modernas verifica-se que,

(...) os empregadores lograram obter a intervenção do Estado para suprimir a organização sindical, a organização que é fonte do poder dos trabalhadores. E neste século (XX) os sindicatos conseguiram que o Estado suprimisse os instrumentos de poder usados pelos empregadores no confronto com a organização sindical. (P. 87)

Mercê das investigações de Galbraith é possível argumentar sobre as influências na contemporaneidade das questões da ampliação do controle de poder sobre as organizações econômicas e políticas como parte das tendências modernas.

(...) estas tendências por sua vez, exercem controle sobre a associada dialética do poder e sobre os que procuram o apoio do Estado para o exercício ou a supressão do poder. O que é adequado e legítimo quanto ao papel do Estado nessas questões constitui tema corriqueiro de grande ou da maior parte das discussões políticas e outros debates públicos (P.88)

Nessa linha, reconhece Galbraith que o fenômeno da sociedade afluenta - e a sua expressão - ao constituir um traço marcante no moderno Estado de bem-estar social, estabeleceu, historicamente, contraposição com um ordenamento econômico e social de capitalismo liberal, cujo predomínio de poder compensatório ligado ao sistema de recompensa pecuniária era exigente dos indivíduos que dispusesse de poucas ou nenhuma outra fonte de renda além daquela dos proprietários”.

Na verdade,

[...] com a afluência alargaram-se as oportunidades de emprego. A renda ao ultrapassar o nível de mera subsistência, também é uma força libertadora. O trabalho já não é forçado, ou tão forçado, por uma necessidade imperiosa.[...] o salário-desemprego, os benefícios sociais, a assistência médica e os fundos de aposentadoria conduzem, de maneira análoga, a uma redução das pressões de poder compensatório e, portanto, a uma diminuição da importância da propriedade como sua fonte (GALBRAITH P. 53).

Desse modo, ao considerar os fenômenos das décadas findantes do século XIX e início do século XX, Galbraith aponta a existência as dissensões quanto ao papel do *novo Estado industrial* na promoção do bem-estar de sociedades, precisamente, por serem elas determinadas em grande medida pelas novas crenças diante da natureza obsequiosa do Estado às necessidades e aspirações dos industriais, em função das quais se converte em braço condescendente.

Na análise do autor,

[...] com o tempo, este condicionamento também alterou a maneira pela qual as pessoas levavam a vida e buscavam a felicidade. O estilo de vida sancionado pela sociedade ficou subordinado aos propósitos da indústria; passou a servir o poder industrial. O poder condicionado³⁰ do capitalismo industrial, tal como se desenvolveu e se consolidou no século XIX, permaneceria um influente instrumento de poder por várias gerações. E o mesmo ocorreria com maciças reações de contraposição por ele geradas. (GALBRAITH, 1989, p. 116)

Para Galbraith (*apud* SANDRONI, 1989) em sua obra *The Affluent Society*, 1958 (*A Sociedade Afluente*), nessas sociedades:

[...] A aparente abundância revelada pelos altos níveis de consumo esconderia uma “miséria social” (aspas do autor citado), um desinteresse pelo bem público e uma qualidade de vida deficiente. Esse tipo de sociedade perderia o controle do próprio desenvolvimento e sua reprodução dependeria cada vez mais da esfera pública (P. 134).

Com tais desdobramentos verificados no contexto do Estado industrial, resta claro que, da diversidade e explicações tendentes a surgir sucessivamente partir do cenário assinalado, é possível extrair consenso de que o intervencionismo econômico e social se ampliaria de modo unívoco e universal com o advento do Estado do bem-estar social. (BENTO, 2003, p.7).

Sob esse enfoque, é pertinente recorrer em Bento (2003, P. 15) à divisão sistemática sugerida por Jean Touchard, para demarcar o curso histórico do cenário do Estado do bem-estar social, no qual o peso adquirido pelo intervencionismo estatal é reivindicado por Garelli para delinear as mudanças nos sistemas de controle social. Mencionam-se, portanto, três fases cronologicamente encadeadas.

A primeira fase, de caráter experimental, surge confluyente com o cenário do *Novo Estado Industrial* e abrange de 1870 a 1925, enquadra a *iniciativa de Bismarck até a República de Weimar*, possuindo um padrão conservador na conformação social das sociedades, mas que tem a sua relevância histórica em relação aos mecanismos de controle social, assinalada pelo despertar para o tratamento institucional às ações dos indivíduos e das comunidades que são voltadas para os interesses da coletividade, o espírito de solidariedade e cooperação (BENTO, 2003, p.15).

³⁰ Galbraith define “poder condicionado” como o “produto de um ‘continuum’ (grifos do autor) que parte da persuasão objetiva, visível, até o ponto em que aquilo que o indivíduo no contexto social fora levado a acreditar seja intrinsecamente correto. Para o autor, uma das manifestações mais categóricas de poder condicionado nas sociedades industriais modernas transmitidas a outrem é através da publicidade.

A segunda, chamada de “fase de consolidação”, abrange o período da Primeira Guerra Mundial estendendo-se até o desenlace da Segunda Guerra, e é marcada pelo aprofundamento da intervenção estatal no processo produtivo, visando a combater os efeitos da Grande Depressão. Ao mesmo tempo, caracteriza-se pela busca dos grandes Países industrializados saídos da guerra em refazer o ciclo de prosperidade para alcançar o pleno emprego.

Com o *New Deal (Nova Política)*, programa econômico norte-americano, a doutrina keynesiana, precursora do aumento do investimento público e de novas bases na relação capital/trabalho, desponta para o apogeu.

Esse é um período em que se contempla na trajetória de desenvolvimento dos Estados de bem-estar de países capitalistas centrais a configuração política e social vitoriosa da socialdemocracia.

Nesta vertente, tomando como base para a sua formulação do Estado do bem-estar as realidades das socialdemocracias escandinavas, Gunnar Myrdal (*apud SANDRONI, 1989, p. 112/113*) delinea os contornos daquela com o de,

[...] uma economia organicamente estruturada pela ação do poder público. Essa intervenção ocorre ao nível do poder central, provincial e municipal. Ao mesmo tempo o controle público sobre a economia é limitado pelo controle que a sociedade tem sobre o Estado.

Na seqüência última Bento, relaciona a “fase de expansão”, que se distingue pelo desenvolvimento e consolidação, após a II Guerra Mundial (1945), das possibilidades de “políticas keynesianas de intervenção econômica e social” nos Países capitalistas centrais, notadamente nos que possuíam orientação socialdemocrata. Com a natureza desta orientação crescentemente direcionada à universalidade e ao desenvolvimento dos sistemas de proteção social, configura-se um modelo de sociedade que se redefine no âmbito das instituições liberal-democráticas e ao mesmo tempo transige à dimensão sistêmica da esfera do mercado.

A vertente retomada em Garelli (2002) adverte, nesse amplo cenário histórico para o fato de que uma categoria de controle social sobreviverá ultrapassando a primeira metade do século XX, e sua acepção é determinada pelo traço de centralidade da concepção de “segurança social” do padrão de Estado do bem-estar social (*Welfare state*).

A rigor, ela se revela em fonte de expressão do acesso dos cidadãos aos sistemas nacionais de educação e seguridade social, mas também de medida da cooperação institucionalizada duradoura entre Estado, segmentos organizados de trabalhadores e setores classistas empresariais.

Daí que,

[...] neste período em que se emprega uma grande quantidade de recursos públicos para realizar uma situação de segurança social, em que se alarga a esfera de competência e de intervenção do Estado (quer na direção para incrementar a ocupação no setor terciário quer no apoio dado ao setor secundário quer no campo assistencial) se determina paralelamente, e exatamente em relação com a forte intervenção no setor público, uma situação de delegação e de menor participação social dos cidadãos e a consolidação dos interesses dos vários grupos que acentuam cada vez mais seu caráter de pressão (GARELLI, *apud* BOBBIO, 2002, p. 285).

Segundo esse autor, numa conjuntura como a atual, que é de escassez de recursos, afigura-se realidade dificilmente suportável para o Estado assegurar o modelo e a diversidade de ingerências levadas a efeito anteriormente para salvaguardar a economia e defender o bem-estar social (*Welfare State*).

A crise de governabilidade (fiscal e de legitimação), de fato, provocou fissuras profundas no mito de sociedade de bem-estar. E não restam dúvidas, justifica Garelli (*apud* BOBBIO, 2002, p. 285), que,

[...] A carência de recursos públicos, o maior controle de determinadas forças sociais, o agravamento dos desequilíbrios sociais e produtivos, a maior dificuldade na competição internacional tornam, no momento atual, impossível repropor (sic) a atuação de uma política de assistência e de clientela acionada anteriormente e de uma política de apoio às empresas em período de crise.

Por isso, argumenta o autor que, na falta de amplas configurações políticas, na multiplicidade de interesses já materializados, no risco iminente de intensa mudança conjuntural afetando os padrões de consenso de sociedades, a questão do controle social se apresenta como um *problema de regulação de interesses e de pressões de vários grupos* (GARELLI, 2002, p.285) a se deslindar no âmbito da esfera pública.

Neste percurso analítico, portanto, há de se reconhecer a extensiva transversalidade dessa discussão do objeto com as circunstâncias teóricas do debate de *sociedade civil e da esfera pública*, sendo esta uma linha exigente de aprofundamento.

A importância crescente que adquire a sociedade civil no debate do controle social se associa de maneira fundamental às suas possibilidades amplas como fator de transformação da própria interioridade da dialética entre Estado/sociedade civil/mercado.

Com efeito, da aparente fluidez de significação da idéia de controle social, emana, contudo, processo arduo de assimilação de elementos conceituais radiculares, dentre os quais se pode relevar o elemento-chave de sociedade civil.

A expressão “sociedade civil” revelou-se fonte constituinte do entendimento puro do conceito de controle social, o que equivale dizer que, em tendo concorrido para a sua trajetória histórica de formação, não por acaso, pode exercer um papel-chave neste percurso analítico, visando à reconstituição dos argumentos fundantes dessa noção.

Neste intuito, ressalta-se a importância da reconstituição histórico-teórica dos significados de sociedade civil para a reconceitualização da noção de controle social e toda a sua gama de inter-relações com os cenários democratização, globalização e modernização do Estado democrático contemporâneo.

3.2 Sociedade civil: diferenciações e aproximações conceituais entre Bobbio, Marx e Gramsci

Na contemporaneidade recente, poucos conceitos se prestaram a contribuir tão intensamente para os avanços nos debates teóricos na política e de sociedade, seja como parte de aprofundamento epistemológico e história, quanto o de sociedade civil.

O conceito de sociedade civil ganhou amplo uso de linguagem corrente e acadêmica, no curso do século XX, decerto por ter resistido em sua longa trajetória semântica aos mais diversos cenários políticos e sociais de desenvolvimento nas realidades subnacionais, nacionais e supranacionais, sempre galgando novos patamares de reconhecimento nos debates político ou ideológico ocidental.

Dando origem a novas características gerais que formam sua definição, para Avritzer (1994), sociedade civil tornou-se uma expressão sedutora, com poder de fertilizar debates, mas que ao mesmo tempo se revela vulnerável ao senso comum.

Na verdade, ao expressar novos significados na generalidade complexa das relações entre os indivíduos, os grupos, as classes e o Estado, sociedade civil tornou-se um componente cêntrico no debate político atual, sendo presente, sobretudo, no tocante às temáticas de democratização e modernização do Estado.

Norberto Bobbio chamou para si o esforço de sistematização teórico-conceitual do debate político contemporâneo, ao que o fez conferindo destaque à noção de sociedade civil e à sua relação com outras categorias políticas importantes, como o Estado e a economia.

Em *Dicionário de Política (2002) Estado Governo e Sociedade (2001)*, Bobbio avançou na reconstituição histórica das principais correntes do pensamento político que se prestaram à ressignificação de sociedade civil, tornando-se, com efeito, uma referência analítica no tema.

Nesse esforço de contribuição acadêmica relevante, Bobbio levantou as diferentes acepções e correntes ideológicas que se utilizam ou são relacionadas à expressão sociedade civil.

Segundo Bobbio, o significado original de sociedade civil pertence ao quadro de referência tradicional da política vista pela óptica do formalismo jurídico, com fundamento na doutrina do direito jusnaturalista³¹ de formação do Estado, no qual, sociedade civil (*societas civilis*) apresenta-se em oposição a sociedade natural (*societas naturalis*), e é também correspondente ao sentido de sociedade política e de Estado.

Na correspondência de “sociedade civil” com a denotação jusnaturalista apresentada por Bobbio, assume-se a noção de que,

...antes do Estado existem várias formas de associação que os indivíduos formam entre si para a satisfação dos seus mais diversos interesses, associações às quais o Estado se superpõe para regulá-las mas sem jamais vetar-lhes o ulterior desenvolvimento e sem jamais impedir-lhes a contínua renovação. (P. 35)

³¹ De acordo com a definição de Bobbio, “o jusnaturalismo é uma doutrina segundo a qual existe e pode ser conhecido um “direito natural” (*ius naturale*), ou seja, um sistema de normas de conduta intesubjetiva diverso do sistema constituído pelas normas fixadas pelo Estado (direito positivo)”. Segundo Bobbio, o modelo jusnaturalista da origem do Estado, “o Estado ou sociedade civil nasce por contraste com um estado primitivo da humanidade em que o homem vivia sem outras leis senão as naturais”. Fruto dessa compreensão canônica, estabeleceu-se a dicotomia entre “Estado de natureza – Estado Civil”, que tem em Hobbes o seu inventor intelectual, sendo este seguido por outros autores, até Kant. (ver BOBBIO, Norberto et al.. *Dicionário de Política*. Vol. 2, Ed.UNB Imprensa Oficial SP, p.1206/1211)

A história do conceito de sociedade civil revelou-se pródiga de significados diversos, enquadrando-se, segundo Bobbio, no rol de expressões da linguagem política que foram objeto de deslocamentos sucessivos de sentidos, agregando em torno de si um vasto poder de enriquecimento axiológico.

É importante notar que as expressões “sociedade civilizada”, “sociedade política” e “Estado” igualmente acompanharam a dinâmica do conceito de sociedade civil, contribuindo para a significação desta, bem como para a promoção do avanço dialético na discussão do tema.

De fato, toda a evolução política que conduziu a vida social e a atividade política ao Estado de Direito e à democracia da contemporaneidade recente foi precedida pela dinâmica contraditória das relações entre as unidades básicas da vida social – organização entre indivíduos/família – e as estruturas sociais sobre as quais se edificaram sociedades.

Fruto dessa compreensão é que, na moderna análise política, o emprego do conceito de sociedade civil passa a ser cada vez mais reconciliado com a sua base sociológica, com isso afastando-se progressivamente da etimologia ligada ao formalismo jurídico.

Essa é uma corrente do pensamento político contemporâneo a que convergiram duas das principais formações filosóficas determinantes das acepções de sociedade civil, como em Marx e Gramsci, quando da interpretação das mudanças relacionadas com a dissolução das organizações históricas dos indivíduos e o advento de uma nova organicidade entre sociedade civil e o Estado moderno (BOBBIO, 2001, 2002).

A concepção marxiana de sociedade civil, segundo Bobbio, pode ser reconstituída buscando-se os estudos de Marx, em *Questão Hebraica, Crítica da Economia Política e Sagrada Família*, por meio dos quais a ressignificação daquele conceito se processa com o emprego da acepção de sociedade burguesa³².

Na visão de Marx, “sociedade burguesa” equivale ao espaço das relações econômicas “civis”, as quais se opõem às relações políticas, pois estas, no entendimento do

³² Na expressão o termo “burguesa”, relacionado a “burguês”, é também utilizado para significação de “civil” e cujo significado original em Marx é relacionado à forma alemã “bürgerlich” (ver BOBBIO, Norberto et al., Dicionário de Política. Vol. 2, Ed.UNB Imprensa Oficial SP, p.1208/1209).

autor, configuram-se como instrumentos de apropriação das subjetividades humanas que impedem a emancipação dos indivíduos.

A sociedade burguesa, na acepção marxiana, assume a conotação nãoestatal, sendo identificada com uma sociedade pré-estatal resultante da dissolução da sociedade feudal. Assim é que mantém a essência dos vínculos das relações naturais ou econômicas entre os indivíduos, porém constitui via axiológica promissora para o avanço ulterior no sentido da dimensão pós-estatal (BOBBIO, 2001).

De outro modo, é ela fonte de significação para novas formas de agregação social com o predomínio de relações privadas contrapostas à esfera pública. Nas palavras do próprio Marx, “ela é a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política” (apud BOBBIO et al. 2002).

Segundo o autor, retomado já em sua análise crítica da Economia Política (MARX, 1982), são faculdades individuais do homem derivadas da sociedade o intercâmbio comercial e a divisão do trabalho, sendo estes determinados pelas relações de reciprocidade que exigem como condição prévia indispensável a propriedade privada.

Com tais argumentos, fica evidente o sentido interpretativo marxiano de sociedade civil ligada a um processo histórico de desenvolvimento das relações entre os indivíduos, a economia e o Estado. Em *Excertos de Ideologia Alemã* (In: FROMM, Erich. *Conceito Marxista do Homem*, 1979), Marx reforça tal significação, atribuindo-lhe conotação histórica. Assim é quando argumenta que,

A sociedade civil abarca a totalidade do intercâmbio dos indivíduos em uma determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas. Ela abrange toda a vida comercial e industrial dessa etapa e, a ponto de transcender o Estado e a nação, malgrado, ainda, por outro lado, deva afirmar-se face aos povos estrangeiros como uma nacionalidade, e internamente tenha de organizar-se como Estado (P. 181).

O caráter convergente da compreensão marxiana de sociedade civil com a acepção jusnaturalista, por sua vez, mereceu o realce de Bobbio, ao definir em Marx sociedade civil no contexto do Estado moderno. Segundo Bobbio (2002, p. 38), em *Sagrada Família*, Marx define sociedade civil que se volta ao Estado de natureza, assim explicando:

O Estado moderno tem como “sua base natural” (note-se a palavra “natural”) - isso é um grifo de Bobbio chamando atenção para a relação jusnaturalista -

a sociedade civil, ou seja, o homem independente, unido a outro homem somente pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural (P. 209).

Há consensos de que a contribuição teórica de Marx para o desenvolvimento do conceito de sociedade civil assinalou um novo marco na linguagem política contemporânea, sendo base para a compreensão genérica atual no ocidente, bem como para a geração de novos significados.

Note-se a importância do legado intelectual marxiano ao contribuir mais intensamente, por exemplo, para a atualização do debate político da distinção histórica travada entre sociedade civil e Estado (BOBBIO, 2002).

Dentre as várias mutações históricas de significados do conceito de sociedade civil, Bobbio acentuou o relevo conferido por Antonio Gramsci, filósofo político italiano e seguidor de Marx, à distinção de sentido entre aquela expressão e sociedade política ou Estado.

A separação dos significados destas noções com a de sociedade civil é o traço interpretativo marcante da análise histórica de Gramsci. Sem se prender ao caráter econômico da significação marxiana, sua apreensão se faz exigente da distinção entre sociedade civil e sociedade política ou Estado como noções constitutivas de dois planos superestruturais, no qual o primeiro é identificado com os “organismos privados” e o segundo representativo do campo da política e do grupo dominante que inclui o Estado.

Gramsci foi um dos poucos autores marxistas que, indo além da análise histórica da evolução da sociedade burguesa para a sociedade socialista, ocupou-se mais profundamente com as questões ideológico-culturais na organização da sociedade.

A natureza dos argumentos articulados por Gramsci fez vicejar nova deslocação de sentido no conceito de sociedade civil, tal como contextualizado em suas obras *Cadernos do Cárcere* e *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*.

Evocando as características marcantes que os grupos sociais desenvolvem em sua relação com o mundo da produção econômica, Gramsci argumentou em favor de sociedade civil como espaço de relação “mediatizada” no âmbito das superestruturas, indicativo do

terreno onde se processa a vasta gama dos conflitos na luta pela hegemonia daquela, diferente da política, e não mais sujeita à sociedade política.

Nas palavras de Gramsci

(...) Podem-se por enquanto, pode-se fixar dois grandes “planos” (aspas do autor) superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil”(isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”- (aspas do autor) e o da “sociedade política ou Estado”, (aspas do autor) que correspondem à função de “hegemonia”(aspas do autor) que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto”(aspas do autor) ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”(aspas do autor) (P.13)

A passagem extraída de *Os Intelectuais e a Organização da Cultura* mostra com maior clareza a mudança do conceito gramsciano de sociedade civil no confronto com o significado atribuído em Marx.

Na interpretação de Gramsci, sociedade civil situa-se no plano da superestrutura, relacionando-se certo caráter dinâmico como espaço reservado às relações ideológico-culturais e a articulação do consenso, enquanto o entendimento marxiano se volta para a esfera das relações econômicas, integrantes da estrutura, que se extingue com o advento do socialismo.

A conotação gramsciana serve-se da expressão “sociedade civil” para atribuir significação cronológica ao que esta compreende “como momento da elaboração das ideologias e das técnicas de consenso” (BOBBIO, 2002, p. 1210) no processo dialético de construção do “ideal de uma sociedade sem Estado” (BOBBIO, 2001 p. 35).

A recuperação do conceito de “sociedade civil” em Marx e Gramsci procurou atentar para o caráter fundante de suas contribuições no debate sociopolítico do tema, seja como parte do reconhecimento do papel crucial desempenhado no desvendamento das instituições modernas, seja como fundamentação teórica das novas formas de entendimento de democracia contemporânea.

3.3 Esfera pública: noção fundante no exercício do controle social

Neste esforço de revisão crítica do papel de sociedade civil e de suas implicações como esfera de afirmação do controle social, reivindica-se o caráter determinante da teoria das noções de esfera pública e dos espaços públicos no percurso contemporâneo daquelas expressões.

Teixeira (2001) aponta dificuldades na reconstituição dos significados de sociedade civil no debate contemporâneo, dado o comportamento histórico preponderante dos estudos da teoria política ter se voltado para as temáticas do Estado e das instituições políticas.

Nesse sentido, o autor reconhece o caráter recente nos estudos de sociedade civil, apesar dos contextos históricos que a compreendem terem se revelado de complexidade crescente no desenvolvimento dos papéis dos indivíduos, dos grupos sociais e das classes dentro do processo de modernidade ocidental.

Pretende se demonstrar nesta reconstituição analítica é que, primeiro, é necessário e possível reaver elementos essenciais de significação de sociedade civil, estabelecendo a conexão entre este conceito e o de controle social com base nos alicerces teóricos da discussão recente sobre esses temas e outros correlatos importantes, como os de esfera pública e espaço público; segundo, que o referimento dessa discussão aos contextos empíricos de democratização é mais do que um imperativo de sustentação teórica, na verdade implica acreditar nas possibilidades de desenvolvimento de uma nova institucionalidade política das sociedades contemporâneas, em cujas realidades brasileira e latino-americanas, na visão de Avritzer, são avultantes os desafios do “*funcionamento institucionalizado de sociedade civil*” e da emergência de uma “*esfera específica encarregada de renovar os potenciais do pluralismo e da cultura democrática*”³³.

Nessa direção, Andrew Arato e Jean Cohen, nos estudos desenvolvidos sobre Sociedade Civil e Teoria Social (1994), promovem importantes avanços de reflexões sobre as realidades assinaladas, e propõem uma *institucionalização inovativa de sociedade civil* que

³³ Sobre os argumentos assinalados pelos autores, vide Cohen, Jean et Arato, Andrew. Sociedade Civil Teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Democratização, 1994, p.147/182.

possa contribuir de modo decisivo para a ruptura do que denominam de “ciclos destrutivos entre autoritarismo e populismo”³⁴ predominantes no Brasil e na América Latina.

Na verdade, tais considerações analisadas procuram revelar os traços identificadores que moldaram a trajetória evolutiva da sociedade brasileira ao longo do século XX, mas que também são direcionadas à exploração dos seus potenciais societários, cujo quadro já nos umbrais do novo milênio era de vulnerabilidades no enfrentamento do cenário histórico de transformações econômicas e tecnológicas profundas.

Reconhece Carvalho (2004) que mergulhar na análise do Brasil do final do último século envolve decifrar,

A confluência de dois processos estruturais básicos: por um lado, processos de democratização em curso a partir de meados da década de 70; por outro, o processo de inserção do Brasil à nova ordem do capital, deflagrado nos anos 1990, configurando o que se convencionou chamar de ajuste estrutural, com a implementação de políticas neoliberais.³⁵

Trata-se da compreensão que denota os argumentos de sociedade civil identificados com os processos de democratização das sociedades contemporâneas, mas que também são interpretados em meio à confluência da complexidade institucional crescente no cenário atual do ajuste econômico brasileiro, em consequência dos quais são afetados o Estado, as mais diferentes organizações privadas da vida social e o mercado.

Norteia a construção desta análise precisamente a consciência de que é necessário reconceitualizar sociedade civil na perspectiva da sua revalorização na esfera pública, a fim de propiciar o reconhecimento de sua importante dimensão como esfera de controle social

³⁴ Ludovico Incisa promoveu rigoroso inventário das definições do termo, cuja base principal de significação e conceito permanente de referência é o povo. Este por sua vez, definido como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes. Segundo o autor o populismo rejeita a luta de classes e se diferencia radicalmente não só dos movimentos de classes mas também dos movimentos interclassistas. Na tipologia de Incisa, a representação do padrão de populismo historicamente mais indicada remonta ao Estado novo de Getúlio Vargas, o getulismo, o qual se valeu de caráter ideológico da relação desse conceito e o processo de industrialização para o exercício hegemônico de poder autoritário. “[...] O Populismo tende a permear ideologicamente os períodos de transição, particularmente na fase aguda dos processos de industrialização. É ponto de coesão e de sutura e, ao mesmo tempo, de referência e solidificação, apresentando grande capacidade de mobilização e oferecendo-se como fórmula homogênea a cada uma das realidades nacionais em face das ideologias ‘importadas’, como uma fórmula autárquica”. (In: BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª ed. 2002.

³⁵ Carvalho, Alba Maria Pinho de. História não tem fim... mas tem começo, p. 1, setembro de 2004-09-07. (mimeo)

sobre as políticas estatais, sobre as atividades que visam ao interesse público e do vasto campo facilitador à democratização do Estado e da própria sociedade.

Nesse sentido, a associação das noções assinaladas com as obras de Habermas, Avritzer, Vieira e Dagnino é também um recurso adotado que fertiliza a análise, pelo forte potencial de relacionamento entre teoria e empiria nas análises desses autores, daí vindo a contribuir, de maneira convergente, com o escopo político desta via de reconstrução analítica.

A idéia do controle social, como concepção política ligada aos processos de democratização das relações entre Estado/mercado/sociedade civil, estimula reflexões na dimensão desta última, quando da aproximação com os argumentos empíricos do modelo de institucionalidade democrática da Educação Profissional brasileira, implementado a partir da metade final dos anos 1990.

A partir dessa perspectiva, desde já é possível anunciar o interesse da análise de explorar a discussão de sociedade civil relacionada a dois enfoques: no capítulo seguinte, articulando-a ao desenvolvimento das novas perspectivas de democratização liberal com o reforço das tendências de *accountability* e *publicização* do Estado e de suas políticas públicas; nos capítulos da abordagem empírica pretende-se circunscrevê-la na direção do fenômeno investigado, baseando-se na prática do modelo de institucionalidade pública da educação profissional que reconhece a centralidade da noção no processo democratizador do CET como espaço de deliberação pública.

Valendo-se dos estudos teóricos de Habermas e de Cohen/Arato, Avritzer relaciona o desenlace do debate sociopolítico contemporâneo com as atuais vertentes políticas fundantes da teoria de sociedade civil.

Segundo o autor,

enquanto forma de análise dos processos de democratização das sociedades contemporâneas, a teoria de sociedade civil identifica a democratização com a existência de uma terceira esfera, ao largo do mercado e do Estado moderno. Tal esfera teria como característica política o livre associativismo, sendo identificada primordialmente com os movimentos sociais democratizantes que surgiram nas sociedades da Europa do Leste, do ocidente e da América Latina a partir do início da década de 80 (AVRITZER, 1994, p. 18).

Situa-se aqui uma dimensão analítica central abarcante dos fatos apontados: os vínculos fortes da democratização com o revigoramento das formas de organização societária, e deles emanando a essência da noção contemporânea recente de sociedade civil.

Na verdade, segundo Avritzer, a evolução histórica do projeto de modernidade ocidental, além de produzir diferentes configurações nos planos de sociedade, como parte dos processos democratizantes, revelou na contemporaneidade recente os movimentos sociais como expressões políticas que assinalariam um novo papel da política e das relações entre sociedade civil, Estado e o mercado.

Daí que a relevância da categoria de sociedade civil como eixo do contexto de ruptura dos elos de ligações fortes da representação pública adstrita à esfera estatal suscita, como fato auspicioso do debate político contemporâneo, o vínculo daquela com os fundamentos das noções de esfera pública e do público, que por sua parte constituem a essência do controle social.

Todo esse arcabouço, ao mesmo tempo fonte expressiva teórico-conceitual e empírica para orbitar em torno da necessidade de reconstrução do Estado a partir da revitalização da esfera pública, é também de fortalecimento da sociedade civil para assumir um novo papel no contexto de responsabilidade (*accountability*) pública do modelo de controle social dos governos e dos Estados.

De fato, segundo Carvalho (2001), quando discutidos a *esfera pública e o público*, é preciso considerar a verdadeira importância do processo de afirmação dos valores essenciais de democracia, como algo [...] *construído historicamente na dinâmica dos embates sociais, no movimento social de luta pela hegemonia*. Isso porque, na sua visão,

A esfera pública é dominada por um critério de racionalidade coletiva, apesar de nesse espaço se apresentarem e competirem racionalidade e interesses particulares. Para que a esfera pública seja presidida por essa racionalidade coletiva é preciso que ela seja construída num processo de democratização, constituindo-se num exercício democrático de interlocução e expressão pública, de confronto, de afirmação de direitos, de construção de consensos. A esfera pública, antes de tudo, é um espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente. É o reino da crítica, instaurando a submissão dos fatos públicos ao controle de um público crítico. (CARVALHO, 2001, p. 5-14)

O recobro da discussão teórico-política, tendo trazido à tona o debate estrutural de sociedade civil estimulado pelas visões que se formaram no interior das ciências sociais e políticas sobre o Estado nacional no cenário mundial, naturalmente, fizeram deste percurso um instrumento de sistematização compreensiva histórica e global do desenvolvimento das instituições modernas.

No seu esteio político, significativos avanços teóricos em torno daquela expressão passaram a reivindicar crescentemente a relevância dos conceitos de esfera pública e de espaço público, sobretudo na explicitação dos sentidos em que sociedade civil aparece como o espaço da efetiva democratização da vida pública.

Do interior das ciências sociais, emergiu toda a relevância dos argumentos habermasianos sobre racionalização societária e cultural das sociedades ocidentais, “na compreensão dos processos culturais, sociais e políticos a partir dos quais o homem moderno forma a sua identidade” (AVRITZER, 1994, p.13) .

Abrindo caminhos para o debate político atual de *esfera pública*, Habermas repôs os termos da discussão moderna daquela noção, quando se insurgiu contra argumentos liberais tradicionais, relacionados aos constrangimentos de participação política e social nas sociedades contextualizadas, defendendo a participação pública como virtude do projeto de modernidade.

Ressaltem-se as dimensões analíticas inovadoras da obra habermasiana, quando assinala a substituição da idéia marxiana da dissociação entre Estado e mercado no processo da diferenciação social do projeto de modernidade ocidental. Primeiro, na contraposição à hipótese em Marx da extinção da esfera de sociedade civil para estimular a extinção dos conflitos de classe em prol do ideal de sociedade transparente. Segundo, quando recoloca o objeto da discussão da racionalização das estruturas sociais com a idéia que sustenta da interdependência sistêmica entre Estado e mercado e as estruturas interativas do mundo da vida. Terceiro, quando desenvolve a percepção da esfera pública como espaço político de encontro e de contendas dos atores sociais na reação ao o que o autor chamou de “colonização do mundo da vida pelo sistema” (AVRITZER, 1994).

Para Avritzer, Habermas redefiniu em perspectivas e níveis diversos os termos do diagnóstico sociológico das sociedades ocidentais, ao promover avanços do potencial

inovador da noção de sociedade civil quando articulada em um modelo de democracia deliberativa.

O modo de compreender as lógicas diferenciadas do “mundo da vida”³⁶ e do “sistema” no desenvolvimento das estruturas sociais modernas, em Habermas, traz como elemento de destaque a conexão com a idéia de esfera pública. Esta é, portanto, uma categoria relevante a referenciar o nexos sociopolítico com a noção do controle social (HABERMAS, 2003).

Ao aprofundar o conceito de esfera pública no debate político contemporâneo, segundo Avritzer, Habermas amplia o reconhecimento do espaço de emancipação como arena de debate público e de constituição de vontades coletivas.

Mercê da influência habermasiana, na visão de Avritzer, a esfera pública é a instância democrática de expressão do conflito da pluralidade dos atores sociais, por meio da qual os direitos do cidadão se afirmam, e também se gestam novos mecanismos de controle social ou participação dos cidadãos no exercício da democracia direta.

São reconhecidos os avanços teóricos de compreensão das sociedades nacionais em Habermas quando proclama as inovações políticas do séc. XIX. Não se pode desconhecer, por exemplo, que o próprio autor, já no parágrafo inicial da Introdução de sua obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, um clássico de teoria social contemporânea, alertara para a noção de que “o uso corrente de “público” e “esfera pública” (aspas do autor) denuncia uma multiplicidade de significados “concorrentes”, o que pode ser explicado pelo caráter diacrônico de sua trajetória histórica e estrutural de formação comprometida com os processos de modernidade tardia.

Sem entrar em controvérsias, e indo ao encontro lógico da definição original de base da argumentação habermasiana, é possível explicar-se o advento da esfera pública como parte da mobilização política dos cidadãos na formação da “consciência nacional do povo”. Nas próprias palavras de Habermas,

³⁶ De acordo com o modelo teórico de Habermas, o “mundo da Vida” é composto por três elementos estruturais que se inter-relacionam na construção da sociabilidade humana. Chamados pelo autor de as “instituições do mundo da vida”, são traços de uma formação histórica das relações sociais que alcançou dominância no decorrer dos séculos XVIII e XIX, sendo determinantes na organização de um padrão societário. São eles: cultura, sociedade e personalidade.

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (HABERMAS, 2003, p. 42).

Segundo Habermas, a partir da metade do século XIX são observadas evoluções no conceito de esfera pública, mercê das novas formas de intercâmbio social abrangendo a “massa dos não-proprietários”.

A esfera pública democraticamente revolucionada, “que quer substituir a sociedade real pela sociedade civil burguesa fictícia, aquela do poder legislativo”(aspas do autor), torna-se daí fundamentalmente uma esfera de deliberação e de decisão pública sobre a condução e administração de todos os processos necessários à reprodução da sociedade (P. 153).

A rigor, o contexto habermasiano de representação da esfera pública burguesa reporta-se aos séculos XVIII e XIX, de cuja ilustração histórica é possível compreender a divisão entre Estado e sociedade com base em três elementos estruturais fundamentais. De um lado, da esfera do poder público representada pelo Estado com o seu poder de polícia e da corte aristocrática. Do outro, do setor privado representado pela esfera privada e pela esfera pública, sendo a primeira constituída das esferas de sociedade civil, com a sua noção abrangendo o mercado, dado que este é uma reunião de pessoas privadas para a prática do escambo de mercadorias e de trabalho social; o que inclui, ainda, a esfera íntima da família.

Na mediação das estruturas modernas principais, sobressaem-se o que o autor chamou de esfera pública da política, dos espaços públicos dedicados à vida literária, e do mercado de bens culturais. Daí que, partindo desse esquema simplificado de representação do autor, fica compreensível o caráter constitutivo das noções de mercado, da família e da esfera pública para a formação da idéia de sociedade civil no escopo geral de argumentação habermasiana da esfera pública burguesa.

Note-se que o modelo desenvolvido, ao introduzir a noção de esfera pública, reconhece no caráter da esfera pública política, papel preponderante da opinião pública para a intermediação dos interesses do Estado e as necessidades da sociedade civil.

Trata-se de um modelo de sociedade cujos indivíduos conscientizados se apropriam da “esfera pública controlada pela autoridade e a transformam numa esfera em que a crítica se exerce contra o poder do Estado”, e o debate público é orientado pela vontades

políticas constituídas a partir de sociedade civil, que, por sua vez, é também expressão ambivalente do mercado e da família.

Relatos empíricos do autor comprovam a evolução histórica na dimensão da opinião pública para a formação do Estado moderno, ao que correlacionou avanços que se configuraram ao longo do séc. XVIII, expressados nas práticas políticas que se pretenderam ao exercício de competências legislativas e de busca de uma racionalidade comunicativa.

Disso é exemplo o registro empírico de uma “esfera pública” com funções políticas, que se configurou no desenvolvimento estatal inglês na transição dos séculos XVIII e XIX. Esse é um caso típico de “forças que querem então passar a ter influência sobre as decisões do poder estatal apelam para o público pensante a fim de legitimar reivindicações ante esse novo fórum” (HABERMAS, 2003 p.75).

O decurso do século XIX é assinalado por Jürgen Habermas com o declínio estrutural na esfera pública burguesa, haja vista os contornos redefinidos de sociedade civil com a preponderância de novos sujeitos no cenário de transformações da sociedade industrial.

Destacam-se aqui o avanço de público ampliado e o advento da “esfera do social”, configurados a partir de relações sociais crescentes, fenômenos estes cujos contornos fugiram ao sistema jurídico tradicional de relacionamento pactuado com base no direito privado.

Com isso resultaram fortalecidas as ações coletivas dos indivíduos não-proprietários na busca do espaço político destinado à realização dos direitos sociais, assim ressurgindo a idéia de repolitização da esfera pública.

Segundo Habermas, três importantes fenômenos estão na raiz subjacente das mudanças assinaladas: a expansão das relações econômicas de mercado, determinando o advento da produção e do consumo de massa; o destronamento dos proprietários privados em relação ao seu protagonismo de dominação econômica; a ascensão do poder público do âmbito das relações privadas para os Estado nacionais/territoriais; bem como o progresso capitalista acentuando o papel da autoridade administrativa.

De fato, o aprofundamento sociológico de Habermas (2003, p.177) sobre as estruturas sociais modernas revela que,

A partir da esfera privada publicamente relevante da sociedade civil burguesa constitui-se uma esfera social repolitizada, em que instituições estatais e sociais se sintetizam em um único complexo de funções que não é mais diferenciável.

Essa nova interdependência, avançando historicamente, alcança a sociedade industrial como Estado-social. E, reavendo influências analíticas de sociedade civil em Habermas, Bento (2003) apontou obscuridade de sentido em sua noção, quando aquele opta pela ressignificação marxiana, ou quando mantém vínculo com a tradição filosófica hegeliana.

Conforme observado por Bento (2003), a analogia marxiana de sociedade civil em Habermas é delimitada pelas inter-relações econômicas no âmbito da esfera pública, as quais são exigentes da mediação no plano político com o Estado.

Esse é um enfoque estrito de contraposição ao Estado deveras presente na análise de Habermas sobre a Mudança Estrutural da Esfera Pública, mas que também é acompanhado da concepção hegeliana, na qual a sociedade civil, como um momento de transformação da sociabilidade humana já não é mais a família, mas também não é o Estado pois falta-lhe a organicidade. Desse modo, sociedade civil, na acepção hegeliana em Habermas, designa o não-Estado e inclui a própria esfera pública.

Vieira (2001) entende que a teoria habermasiana de esfera pública constitui poderoso instrumental sociológico para compreender a complexa dinâmica das relações sociais das sociedades modernas, sobretudo, no concernente aos processos de racionalização democrática que envolvem as diversidades dos atores políticos e sociais.

Segundo o autor, o desenvolvimento do conceito de esfera pública a partir das realidades modernas aos dias atuais pode ser associado à institucionalização complexa no sistema político dos conflitos entre Estado e o mercado, de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, do outro (VIEIRA, 2001).

Essa é uma linha argumentativa cujo debate teórico hodierno traz a lume as implicações relevantes daquele conceito nos contextos dos processos de democratização, além de influenciar sobremodo na formação de noções políticas importantes como o controle social.

Valendo-se do contexto habermasiano, defende Vieira (2001) a idéia de que a esfera pública é a “instância geradora de decisões coletivas e legitimadoras da democracia”, sendo por isso a base essencial dos argumentos de que dependem os debates da sua reativação contemporânea e do próprio controle social.

De modo convergente, Avritzer (2002) reconhece que Habermas em *a Mudança Estrutural da Esfera Pública*, montou as fundações de uma nova compreensão de democracia baseada na idéia de política participativa.

Resta claro que tal conotação, ao conectar-se com os debates em torno de democratização, sugere também coadunar-se com os fundamentos essenciais na discussão contemporânea da idéia do controle social, na medida em que as concepções assinaladas reivindicam compartilhamento com a idéia do espaço público destinado à realização das virtudes cívicas, da pluralidade da participação política e da ampla democratização dos processos de tomada de decisão.

3.4 Espaço público: *locus* de articulação democrática

O fato auspicioso do desenvolvimento teórico e empírico no campo do controle social refere-se ao potencial receptivo da noção em acolher multielementos de formulação e distintas dimensões políticas.

Decerto, isso se atribui ao traço de multidisciplinaridade do seu campo de estudos e de práticas que abarca a confluência de vultosa classe de termos e expressões, muitos deles com numerosas acepções admitidas e reconhecidas pelo uso.

Nesta análise, interessa articular a discussão do controle social, de uma forma ampla, com a argumentação contemporânea de democratização que proclama o fortalecimento da noção de espaço público. Esta, identifica-se com o ambiente excelso de participação democrática no controle das ações do Estado e de suas políticas públicas, que também se presta de maneira eficaz para as circunstâncias políticas de alavancagem dos assuntos pertinentes ao interesse público e de sociedade civil. Note-se o recobro do papel de sociedade civil que aparece com função alimentadora de autodeterminação democrática.

Na abordagem precedente, traçou-se a trajetória histórica do conceito de sociedade civil nas realidades modernas, mostrando em Bobbio (2001, 2002), Habermas

(2002, 2003), Marx (1979), e Gramsci (1981), o lugar central que a expressão ocupa na dinâmica histórica das relações sociais e políticas entre Estado e o mercado, ao que se incorporou a categoria habermasiana de esfera pública.

Neste percurso, procura-se recuperar elementos de conceituação da noção de espaço público no contexto do desenvolvimento de democratização entre Estado, sociedade civil e mercado, enfatizando-se o papel inovador de sociedade civil para o aprofundamento da institucionalidade democrática. Habermas, (2002, 2003); Avritzer, (2001,2002); Dagnino, (2000, 2002); Alvarez, (2000); Escobar, (2000); Santos, (2003); Diniz, (1997); Grau, (1998); e Pereira (1999).

O tema de espaço público constitui foco de atenção crescente no debate político ocidental, justo pelo potencial conjugador dos seus fundamentos sóciopolíticos com as expectativas de novas tendências, que defendem um estreitamento nas funções de crítica e controle de sociedade civil sobre os negócios privados e ou estatais, por meio da exposição pública de temas e problemas cujo interesse público assim os mobilize.

Em face de tais considerações, este enfoque recuperativo se volta para a investigação dos elementos centrais que acompanham a idéia abstrata de espaço público. Além disso, procura-se explorá-lo na conexão categorial com os argumentos contemporâneos de desenvolvimento do controle social no contexto da democratização.

Embora a utilização do conceito de espaço público não fique restrita ao campo da política, foi em seu domínio que o desenvolvimento das diversas concepções encerradas a partir da expressão ganhou maior refinamento teórico e complexidade intelectual.

Constata-se, no termo das contas, que diversos autores têm convergido nas suas análises contemporâneas acerca do reconhecimento do conceito de espaço público como chave para uma articulação democrática entre a sociedade civil, o Estado e o mercado.

Nessa tendência, observa-se que a ênfase de significação proposta para aglutinar consensos reconhece o potencial inovador de sociedade civil articulando-se em um modelo de democracia deliberativa como condição de possibilidade da formação discursiva e reflexiva.

A partir dessa compreensão é possível recuperar o conceito de espaço público relacionando-se à definição do *locus* da crítica ao exercício de poder que é fonte da

tematização de novas questões e da construção de novas identidades políticas [HABERMAS (2002,2003); AVRITZER (1994, 2002); VIEIRA (2001)].

No debate político brasileiro atual há registros de importantes avanços de compreensão englobando componentes essenciais de desenvolvimento do espaço público, sendo, novamente objeto de destaque a dimensão essencial de sociedade civil [Avritzer (1994, 2002); Vieira (2001); Dagnino (2000, 2002); Alvarez (2000); Escobar (2000); Santos (2003); Pereira (1999); Grau (1998, 1999); Teixeira (2001); Bento (2003)].

Um balanço de crítica nos argumentos utilizados pelo conjunto desses autores aponta para o desenvolvimento teórico-empírico que lhe é subjacente, *grosso modo*, aglutinando-se em torno de duas amplas perspectivas: uma que centra seus fundamentos analíticos na visão que parte do caráter hegemônico da transformação do Estado e reivindica o fortalecimento de sociedade civil; e outra, com origem na perspectiva de sociedade civil, buscando repensar o seu papel político e o significado da transformação do Estado.

Chamam a atenção, em ambas as tendências, a centralidade da noção de espaço público para o estabelecimento de novas bases de relação democrática entre o Estado, a sociedade civil e o mercado. Daí ser preciso destacar a importância de tal ideiação como argumento *ad rem* de sociedade civil e do controle social.

Vieira (2001), em sua reflexão sobre sociedade civil e cidadania em tempos de globalização, recupera os modelos de espaço público, identificando os vínculos de influência com as correntes estruturantes do pensamento político ocidental.

Neste sentido, reconhece o autor que a noção de espaço público discursivo, desenvolvida em Habermas, revela-se dotada de maior poder interpretativo do desenvolvimento histórico dos processos de democratização do Estado, tal como no quadro de referência da esfera pública democrática na qual sociedade civil exerce influência sobre os processos decisórios de sociedade política. Segundo Vieira (In: PEREIRA & GRAU *et al*,1999,p.235) *um espaço público democrático é aquele que garante que os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder.*

Grau (1998), reavendo os vínculos fundantes dos processos e mecanismos políticos que configuram a democratização do Estado e o controle social, procurou situá-los no marco teórico habermasiano de dois relevantes deslocamentos do público para o social: o

primeiro, a partir do séc. XVII, com o desenvolvimento da esfera pública na sociedade burguesa; e o segundo, com a crise da democracia no Estado, no séc. XX, com o crescimento do papel das instituições políticas.

Com arrimo em suas investigações teóricas sobre o tema, Grau (1998) lança-se ao desvendamento de que as esferas modernas do Estado e de sociedade, ao experimentarem transformações profundas em suas trajetórias históricas, produziram, implicitamente, um caráter de relações mutantes, com a noção do público exercendo um papel preponderante na dinâmica. Não restam dúvidas de que, sob este cenário,

Gradualmente, o adjetivo público irá marcando uma mudança nas relações da comunidade e do Estado para com os indivíduos e grupos, dando lugar a uma diferenciação progressiva entre Estado, a comunidade e o indivíduo (P.15).

Tendo isso em conta, Grau (1998) compreende que a tradição dos estudos sociopolíticos de circunscreverem o debate da noção de espaço público aos limites do Estado, além de converter-se num reforço à ambigüidade interpretativa em torno de sua expressão, também a sugere em forte contraposição aos registros empíricos do desenvolvimento histórico cujo traço observado é a prevalência da esfera de sociedade.

A contribuição inovadora dos estudos de Grau (1998) consiste na redescoberta da força propulsora da idéia de público no debate político atual, que se mostra reivindicante da sua centralidade no caráter democrático das relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado.

Com base em tal noção, Grau (1998) tanto promove avanços de significação em relação às categorias de sociedade civil e espaço público, como invoca nestas um novo papel nos processos de democratização do Estado.

Para a autora, a reivindicação que se faz relevante no debate histórico atual é de que

O fortalecimento da sociedade requer o fortalecimento do próprio Estado. Mas não certamente de “qualquer” Estado, e sim de um que realize os valores democráticos e que, reconhecendo suas responsabilidades públicas, também seja capaz de aceitar seus limites (1998, p.15).

Grau recorre à discussão de democracia radical na crítica habermasiana ao mito de uma auto-organização da sociedade, visando a defender o caráter essencial do conceito normativo de espaço público.

Nessa perspectiva, sua análise política sugere o vínculo de tal formulação com a idéia de auto-organização da sociedade civil no contexto dos fenômenos que a influenciam, de que são exemplos os argumentos do "poder dos meios" e do "poder administrativo"³⁷ (GRAU, 1998).

Para contrapor a asserção dos fenômenos assinalados, Grau explora a relação do "poder comunicativo" em Habermas com a noção do espaço público, pois, na sua justificativa, tal poder, além de exercer um papel relevante no enfrentamento ao "poder administrativo", é também o âmbito por meio do qual se reconhecem legitimidades entre os atores-chaves da esfera pública.

Como define Grau (1998), adotando a interpretação habermasiana,

É no espaço público político que se produz o processo de geração de comunicação de poder legítimo; mas também é onde se desenvolve o processo oposto; a obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder político é reproduzido,...está pois constituído por dois processos diferentes: a um corresponde a obtenção organizada de lealdade das massas; o outro, em troca, remete à formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos. Este último é o que constituiria propriamente o "espaço público democrático" (aspas da autora) ao qual caberia uma responsabilidade crucial na "auto-organização da sociedade" (aspas da autora), ao assumir como meta a formação democrática de vontade. Este espaço corresponde a um nível situado entre esfera privada e o Estado e atua como caixa de ressonância dos problemas da sociedade, que devem ser trabalhados pelo sistema político (1998, p. 47).

No que se refere ao conceito do *espaço público democrático*, Grau não se isenta do reconhecimento sobre o caráter fundante em Habermas dos vínculos assumidos com a categoria de "sociedade civil".

Subordina-se a esse reconhecimento a percepção elaborada a partir da observação de que, se a organização societária voluntária e a economia configuram-se como elementos essenciais da formação do "espaço público democrático", este, na prática, subsume a idéia de sociedade civil como sua base institucional.

³⁷ Sobre estas categorias analíticas, Grau se refere ao "poder administrativo" como o poder da "burocracia estatal, desenvolvido no Estado intervencionista e que se guia exclusivamente por uma razão instrumental (em lugar de uma razão prática)", sendo assinalado pela atuação sobre o direito e as instituições representativas. Já o "poder dos meios" é aquele "que manipula a formação de opinião, originando como problema a geração democrática de opinião e vontade política". Vide GRAU, Nuria Cunnil. Op.cit.

A discussão aproxima-se do entendimento de espaço público configurado como meio pelo qual sociedade civil é representativa dos espaços da autonomia social, e, em decorrência, exerce o papel de crítica e controle sobre o Estado e a coisa pública.

Vieira (2001), buscando avançar na reinvenção dos conceitos de democracia, cidadania e sociedade civil no contexto da crise contemporânea do Estado nacional, enfatiza a importância do conceito de espaço público como o espaço democrático por meio do qual se gesta a participação política, social e cultural.

Argumenta o autor que tal concepção em Habermas assume um enfoque incluído de *formação discursiva de vontade* na participação pública, distinguindo-se da visão agonística, aqui contextualizada como um “espaço de competição para aclamação e imortalidade numa elite política”(ARENDT, *apud* VIEIRA, 2001). Isso porque, na original inspiração nostálgica da polis grega em Arendt (2004),

Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais. Sem essa transcendência para uma potencial imortalidade terrena, nenhuma política, no sentido restrito do termo, nenhum mundo comum e nenhuma esfera pública são possíveis. (P. 64)

Os argumentos suscitados denotam convergências nas análises em Avritzer³⁸ e Vieira³⁹, quando o problema versado é o desenvolvimento do conceito de espaço público. Isso porque reconhecem que o seu funcionamento democrático depende dos princípios políticos normativos de sustentação da esfera pública, como os de abertura; indeterminabilidade e acessibilidade; da legitimidade e sensibilidade dos atores; e do pragmatismo reflexivo.

Se na visão de Avritzer há compatibilidade de tais princípios com um novo modo organizativo e de formas de ação coletiva dos atores políticos para o fortalecimento democrático da esfera pública deliberativa, na análise de Vieira, o conceito de espaço público é “visto democraticamente, como criação de procedimentos pelos quais todos os afetados por

³⁸ Avritzer atenta para a observância de tais princípios ao desenvolver em sua teoria de espaço público os argumentos que procuram contrastar o consenso elitista dos constrangimentos da participação com a idéia de esfera pública deliberativa. Vide Teoria Democrática e Formação da Esfera Pública, Capítulo II. In: AVRITZER, Leonardo. *Democracy e Public Space in Latin America*, p.36/54;

³⁹ Já Vieira, analisando comparativamente os modelos de espaço público, compartilha da factibilidade da contribuição teórica habermasiana nos processos de democratização das sociedades modernas, tendo acentuado o caráter “radicalmente procedimental” da concepção de participação política, considerando que esta se faz exigente de normas sociais regidas pelos princípios assinalados: ver em **O modelo discursivo, Espaço Público** In: *Os Argonautas da Cidadania - A sociedade Civil na Globalização*, p. 59/61.

normas sociais gerais e decisões políticas coletivas possam participar de sua formulação e adoção (VIEIRA, 2001).

Todo o exposto, certamente, seria falto de fundamento se as relações efetivadas em torno das noções de sociedade civil e espaço público se apresentam desarticuladas do contexto de renovação da esfera pública como expressão prática no desenvolvimento da democracia.

Referidos assuntos não podem ser desvinculados. Assim sendo, ressalta a questão de que o potencial de sociedade civil se articula com o conceito de espaço público, tanto quanto em um modelo de controle social, como esfera de crítica ao exercício da autoridade, que também é fonte de uma nova relação em torno da definição e implementação das políticas públicas; ou que invoca a tematização de novas questões e a constituição de outras identidades.

É todo esse caráter imbricado de relações renovadas da esfera pública à base da qual se erige em tema central, o controle social como demanda expressa perante os processos de desenvolvimento da institucionalidade democrática do País.

Assim sendo, se é certo que a discussão desses assuntos dominou parte das teorias sobre democratização do País pós-88, por outro lado, não se pode desconhecer que o cenário dos anos 1990 foi marcado por circunstâncias adversas às novas práticas democráticas conquistadas, como parte da implementação de duas agendas públicas conflitantes, de que são exemplos a de “Cidadania Democrática” com fulcro na Constituição Federal de 1988, e a de Reforma do Estado imposta pelo ajuste econômico brasileiro.

A abordagem seguinte prossegue com o esforço de exploração dos achados empíricos de sociedade civil e dos laços dos controles democráticos nos contextos de democratização e de reforma do Estado, enfatizando as possibilidades e limites nas novas configurações da gestão pública democrática da Educação Profissional brasileira.

4 CONTROLE SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO: “Accountability” e “Publicização” nos contornos da agenda de modernização democrática

4.1 O diagnóstico de Giddens e as novas perspectivas de democratização liberal

É importante assinalar que, se o século XX pode ser exaltado pelo reconhecimento do regime democrático participativo como modelo inexecutável de organização política (SEN, 2000), razões existem para que se explore analiticamente o debate político de democratização articulado com a redefinição do papel do Estado por influências postas em prática na busca de ampliação da esfera pública.

Sob a perspectiva enunciada, este Capítulo toma como objeto de análise os novos argumentos que procuram relacionar no cenário político recente as circunstâncias e dimensões subjacentes às necessidades do controle social.

O contexto mais recente, da metade final da década de 1990, pela relevância dos processos engendrados no Brasil, apresenta-se, assim, historicamente pungente de fatos e argumentos que apontam na direção de mudanças notáveis para além da economia, e por essa razão assinalam transformações significativas nos padrões de relacionamento entre as esferas pública e privada, e na relação Estado - sociedade civil-mercado.

Essa é uma perspectiva que, apesar de dar guarida à luta político-ideológica, sugere, ao mesmo tempo, corporificar adeptos do debate político atual, ensejando novas formas de abordagem da relação entre os atores sistêmicos, o aparelho burocrático e o sistema de representação e intermediação de interesses, base da qual começa a se desenvolver o cenário crítico sobre os novos potenciais e influências das noções assinaladas para a formulação do controle social.

Bento (2003) recompôs fatos econômicos, sociais, tecnológicos recentes que imbricados aos fenômenos políticos do fim da “guerra fria” e da derrocada dos regimes autoritários ou totalitários dos Países de leste europeu, reforçam firmemente as avaliações do cenário histórico ilustrantes do recrudescimento de legitimidade estatal.

Segundo recuperação histórica do autor, já no começo dos anos 70 do século XX, um olhar sobre o mundo mostrou circunstâncias históricas singulares a produzirem

argumentos de crise no padrão tradicional de relacionamento entre Estado /sociedade civil/ mercado: a inflexão do desempenho econômico verificada nos países industrializados, como desdobramento da crise do petróleo; a elevação das disparidades de renda nesses Países – incluindo as grandes perdas salariais dos trabalhadores; os deslocamentos estruturais crescentes dos fluxos de capitais produtivos para o setor financeiro; os novos rumos da integração internacional dos mercados; a deterioração no papel do Estado como regulador das estratégias de desenvolvimento econômico; e, enfim, o agravamento da crise fiscal e do padrão de provimento estatal dos serviços sociais.

De se ressaltar que o cenário descrito transigiu as circunstâncias de um ambiente de evoluções profundas no desenvolvimento tecnológico na perspectiva de “mundo desprovido de centro”, e o imperativo da realidade virtual passou a ser fonte renovada de tensões e conflitos ante as exigências crescentes de descentralização da autoridade, com cada poder reservando um correspondente contra poder, razão pela qual tudo veio ampliar consensualidade lógica em torno de uma ordem social ditada pelo estranhamento das relações políticas no modelo de Estado democrático liberal (DELACAMPAGNE, 2001; e GIDDENS, 1996).

Nesse acervo de conseqüências, é possível relacionar o agravamento das condições gerais de legitimidade do Estado democrático liberal como parte do contexto de influências de uma nova ordem social pós-tradicional a que se refere Giddens (1996).

Para Giddens, aclarando de fundamentos sociológicos o debate político da “nova época”, o descrédito acentuado do Estado democrático liberal pode ser analisado a partir das transformações ocorridas no padrão tradicional de sociedade, sendo elas influenciadas pela globalização, a *reflexividade social* e a *transformação da vida cotidiana*.

As mudanças rápidas produzidas pelo novo cenário político não somente elevaram a sobrecarga cada vez maior de informações para os indivíduos e sociedades, mas fez com que as sociedades atuais se tornassem incapazes de avaliar cuidadosamente todas as implicações do progresso em suas múltiplas dimensões (GIDDENS, 1996).

Um projeto de modernidade com pendor para se intrometer sobre sua própria história, portanto, se vislumbrou, arremetendo consigo novas idéias de substituição de dogmas da supremacia estatal nos arcabouços de sociedades (GIDDENS, 1996).

No cerne dos processos contemporâneos alicerçadores dessa tendência, está o reconhecimento das sociedades civilizadas atuais quanto às suas potencialidades societárias para atuar na esfera política, e, sobretudo para imprimir transformações no modelo de modernização simples (GIDDENS, 1996).

Na verdade, circunstâncias históricas foram relacionadas na tentativa de explicar este padrão de sociedade: desde a previsibilidade dos fatores de risco que atuaram como fonte assecuratória de estabilidade dos cenários de manutenção do *status quo* nas dinâmicas de sociedade; passando pela natureza tutelar dos relacionamentos sociais, como traço de organicidade de interesses coletivos e dos processos sociocomportamentais, como em razão da característica de relacionamento do instituto universal direito adquirido regendo entidades ou situações de direito, tudo, evidentemente, se configurando sem que se possa desprezar a determinação de sociedade dada pela percepção mecanicista de mundo no permeio da produção de historicidade (GIDDENS, 1996).

Novos delineamentos históricos, contudo, se insurgiram contra este cenário, na medida em que avanços contemporâneos recentes no arcabouço de sociedade proclamaram transformações no escopo político do projeto de modernidade ocidental, dentre as quais as que focalizam o controle sociopolítico sobre o interesse público e a promoção do bem comum nas relações entre Estado, sociedade civil e o mercado.

Bento (2003) concorda com a idéia de que a formulação de “*modernização reflexiva*” em Giddens promove avanços teóricos significativos no debate do novo papel das relações democráticas entre Estado / sociedade civil/ mercado.

Assim é quando o autor aprofunda sua análise em torno da compreensão de Giddens acerca do surgimento de uma *ordem social destradicionalizadora* por influência de conjunções inovadoras dos valores ligados a uma concepção que esse chamou de “política gerativa”.

Se for possível indicar a noção de controle social com virtualidade da rearticulação democrática das relações entre Estado/sociedade civil, a distinção das circunstâncias presentes na concepção de “política gerativa” em Giddens projeta um quadro epistemológico particularmente fecundo na direção daquela.

Parte determinante das aspirações depositadas nesse quadro está associada com o modelo de *política gerativa*⁴⁰ no cenário de modernização reflexiva, por meio do qual sujeitos históricos buscam intensificar relacionamentos inteligentes em relação aos interesses da “política de vida” e promover a “confiança ativa”.

Nesse sentido, valores de solidariedade, transparência e responsabilidade social para se contrapor ao *mercado egoísta* passam a ser qualidades intrínsecas das relações sociais que se estendem à esfera política formal, e por isso denotam elementos reflexivos fortalecedores de conexões com a argumentação do controle social.

Realmente, no contexto de uma “nova época” distinguida pelos sinais de cosmopolitismo da ordem globalizadora (GIDDENS, 1996) cumpre um papel importante a natureza das mudanças sociais e políticas nas realidades nacional e subnacionais por influências dos sistemas complexos integradores do projeto de modernidade ocidental.

Nesse particular, a abordagem de Giddens é reveladora dos abalos provocados na concepção de democracia contemporânea, quando conectada estreitamente ao Estado-democrático liberal.

Corroborando ao seu favor a compreensão de *política gerativa*, desempenhando um papel central na determinação dos elementos que compõem toda a “ordem reflexiva”, de cujos excertos teóricos extraem-se conseqüências sobre o arcabouço estrutural de representação.

Situada entre o campo de articulação do Estado à esfera social reflexiva, a *política gerativa* busca ressuscitar a autoconfiança dos indivíduos e grupos no seu “espaço discursivo”, contribuindo para um projeto de cidadania democrática que transcende as questões objetivas do mercado e dos problemas sociais e confere ênfase às dimensões substantivas da “ética de responsabilidade” na ação individual e coletiva em sociedade (GIDDENS, 1995, p. 29).

⁴⁰ A concepção de Política Gerativa em Giddens (1996, p.109) envolve o entendimento de sociedade com base nas seguintes circunstâncias: primeiro, do desenvolvimento de condições adequadas para o alcance dos resultados desejados, por meio de processos democráticos que possam ser identificados com exigências de autodeterminação e solidariedade; segundo, do estímulo de confiança ativa nas relações institucionais com o governo; terceiro, da ampliação dos espaços de autonomia dos cidadãos, visando ao controle efetivo destes sobre a ação dos governos; quarto, do fomento de recursos que ampliem a autonomia e a produtividade geral da riqueza material; quinto, da “descentralização do poder político”, como condição de eficiência política, relacionada à idéia da aproximação entre prestadores de serviços e usuários, significando maior “accountability” dos governos em relação aos cidadãos e, por este motivo, maior responsiveness daqueles em relação às necessidades destes.

Desse modo, a idéia de uma *política gerativa* em Giddens compreende mais que uma política de emancipação, quando vai além dos aspectos de oportunidade de vida e agrega como dimensão essencial reflexiva o *estilo de vida*.

Pela consciência que desperta, as atitudes afirmativas dos sujeitos históricos, e os pressupostos ético e axiológico de sociedade reflexiva, sustenta o autor que a política gerativa é uma defesa da *política do domínio público*, sendo por essa razão capaz de não se deixar atrelar aos antagonismos sectários entre Estado e mercado (GIDDENS, 1996, p. 23).

Com isso, é possível propugnar nos dias atuais, segundo Giddens, lugar de destaque no debate político para a compreensão de *política gerativa* como instrumento eficiente na abordagem das questões de pobreza e exclusão social.

Diante do quadro de redefinições sociais dispostas a resvalar sobre a legitimidade do modelo de Estado democrático liberal, reconhece Giddens que, nas condições atuais do cenário histórico, é chegada a época de se empreender um sensível afastamento da concepção tradicional de democracia, e, para tanto, aponta como imprescindível o desenvolvimento de formas mais profundas de democratização.

Indicando um caminho trilhado anteriormente por David Held, em *Modelos de Democracia*, o que também veio a ser seguido por James Bohman, em *Deliberação Pública - Pluralismo, Complexidade, e Democracia*, Giddens amplia o olhar reflexivo sobre a natureza dos processos políticos e sociais que culminaram com as “segunda e terceira ondas de democratização” no século XX, levando-o a se preocupar com a formulação teórico-histórica de *democracia dialógica* que representa a transição para uma outra espécie de Estado radicante de princípios democráticos nas instituições políticas.

Nessa perspectiva, o autor, contribuindo significativamente para o debate político atual, desenvolve a compreensão de *democracia dialógica* como um instrumento potente para se contrapor aos problemas cruciais de legitimidade do Estado democrático liberal, e, em última instância, para avançar na direção do que chamou a *democratização da democracia*.

Na verdade, depreende-se é que o cenário da “nova época” marcado pelo signo da “alta reflexividade social” ao estabelecer as condições indispensáveis de *democracia dialógica*, implicitamente, vicejou inovações dos mecanismos de controle a que recorre o Estado liberal para garantir consenso.

Assim é que, sobressaem em Giddens (1996, p. 24) indicações de modelos organizativos de sociedades fluentes de transformações das relações entre Estado /sociedade civil/ mercado, procurando dessa forma acolher novas dinâmicas e processos significativos de representação de interesses, encampando a aceção de *arena pública* para diálogo dos assuntos polêmicos que envolvem aqueles elementos sistêmicos.

O autor chama a atenção, contudo, para a existência de determinados obstáculos críticos do novo cenário político considerados elucidativos da complexa tarefa de desvendamento dos descompassos do avanço de democratização dialógica (GIDDENS, 1996) das sociedades ocidentais.

Disso são indicativos: os sinais de esgotamento do sistema de representação de interesses da concepção tradicional de democracia, ante as novas exigências de uma *ordem social reflexiva* que contribui para originar novos potenciais de mobilização e articulação entre indivíduos e comunidades a partir da tendência configurada do “espaço discursivo” dialógico sob condições “virtuais”; o padrão de Estado burocrático tradicional - ligado a hierarquias e a sistemas de poder e informação centralizados na esfera de comando superior – reagindo às circunstâncias de um novo padrão de organização pós-burocrática que enfatiza processos descentralizados, estruturas horizontalizadas; confiança ativa e responsabilidade como princípios de delegação; os arcabouços do Estado democrático liberal sustentando Estado e sociedade civil distanciados em contraposição ao argumento da esfera de controle social, que fortalece a sinergia entre essas esferas e o mercado, e procura ampliar os espaços públicos, promovendo a democracia deliberativa e a “*accountability*” - na aceção de transparência (GIDDENS, 1996).

Destaca-se o fato de que a crise de legitimidade do Estado democrático liberal em Giddens é no fundo uma crise da democracia representativa, e esta, no que diz respeito às formas possíveis de relacionamento entre Estado-sociedade civil-mercado, tende a assinalar exigências crescentes de reconfiguração das expressões coletivas e da prática política aplicada à burocracia e à esfera da política, derivando quadro de fortalecimento das aceções diversas do controle social.

Com o advento de um ambiente global assinalado pela intensificação dos valores de confiança, pluralidade e transparência para reger as relações locais entre os indivíduos e comunidades, estendendo-se aqueles à ação estatal e aos interesses de mercado, novos

elementos empíricos de realidades multiplicam-se para demonstrar a democracia liberal limitada na sua estrutura de concepção.

Característica determinante na essência indicada em Giddens é que já não mais despertam o mesmo interesse ao eleitor comum *governos de grupos distantes*, tampouco as questões político - partidárias sujeitas à utilização complexa do alcance de compreensão daquele ou que por outro lado não fazem parte direta dos seus interesses no cotidiano.

Diante de tal quadro, tarefa exponencial reservada aos processos de democratização consiste em entender os *problemas endêmicos*⁴¹(GIDDENS, 1996) ligados ao modelo político tradicional e os significados das transformações sociais produzidas pelo cenário de modernização reflexiva.

Com efeito, articulação teórica promissora é extraída a partir da concepção de transparência subjacente na idéia de democracia dialógica, nas quais, potenciais de significação também são vistos dentre os principais meios de se abordar com eficiência a problemática do controle social nos cenários de democratização e modernização do Estado Giddens, (1996); Pereira & Grau, (1999); Santos & Avritzer, (2003); e Avritzer, (1994, 2002).

A renovação da institucionalidade política no modelo de democracia dialógica em Giddens (1996, p.130) enfatiza a importância de mecanismos inovadores de representação social e de construção do interesse público, atuando na condição de coadjuvante essencial daquele a abordagem deliberativa como *forma de obter, ou de tentar obter, o acordo sobre programas de ação na arena política*.

Este é um ponto da discussão que se harmoniza com os argumentos radicantes nas diversas interpretações do conceito de controle social, e cuja centralidade política nos cenários assinalados veio de ser reconhecida, desempenhando um papel expressivo na perspectiva desta análise, em face de duas considerações importantes.

Primeiro, é a do fenômeno convergente com os cenários que relacionam o controle social como demanda expressa pelos processos de modernização do Estado

⁴¹ Essa percepção em Giddens baseia-se no diagnóstico dos limites estruturais dos sistemas democráticos liberais, os quais têm peculiaridades ligadas às configurações dos seus arranjos representativos que contribuem para erigir o domínio político e o governo associados a segmentos de poder alheios na identificação com o eleitor comum ou, por vezes, atrelados a agendas político – partidárias compostas de temas de duvidosa relevância.

constitucional, e nesse esteio, é atribuído potencial inovador de sociedade civil articulada em um modelo de *democracia deliberativa*, portanto, exigente de *reflexividade da autoridade burocrática*, de que é parte na sua complexidade a eficiência organizacional dos controles entre os atores sistêmicos – Estado/sociedade civil/mercado.

Segundo, é cenário específico de reforma da administração pública dentro do novo paradigma gerencial, que estimula a delegação de responsabilidades por parte do Estado à sociedade civil, e vem se desenvolvendo em um quadro de profundas transformações estruturais. Estas se vinculam às exigências da transparência e o fortalecimento da governança e governabilidade, diante das crises fiscal e de legitimidade do Estado contemporâneo (BENTO, 2003; PEREIRA & GRAU, 1999; GRAU, 1998; e PRZEWORSKI et al., 1999).

Considerando esse conjunto de demandas, o conceito de “*accountability*”, já a partir dos anos 70 do século XX, com o início da crise do Estado, passou a ocupar lugar de destaque, ligando-se à diversidade de formulações teóricas que visaram à compreensão do cenário instalado de *crise de ingovernabilidade* das sociedades complexas (BOBBIO, 2001 P. 36).

Em face da relevância desse tema no aprofundamento do objeto empírico, neste percurso, serão abordadas concepções desenvolvidas para os novos julgamentos de valores democráticos nas relações entre Estado, sociedade civil e o mercado, notadamente quanto aos aspectos que podem ser conotados com a formulação do controle social, de que são exemplos em Przeworski, Stokes e Manin (1999) as noções de *representação*, *responsabilidade*, *reatividade* – aqui conotada à capacidade de resposta dos governos às necessidades dos cidadãos – e *eficiência*.

São tais avanços analíticos contribuintes para a ressignificação do conceito da *accountability*, daí que é de se esperar o elo essencial de agregação de valor que emprestar aos processos atuais de democratização e de modernização do Estado nacional.

Em particular, refere-se aos enfoques críticos das configurações históricas atuais, indicadas como virtualidades para as transformações dos modelos tradicionais de exercício da política, de que são exemplos o aparelho burocrático estatal e o de representação respeitante a eleições.

De fato, no cotejo desses enfoques críticos, é possível captar nexos de argumentação que relacionam a crise de legitimidade do Estado no exercício de suas responsabilidades públicas, inter-relacionada de modo mais amplo com os fenômenos contemporâneos que afetam a tendência de universalização da democracia liberal.

Note-se sobre tal natureza de relacionamento que o conceito político de "legitimidade", nesta abordagem, se coaduna com um sentido estrito adotado por Jürgen Habermas (2001), para quem o termo se refere ao ato de justificação ou do caráter de legitimação de uma "ordem política" expressa pelo Estado Constitucional.

Já em Giddens (1996, p. 128) toda a complexidade de ressignificação é buscada por meio dos argumentos sociopolíticos e culturais extraídos das influências dos novos processos contemporâneos de *globalização* e de *reflexividade social*, em contraposição ao modelo do Estado democrático liberal.

Analisando sistematicamente as possibilidades teóricas das transformações no aparelho de Estado para o resgate de legitimidade dos Estados nacionais sul-americanos, Pereira & Grau (1999) falam da necessidade da "accountability" como elemento doravante imperativo de compartilhamento de responsabilidades econômicas e sociais na relação entre Estado-sociedade civil-mercado.

Nesse sentido, propugnam sua articulação teórica pelo reconhecimento de que a noção do *controle social constitui a forma através da qual a sociedade pode controlar o Estado, em adição às formas de controle representativo clássico*. (PEREIRA & GRAU, 1999, p. 46).

Fica possível apreender diante do quadro de possibilidades de democratização o desenvolvimento da esfera do controle social, implicando nova dimensão de "accountability" no relacionamento democrático entre Estado / sociedade civil /mercado.

Vieira (2001) acredita que o controle social e a efetiva transparência do Estado englobam uma grande diversidade de transformações estruturais somente alcançadas mediante a articulação dos argumentos teóricos de democratização e de cidadania.

O ponto central aqui é a conjunção do cenário em Giddens, propondo uma "visão alternativa", no debate de democratização, para o enfrentamento da crise de legitimidade da

democracia liberal, estimulado pela idéia de democracia deliberativa no contexto de uma “nova época” de sociedade que se prodigaliza pelas revoluções sociais de seu tempo. Na lição do autor,

A democracia liberal é um conjunto de instituições representativas, guiado por determinados valores; a democracia deliberativa é uma forma de obter, ou de tentar obter, o acordo sobre programas de ação na arena política. [...] A abordagem deliberativa aceita que existem muitas perguntas que não têm uma única resposta correta ou cujas soluções são minuciosamente contestadas. Na democracia deliberativa, o acordo pode ser alcançado por diversos meios. Os envolvidos poderiam concordar com uma norma ou com normas que orientassem a avaliação de decisões específicas de política ou poderiam concordar com um procedimento que pudesse ser aplicado para casos contenciosos. [...] A democracia nessa concepção não é definida pelo fato de todos participarem ou não dela, mas sim pela deliberação pública (grifo nosso) acima das questões políticas. (1996, p. 130).

Essa é uma abordagem que conduz a um novo escopo compreensivo do modelo de democracia tradicional, e por isso apresenta-se coerente a chamada de atenção na análise do autor para os problemas de natureza cultural, política ou organizacional, que podem desfigurar os modelos democráticos hegemônicos na dinâmica histórica ocidental.

Daí que, atribuindo os desgastes crescentes das instituições democráticas liberais aos limites formais dos seus espaços políticos, Giddens contra-argumenta com a defesa de um sistema político inovador radicante em “democratização deliberativa”, que em outras palavras significaria maior “accountability” nos domínios da política e do aparelho estatal, e sobretudo na esfera de geração de recursos.

4.2 A democratização brasileira e o cenário de reformas pós-88: problemas e perspectivas.

No Brasil, o cenário de reformas pós-88 é marcado pelo desenvolvimento de configurações entre Estado, sociedade civil e mercado, que enfatizam novas perspectivas de democratização e de reforma do Estado. Carvalho (2002), Dagnino (2002) e Pereira (2002).

O contexto prefigurado de uma “nova época”, acorde com o debate dicotomizado entre Estado e mercado, com o primeiro relacionado ao papel hegemônico na disputa da esfera pública, e o segundo, proclamado hodiernamente “uma realidade inescapável” no papel de organizador da vida social, veio adicionar um novo quadro interpretativo da dinâmica brasileira de democratização na confluência com o cenário de reforma do Estado.

Eis que reconstituir os argumentos do controle social no contexto dos processos de democratização implica atentar para o reconhecimento do importante papel de sociedade civil como elemento essencial de sua ressignificação, mas também como esfera influente capaz de assinalar novas perspectivas de reforma democrática do Estado.

No cenário histórico atual, de ampla disputa política, a tarefa de fortalecimento do papel de sociedade civil reveste-se de complexidade, a compartilhar da sorte de limites e entraves que lhe são impostos pelos sistemas político e econômico, sobretudo quando em favor de uma consciência de suas virtudes intrínsecas nos processos democratizantes de sociedades.

Assim mesmo, não parece estranho que a exploração dos limites e possibilidades em torno de novos papéis dos atores não estatais nesses processos políticos venha despertando, crescentemente, a atenção de estudiosos de sua temática, pois são significativas, na contemporaneidade atual, as análises que apontam evidências empíricas de sociedade civil relacionadas com as lutas de cidadania e de defesa de novos valores no debate político do que concerne ao público e ao interesse público.

A transição dos séculos XX e XXI caracterizou-se por transformações profundas nas esferas da economia, das instituições sociais, culturais e políticas, sendo os seus reflexos marcantes no caráter das relações entre essas diferentes esferas (KRAWCZYK, 2000), em face das contingências dos projetos políticos em curso.

Com efeito, o agravamento da crise do Estado de bem-estar social e o avanço das articulações políticas neoliberais, impostas pela nova ordem do capitalismo global, passaram a ditar o panorama histórico do final do século, implicando transformações substanciais que vicejariam à base dos argumentos para a promoção de deslocamentos relevantes no debate político contemporâneo.

Nesse amplo percurso histórico, novos olhares críticos no debate dos cenários brasileiros e latino-americanos se voltam para invocar em suas análises a compreensão dos limites e possibilidades dos processos de democratização e dos novos desenhos dos espaços público e privado, no marco das reformas dos Estados contemporâneos.

Fala-se da repercussão política nos planos da relação Estado-sociedade civil-mercado e do papel reservado aos seus agentes diante de perspectivas que se firmam no

cenário político atual, *pari passu* com o desenvolvimento emergente da noção de controle social.

Por outro, destaca-se o traço de realidade assinalada pelas contribuições dos diferentes sujeitos políticos, acenando com a satisfação de exigências crescentes de democratização e de novas bases de regulação econômica e social.

Nesse contexto, o debate político-ideológico brasileiro do limiar do século XXI é marcado por diferentes tendências, assumindo-se de certo modo exigente de aprofundamento quanto aos novos papéis reservados à tríade política – Estado/sociedade civil/ mercado - no concerto dos processos de reformas das administrações públicas nacional e subnacionais.

Neste contexto, é possível imaginar, em torno daqueles, argumentos centrais de fortalecimento da institucionalidade democrática que denotam, *grosso modo*, duas amplas correntes analíticas, sendo uma abrangente das convergências com a supremacia dos valores internacionalmente reconhecidos, destacando-se nessa égide contribuições em Diniz (1996, 1997); Cardoso (1998); Pereira (1999); Grau (1998, 1999); Spink (1999); Abrucio (1999); e Sader (2000); e a outra, formada dos que procuram recuperar as novas contribuições dos sujeitos políticos nas redefinições dos cenários do País ao ritmo das configurações internacionais recentes, enfatizando concepções contra-hegemônicas, mencionando-se aqui contribuições significativas em Wanderley (2000); Avritzer (1994, 2002); Santos (2003); Vieira (2001); Alvarez (2000); Dagnino (2000); Escobar (2000); e Nogueira (1998) .

Feitas essas considerações, a análise de Wanderley (2000) para o cenário brasileiro pós-88, refletindo compreensão ampla da esfera pública brasileira, relativiza os avanços de democratização pelos desvios históricos de papéis do nível estatal em detrimento da relação democrática com a sociedade civil. Segundo o autor, no Brasil,

O Estado teve sempre um papel interventor forte na própria constituição da nacionalidade, na acumulação do capital, na conformação da sociedade, utilizado que foi pelas elites e classes sociais dominantes e pelos tecnoburocratas a serviço da produção e da reprodução social ainda que tendo que responder mais ou menos - dependendo do grau de pressão existente – aos interesses e às reivindicações das classes populares, com as mudanças em curso no plano mundial, cada vez mais o mercado aparece como protagonista principal (2000, p. 43).

Aportes teóricos em Diniz (1997), Nogueira (1998), e Wanderley (2000) procuram situar a democratização da vida pública nacional em meio a contradições que, no

plano social, se manifestaram com o agravamento multiface da desigualdade, e o seu correlato, no nível político, configurou-se com acentuada estratificação do aparato estatal e do sistema político.

Diniz (1997) argumenta com os aspectos da contrapartida política pela insurgência de setores críticos aos padrões históricos da trajetória da industrialização substitutiva de importações e do modo como o Estado presidiu essa trajetória, a saber: 1) a extenuação dos modelos de auto-referência estatal contraposta à herança corporativa e à prática de representação dos interesses privados empresariais e dos trabalhadores; 2) as novas exigências de inserção competitiva do País no sistema internacional *vis-à-vis* com os padrões empresariais vigentes; e 3) o novo padrão de redefinição institucional do Estado, de inspirações adversas à universalização da cidadania.

Segundo o autor, a exacerbação do quadro descrito e os fortes limites da política no longo período de regime autoritário atravessado pelo País contribuíram para o agravamento do descompasso Estado/Sociedade, cujo traço ilustrativo do novo cenário nacional das últimas décadas do século XX seria o dos contextos históricos assinalados com os imperativos de cidadania, sociedade civil e a democratização da esfera pública.

Agregando novos termos no debate brasileiro dessas questões, Avritzer (1994, 2002) propõe as bases firmes do avanço teórico-conceitual de sociedade civil, ligando-o, de um lado, em *Sociedade Civil e Democratização* (1994), ao argumento essencial dos movimentos sociais nas sociedades contemporâneas, e do outro, no estudo empírico intitulado *Democracy and the Public Space in Latin América* (2002), às relações e novos mecanismos de controle democráticos das instituições políticas e da sociedade, desenvolvidos a partir dos contextos das democratizações dos Países analisados, de que são exemplos Brasil, Argentina e México.

Nesse sentido, o autor recorre às obras recentes de Jürgen Habermas, Andrew Arato e Jean Cohen na tentativa de compreender a emergência do novo perfil de sociedade democrática que exige mudança nos padrões de relacionamento da tríade política – Estado /sociedade civil /mercado, na busca do aprofundamento do cenário político da redemocratização.

Essa é uma vertente analítica fecunda que identifica sociedade civil com a existência de uma terceira esfera, na qual os cidadãos mobilizados no sentido de fortalecer o

espaço público num campo contendor transformam valores e interesses públicos em objeto de deliberação coletiva (HABERMAS, 2003).

Na visão de Avritzer, três fenômenos perscrutáveis na contemporaneidade estão na raiz do ressurgimento de sociedade civil. Primeiro, a emergência dos novos modos de organização política das sociedades contemporâneas, com as tendências assinaladas da mudança de compreensão na idéia marxiana de fusão entre sociedade civil, Estado e mercado. Segundo, o avanço da crítica ocidental nos Países hegemônicos direcionada ao papel do Estado diante da crise do Estado de bem-estar social, contribuindo para o surgimento de novas formas e estratégias societárias exigentes da observância da noção de espaços públicos. Terceiro, o que é relacionado à democratização nos Países da AL e do leste europeu, cujos processos são marcados pela nova dimensão do papel dos atores sociais sobre as estratégias de desenvolvimento de suas sociedades.

O ponto de partida para compreender a gênese brasileira do conceito de sociedade civil são os relatos empíricos das mobilizações urbanas das classes médias do País, durante os anos 1980, nas lutas cívicas contra os regimes militares ditatoriais. (AVRITZER, 1994, 2002; DAGNINO, 2002).

De fato, na citada década, novos valores de cidadania democrática afloraram no conjunto de segmentos expressivos da população, levando às ações organizadas contra a violação dos direitos humanos e ao pronto restabelecimento dos laços democráticos da vida pública nacional.

Na experiência brasileira, o diagnóstico empírico de Avritzer procurou circunscrever o surgimento de sociedade civil associado aos seguintes fatos históricos fundamentais:

O surgimento de atores sociais modernos e democráticos; a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação Estado-sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas de relação Estado-sociedade; a constituição de estruturas legais, público e políticas capazes de levar à institucionalização dos anseios político-culturais de sociedade civil. (1994, p. 285)

Avritzer avançou no desvendamento do caráter inovador de sociedade civil, no contexto recente da democratização, relacionando-o ao quadro de rompimento de relações

sociais identificadas com a tradição política local, cujos traços políticos e culturais de reconhecimento dominantes foram o autoritarismo e o populismo.

A transformação das práticas societárias estimuladas pelos movimentos sociais, na década de 1980, segundo constatou Avritzer, contribuiu para produzir no País novos modos de compreensão acerca da importância dos valores de cidadania democrática. Desse modo, seus reflexos foram intensificados no curso da década de 1990, com a conseqüente ampliação dos espaços reclamantes de direitos individuais ou coletivos extensivos a sujeitos sociais historicamente discriminados, seja por meio de ações civis voltadas para a busca do bem comum e a reivindicação de políticas sociais universalizantes, seja como parte do aumento de capacidade na formação de vontades coletivas.

Ao largo da sociedade política, e à época fortalecidos de arenas reflexivas acerca das estruturas e das relações econômicas na esfera do mercado, esses movimentos sociais irromperam no País, levando consigo amplo escopo político de preocupações de sociedade que se aglutinaram em torno de uma “terceira esfera”, não estatal, a chamada sociedade civil (AVRITZER, 1994).

Segundo demonstra o autor, tomando por base as investigações nas realidades caracterizadas de *terceira onda de democratização*, a entrada em cena de atores não estatais propiciou redefinições nos papéis entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, dando ensejo a novas lógicas de atuação nos espaços públicos, por meio das quais vieram à tona os conflitos econômicos e socioculturais e os impasses políticos para o desenvolvimento da democracia no País.

É importante destacar que os fatos assinalados se decerto denotam centralidade de sociedade civil no interior dos processos da difusão do *projeto de modernidade ocidental*, no caso brasileiro, reconhece Avritzer que a tendência configurada de *inserção tardia* legou tarefa crucial de transformação societária, notadamente quanto à recuperação das idéias de “autonomia, direitos e publicidade” na constituição de uma esfera social autônoma, crítica e reivindicadora de direitos individuais e coletivos diante do Estado e perante o mercado.

Desse modo, entende Avritzer (1994, p. 18), que *a análise do surgimento da sociedade civil no Brasil implica não somente o reconhecimento da sua novidade, como também lidar com um outro problema que é o da permanência.*

Na visão do autor, se é certo correlacionar êxitos nas lutas democráticas com as ações dos movimentos sociais no plano nacional, é compulsório reconhecer que, mesmo com a redemocratização constitucional do País, esses movimentos sociais não foram absorvidos pelo arcabouço estrutural do Estado, e tampouco pelo aparato institucional partidário brasileiro; ou seja, passaram a compor uma esfera política própria diversa do aparelho estatal e dos partidos, configurando um novo quadro institucional de referência democrática. Com isso, justificam Avritzer et al. (2002, p. 18):

O que ocorreu no Brasil pós-democratização foi um conflito de atores e de práticas, algumas ligadas às inovações introduzidas pelos movimentos sociais em nível público e outras, aos elementos de continuidade próprios ao mecanismo de reprodução do sistema político brasileiro.

Já no início dos anos 1990, eram evidentes os sinais de crise a desarticularem as bases do Estado, da sociedade, da política e da representação, quadro este que se prolongou instável ao longo de toda a década.

Exemplo incontestável envolve o fracasso ‘espetacular’ do primeiro governo democraticamente eleito pós-88, fato verificado com a deposição do presidente brasileiro em um processo de *impeachment* nunca visto na história republicana do País, cuja repercussão foi profundamente negativa no difícil quadro nacional de recuperação da moralidade e credibilidade da esfera pública redemocratizada.

Para Nogueira (1998, p. 225) o processo brasileiro revelou-se compatível com o de uma transição democrática que se resumiu ao *plano simbólico-formal*, dado que não se completou no *plano político-institucional*.

Sua continuidade ficará assim, nos anos 1990, totalmente em aberto, na dependência de articulações políticas densas e sofisticadas e, sobretudo, tendo de se defrontar com um quadro político-social bem mais tenso e complexo, determinado por uma inédita combinação de crises e problemas: a década começou assentada numa economia inflacionada e recessiva que dizimava os equilíbrios sociais e irá terminar ao que tudo indica, assentada numa estabilização monetária que gera desemprego e ameaça as bases do desenvolvimento nacional, tudo isso em meio ao agravamento da miséria, ao aprofundamento da crise do Estado e da representação...

De fato, a partir de meados dos anos 1990, com o início do primeiro Governo FHC, a sociedade brasileira experimentou a redefinição da agenda pública do País, mediante a implementação das políticas de estabilização e de ajuste da economia nacional, visando ao enfrentamento da crise fiscal e de governabilidade democrática.

Pereira (1998) correlaciona duas importantes evidências estruturais dessa crise que demarcaram o cenário histórico: uma de natureza endógena, motivada pela restrição fiscal e administrativa do próprio Estado, ante um padrão burocrático e ineficiente de administrar as suas políticas públicas; outra, de natureza exógena, causada pela globalização, que reclama um novo papel do Estado ante à crescente integração internacional competitiva dos mercados, cujos efeitos contribuem para debilitar o domínio do Estado sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento.

Para Dagnino (2002), o entendimento da crise político-institucional vivenciada pelo País, no curso dos anos 1990, passa fundamentalmente pela compreensão do que chamou de “confluência perversa” entre as agendas públicas da democratização e da cidadania com a da reforma do Estado derivada do ajuste econômico brasileiro.

Estas, segundo argumenta a autora, assinalaram trajetórias marcadas pela fricção nos respectivos processos políticos, num lado, culminando com a hipertrofia das funções do Estado em face da ampliação das conquistas da cidadania pós-Constituição de 88, e no outro, em confronto com o primeiro, com a crise fiscal e do modelo burocrático da gestão pública do Estado brasileiro, que passaram a exigir reformas no aparelho estatal como imperativo de governabilidade no contexto de ajuste dos Países em desenvolvimento.

Reforça Dagnino (2002) a idéia de que a elaboração política ocorrida no País, ao longo da década de 1990, se por um lado revelou avanços em termos dos ideais democráticos, por outro, mostrou-se ainda fortemente influenciada por condicionantes culturais, o que pode ser evidenciado a partir da intensidade dos conflitos e tensões entre os atores políticos envolvidos, das contradições e fragmentação que caracterizaram o processo, particularmente, reforçados com o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política *vis-à-vis* toda a confrontação dos padrões vigentes.

Tanto é assim que evidências empíricas, relacionadas aos conflitos e tensões nas relações democráticas entre Estado-sociedade civil-mercado na última década, são associadas à fragmentação do processo configurado em diferentes projetos políticos que possibilitaram fossem fundadas novas lógicas à materialidade e visibilidade do Estado em sua relação com a sociedade.

O caráter acentuado de relacionamento instável da “tríade sistêmica” – Estado /sociedade civil/ mercado - na contenda desses “projetos políticos” moldou o ambiente político-institucional durante a metade final dos anos 1990.

Neste contexto, diversos estudiosos da vida pública nacional se lançaram ao aprofundamento do “quadro de instabilidades” descrito, originando contribuições teóricas de significativa relevância acadêmica e política.

Aportes teóricos em Nogueira (1998), Dagnino (2002), Avritzer (1994, 2002) Wanderley (2000), Tatagiba (2002), Vieira (2001), Alvarez (2000), Paoli & Teles (2000) tentam desfazer a opacidade no debate sociopolítico ante as influências do cenário internacional, seja quando enfatizam como via de problematização a natureza complexa das escolhas públicas entre os atores nacionais nos contextos de democratização e de modernização, seja quando incorporam a centralidade das questões envolvendo as contradições das agendas públicas brasileiras nas extensões de que se revestem as suas críticas democráticas.

Observa-se, pois, que é ponto de consenso, nas análises desses autores, a idéia de que a Constituição Federal promulgada em 1988, ao corporificar uma agenda pública universalista de direitos e garantias sociais, atentou para o imperativo de a sociedade civil participar na gestão das políticas públicas, e também de articular um projeto de elaboração democrática do País que fosse capaz de harmonizar democracia e cidadania. (PAOLI & TELLES, 2000; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 1994, 2002; e TATAGIBA, 2002).

É isso que justifica, por exemplo, o avanço do ordenamento legal e jurídico nacional, que se consolidou nos anos 1990 com o reconhecimento de dever do Estado e direito de cidadania às reivindicações históricas da população nas áreas de educação, saúde, assistência social, moradia, segurança e previdência social, ser submetido a fortes questionamentos de governabilidade na transição democrática brasileira⁴².

De fato, a inserção, no texto constitucional, de medidas asseguradoras de padrões de relacionamento democrático entre Estado e sociedade civil permitiu ao projeto de democratização brasileiro avocar novos impulsos na metade final da década de 1990 com o

⁴² Sobre o conceito de governabilidade e essa linha de argumentação, veja-se a análise que faz Diniz no Capítulo 5 Em Busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil nos anos 1990, In: DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 175/202.

fortalecimento das responsabilidades dos atores subnacionais, haja vista o advento de um vasto arcabouço jurídico-legal infraconstitucional para embasar a participação cidadã, a descentralização e o controle social das políticas públicas.

Essa é uma tendência a traçar os rumos da democratização do País e que dá ensejo a novas configurações da gestão pública e representação social com base na lógica substantiva de um projeto político pactuado pelo País, mas que o avanço neoliberal da modernização brasileira o situaria em cheque sob os novos argumentos da agenda do ajuste internacional imposto aos Países em desenvolvimento no último quinquênio do século.

Conforme já assinalado, o último quinquênio do século XX foi marcado pela supremacia dos argumentos do cenário internacional que situaram a questão econômica se sobrepondo à política em detrimento dos valores democráticos nacionais articulados pela sociedade brasileira.

Assim, foi baseado na desproporcional observância das idéias preconizadas pela agenda do ajuste econômico, nas quais, são destaques, o sentido atribuído à redução do Estado e o apoio ostensivo à privatização dos setores produtivos estatais estratégicos, que a privatização brasileira foi submetida aos percalços das novas correlações de forças, envolvendo a dinâmica da tríade sistêmica - Estado /sociedade civil/ mercado.

4.3 “Accountability” e “Publicização”: premissas reflectivas contra a intransparência e a ineficiência do Estado democrático representativo

Compelida pela movimentada conjuntura de reformas que se instalou no País, durante os mandatos consecutivos dos Governos FHC, a sociedade brasileira redemocratizada defrontou-se com novas dificuldades e exigências do cenário histórico, que se distinguiram pelo recrudescimento dos processos políticos e sociais em desfavor da revitalização da esfera pública no País.

Paolli & Telles (1998, p.105) constataram que

As ambigüidades e ambivalências nesse processo[...] [...] mostram que é penoso o caminho na direção de uma sociedade mais igualitária e democrática. Mostram que as conquistas se fazem com dificuldades sob o pano de fundo de uma gramática social e (política) regida por regras muito excludentes que repõe velhas hierarquias, criam outras tantas e excluem do jogo maiorias.

Neste contexto, situam-se na linha de frente do avanço das políticas neoliberais a redefinição do papel do Estado e a reestruturação produtiva postos em curso no País, como corolários do novo projeto modernizante nacional.

Para Dagnino (2002, p. 11),

[...] na década de 1990 o efeito dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais veio determinar dificuldades significativas no ritmo da democratização. O agravamento das desigualdades sociais e econômicas é um efeito amplamente reconhecido da implementação dessas políticas. Menos notórias são as suas conseqüências sobre a capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetados pelo desemprego pela recessão econômica.

A articulação da reforma do aparelho estatal com respeito aos argumentos constitucionais de descentralização e do controle social das políticas públicas suscita questionamentos ante as expectativas históricas do Projeto Democratizante, e é, certamente, um desafio crítico à parte do novo cenário político de modernização nacional (PEREIRA, 1999,2001; DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2002; e GRAU, 1998).

Isso porque, subjacente a tal compreensão, está relacionado o propósito ambivalente do Projeto do Ajuste com a mudança de um padrão histórico brasileiro de Estado-burocrático para o de Estado Pós-burocrático-gerencial – que pudesse, ao mesmo tempo, afastar-se do primeiro no concernente ao insulamento das burocracias técnicas, mas também procurasse enfatizar o dimensionamento e o desempenho estatal com base na eficácia dos resultados e na capacidade de resposta do Estado às demandas sociais (PEREIRA, 1999, 2001; AVRITZER, 2002; e DINIZ, 1997).

Além disso, não se pode omitir que, tencionam-se com tais redefinições a aproximação com as novas perspectivas políticas assinaladas pela *accountabilty* e a *publicização* do Estado, como referências centrais de reforma da institucionalidade política e administrativa.

Sob essa ótica, são convergentes as análises de Nuria Grau e Bresser Pereira quanto as virtualidades dessas novas dimensões políticas para o fortalecimento institucional do Estado estimulando relação com maior transparência e responsabilidade perante sociedade civil e o mercado.

De fato, ao pretender “dar um salto adiante” com o novo modelo de administração pública gerencial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), implementado a partir do primeiro mandato FHC, visou à superação do padrão de administração pública patrimonial e burocrática pela administração moderna orientada pelos resultados.

Distinguida com base nos princípios de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, coube-lhe a introdução de novas concepções de gerenciamento das políticas públicas nacionais, que, atentando para o quadro de crise fiscal e de saturação da agenda pública (MELO, 1999), atuaram na linha da redefinição de direitos sociais, exigindo a “desconstitucionalização” de expressões formais de cidadania asseguradas na Constituição, e também assinalaram a revisão no balanço entre as esferas pública e privada pela redução do provimento estatal na oferta de bens e serviços sociais.

Com o propósito de justificar a nova lógica de redefinição estatal, assevera o diagnóstico do Plano de Reforma que o Estado brasileiro

[...] desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. [...] Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. “Apresentação” In: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, novembro 1995).

É sabida, no entanto, a complexidade da questão social brasileira diante da conjuntura neoliberal, e, por sua vez, os problemas graves descobertos no contexto de reformas não podem ser enfrentados pela via exclusiva do Estado, muito menos na esfera do mercado. Decerto, eles reclamam a participação da sociedade civil.

Diante de tal cenário político, marcado pelos efeitos dos ajustes estruturais constitutivos das políticas neoliberais, avanços analíticos em Pereira (1999, 2001), Telles (1999) Dagnino (2002), Wanderley (2000), Avritzer (2002), Grau (1998), Tatagiba (2002) procuram refletir eventuais vínculos no paradigma técnico-econômico racionalista

organizador do redesenho do Estado e das políticas públicas com os novos formatos da participação como princípio e expressões práticas da agenda pública nacional.

Segundo o Plano de Reforma estatal, a participação da sociedade civil deve ser concebida a partir dos argumentos essenciais do controle social e da “publicização” da Administração pública. Para tanto, a transparência das instituições sociais estatais deve ser buscada nas novas formas da gestão pública e representação social, de modo a que se compatibilizem eficiência e democratização.

No âmbito do novo instituto da organização social (MARE, 1995), por exemplo, defende-se o controle direto exercido junto aos serviços públicos pelos representantes da sociedade, os quais têm assento nos conselhos de administração e fiscal desses organismos públicos.

De outro modo, ainda como parte do amplo alinhamento jurídico-institucional aos novos preceitos constitucionais vigentes no País pós-88, eles se expressam por meio de novos formatos da gestão democrática das políticas públicas, de que são exemplos os mecanismos descentralizados e participativos gerados pelas reorganizações administrativas das máquinas governamentais (DINIZ, 1997; BENTO, 2003; GRAU, 1998; e PEREIRA, 1999, 2001).

Trata-se de uma realidade cuja análise do cenário educacional brasileiro no limiar do século XXI veio a ser apontada em Wanderley (2000) como vicejante de novos paradigmas de desenvolvimento político-institucional, e por isso mesmo, reivindica o aprofundamento de crítica nos seus argumentos centrais, aqui sendo sugeridos os conceitos de “publicização” e “*accountability*”.

De fato, o cenário reformista assinalado, na tentativa de compatibilizar democratização com o enfrentamento dos problemas das crises fiscais e do padrão de Estado burocrático tradicional-intervencionista no contexto da ordem atual de capitalismo global ensejou a proclamação de novos argumentos organizadores da agenda pública do País.

Assim é que a descentralização, como estratégia a ser perseguida para os avanços que seriam reivindicados nas dimensões de “publicização” (*abarcamento de sociedade civil*) e “*accountability*” (*transparência*) é uma conseqüência da evolução política na busca de formas mais democráticas e da gestão eficazes de governos.

Embasam tais argumentos o entendimento de que a descentralização pode obter um aumento de eficiência, já que as despesas podem se adaptar mais às demandas locais e permitir maior eficácia, transparência e responsabilidade social na aplicação dos recursos públicos.

Destarte, por se verificar no contexto mundial uma tendência dos governos nacionais a descentralizar as despesas públicas e delegar responsabilidades de cobrar impostos e outras receitas a governos estaduais e municipais (PEREIRA, 1995; BENTO, 2003; GRAU, 1998; TENDLER, 1998; e OSBORNE & GAEBLER, 1994), decerto justificar-se-ia a convergência brasileira com tais perspectivas nos termos do programa de estabilização macroeconômica implementado a partir de meados de 1990.

Ressalte-se que as categorias enfocadas despertaram atenção não somente do panorama governamental das transformações institucionais do aparelho do Estado. Mas sobretudo, do debate sóciopolítico acerca dos novos rumos de um projeto de modernidade ocidental balizado pelas influências da globalização; do avanço da tecnologia de informação; da crise de democracia liberal, com acento dado às instituições representativas; e de um mundo cuja vida social passa a ser marcada pela intensa reflexividade no âmago de sociedade civil.

Na história política das sociedades contemporâneas, à medida que as relações sociais foram se modernizando, elas se tornaram marcadamente mais complexas, e os seus sistemas políticos, sociais e culturais podendo ser entendidos como conseqüência de uma diversidade de fatores ou delineados como integrados por uma pluralidade de grupos autônomos, porém interdependentes.

Neste contexto político do enunciado, Gustavo Gozzi (*apud* BOBBIO, 2002, p. 401) aponta traço de relevância nas abordagens relacionadas aos problemas inerentes ao desenvolvimento do Estado contemporâneo a análise da controvertida “[...] coexistência das formas do Estado de direito com os conteúdos do Estado social”.

De modo semelhante, ampliam-se abordagens que exploram as evidências e o encurtamento da relação entre a democracia liberal e o capitalismo. Por conseguinte, proliferam as abordagens empíricas baseadas em elementos de realidades imanentes nos campos da política, da economia e de sociedade, que sustentam a interface dos sistemas econômico e político objetos de controvérsias.

Giddens reconhece que a democracia liberal e o capitalismo estão interligados porque o desenvolvimento econômico amplia as condições de autonomia individual, mas que as transformações sociais e políticas das sociedades operam não somente pelo sentido da riqueza, e também pela natureza da destinação intangível das liberdades humanas.

Diante de tal compreensão, é que no cenário de modernização reflexiva das sociedades ocidentais, abordado pelo autor, tudo parece ser corroborado pelo contexto de uma *sociedade destradicionalizada* que avança na perspectiva do cosmopolitismo⁴³ sob os impactos crescentes dos novos processos complexos do desenvolvimento capitalista global e das inovações tecnológicas.

Giddens, defrontando-se aos quatro ventos de uma “nova época” defensoria de democratização, empreende relevante contribuição teórica deste tema, relacionando-o às mudanças sociais em curso que interferem no quadro de crise de legitimidade do Estado democrático liberal, e que por isso considera fundamental a compreensão do modelo de *democracia dialógica* e de *solidariedade*.

Com efeito, a perspectiva enfatizada é a de que uma nova concepção de relacionamento político entre as esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado se depreende possa ser conectada com a noção da *accountability* na medida em que a *ordem social de reflexividade* pressupõe um espaço público para o diálogo transparente dos assuntos que interessam aos participantes, e que também se volta para estimular a *confiança ativa* e a *tolerância mútua* entre os sujeitos envolvidos, nas bases das quais se estabelece uma nova “*accountability*” da relação democrática.

Na abordagem do autor, a “democratização está ligada à capacidade de vigilância dos Estados e de outras organizações no mundo moderno tardio”, logo, as novas exigências do cenário histórico determinam um novo padrão de organização pós-burocrática que amplie as possibilidades dialógicas.

⁴³ Sobre “cosmopolitismo” veja-se em Bobbio, N. et al. verbete contendo exaustivo inventário explicativo e interpretativo dos significados adquiridos historicamente como parte do discurso político-ideológico. Para esses autores, o termo deriva dos étimos gregos, *cosmos* e *polis*, e constitui “[..] a doutrina que nega as divisões territoriais e políticas (pátria, nação, Estado) afirmando o direito do homem, particularmente do intelectual, a definir-se como cidadão do mundo”(Cf. BOBBIO, N. et al.. “Dicionário de Política”.vol.1, editora UNB, 12ª ed. 2002, P. 293-300/666. Na definição de Giddens, o cosmopolitismo, como um Estado de espírito e como fenômeno institucionalizado, é o elo entre a democratização da democracia dentro do Estado e formas mais globais de interação do Estado com outras organizações (In: Op.cit. p.150).

Essa apreciação, por certo fortalece o aceite crescente do conceito de “accountability” no rol do que Camargo (1999) classificou de “temas globais”, e já não constitui surpresa a tendência do debate político atual de se apropriar do termo para novos desenvolvimentos teóricos nas ciências políticas.

A categoria da *accountability*, a despeito de enfrentar barreiras de compreensão legadas da sua origem anglicana, como da circunstância da notória ambigüidade e fluidez do termo, despontou na linguagem política mundial recente como um conceito de alto poder significativo, tornando-se cada vez mais utilizado tecnicamente nos debates relacionados às crises do Estado de bem-estar social e das instituições democráticas liberais.

Destaca-se a ligação daquele conceito com o fenômeno histórico complexo do reconhecimento de virtualidades no novo padrão de sociedades e Estados nacionais. Fala-se das exigências de Estados nacionais não mais insulados em suas dimensões territoriais, e por isso mesmo são constantemente desafiados pelas perspectivas de novos controles e regulações nos diversos campos do relacionamento inter-Estado/intra-Estado (CAMARGO, 1999).

No mundo atual, inserto à sorte de influências dos novos fluxos de informações e de conversações, todos estão sendo cada vez mais alcançados por fatos transcendentais dos seus próprios limites, colocando-se ao mesmo tempo como fonte de vínculo que correlaciona os próprios fenômenos e que faz com que um ou vários deles apareçam como condição da existência de outros (CAMARGO, 1999).

Neste contexto, a transparência como elemento fundamental de significação da “accountability” exprime mais do que uma condição de sucesso do novo cenário de democratização das sociedades industriais. Na verdade, funciona como argumento-chave de um modelo orgânico baseado em novas formas de cooperação entre os agentes, cuja sustentabilidade do êxito dependerá da confiança entre os parceiros, e esta por sua vez resultando da inteligência das informações de que dispõem e do compartilhamento de valores comuns (GIDDENS, 1996).

A descoberta de vínculos nessa discussão com o tema do controle social constitui um esforço de encadeamento discursivo que condiciona a análise ao aprofundamento de significados adquiridos pelo termo, bem como à exploração de possibilidades de conexões lógicas com elementos importantes de significação atribuídos ao controle social.

Tal como a expressão do controle social, o conceito de “accountability”⁴⁴, do ponto de vista lingüístico, tem seu universo de interpretação formulado a partir de contextos unívocos, formados das relações entre os indivíduos, grupos, comunidades, organizações; de governo(s); inter-Estado/intra-Estado.

Por esse motivo, a existência de relação de contigüidade no plano lógico e dos conteúdos desses elementos indica um universo de linguagem política que pode ser usado como base virtuosa para explicação e interpretação dos fenômenos conotativos de ambas as categorias políticas e ideológicas.

No Brasil, seja na literatura sociopolítica especializada, ou nos discursos oficiais, são cada vez mais freqüentes as assimilações da noção de “accountability”, referindo-se à qualidade ou condição do que é transparente e, portanto, não exprime ambigüidade nas relações sociedade civil/Estado/mercado Diniz, (1997); Avritzer, (1994, 2002); Vieira, (1999, 2001); Nassuno, (1999); Pereira & Grau, (1999); Grau, (1998); Abong, (2002); e Maré (1995).

Pereira (2002), em defesa de uma opção ao Estado burocrático tradicional, considera que, dentre as mudanças de maior relevância a serem operadas no padrão histórico de administração do Estado, sobressaem-se aquelas voltadas ao desenvolvimento de novos mecanismos de “accountability”.

Sustenta o autor a noção de que, no debate político das reformas no aparelho do Estado atual, ganhou força a associação da “accountability” como concepção-chave a tornar o aparelho do Estado mais eficiente e atento aos anseios de transparência perante a sociedade.

Evidentemente, tais formulações produzem avanços políticos que fortalecem a assimilação do termo com toda a sua extensão polissêmica, sendo cada vez mais notórias as ligações que participam da sua re/significação, fazendo referências à formação dos interesses

⁴⁴ Como antes assinalado, o conceito de “accountability” é derivado, no idioma inglês, do termo “account”, sendo este seu elemento morfo semântico principal, fonte de designação e ação, cujas traduções correspondentes na língua portuguesa assumem vários significados: como designativos genéricos, são exemplos de conta, cômputo, razão, causa, relato, e prestação de contas. Provenientes do sistema lingüístico de palavras e locuções com sentidos de ação, processo ou estado, são exemplos: prestar contas, considerar, ter em conta, julgar etc. Desse modo, “accountability” diz respeito à responsabilidade final, tendo em vista que o fato suscetível de descrição ou explicação é a prestação de contas devida à representação hierárquica superior, sempre vinculado a um grau mais elevado de responsabilidade. (MICHAELIS Dictionary UOL).

econômicos, sociais, políticos e ideológicos, enfim, a fenômenos históricos complexos de sociedade.

Dita natureza não pode ser estranhada. Convém lembrar que, a partir dos anos 70, no século passado, com o aprofundamento do debate da crise de governabilidade nos Países centrais, (DINIZ, 1997) novas abordagens da “*accountability*” fundadas na lógica da descentralização de responsabilidades entre as esferas de Estado/sociedade civil/mercado passariam a focalizar os processos de modernização neoliberal dos Estados nacionais, como forma de se contrapor ao imobilismo das concepções estatistas remanescentes do padrão histórico do Estado-social (DINIZ, 1997; AVRITZER, 1994, 2002; VIEIRA, 1999, 2001; PEREIRA & GRAU, 1999; GRAU, 1998; e BENTO, 2003).

É importante notar que a concepção da “*accountability*” também conquistou espaços importantes no debate de democratização, emergindo como possibilidade de superação dos limites do Estado burocrático tradicional, pondo-se alimentando os contextos de redefinição da gestão pública e de suas novas formas de relacionamento democrático com as esferas de sociedade civil e do mercado. (PEREIRA & GRAU, 1999; VIEIRA, 1999, 2000; AVRITZER, 1994, 2002; BEN, 1998; HUNOLD, 2001; e PEREIRA, 2002).

Nesse cenário, pode-se garantir que a noção da “*accountability*” como condição de responsabilidade e transparência nos novos processos da reforma do Estado identifica-se com algumas perspectivas inspiradoras do chamado padrão pós-burocrático. (PEREIRA & GRAU, 1999; GRAU, 1998; PEREIRA, 2002; e BENTO, 2003).

Entre estas, se sobressaem, primeiro, a convergência de partida de que a crise do Estado contemporâneo, em sendo de múltiplas dimensões, representa também uma crise na vertente axiológica da concepção de transparência, inerente à relação sociedade civil/Estado/mercado.

E, como tal, o desenvolvimento do sistema político mais amplo – sociedade civil, democracia, aparelho estatal e sua administração –, além de um imperativo do cenário histórico, responde adequadamente ao marco de referência de uma “nova época” exigente de abordagens inovadoras no trato com a coisa pública; segundo, que o diagnóstico do esgotamento do modelo burocrático tradicional, determinante de processos da gestão pública ineficazes ou do “descompasso” entre Estado / sociedade civil. Diniz (1997) aponta para o

reconhecimento da reforma do aparelho do Estado como mudança preferencial na busca de um novo modelo de “administração gerencial” – ou de uma nova gestão pública – que seja capaz de articular eficiência, eficácia e “accountability” em consonância com o “ethos” público (Diniz, 1997; Pereira & Grau, 1999; Grau, 1998; Vieira, 1999, 2000; Pereira, 2002; e Bento, 2003).

Robert D. Behn defende o “novo paradigma da gestão pública e a busca da “accountability” democrática”⁴⁵ a partir das possibilidades teóricas das transformações na relação política – administração, para dar lugar a uma administração verdadeiramente pública, que seja capaz de conquistar a confiança pública no desempenho governamental por meio de mecanismos inovadores de “accountability” democrática.

Depreende-se da compreensão do autor que o padrão tradicional de administração pública há pouco referido encarregou-se de produzir segregação de responsabilidades entre agentes burocráticos, as autoridades eleitas e os eleitores, a certo estágio que, se de um lado possibilitou se conquistasse crescente racionalidade nos processos administrativos e na articulação entre interesses público e privado, de outra parte, legou um “éthos” institucional e político lesivo em termos de “accountability” democrática.

Na abordagem de Behn (1998), os problemas da “accountability” são discutidos sob a óptica do paradigma da nova gestão pública, o qual enfatiza a capacidade estratégica da administração pública de produzir resultados, a despeito do estranhamento que se possa verificar com a questão da “accountability” política.

Behn (1998) protesta quanto ao menoscabo na dimensão da “accountability” política, e atribui o fato às teses falaciosas remanescentes do caráter “apolítico” no

⁴⁵ Possível interpretação do conceito de “accountability” democrática expresso pelo autor é dada coadunando-se com o contexto proposto desta análise, quanto à superação do trilema democrático entre Estado -sociedade civil - mercado, que se traduz de solução mediadora centrada no interesse público relevante, por meio da qual os atores promovem convergência de interesses legítimos amparados por um ambiente de controle social sobre desempenho governamental. Essa é uma construção que se consubstanciará com a formulação de deliberação pública em Bohman, a ser explorada no próximo capítulo. Para aprofundamento das possibilidades de sinergia que se pode estabelecer entre os cidadãos e os resultados dos governos, vide Behn, Robert D. *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a busca da “accountability” Democrática*. in Revista do Serviço Público, ENAP, Ano 49, Número 4, Out-Dez 1998.

desenvolvimento do aparelho burocrático, consoante são proclamadas pelo debate contraditório do “new management”.⁴⁶

O autor reconhece que a tarefa fundamental exigida dos governos democráticos atuais consiste não somente em propiciar que a gestão pública obtenha os melhores resultados para os problemas públicos, perante a avaliação democrática do eleitorado, mas sobretudo possa também assegurar que o seu alcance se configure dentro de um sistema de ampla transparência e compartilhamento de responsabilidades.

Em Behn, fica evidente a indicação do modelo de “accountability” democrática pressupondo transformações no padrão de Estado burocrático tradicional, na medida em que seu objetivo é o redesenho institucional da gestão pública para ampliar os espaços de aprofundamento de confiança pública nos resultados e na qualidade das decisões governamentais que envolvem a sua obtenção.

Diante de tal abordagem, a “accountability” democrática assim se constitui como arcabouço institucional que permite a defesa do controle social sobre o Estado e o exercício ampliado das liberdades políticas.

A sucessão de análises acentuando a “accountability” como chave promissora no desenvolvimento dos Estados democráticos sugere por seu turno que a exigência do controle social desponta para além da idéia com aquela identificada, sendo um renovado despertar de “sociedade interligada” sobre esta expressão política como traço de uma “nova época” adepta de aprofundamento do diálogo dos assuntos públicos.

Relatos empíricos atuais fazem indicações sobre as possibilidades de modelos pós-burocráticos de reformas no aparelho do Estado produzirem avanços de democratização,

⁴⁶ A expressão derivada do inglês é pertencente ao vocabulário de administração, cuja tradução em português, obedecendo a interpretação de organismos oficiais brasileiros – MARE, ENAP, IPEA etc. - agências multilaterais, e autores nacionais adeptos da sua utilização, significa nova gestão ou novo gerenciamento público. Behn, Robert D. (1998, p. 39), em nota explicativa, admite que “[...] Existem numerosas concepções do paradigma da nova gestão pública. Para a descrição de algumas, ver: Barzelay (1992), Osborne e Gabler (1992), Gore (1993), Borins (1995a; 1995b) Public Management Service (OECD: 1995; 1996) e Thompson 1997. Borins oferece a seguinte definição: “[...] a nova gestão pública é uma nova conceituação da administração pública que consiste de vários componentes inter-relacionados: fornecer serviços de alta qualidade que os cidadãos valorizam; aumentar a autonomia dos gestores públicos, especialmente dos controles da agência central; medir e premiar organizações e indivíduos com base no cumprimento das metas exigidas de performance; tornar disponível recursos humanos e tecnológicos que os gestores necessitam para desempenharem bem suas tarefas; e reconhecendo as virtudes da competição, manter uma atitude aberta a respeito de quais propósitos públicos devem ser desempenhados pelo setor privado, e não pelo setor público”(aspas do autor).(1995a: p.122)

partindo de idéias da “accountability” e do controle social (DINIZ, 1997; GRAU, 1998, 1999; PEREIRA, 1999, 2002; NEUMAN, 2002; AVRITZER, 2002; e BENTO, 2003).

Nesse comenos, é importante deixar assinalado que a difundida defesa de modernização do papel e dos limites de ação estatal, como resposta aos anseios de democratização nos Países de democracia liberal do ocidente, *grosso modo* denota forte convergência com duas importantes perspectivas de compreensão analítica. Uma, que procura focalizar os progressos acelerados ocorridos na esfera de sociedade civil, e como tal, enxerga virtualidade nos movimentos sociais e no protagonismo de cidadania na construção dos espaços públicos, sendo aqueles reconhecidos como instrumentos de consolidação de direitos, assumindo um papel fundamental no desenvolvimento de uma nova institucionalidade democrática. E a outra, moldada pelos ajustes institucionais, que se volta para as exigências do cenário histórico, cujos avanços políticos são associados com os esforços de desenvolvimento de novas formas da gestão pública e de representação social no âmbito da esfera pública estatal, acompanhando a dinâmica capitalista internacional (DINIZ, 1997; GRAU, 1998, 1999; PEREIRA, 1999, 2002; AVRITZER, 2002; e BENTO, 2003).

Com efeito, não parece impróprio que ambas as perspectivas possam reivindicar em função de circunstância legitimamente em comum, a de que o desenvolvimento político se faz exigente de transformações institucionais ambivalentes.

De um lado, das que são indicadas nos mecanismos de “accountability” característicos dos sistemas democráticos, se estes são insuficientes para induzir os representantes a agirem no melhor interesse dos seus representados (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999). Do outro, das que são proclamadas no arcabouço organizacional do aparelho do Estado para aumentar significativamente a capacidade deste de funcionar bem na defesa do interesse público e na promoção do bem comum, na busca de aproximação do ideal democrático que em Putnan se coaduna com a noção de “comunidade cívica” (DINIZ, 1997; GRAU, 1998, 1999; PEREIRA, 1999, 2002; e BENTO, 2003).

Na vertente primeira, há que se destacar as relevantes contribuições teórico-empíricas desenvolvidas por Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin, em *Democracy, “accountability” and Representation* (1999), sobre o difícil problema de avaliar a natureza e o papel da “accountability” na democracia representativa.

Parte importante das expectativas dos autores na accountability está associada às potencialidades de sua noção para a reorganização da democracia, a qual seria viabilizada por meio de novos elementos de representação, responsabilidade, transparência e prestação de contas.

Tais conceitos formam, portanto, a base de suas argumentações sobre as exigências constatadas de novas formas de organização e de regulação política entre as instituições representativas, os governos e os cidadãos.⁴⁷

Segundo os autores,

[...] as democracias não são todas iguais, e a particularidade de seus sistemas institucionais pode ter profundas conseqüências para o desempenho de governo. Assim, [...] o governo pode agir de modo representativo porque ele é responsivo ou porque é accountable. [...] O governo é “responsivo” se ele adota políticas que são reconhecidas como preferidas pelos cidadãos. Ou, [...] o governo é representativo se ele age em função da melhor avaliação conhecida, e se os cidadãos estão suficientemente bem informados, de modo que cada um deles ou a média é mais do que provável alcançar a decisão correta (1999, p. 5; 6; 19).

Tais aportes de fundamentação provenientes das investigações (PZEWORSKI STOKES e MANIN, 1999), não somente procuram situar a discussão da “accountability” como parte do cenário político de recuperação dos desgastes da legitimidade dos sistemas democráticos contemporâneos, mas também se mostram convergentes com o desenvolvimento de processos políticos indicativos das novas possibilidades teóricas do controle social.

⁴⁷ Note-se que ligando esta discussão ao tema da “accountability”, novamente vem à tona na literatura política recente a natureza intrincada do relacionamento do termo ao seu objeto no idioma de origem, seja pela compreensão, seja por sua extensão, e isso é um traço que por vezes obstaculiza o alcance da precisão de sentidos, afora, também, contribuir para o alargamento do campo dos que a utilizam com expressividade de conotação ideológica. Essa é uma circunstância a se refletir na tradução para a língua portuguesa, cuja tendência de ressignificação técnica tem se prestado a variações de sentido, propositais e não propositais, embora possam ser estas comumente distinguidas pela natureza relevante. Quirk (1997, apud SANTOS & CARDOSO, 2001 P.6) compartilha da idéia de que a “accountability” *is a chameleon Word. We all like “accountability”*, *when others are accounting of themselves to us; we are not quite so keen when we are required to account of ourselves to others. At this personal and basic level “accountability” resolves around the relationship between people, the power relations between people at the level of trust between people*. Santos & Cardoso (2001) relacionam as indicações feitas por Quirk para os usos da noção “accountability” com fins de desenvolvimento teórico da política, prescrevendo-lhe no campo da Administração pública para [...] *direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade*. Nesta abordagem, adota-se a linha desenvolvida por Przeworski, Manin & Stokes (1999), na qual resultaram exploradas as múltiplas conexões com os temas de democracia, de representação e responsabilidade políticas, e do interesse público. Para os autores, a concepção de “accountability” é adequada para o desenvolvimento do sistema político representativo, dadas as virtudes inerentes aos seus elementos de significação de transparência, prestação de contas e responsabilidade que contemporaneamente se revelarem essenciais para a realização do ideal democrático.

Nessa perspectiva, o problema da representação política passa a ocupar lugar de destaque no aprofundamento da “accountability”, levado a efeito pelos autores. Fala-se de enfoques que sugerem avanços de novas concepções em torno daquela temática, notadamente quanto às possibilidades de desenvolvimento dos mecanismos de representação em um modelo de institucionalidade democrática, que Przeworski, Stokes e Manin definem como responsivo e “accountable”.

A questão principal de representação ressurgente nas abordagens de reatividade e “accountability” é porque iriam governantes, investidos de seus poderes, agir no melhor interesse de terceiros, de cidadãos, ou pelo menos de cuja notável maioria representem. (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Nesse contexto, Przeworski, Stokes e Manin (1999) ampliam suas incursões dos campos teórico e conceitual para o real, a partir das observações feitas nas realidades contemporâneas de Países com sistemas democráticos bem-estabelecidos e naqueles ainda em processo de desenvolvimento de suas instituições democráticas.

Em análise extensiva de argumentos contributivos e conclusão, os autores procuram demonstrar que há dois grandes ensinamentos emanados de suas contribuições. Primeiro, que os cidadãos não dispõem de informações suficientes para orientar ou julgar governos. Este problema é constituído por uma forma singular da relação de representação, ou seja, os representantes eleitos são governantes. Segundo, a estrutura institucional de governo é fundamentalmente importante e ela não é igualmente acompanhada pelo sistema eleitoral.

A opção inevitável, conseqüentemente, é como desenhar o Estado de maneira que os seus componentes organizacionais controlem um ao outro e faça o conjunto agir em função do melhor interesse do público.

Conforme sustentam, Przeworski Stokes e Manin (1999), “agir no melhor interesse do público” pressupõe, não somente, atentar para a qualidade da representação, mas também estabelecer uma análise positiva sobre o modo como a representação se processa nos cenários de democratização e de modernização dos Estados nacionais.

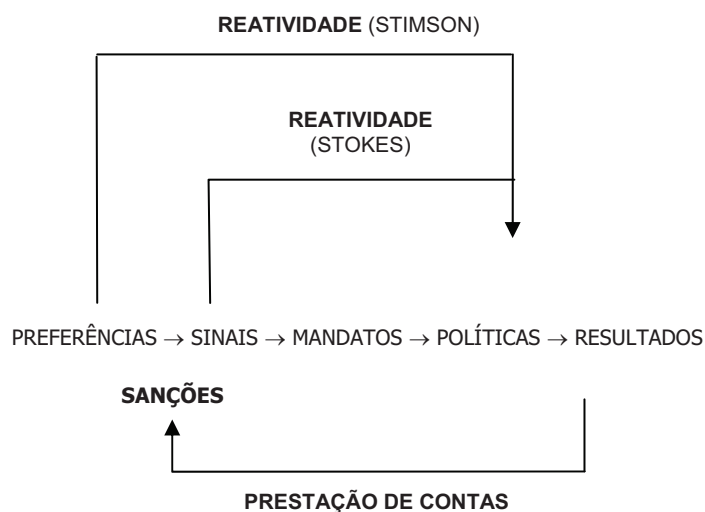
Isso remete à possibilidade de compreensão do processo político cuja formulação dos autores inclui dentre os seus elementos relevantes as categorias de responsabilidade em

Riker apud Pzeworski et al. (1999) e de representação (PZEWORSKI et al.1999), sendo estas ao mesmo tempo inter-relacionadas, de um lado, com a idéia de reatividade, conforme a definem Stimson e Stokes apud Pzeworski et al. (1999); e do outro, com a concepção da “accountability”, por meio da qual os governos realizam a prestação de contas e os cidadãos podem discernir sobre o caráter representativo ou não representativo dos governos, sancionando-os adequadamente (PZEWORSKI et al., 1999)⁴⁸.

De acordo com o esquema sugerido pelos autores (figura1), a democracia representativa caracteriza-se pela complexidade do processo político que a constitui, o qual é composto de fases distintas e coerentemente interligadas, todas reconhecidas como imprescindíveis para assegurar o sistema de representatividade, mas que, na concepção de (PZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999), também se revelam essenciais para referenciar os quadros de reatividade e de “accountability” (PZERWORSKI, 1999).

⁴⁸ Em virtude da confusão que pode ser causada na língua inglesa por conta da fluidez conceitual dos termos *representation*, *responsive/ness*, *responsibility*, os autores advertem para o emprego das acepções que desenvolveram em relação a tais conceitos, fazendo-o sem se descuidar também para o rigor na indicação dos sentidos utilizados pelos autores citados em suas fundamentações. Com isso, não é de se surpreender neste percurso que a tradução de tais conceitos para o português tivesse de enfrentar os inconvenientes inevitáveis, da notória ambigüidade do léxico político assinalado; ou também, das próprias imposições restritivas de categorias gramaticais correspondentes para as significações conexas, envolvendo os idiomas etc., como na situação verificada com o termo *responsive*, cujo adjetivo no inglês pode encontrar significado equivalente no português, como o adjetivo *responsivo*, ou seja, que envolve resposta; mas que o derivado daquele, o substantivo *responsiveness*, nos contextos tratados, não possui derivado equivalente na língua portuguesa, indicando-se na sua falta o substantivo *reatividade*, que significa capacidade de resposta. Retomando-se o escopo desta nota, Przeworski refere-se ao conceito de representação baseando-se em Pitkin (1967), para o qual representação significa “agir no melhor interesse dos cidadãos”. Conseqüentemente, Przeworski define representação como uma relação entre interesses e resultados, envolvendo os sujeitos do processo político complexo. Manin, Przeworski e Stokes evocam as múltiplas interpretações que fazem parte da discussão política daqueles temas, analisando a utilização atual e as designações dos termos afins. Segundo os autores, Dahl apud Manin, Przeworski e Stokes (1999) refere-se a “reatividade” como uma categoria-chave do debate de democracia que pode definir o relacionamento entre governos e cidadãos sendo, permanentemente, orientado pela capacidade de resposta daqueles às preferências destes; Riker apud Manin, Przeworski e Stokes (1999) fala de “responsabilidade”, em cuja concepção identifica a democracia como uma forma de governo na qual os governos são totalmente responsáveis em relação aos cidadãos.

Figura 1: Processo político



Fonte: Przeworski, Adam Stokes, Susan C. E Manin, Bernard, 1999. (In: *Democracy, Accountability And Representation*. p.9.)

Tudo começa com o que Przeworski, Stokes e Manin (1999) entendem como a fase da virtualidade das *preferências*, na qual cidadãos dotados de valores e interesses individuais articulam seus mecanismos de expressão política, e, aliando uma prática reflexiva sobre as realidades segundo as expectativas de cidadania democrática, contribuem para alimentar um quadro com características definidas como a fase de *sinais*, na qual tais preferências passam se traduzir em *mensagens* apropriáveis pelos sujeitos políticos sobre o que aqueles esperam destes ao final de seus *mandatos*. Com efeito, mecanismos como as eleições, manifestações coletivas organizadas, pesquisas de opinião pública, corroboram tais indicativos expressivos da argumentação sugerida.

A fase seguinte, compreendida dos *mandatos*, além de ser constitutiva de materialidade dos *sinais* manifestados durante as eleições, faz a base de confirmação de que um conjunto de propostas escolhidas no “leque de opções” políticas foi adotado.

Novas condições essenciais de representação, conquistadas pela legitimidade da maioria eleitoral, produzirão implicações políticas próprias no âmbito da fase que se sucede, da adoção de *políticas*, tal como o que se verificará com o compromisso de conversão em resultados daquilo que fora proclamado em campanha (PZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Este processo se encerra com a fase dos *resultados*, por meio da qual os eleitores avaliam o que são conseqüências dos mandatos incumbidos, seguindo-se, então, por último, a

aplicação dos mecanismos de sanção ou não de todo o seu desempenho representativo (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

Traço fundamental de interpretação desse processo político é, sem dúvidas, quanto ao caráter ambivalente do modelo, cuja formulação apresenta-se constitutiva da correlação dinâmica de todos os seus componentes centrais com os argumentos de *reatividade* e de *accountability*.

Efetivamente, a compreensão de que o problema da representação exerce um papel-chave para a democracia e a *accountability* levou os autores a teorizarem sobre os possíveis delineamentos das relações de interesses entre os sujeitos políticos, daí vindo a indicar que aquele não é o problema central, pois tão superior a este é a complexidade do funcionamento da representação nos sistemas democráticos.

Segundo a dinâmica do processo idealizado, a existência da inter-relação sinais e políticas é uma circunstância determinante da concepção de *reatividade*, no âmbito do sistema representativo preconizado, podendo significar capacidades de *reação* (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999) ou de *resposta* dos sujeitos políticos incumbidos, conforme indicação de Stokes *apud* Manin, Przeworski e Stokes (1999).

A relação direta de coerência entre a natureza dos consentimentos individuais/coletivos dos eleitores e o retorno das políticas para a satisfação de expectativas destes é condição essencial para reconhecimento do caráter responsivo do sistema de representação, segundo as concepções defendidas por Stimson e Stokes.

Na visão deste último, cujo aprofundamento foi estabelecido incluindo resultados das investigações empíricas nas realidades das democracias latino-americanas, o que distingue o processo representativo é a relação entre mandato e a capacidade de resposta dos seus sujeitos políticos eleitos. Desse modo, há uma relação fundamental entre controle democrático da representação e a natureza da *práxis* política propriamente assumida.

Note-se que os problemas enfrentados na região com os deslizes freqüentes na prática política levando à transgressão dos mandatos, juntamente com a fragilidade do sistema de representação de interesses e a insuficiência de informações de que dispõem os eleitores, segundo Stokes, denotam um quadro constrangedor na qualidade das democracias latino-

americanas, ao mesmo tempo em que restringem as possibilidades do estabelecimento de uma democracia representativa baseada na concepção de *reatividade*.

Esse é um cenário em que Przeworski Stokes e Manin (1999, p. 9) se mostram convergentes para se contrapor à idéia segundo a qual [...] *o governo é “responsivo” (aspas dos autores) se ele adota políticas que são assinaladas como preferidas pelos cidadãos.* (P.16)

Obviamente, por mais simplificada que possa parecer a dinâmica indicada pelos autores, resta claro que o processo político constitutivo das democracias representativas tradicionais funciona de maneira complexa, não se podendo ater exclusivamente na relação entre interesses, mandatos e os compromissos de resposta, mas que, com igual relevância, deve observar para as dimensões essenciais da *transparência e da prestação de contas*⁴⁹ exigidas aos sujeitos políticos incumbidos da promoção do interesse público (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

De fato, reconhecem os autores que duas razões fundamentais assistem ao relacionamento político dos sistemas democráticos tradicionais e podem induzir os governos a se conduzirem de maneira representativa: uma porque eles são *responsivos*, outra porque são *accountables* (transparentes).

Eis que é chegada a discussão das possibilidades teóricas no processo político analisado, da indicação que Przeworski considera essencial para imprimir transformações significativas nos sistemas políticos representativos tradicionais: a dinâmica da representação política inter-relacionada com a concepção da *accountability*.

A preocupação fundamental com a existência de relação entre *accountability* – *representação* levou Przeworski a promover avanços teóricos sobre a democracia como um regime político que pode ser distinguido pela *prestação de contas* entre os sujeitos políticos, com o funcionamento do processo político tendo um papel de relevo, e as eleições constituindo-se de mecanismo indispensável para assegurar a sua efetivação.

Przeworski argumenta que, sem mecanismos adequados de *accountability* para o controle democrático da representação, as potencialidades da democracia como forma de

⁴⁹ Tais noções integram o repertório de definições do léxico político envolvendo o anglicismo da “accountability”.

governo ficam comprometidas na sua estrutura de funcionamento. Segundo ele, se os governantes são eleitos livremente por acolhimento de suas propostas durante as eleições, inclusive recebendo incumbências dos seus eleitores, e posteriormente não às cumprem na execução de seus mandatos, é o caso de funcionar o arcabouço institucional da *accountability* na defesa dos interesses legítimos daqueles que os elegeram.

A análise de Przeworski sobre o panorama recente das instituições democráticas ocidentais atribuiu uma destacada ênfase na formulação que denominou de “concepção *accountability* de representação”, a qual se baseou na profunda inter-relação *accountability* – *representação*.

Na sua visão, as democracias contemporâneas diferenciam-se entre si, e os consensos empíricos sobre os seus avanços já relacionam particularidades dos sistemas institucionais de representação que podem ter profundas conseqüências para os desempenhos dos governos, com reflexos sobre os interesses dos cidadãos.

Przeworski assevera que se os cidadãos são capazes de controlar os governos pela reatividade em relação aos mandatos, eles também podem ser capazes de induzir os representantes a anteciparem os resultados das ações que haverão de representar.

Com isso, Przeworski (1999) deduz que,

[...] os governos são “accountables” (aspas do autor) se os eleitores podem discernir se aqueles estão agindo em função dos seus melhores interesses, e os aprovam convenientemente, de maneira que os que são distinguidos por terem agido no melhor interesse dos cidadãos ganham a reeleição, não acontecendo o mesmo com os que agiram em detrimento dos melhores interesses destes (P. 157)

Neste ponto, é possível perceber que o elemento de convergência entre os autores é quanto ao papel fundamental desempenhado pelas eleições para o desenvolvimento do sistema representativo a partir das ênfases de *reatividade* e *responsabilidade*.

Na realidade, a democracia liberal contemporânea revelou-se intrinsecamente ligada ao seu sistema representativo, cujos fundamentos atuais estão abalados pela crise de legitimidade que afeta suas instituições políticas tradicionais, atingindo conseqüentemente todo o modo pelo qual os governos agem no interesse dos governados.

Diante disso, Manin, Przeworski e Stokes procuram identificar as eleições como um mecanismo essencial de renovação da responsabilidade dependente da aprovação da população mediante o voto.

Obviamente, as possibilidades de transformações no arcabouço institucional da representação tem relação intrínseca com os sinais políticos atuais que se mostram exigentes da recuperação da credibilidade das organizações políticas e, sobretudo, da redefinição dos papéis dos sujeitos políticos da representação, com vistas a induzir os representantes a agirem no melhor interesse dos seus representados.

Assim sendo, os autores chamam a atenção para algo significativo: a indicação de que a democracia representativa conotada com a idéia de responsabilidade traduz a exigência de um processo político caracterizado pela articulação entre resultados e sanções, o que significa atribuir às eleições um papel para além da circunstância do sufrágio eleitoral, passando a configurar espaço político para a efetividade do controle social mediante mecanismos de prestação de contas e responsabilização adequados.

Guiados pela necessidade de explorar novas conexões de representação entre as instituições tradicionais associadas à democracia representativa e o modo como agem os governos, coube a Przeworski desenvolver duas concepções fundamentais sobre as eleições: uma, que denominou de *concepção mandato*, na qual as eleições são vistas como espaço de realização das escolhas políticas dos indivíduos para satisfazerem suas expectativas de bem-estar ou de circunstâncias de julgamento relacionadas ao comportamento político dos candidatos e dos governos. A segunda, definida como *concepção-accountability*, consiste na identificação do período eleitoral com mecanismos por meio dos quais os eleitores avaliam os mandatos findos dos políticos, partidos e governos e os responsabilizam pelos resultados alcançados, decidindo por suas reeleições ou não.

A base de tais formulações reconhece que o Estado democrático liberal, com seus mecanismos ideológicos e administrativos de representação, se constituiu na referência principal das relações políticas de cidadania e dos movimentos de sociedade civil, mas cuja dinâmica institucional da extenuação crescente da capacidade de resposta dos sujeitos políticos incumbentes repercutiu sobre os elementos fundantes de legitimidade democrática.

Assim sendo, o próprio Przeworski reconhece que ambas as concepções ensejam controvérsias. Primeiro, afirma ele,

as eleições não têm a capacidade de obrigar os políticos e governos a implementar as vontades dos eleitores. Segundo, se os cidadãos não possuem informações suficientes para avaliar os governos por seus mandatos, a ameaça de não serem reeleitos é insuficiente para induzir governos a agirem no melhor interesse do público (1997, p. 3-24).

Ante tais argumentações, Stokes (1999, p. 100-130) julga preocupantes os sinais políticos das democracias emergentes, configurando tendências de conservação do monopólio da representação política concentrada em partidos, com isso limitando as possibilidades de sociedade civil e da cidadania na definição da agenda pública.

Ademais, com os registros de severas violações de mandatos nos contextos assinalados, enuncia Stokes não resultar estranho que o papel do Estado constitucional democrático com estes delineamentos enfrenta grandes interrogações para pôr em marcha inovações que permitam à cidadania oportunidades privilegiadas com vistas a influir no sistema político.

Haja vista os indícios de existência de elos frágeis entre as eleições e as possibilidades dos sujeitos políticos basearem suas performances a partir de resultados compartilhados com as expectativas de bem-estar dos cidadãos, Manin, Przeworski e Stokes não têm dúvidas quanto ao papel crucial da reforma institucional para induzir avanços na idéia de uma sociedade democrática com ampla transparência e responsabilidade perante os interesses dos cidadãos, as questões públicas e o bem comum.

À força das idéias apresentadas, de forma resumida, pode-se concluir que se o legado de democracia do paradigma de Estado democrático liberal não se revelou suficiente para sustentar representação, assim mesmo, ainda são razoáveis os delineamentos da democracia como sistema político conducente para a representação, ratificando a tendência teórica da democracia contemporânea de tratar como utópicas quaisquer possibilidades de estabelecer regimes alternativos.

Nesse caso, resta compreendido que tarefa desafiadora no decorrer do novo milênio certamente é reservada ao controle de sociedades sobre o sentido de reforma dos Estados nacionais como parte da busca de opções políticas para a práxis neoliberal.

4.4 As categorias da “Accountability” e da “Publicização” nos novos arranjos do aparelho do Estado brasileiro: ênfase e perspectivas na administração pública

O debate teórico de democracia reconhece como inocultável o fato de que as transições históricas atravessadas pelos Estados nacionais modernos – do Estado patrimonialista para o Estado burocrático e deste para o novo *Estado gerencial* – possam não ter caminhado no sentido de acolher formas mais avançadas de democracia.

Ao lado de tal percepção ampliada nos padrões históricos de expansão da democracia, como contraposição, a relevância da questão do Estado nacional fez surgir correntes críticas voltadas a revalorizar a dimensão política deste na inter-relação sistêmica com a sociedade civil e o mercado.

Foi nesse contexto que se proliferaram as idéias da permanência, dissolução ou reestruturação do Estado nacional (CAMARGO, *et al*, 1999, p. 3) na tentativa de preencher lacunas no debate político-ideológico do cenário da “nova época” .

Por conseguinte, abordagens neoliberais indicaram formas de articulação entre os chamados atores sistêmicos, proclamando novos institutos políticos relacionadas aos pressupostos essenciais de legitimidade, representatividade e responsabilidade da democracia contemporânea.

O crescimento dessa discussão, por certo, estimulou Pereira e Grau a promoverem avanços analíticos quanto ao *desenvolvimento político* que deriva dos processos de reforma gerencial do aparelho do Estado.

Dentre as indicações que fazem, os autores chamam a atenção para o fato de que as idéias de “*accountability*” e *controle social*, ao alimentarem os quadros de referência dos processos de democratização e de reforma dos Estados nacionais, também se revelaram em condições de produzir potentes arsenais teóricos sobre novos princípios gerenciais e de governança democrática. De fato, viu-se um novo norteamento nas agendas públicas com os princípios de transparência e responsabilidade; estimulando avanços na dimensão do *público não estatal*; sob o rompante desafiador do paradigma burocrático tradicional (PEREIRA & GRAU, 1999, p. 15/29).

Segundo os autores, registros empíricos nas experiências de modernização dos Estados nacionais latino-americanos denotam nitidez de influências absorvidas das categorias assinaladas, já partir dos anos 1980, no século XX, com a implementação dos processos de descentralização político-administrativa pelos governos centrais da região, por meio dos quais novos mecanismos institucionais de reconhecimento de cidadania e de ampliação dos espaços de sociedade civil foram configurados.

Em compasso com essa evolução, a “*accountability*” e o controle social por seus atributos cruciantes de democratização divisados são como noções imbricadas na consolidação dos avanços de sociedade civil contra o clientelismo estatal e o modelo de Estado auto-referido.

Ademais, convertidas em ferramentas importantes nos níveis político e institucional para as redefinições empreendidas no padrão de Estado nacional sul-americano, a partir da metade final da década de 1990, fica edivente que, sob o impulso do social-liberalismo, os sentidos daquelas vêm em reforço das exigências de novas abordagens regulacionistas⁵⁰ do Estado capitalista contemporâneo.

Mercê de estratagem para o ajustamento à nova ordem capitalista internacional, na última década do século XX, despontam os arranjos empreendidos mediante processos de reforma do aparelho do Estado em vários Países sul-americanos, com nítidos reflexos estruturais no relacionamento democrático entre sociedade civil/Estado/mercado em suas realidades nacionais, cujo exame empírico a ser explorado no capítulo seguinte são os contextos relacionados aos desenhos da “nova institucionalidade pública” brasileira da Educação Profissional.

A reforma do Estado e a modernização da gestão pública adentrantes na agenda política dos países latino-americanos e do Caribe têm como pano de fundo a ordem

⁵⁰ Farias reconhece que nas duas últimas décadas do século XX, certas abordagens regulacionistas do Estado desenvolvidas na França a partir de 1975 retomaram um novo impulso sob o amparo do arcabouço teórico do social-liberalismo de Bobbio. Segundo a crítica das visões regulacionistas daquele autor, a crise do poder em Bobbio, do fordismo em Aglietta, e do Estado social em Habermas, nas abordagens em termos de regulação “[...] seriam o resultado das transformações da democracia, da técnica e do trabalho. [...] Portanto, todas elas procuram mostrar que, em primeiro lugar, o capitalismo não funciona sempre da mesma maneira, e que este encontra múltiplas soluções para suas dificuldades, ou melhor, que existem diversas reestruturações possíveis por ocasião das grandes crises; em segundo lugar, todo tempo, as escolhas feitas dependem, sobretudo, das formas de compromissos institucionais estatais e contratuais capazes de ser propostos e até mesmo impostos pelas classes dominadas, através dos partidos e dos sindicatos reformistas. Farias, Flávio Bezerra de. O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas. São Paulo. Cortez. 2000. p. 23/116.

econômica e social vigente, apesar de esta ter sido apontada como uma das principais causas pela situação de pobreza e miséria em que vivem milhões de seres humanos da região. (PEREIRA, 2002; GRAU, 1998, 1999).

A defesa de um novo padrão de Estado que tenha como paradigma um desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável, no último quartel do século XX, passou a integrar o escopo de orientação estratégica dos governos nacionais e subnacionais.

A ordem configurada, alicerçada por idéias de origem e tradição incontestavelmente liberais, passa pelo estabelecimento de novas regras de superação do *trilema democrático* de sociedade civil /Estado/ mercado, porquanto vislumbra uma solução de equilíbrio no campo econômico com a ampla conjugação de forças em prol do combate à pobreza e às desigualdades sociais.

Na transição brasileira dos Séculos XX e XXI, o desenvolvimento de mecanismos da *accountability* ganha contornos políticos mais explícitos com os desenlaces da nova Lei de Responsabilidade Fiscal – *Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000* – e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Ambos instrumentos contemplam aspectos inovadores de responsabilização pública (*accountability*), sendo o primeiro, com a adoção de controle fiscal-financeiro mais rigoroso e transparente nas três esferas de gestão estatal – Federal/Estadual/municipal; e o segundo, no âmbito dos papéis instituídos para as agências reguladoras estatais que permite o controle dos serviços estatais pelas esferas de sociedade civil e de cidadania.

Conforme assinalado, o processo político da reforma do Estado concebido e implementado a partir do primeiro governo FHC, como parte de uma estratégia essencial para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia, dentro de uma ordem de capitalismo global e de ajuste estrutural, viu-se contingenciado pelos esforços de redesenho político-institucional e pelos condicionamentos do panorama externo.

De sorte que, a busca do desenvolvimento de uma nova institucionalidade democrática nacional, na visão de Pereira (2002), envolve o desafio crítico de um arcabouço de Estado nacional capaz de articular as novas exigências de uma *gestão pública eficaz, eficiente e accountable*.

Para tal, o modelo de Estado social-liberal é visto como expressão de pretensos méritos para o novo panorama brasileiro, e, diante disso, já não se trata mais de defender ou a supremacia do Estado ou a do mercado.

Nessa contenta, o que importa destacar são as possibilidades da modernização brasileira de se adaptarem às tendências do novo quadro de capitalismo mundial, ao mesmo tempo tendo que conciliar as exigências de aprofundamento de cidadania sob novas bases de institucionalidade pública.

A reconstrução de novas bases político-institucionais do Estado passa a ser compreendida pela idéia de revisão no modelo tradicional da Administração pública burocrática e no padrão de Estado marcadamente intervencionista no setor produtivo; tudo, evidentemente, tendo como preocupação central o fortalecimento do Estado para que seja eficaz sua ação reguladora no quadro de uma economia de mercado.

Disso resulta que a rearticulação entre as dimensões do público – estatal e não-estatal - e o privado na construção de uma nova ordem social compõem, no destaque dos planos governamentais pós-redemocratização, oportunidades estratégicas para a efetiva aproximação entre Estado / sociedade civil .

Pereira (2002) contabiliza resultados da descentralização e da constitucionalização dos direitos de cidadania verificados na região ao panorama de democratização. Trata-se de processos que corroboram no desenvolvimento da *accountability*, vez que e conotada com a perspectiva do fortalecimento da transparência estatal exigida dos governos nacional e subnacionais perante os cidadãos.

Noutra tendência, verifica-se que, não obstante seja esta uma aspiração de sociedade, o olhar crítico da realidade nacional aponta para a relativização dos delineamentos históricos do Estado brasileiro, haja vista seus limites para se ajustar ao avanço capitalista global do novo cenário internacional e a tarefa complexa de institucionalidade democrática do País (DINIZ, 1997; GRAU, 1998; e DAGNINO, 2002).

Não se pode desconhecer, contudo, segundo as indicações de Pereira (2002), tomando por base suas reflexões da transição democrática brasileira, no final do século XX, que a noção da *accountability* a partir desse contexto desponta como requisitada ferramenta para internalização de novos valores políticos na Administração pública do País.

Corresponde a essa inclinação a ênfase atribuída à desestatização para fortalecimento na dimensão do público não estatal, e para o incentivo de mediações orientadas pela idéia de responsabilidade social.⁵¹

O conceito de “*accountability*” emerge, portanto, como concepção central da abordagem para a reestruturação institucional do setor público do País, qualificando o escopo político do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-MARE, na tentativa de colocar o Estado a compasso de uma “nova época” de sociedade mais informada, que clama por transparência das contas do governo, e ao mesmo tempo lhe cobra responsabilidade social e resultados crescentes de eficiência na gestão estatal (CARDOSO, 1998, p. 11).

Na busca de referenciais para configuração de novas esferas públicas, a “*accountability*”, notada por Pereira & Grau (1999, P. 23), teve um cunho de desafiar o próprio paradigma tradicional de administração auto-referida, e o seu objetivo foi o de estabelecer, claramente, na tarefa de reconstrução do Estado, uma correlação positiva com os condicionantes principais da superação da relação *intransparente* entre governantes e governados, tanto quanto com o aprofundamento de mecanismos que se contraponham à incontabilidade do poder político, de que fala Bobbio (2001, P. 29) ao abordar a dicotomia historicamente relevante entre *público/privado*.

É certo que hodiernamente consensos vêm de ser formados a partir da relação com as circunstâncias refreadoras de “*accountability*” política das instituições públicas, tais como as que são causadas pela excessiva discricionariedade da burocracia estatal (BEHN, 1998; HUNOLD, 2001; e MOORE, 2002), ou das que derivam de expressões inibidoras da formação de vontade produzidas por estamentos corporativos de poder, consoante advertiu BOBBIO (2001, P. 29) por meio da dissimulação da “publicização” do poder estatal.

Como se percebe, essas são facetas relevantes na discussão política de “*accountability*” que denotam influências marcantes no conjunto de reformas constitucionais engendradas pelo País, na década de 1990, e que produziram inovações significativas no

⁵¹ Cardoso refere-se a essa expressão para indicar a possibilidade de uma cidadania mais ativa e solidária, que deseja não apenas usufruir de seus direitos mas encontrar espaços públicos nos quais possa exercer seus deveres. Por outro lado, é também uma concepção que procura vincular o Estado e seus objetivos sociais a serem orientados por novos critérios de ação pública que tornem o governo responsável e ativo no processo social. CARDOSO, Fernando Henrique. Notas Sobre a Reforma do Estado In: Novos Estudos CEBRAP. Nº 50, março 1998, pp 5-12.

desenho das políticas públicas, estabelecendo novas tramas no relacionamento democrático entre Estado/ sociedade civil / mercado.

No Brasil, as mudanças introduzidas pela reforma administrativa, tal como figurada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, demarcaram novos contornos na distribuição de poder no interior do Estado e na relação deste com a sociedade civil e o mercado.

No plano econômico, como já se aludiu, o elemento estrutural de destaque é o processo de privatização das empresas estatais, cuja característica essencial consiste na transferência de atividades desenvolvidas pelo Estado no setor produtivo e na prestação de serviços públicos à população, para fins de controle pelo mercado (*Plano Diretor da Reforma do Estado, MARE, 1995, p.12*).

Este fato contribuiu para disseminar novos valores de reciprocidade no seio da sociedade, afetando principalmente as relações de interesses entre o Estado e a sociedade civil, levando à produção de conflitos.

O quadro de referência é compatível com um enfoque criterioso transcendente ao escopo desta análise, e desse modo adentra o caminho que clama por se deter nas questões de natureza econômica, do padrão abolido de Estado empresário, mas fundamentalmente da complexa teia de aspectos políticos e sociais envolvidos.

Neste particular, a conjuntura política dos fatos relacionados com os questionamentos feitos ao programa de privatizações brasileiro deu mostras de críticas desde o seu surgimento, no governo Collor, não passando incólume pelo Governo Itamar Franco, mas que, nos Governos FHC, a elucidação das conseqüências predizíveis do modelo e de seu *modus operandi* ganha ampla evidência empírica, diante dos impactos em sociedade com o aprofundamento das medidas direcionadas à flexibilização dos monopólios estatais, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada, e a efetiva transferência de patrimônio público para a esfera de controle privado.

Foi justamente na linha de “*accountability*” – transparência e prestação de contas – exigida do ambicioso programa nacional que se desferiram em sociedade as opiniões desfavoráveis mais à vista, partindo dos setores restantes de representação política e da sociedade civil do País (OLIVEIRA, 1998, p. 13).

Nos termos do Plano Diretor, são reconhecidas virtualidades nos processos de privatização como condição para o fortalecimento do Estado na função de promotor e regulador do desenvolvimento econômico, daí que se revestiu de crucial prioridade o desenvolvimento institucional do aparelho estatal para o desempenho desse mister.

Com isso ficou visível a coerência inovadora atribuída ao modelo de agências reguladoras com “*accountability*”⁵² pública, na medida em que estas têm por finalidade regular e fiscalizar a produção e a prestação dos serviços públicos privatizados, em conformidade com as políticas e diretrizes dos Governos nacional e subnacionais, resguardando a essência de um serviço que diz respeito à sociedade.

O argumento é de que os serviços públicos privatizados (ex: energia elétrica, telefonia, água etc.) como são de relevante valor social, e que originariamente cabia ao Estado seu provimento, há que se estabelecer uma nova configuração de controle social, de modo que os julgamentos de sociedade possam ocorrer a partir de um aparato institucional de fiscalização manifesto de imparcialidade em relação aos interesses do Estado, da concessionária e dos consumidores.

Ocorre que a circunstância do cenário nacional, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo um papel determinante do rigoroso controle, padronização e transparência nas contas públicas, com prioridade absoluta à geração de superávit primário, ainda que este induzisse a reflexos negativos sobre os investimentos públicos para correção de distorções e ineficiências estruturais dos setores produtivos estatais como parte do diagnóstico do chamado *custo Brasil*, contribuiu para expor as vulnerabilidades econômicas dos negócios e o retorno dos investimentos privados, cujos efeitos tiveram repercussão nas tarifas finais, na qualidade da oferta e acesso aos serviços públicos privatizados.

Deste modo, diante de uma sociedade brasileira cada vez mais exigente com o mercado, decorrente da maior informação no tocante aos seus direitos de consumidor, sobressaem evidências empíricas de uma realidade nacional marcada por conflitos de interesses entre cidadãos-clientes, concessionárias e o Estado, conforme pode ser comprovado com o elevado número de processos ajuizados nos cartórios dos juizados especiais, e os

⁵² Conotada à noção de responsabilidade pública, consiste na obrigação de responder perante sociedade pelas ações próprias ou dos outros em razão dos poderes delegados na execução de serviços de natureza pública.

registros institucionais no aumento da ação fiscalizadora dos Ministérios Públicos federal e estaduais⁵³, tendo como pólo passivo essas concessionárias.

Obviamente, todo esse quadro implica desdobramentos que debilitam o arranjo institucional regulatório traçado pela reforma brasileira, suscitando questões adicionais importantes na mesma linha de argumentação desta análise.

Assim é quanto às observações que podem ser feitas ao funcionamento do modelo sinalizando lacunas de instrumentos de controle social, notadamente quanto à transparência das regras definidas pelas políticas regulatórias, aqui se enlevando os aspectos da tutela dos interesses hipossuficientes em relação aos agentes econômicos cada vez mais fortes; além das que são relacionadas às necessidades de aperfeiçoamento dos mecanismos de consulta pública ao cidadão-cliente e na prestação de contas que deve ao Poder Legislativo.

Para se contrapor ao fluxo dos fatos da conjuntura, na busca de fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado, fica evidente a necessidade de aprimoramentos no quadro institucional delineado, afirmando-se a dimensão essencial da “*accountability*” para o bom funcionamento do modelo adotado, seja como via promissora de ampliação dos espaços de controle social para aumentar a confiabilidade pública no desempenho do papel político-institucional do arcabouço regulatório, seja como forma de os cidadãos-clientes obterem serviços com qualidade, quantidade e comedimento tarifário, ao mesmo tempo em que são estimuladas as soluções de competitividade dos negócios para os agentes do mercado.

Nos âmbitos político e social, seguindo a tendência assimilada no campo econômico, reafirmou-se o paradigma de Estado hegemônico⁵⁴, com o Estado redefinindo o seu próprio papel em busca de assegurar maior capacidade de implementar as políticas

⁵³ No Ceará, a ação fiscalizadora do Ministério Público Estadual detectou conflitos na relação entre o Sindicato dos Eletricitários e a Companhia de Eletricidade do Ceará – COELCE (recém privatizada), face à contabilização crescente de acidentes fatais com trabalhadores da própria empresa ou de prestadoras de serviços, os quais são atribuídos às condições de segurança do trabalho inadequadas e o emprego crescente de técnicas sem a devida observância dos parâmetros de segurança. (*Coelce X Eletricitários: Acordo intermediado*, In: Ministério público em Ação. Revista da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, outubro/dezembro de 2003, nº 4 ano 1.)

⁵⁴ Para compreensão histórica da sociedade brasileira, e os seus respectivos sistemas político e econômico, é importante o entendimento da natureza estrutural de sua formação, cuja concepção do “paradigma do estado hegemônico” significa que na sua estrutura nuclear original foi o Estado, que ocupou a posição de hegemonia sobre as demais dimensões da vida social, sendo exemplo de precedente histórico o do patrimonialismo português. Veja-se, a respeito, a explicação sumária que é oferecida em Política para Políticos. A marca de nascença do Brasil: o Estado organiza a Sociedade. Disponível em: < [http:// www.politicaparapoliticos.com.br](http://www.politicaparapoliticos.com.br). Acesso em 21 out. 2003.

públicas, no que são consideradas condições essenciais de alcance deste objetivo a *accountability* e a *publicização* das ações estatais.

Em relação à primeira, o PDRAE adota como estratégia básica a “descentralização radical” das políticas sociais, preconizando novos mecanismos participativos na gestão pública e a conseqüente redução do espaço de atuação da esfera federal.

O argumento oficial que se extrai é que a centralização das políticas sociais no plano federal, além de se contrapor a imperativo constitucional, guarda resquício com o que Arretche (1996, P. 44) procura desmitificar no debate político de descentralização as associações feitas a *práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas.*

Na busca do paradigma gerencial brasileiro, coube à reforma do aparelho do Estado nacional distinguir o seu foco de atenção para quatro setores fundamentais da Administração pública: os chamados *Núcleo Estratégico, de Atividades Exclusiva;* o de *Produção de Bens e Serviços para o Mercado, e o dos Serviços não Exclusivos.*

O primeiro corresponde ao conjunto amplo das instituições que definem as leis e promovem a sua observância. É onde se cristalizam as decisões estratégicas. Abrange os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e, no Poder Executivo, o Presidente da República, os ministros e todo o quadro de auxiliares e de assessoramento superior direto do chamado “primeiro escalão”.

O *setor de atividades exclusivas* é composto das instituições que executam serviços de competência exclusiva do Estado, em função dos quais têm o poder de regulamentar, fomentar e fiscalizar. São os exemplos de polícia, seguro-desemprego, previdência social básica, assistência primária de saúde pública, controle de meio ambiente, incentivo à educação básica etc.

O *setor de produção de bens e serviços para o mercado* consiste das atividades econômicas lucrativas desempenhadas pelas empresas estatais vinculadas ao setor de infraestrutura, diante do qual o direcionamento estratégico do PDRAE se voltou essencialmente para a privatização.

Os *serviços não exclusivos* jurisdicionam as entidades que desempenham funções públicas compartilháveis com outras esferas institucionais públicas não estatais e privadas, e por isso mesmo são invocados como foco para a realização das dimensões de eficiência e *publicização*.

Esse é um setor em que estratégia de reordenamento institucional identifica potencialidades competitivas perante a ação pública, dado que não existe reserva no exercício de poder estatal, e sobre ele pesam reconhecimentos do extraordinário avanço “colaborativos” entre sociedade civil e o Estado, em que o interesse público seja o elo de conjunção.

Por isso, sustenta o PDRAE (BRASIL, 1995) que a forma de propriedade desejável é a não estatal, haja vista os benefícios advindos da maior autonomia administrativa e da estimulação de mecanismos de controle social com a participação de representantes dos segmentos organizados de sociedade civil envolvidos.

Citam-se exemplos deste setor: universidades, museus, atividades socio-desportivas e culturais; centros de pesquisas, hospitais etc. Aplica-se ainda ao exemplo descrito as instituições de Educação Profissional e Tecnológica, cuja configuração da “nova institucionalidade pública” constitui a essência da abordagem empírica a ser explorada nos próximos capítulos.

Coadjuvando para tal arcabouço, foi autorizado o Poder Executivo – Lei nº 9637/1998 de 15/05/1998 - a proceder à qualificação como organizações sociais instituições de natureza jurídica privadas, sem fins lucrativos, para fins de absorção das atividades descentralizáveis pelo Estado, bem como foi criado o *Programa Nacional de Publicização (sic) do Estado Brasileiro*, destinado a orientar a extinção dos órgãos e entidades potencialmente incursos, além de realizar a absorção de suas atividades por organizações sociais.

Nesse contexto político, o assunto que corrobora a adesão desta análise é quanto à dinâmica da reconfiguração colocada em prática para tais importantes setores da administração pública brasileira sob as novas bases do paradigma técnico-gerencial.

De fato, a característica essencial de acolhimento a que qualquer abordagem destinada à estruturação do Poder Executivo deve se prestar, conforme recomendado por

Behn, são as idéias de responsabilidade e transparência perante os cidadãos, ou seja, na sua formulação a *accountability democrática*.

Diniz (1997, P. 197) reconhece que um exame escrupuloso do cenário histórico precedente à década de 1990 denota no plano político-institucional do País considerável *déficit de accountability* e de *responsabilidade pública*, tendência esta que se fez propagar com os mandatos sucessivos dos Governos FHC.

Constituem exemplos ilustrativos de prática legal-administrativa do Estado, desabonadora dessas noções na esfera política, o número crescente de medidas provisórias editadas e reeditadas, bem como o emprego ilimitado do poder de decreto, demarcando um ambiente constrictivo de debate público, que se somou ao desprezo de projetos nacionais pautados pela agenda pública de cidadania e democratização no contexto do Congresso Nacional.

Se a proposta hegemônica de modernização caracterizou-se pela supremacia nos aspectos técnicos relacionados à consecução de níveis mais elevados de eficiência na gestão dos interesses do Estado ou da coletividade, por outro, ela também se mostrou sem imiscuir-se nas questões relacionadas à cidadania democrática e de justiça social (GRAU, 1998, p.19).

Tal conflito, de aparência político-ideológica identificada com a superação do trilema democrático como parte de solução mercadocêntrica, contribuiu para relativizar avanços de “institucionalidade pública” decorrentes das novas formas da gestão pública e representação social do próprio modelo, afora deslustrar os avanços alcançados para o rompimento das estruturas políticas tradicionais após o início efetivo da redemocratização do país⁵⁵ (ARRETICHE, 1996, p. 31).

O desafio, portanto, é quanto ao potencial de democratização dos novos instrumentos de reforma, e a problemática que importa entender nesta trajetória analítica aponta para a natureza e dinâmica do modelo de “institucionalidade pública” da Educação Profissional. Há avanços que possam ser considerados na vertente de sociedade civil como espaço de controle social? Até que ponto o modelo promove rupturas com o padrão

⁵⁵ Arretche, Marta T.S. desenvolve linha de argumentação no debate sobre a reforma do Estado, procurando desmitificar virtudes no papel da descentralização como elemento articulador de democracia e eficiência nas políticas públicas. Veja, a respeito, In: ARRETICHE, Marta T.S. MITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **RBCS** nº 31, ano 11 junho de 1996.

tradicional burocrático e é ao mesmo tempo utilizado para a “publicização” da Administração pública?

Tendo tais preocupações em conta, é preciso concordar com o fato de que se está diante de abordagem que procura afirmar um novo caráter de relacionamento entre Estado, sociedade civil e o mercado, despertando, como nunca, a necessidade de provê-la de conteúdo.

Há muitas tentativas neste sentido. O acolhimento deste enfoque recupera a noção de “publicização”, e, com base no seu potencial de sentidos, são reivindicadas as influências exercidas sobre as novas lógicas de ampliação do espaço público.

Colocando foco no resgate dos sentidos de *publicização*, o tratamento do tema envolve primariamente uma discussão sobre os seus fundamentos histórico- teóricos, para em seguida incorporar reflexões em torno de suas possibilidades teóricas no surgimento e propagação de novas convicções práticas absorvidas pela reforma da Administração pública brasileira culminantes de fortalecimento na direção do controle social.

São evidências crescentes dessa tendência o despertar para temas e conceitos que apontam para a tarefa de refundar o público por meio da sociedade, desse modo abrangendo um pensamento crítico sobre os novos argumentos de *publicização* que visam a ampliar as formas de propriedade social do patrimônio público e de seu controle social dentro do novo cenário de reformas do aparelho de Estado.

Eis que a análise em torno do tema *publicização* condiz prioritariamente com a procedência de parêntese teórico dos elementos conexos envolvidos na sua significação, tal como a que se verifica com as definições propedêuticas a que os expoentes do debate teórico atual se dedicaram.

Habermas (2003, P. 14/15), nos fundamentos introdutórios da *Mudança Estrutural da Esfera Pública* despontou com argumentos que promovem relevante delimitação conceitual sobre esses termos e expressões, como nos exemplos de “público”, “publicidade”, “opinião pública” e “esfera pública”.

Note-se que a recuperação dos múltiplos significados dessas categorias em Habermas foi parte de uma diligência maior para a compreensão histórica da estruturação complexa do Estado moderno.

Nesse sentido, o esquadramento socioetimológico do autor é pormenorizado com a derivação de tais vocábulos e expressões ligando-se à palavra “público”, sendo por intermédio desta ressaltado o emprego corrente verificado na linguagem política, fruto do legado histórico desde os tempos imemoriais da Cidade-Estado grega, em cuja realidade *a esfera da polis que é comum aos cidadãos livres (Koine) é rigorosamente separada da esfera do oikos, que é particular a cada indivíduo(idia)*. (HABERMAS, 2003, p. 14/15) .

O ponto de partida é a formulação habermasiana em torno do conceito de público, referindo-se ao sujeito da esfera pública intrinsecamente ligado ao fenômeno da opinião pública.

Embasado em inferências empíricas, Habermas desvenda o potencial do emprego desses conceitos, por uma parte relacionados a distintos contextos histórico-sociológicos, e por outra denotando-os diante das apropriações frequentes nos âmbitos do direito, da Ciência Política e da Economia.

Conforme assinalado, o uso da noção de público antecede os tempos modernos mercê do acolhimento nos contextos dos idos da Grécia antiga, por volta do século VIII A.C. com as *pólis* (cidades-Estado) passando pela tradição romana para no curso da história vir a ser absorvida pelo vocabulário político das sociedades modernas e contemporâneas.

A par deste vasto percurso histórico, fica evidente a circunstância de que o termo público que aparece nas expressões “esfera pública” e “opinião pública” não tem sentido que só admita uma acepção, pois, com base em Habermas, é possível se dar a ambos os conceitos pelo menos duas interpretações lógicas. Uma para aclarar a contrastividade antitética de público daquilo que não é público, mas também para estabelecer a oposição com o que é privado.

Habermas inventaria com veemência acepções de *público*, procurando fazê-lo, subsumindo-o ao desenvolvimento complexo da categoria de esfera pública, daí vindo a concluir que *o Estado é o poder público. Ele deve o atributo de público à sua tarefa de promover o bem público, o bem comum a todos os cidadãos*. (HABERMAS, 2003, p.15) .

Para conquistar tal magnitude de reconhecimento como categoria central no ordenamento político contemporâneo, Habermas (2003, P. 17) pesou em favor do termo a reputação adquirida nos vários idiomas pátrios, sendo esta em grande medida estimulada pelos respectivos potenciais germinadores de significação que emanam dos elementos designativos ou de expressão de valor.

Breguez (1999, P. 4), aprofundando as concepções extraídas dos estudos sociológicos exaustivos de Gabriel Cohn⁵⁶, que envolvem a noção de público, estabelece a sua contraposição com as noções de *elite* e *massa*. Segundo aquele autor,

[...] ELITE é a minoria prestigiada e dominante num determinado grupo social ou mesmo País, constituída de indivíduos que detém o poder (econômico, político, social). A noção de MASSA envolve um grande número de pessoas que mantém entre si uma certa coesão de caráter social, cultural, econômico.

A explicitação dessas categorias contribui para denunciar certo comprometimento de valor ocorrente em ambas as definições, pondo no destaque a reflexão estética na contraposição com o conceito de público.

Isso porque, *público*, segundo Antônio Houaiss (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, versão 1.0 5a, Rio de Janeiro, Ed. Objetiva Ltda, 2002) vem do latim *publicu* cujas acepções designativas significam:

[...] o homem comum, do povo, conjunto de pessoas, o povo de determinado lugar, conjunto de pessoas com características comuns; a platéia ou a audiência de um teatro, um espetáculo, um evento esportivo, um programa de rádio ou televisão.

Por outro, como elemento de atribuição de valor na linguagem política quer dizer especialmente [...] *o que é relativo e pertencente a um povo, a uma celebridade; relativo ou pertencente ao governo de um País, estado, cidade; diz respeito ao que pertence a todos; que é aberto a quaisquer pessoas; ou que é sem caráter secreto; é manifesto, transparente ou universalmente conhecido.*

Habermas chama de:

⁵⁶ Em seu livro intitulado *Sociologia da Comunicação*, SP, Ed. Pioneira, 1973, o autor tratou a fundo dos conceitos de Massa, Público e Elite, assumindo a idéia de que a noção de público é inerente às de opinião (no campo da política) e gosto (na área estética). Com efeito, de suas inter-relações resulta o envolvimento da idéia de cidadão.

[...]‘públicos’(aspas do autor) certos eventos quando eles, em contraposição às sociedades fechadas, são acessíveis a qualquer um – assim como falamos de locais públicos ou de casas públicas. Mas já falar de “prédios públicos”(aspas do autor) não significa apenas que todos têm acesso a eles; eles nem sequer precisam estar liberados a freqüentação pública; eles simplesmente abrigam instituição do Estado e, como tais são públicos (2003, p.14).

Diante de tais considerações, convém suscitar significados em voga da idéia de *publicização*, seja como um valor intrínseco regente da ação estatal atuando em favor do resgate da dimensão do público, seja como virtualidade ligada aos novos processos destinados à recaptura do Estado historicamente enclausurado a interesses particulares, corporativos e dos estamentos burocráticos (PEREIRA & GRAU *et al*, 1999, p. 22).

O conceito de *publicização* vincula-se ao amplo universo do discurso político, articulando-se com os universos contíguos, como são os do Direito, da Sociologia e da Economia. Por essa razão, tanto os sociólogos como os economistas e juristas se utilizam com razoável freqüência do termo em suas análises e interpretações de fenômenos históricos complexos da contemporaneidade recente.

Ressalte-se que foi nas Ciências Políticas e no campo do Direito que o conceito de *publicização* conquistou maior notoriedade de utilização, haja vista o fato de ter adquirido progressiva significação técnica por intermédio do desenvolvimento dos estudos políticos e jurídicos com fins teóricos, de que são exemplos as recorrências ao termo presentes nas contribuições relevantes do debate sobre Estado, governo e sociedade.

É importante destacar o fato de que a indicação do conceito de *publicização* para objeto de explicitação correlacionada com o controle social é um recurso analítico adotado que visa a creditar significado valorativo do termo na formação dos conteúdos dessa expressão, a partir da consciência de que o desenvolvimento da idéia do controle social requer como condição o fortalecimento dos processos de *publicização* do Estado.

A relação conceitual e axiológica entre o termo e a expressão se faz importante dado o fato de que o Estado democrático liberal na nova ordem de capitalismo global tem a sua suposta centralidade a favor da sociedade questionada, e, sob este cenário, o que resulta também questionado, coerentemente, é a realidade da própria esfera pública, não somente no Estado, mas também na própria sociedade (GRAU, 1998).

Por conseguinte, faz-se pertinente a argumentação que vincula o desenvolvimento de ambos os conceitos na descrição das transformações econômicas, sociopolíticas e culturais configuradas a partir dos processos contemporâneos de democratização e de reforma do Estado.

Notadamente, sobre estes pesam os enfoques que procuram ilustrar como sendo distintivos de novas abordagens das relações de interesses entre público e privado e na apropriação do patrimônio público para a promoção do bem comum.

Assinale-se que, no debate histórico da contenda jurídica entre o Direito público e o Direito privado, são recuperados argumentos originais do emprego do termo *publicização*, alimentando as mais diversas elaborações doutrinárias da Ciência Jurídica, cuja suscetibilidade de interpretações diferentes fazem parte de exame adiante neste percurso (BOBBIO, 2001, p. 21).

Bobbio (2001, P. 26) comparece novamente a esta análise, desta feita promovendo avanço teórico-conceitual sobre o tema “*publicização*”, ao que o faz circunscrevendo-o na discussão sobre a “grande dicotomia público/privado” na história do pensamento político de sociedade civil e Estado.

Reavendo a trajetória evolutiva do termo, Bobbio (2001) identificou-o com o surgimento da economia política, quando da distinção fundamental entre a esfera das relações econômicas e a das relações políticas passou a assumir posição de destaque no debate político histórico.

Na verdade, essa é uma discussão que se insere na reflexão teórica da crise da democracia no Estado nacional moderno (GRAU, 1998), com raízes no decurso do século XIX, cujo processo histórico veio a ser interpretado como responsável por moldar os novos contornos da “mudança na estrutura social da esfera pública” (HABERMAS, 1999).

Traços de influência nesse mérito de argumentação em Bobbio (2001, p. 28/29) revelam caráter fundante nas discussões envolvendo a essência do poder político diferente do poder privado no cenário das transformações do Estado moderno, produzidas historicamente pelo desenvolvimento da democracia.

Segundo Bobbio (2001, p. 31), *publicização do poder* é expressão constitutiva de processo exigente da decomposição de significados na relação entre *coletivo/individual* e

entre *manifesto/secreto*,⁵⁷ notadamente quando se aprofunda a argumentação daquela sobre a natureza de dois processos que se friccionaram historicamente: o de *publicização do privado* e o de *privatização do público* (BOBBIO, 2001, p. 26).

Depreende-se que o processo de *publicização do privado* em Bobbio (2001, p. 27) nas sociedades modernas equivale ao avanço do Estado na regulação dos interesses privados, aqui englobando os que são oriundos de sociedade civil e do mercado.

Por outro lado, ainda na linha do pensamento liberal moderno, o processo de *privatização do público* constituir-se-ia dos movimentos de contenção dos excessos de ingerência estatal que culminam com a submissão contratual do Estado aos interesses privados.

Nesta análise, reivindica-se a inter-relação das categorias de *publicização* ao tema do controle social, por acreditar-se no seu potencial de articular um quadro de referência que seja passível de aproximação com as novas tendências do Estado democrático contemporâneo.

Destarte, o relevo da questão traduz-se nas possibilidades empíricas de exploração dos vínculos de convergência e complementaridade que o desenvolvimento das várias expressões políticas das sociedades atuais podem vicejar.

A argumentação cujo rigor não se permite a dúvidas no inter-relacionamento de sentidos de *publicização*, com a determinação dos elementos que se organizam em torno do controle social, diz respeito ao problema conceitual e historicamente significativo do controle público do que concerne ao público.

Diante das considerações enunciadas, em Habermas (1999) evidências empíricas conduzem a ressignificação do conceito de “publicização” a partir do advento do fenômeno

⁵⁷ Bobbio reconhece que na trajetória histórica dos processos que implicaram transformações do Estado nacional moderno em suas relações com a sociedade civil e o mercado, o processo que denominou de “publicização do poder” exerceu um papel de destaque sobre aquelas a despeito da circunstância de que o mesmo não tenha se baseado em desenvolvimento contínuo. Para tal, sustenta Bobbio, as dicotomias coletivo/individual, sendo esta enunciada pela indivisibilidade e pela segregação dos interesses do poder, e a manifesto/secreto, relacionada ao princípio de publicidade e visibilidade do sistema político de poder, contribuíram sobremodo para tornar plausível o desenvolvimento teórico em torno da noção de publicização. Para aprofundamento de tais referências ver: BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade Para uma teoria geral da política. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001, p.13/27.

moderno que denominou de *esfera social repolitizada*⁵⁸ emanada da “esfera privada publicamente relevante da sociedade civil burguesa”.

No âmbito dessa compreensão é que também a idéia de “publicização” do Estado nacional moderno se manifesta por meio de instituições estatais e sociais, confiando-se mutuamente em atividades públicas, e assim configurando um complexo unificado de funções não mais diferenciadas.

Para Habermas (1999, p. 177), o grande número de funções atribuídas ao novo Estado-social no início do século passado, o intervencionismo estatal crescente sobre a atividade econômica e a própria natureza do trabalho social legaram para a “sociedade industrial organizada”.

[...] relações e relacionamentos que não podem ser suficientemente bem ordenados em institutos quer do direito privado, quer do direito público; obrigam, antes a introduzir normas do assim chamado direito social.

Evidentemente, esse é um cenário em função do qual duas vertentes importantes do debate intelectual contemporâneo, uma no campo do Direito e outra na Política, despontaram com notável riqueza de contribuições teóricas sobre o tema “publicização”, daí vindo a compor uma base pertinente e imprescindível de compreensão do fenômeno do controle social.

No caso da primeira, conforme se enunciou, foi associada ao Direito, e Bobbio propugna pelo seu enquadramento na contenda da distinção estrutural entre Direito privado e Direito público; a outra, com vínculos na dinâmica histórica do pensamento político sociedade civil / Estado, é apontada como se relacionando com a polêmica epistemológica da relação entre público / privado.

Bobbio, não se descuidou dos nexos jurídicos que são conferidos ao termo, pois ao mesmo tempo buscou ampliar a discussão, aglutinando os desenvolvimentos de

⁵⁸ Segundo descreve Jürgen Habermas, no final do século XIX o chamado Estado-Providência engendrou a repolitização da esfera social, que surge irrefletida à distinção entre ‘público’ e ‘privado’, ao mesmo tempo que o próprio sistema jurídico privado teve de receber um crescente número de contratos entre o poder público e pessoas privadas. Deixa então de existir uma clara separação entre o chamado Estado e a chamada Sociedade, incluindo a economia. Para o estudo mais abrangente, ver Habermas, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R.Kothe. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003. p.170.

significados que se travaram a partir das formulações teóricas nos campos da política e das ciências sociais no cenário do Estado social, descrevendo *publicização* como o

[...] processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil [...] [...] o Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social (2001, p. 27).

Não obstante, em Bobbio, o entrelaçamento dos significados provenientes de campos diversos na concepção de *publicização*, deixa nítido o caráter relevante das conotações política e jurídica que pode ser relacionado ao Estado social do século XX.

Conforme já assinalado, foi um traço marcante no desenvolvimento das relações jurídicas entre sociedade civil/Estado/mercado, no século passado, o processo de crescente intervenção estatal no campo do Direito civil, particularmente evidenciado na esfera legislativa, tendo por objeto assegurar salvaguardas jurídicas dos mais fracos.

O Estado social distingue-se exatamente por controlar e ter ingerência em setores da esfera privada, antes impedidos à ação pública pelas constituições liberais. Daí o fenômeno da captura da sociedade pelo Estado, reconfigurando-se de Estado de direito em Estado Social.

Estas observações, em Bobbio, transparecem não esgotadas, haja vista o reconhecimento do autor quanto à circunstância da [...] expressão “Estado social” (*aspas do autor*) poder ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade. (2001, p. 51) .

É certo que o Estado social, redefinido no seu arcabouço jurídico-institucional liberal, igualmente passou a desconsiderar como atributo de importância na esfera das relações jurídicas a questão tradicional do interesse, fato que pôs em confluência relevante critérios de distinção entre o interesse público, o interesse privado e o interesse social (BOBBIO, 2001).

Com efeito, dadas as circunstâncias da inseparabilidade do relacionamento entre o interesse público e o interesse social, já que o primeiro pode ser confundido com interesses privados, significa dizer que a proliferação da contenda Direito público e Direito privado na

contemporaneidade revelou-se um problema aparentemente sujeito a impasses de compreensão, com reflexos para a significação de “publicização”.

Na verdade os aspectos controversos da discussão denotam a diversidade das transformações induzidas pelos processos de publicização de que depende o desenvolvimento da democracia.

Habermas (2003, p. 106), em defesa da esfera pública democrática, considera que

(...) uma dimensão pública é, então assegurada quando as condições econômicas e sociais oferecem as mesmas chances a todos os critérios de acesso: exatamente conquistar as qualificações da autonomia privada que fazem o homem culto e proprietário.

Neste ponto, Bobbio promove avanços analíticos significativos quando ilustra o papel político relevante do Estado democrático diante dos argumentos da “publicização” do poder, e que, no exame presente, sugere alcançar o controle social.

Segundo o autor, sob o enfoque histórico e conceitual, os significados de tais categorias se fortalecem mutuamente quando relacionados à questão da “publicidade” e da liberdade de expressão da opinião pública exigidas a quem detém o poder político; ou seja, a “invisibilidade” e a “incontrolabilidade” (BOBBIO, 2001) do poder político, que também é público, contrapõe-se à democracia representativa na medida em que contribuem para a dissimulação das decisões e ações que afetam os sujeitos das relações jurídicas.

Assim, o controle do Estado pela sociedade no sentido da república democrática revela-se ambivalente e exigente de sinergia nas perspectivas das categorias assinaladas, pois guarda equivalência ao caráter público daquela, o controle público do poder.

O principal argumento *ad rem* traduz-se no fato de que

[...] é essencial à democracia o exercício dos vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas (BOBBIO, 2001, p. 30).

Há quem julgue haver descoberto uma ligação entre princípio de representação e *publicização* do Estado, como Núria C.Grau, segundo para quem, no avanço democrático contemporâneo,

[...] o fortalecimento da sociedade requer o fortalecimento do próprio Estado. Mas não certamente de ‘qualquer’ (aspas da autora) Estado, e sim de um que realize os valores democráticos e que, reconhecendo suas responsabilidades públicas, também seja capaz de aceitar seus limites (1998, p.15).

Com isso, a autora argumenta que o grande desafio contemporâneo do Estado democrático consiste na sua transformação pela *publicização* da Administração pública, e o ponto de partida para tal é o da esfera pública revigorada.

É assim que controle social e *publicização* da Administração pública despontam como argumentos fundantes na busca de um modelo democrático baseado no avanço sociopolítico e cultural das sociedades contemporâneas (GRAU, 1998).

Na avaliação do cenário político atual, em Grau, as novas possibilidades para a reforma do Estado e a reforma administrativa, a despeito dos descompassos, serão cada vez mais cogitadas pelos ideais de transformações de uma matriz centrada no Estado em uma matriz com fulcro na sociedade.

Nessa perspectiva, a autora recupera a relevância teórica da noção de público, e ao ressitua-la a partir do contexto do debate do novo papel político do Estado democrático, propugna, na interseção dos séculos XX e XXI, a rearticulação das relações democráticas entre sociedade civil /Estado/ mercado, na qual o caráter político principal prevalecente seja o do interesse geral e o bem comum.

Por haver consciência de que a dimensão de “público” no cenário da democratização do Estado pode ser crucial para substanciar as relações entre autonomia social e responsabilidade pública, é que a autora sustenta a necessidade dos processos atuais de reforma do Estado levarem em conta não somente o desenho de organização administrativa, mas que considere também a possibilidade de se colocar como objeto de discussão o próprio modelo burocrático (GRAU, 1998).

Avanços analíticos de Pereira (1999, 2002) e Grau (1998, 2002) acerca do padrão de organização burocrática brasileiro e dos Estados sul-americanos revelam que o cenário de

reforma de Estado configurou tendências de ruptura com o modelo burocrático – intervencionista - clientelista que predominou na Administração pública desses Países, não obstante serem estas reveladoras de sinais claros de manutenção da assimetria entre poder econômico, social e político.

Trata-se de um esforço de aprofundamento empírico dos autores sobre os arcabouços dos Estados nacionais, em cuja análise chama a atenção o desenvolvimento teórico em torno dos projetos de modernização dos Países analisados.

Ressalte-se, a contribuição relevante que é oferecida para fecundar o debate polêmico dos sentidos de relevância contraditórios envolvidos com a mudança dos paradigmas de Estado-burocrático tradicional para o de Estado pós-burocrático.

Nisso contribuiu o cenário de uma “nova época” invadida pela reflexão da ordem internacional destituída do conflito ideológico global da “guerra fria” e da decadência do socialismo real, trazendo para o centro do novo debate político a crise do Estado nacional, refletida na problemática do malogro de credibilidade deste e da ineficiência e ineficácia da ação pública (PEREIRA, 2002).

É motivada por esse espaço de movimentação no quadro das análises críticas do Estado que Grau semeia em favor do desenvolvimento da idéia de “*publicização*” da *Administração pública* dentre os propósitos centrais da reforma administrativa pós-burocrática para ampliar as possibilidades da esfera pública.

A reflexão político-ideológica da autora parte da compreensão de que as administrações públicas dos Estados nacionais e subnacionais devem ser modernas e eficientes para atender os desígnios do novo cenário político e econômico. Daí que dois desafios fundamentais são expressos: primeiro, o da reforma do aparelho do Estado para fortalecer a responsabilidade pública do seu aparato burocrático; e segundo, o da reforma política, para garantir a “*publicização*” do Estado (GRAU, 1998, p. 180/181).

Tudo é parte de uma tarefa afirmativa de direitos republicanos historicamente desafiadora e que por isso mesmo depende da superação de obstáculos críticos relevantes no esforço de reconstrução do Estado democrático contemporâneo.

Desse modo, Grau (1998) relaciona entraves estruturais ao desafio de reforço da esfera pública a partir da concepção de *publicização* da Administração pública que são considerados básicos: a) o padrão burocrático auto-referido; b) a cultura de apropriação do patrimônio econômico público para atender interesses privados; c) a ineficiência da gestão estatal, aqui entendida a falta de regularidade na gestão dos recursos públicos; e d) o déficit de responsabilidade pública perante as realizações do interesse público e o bem comum.

Ocorre que, a tais obstáculos denotativos da crise da democracia no Estado, é adicionada uma tendência prejudicial de sociedades ocidentais, na interseção dos séculos, à difusão negativa dos valores democráticos, mercê das conformações distorcidas nos processos de democratização: a da desvalorização da política perante a opinião pública.

Evidentemente, a abordagem dos problemas assinalados abrange múltiplos aspectos, embora um quadro de referência regional-chave para a sua explicação seja o que é atravessado historicamente pelos Países sul-americanos, no final do século XX, em função de agendas públicas comprometidas com a modernização econômica sem equidade e democracia no contexto da nova ordem de capitalismo global.

Registros empíricos levantados por Grau relacionam a mudança de enfoque para a reconfiguração das agendas modernizantes, indicando potencialidades no arcabouço sociopolítico dos Estados nacionais, levando a autora a descobrir razões para o reenquadramento daquele que chamou de matriz sociocêntrica.

Conforme reflete a autora, há que se transcender a concepção estadocêntrica que dominou todo o delineamento histórico do Estado social, pois as possibilidades existem e o redesenho dos processos de reforma do Estado como uma via possível de aproximação do ideal sociocêntrico deve ultrapassar os próprios limites organizacionais do seu aparelho institucional. Daí que o

[...] enfoque sociocêntrico remete às metodologias de trabalho, com especial atenção à existência de “sensores”(aspas da autora) nas próprias organizações; na instrumentação de estilos de trabalho participativos na gestão, formulação e avaliação das políticas públicas; e no controle pelos cidadãos. Um “Estado Inteligente”(aspas da autora) pressupõe, por sua vez, abertura e adaptabilidade aos agentes sociais, levando em consideração sua multiplicação sob as novas condições sócio-econômicas. Mas a presença desses atributos exige a introdução da deliberação pública e implica, portanto, um modo de organização e de gestão que a possibilite (GRAU (1998, p. 217)

A *publicização do Estado* como parte de uma concepção sociocêntrica implica intervir no padrão sul-americano do Estado corporativo-patrimonialista que contribuiu historicamente para a sua fragilização no exercício das responsabilidades públicas. Traduz-se, portanto, na possibilidade de ser engendrada na Administração pública uma [...]“nova institucionalidade de controle – política, jurídica e social - de modo a introjetar no aparelho público estatal a ‘accountability’” (GRAU, 1998, p. 216).

Dentre as idéias de Grau para que se repense o papel do Estado contemporâneo a partir de uma nova concepção de *publicização da administração pública*, a pesquisadora sugere seu direcionamento orientado a partir de três focos estratégicos.

Primeiro, com o que envolve a renovação do sistema econômico na busca de se desfazer do traço característico do patrimonialismo, viabilizando reformas dos agentes econômicos estatais como públicas e privadas, para revisar práticas da apropriação de recursos da sociedade destinados ao seu financiamento, restabelecendo-se os limites da liberdade e a iniciativa daqueles no novo cenário de competitividade; depois, com a transformação no sistema cultural, que é relacionado aos modelos de organização política, e envolve os sistemas de representação da sociedade para integrar novas formas de intermediação política na abordagem do que concerne ao público.

Por fim, introduziu o que qualificou de *fortalecimento de capacidade institucional do governo*, que visa ao aprofundamento de reformas das instituições públicas, de modo especial, as relacionadas à gestão pública estatal, para atribuir novos valores dominantes e lógicas de atuação a partir dos conceitos fundamentais de *austeridade, transparência, ética e responsabilidade social*.

Nesta retomada da perspectiva do desenvolvimento de publicização no Brasil, reforça-se o vínculo de sua adoção oficial no contexto da reforma do Estado. Assim é que a tarefa de reconstrução do Estado em *novas bases*, com o advento do primeiro mandato FHC, na metade final da última década do séc. XX, conforme notado por Cardoso (1998, p. 6), parte de duas constatações fundamentais compatíveis com um início de ciclo da sociedade brasileira; ou seja, de não mais se poder prescindir do fluxo dos fatos da conjuntura política e econômica atual, que se configurou transformadora do mercado em uma “realidade inescapável”, com as empresas brasileiras tendo que vivenciar uma realidade absolutamente nova, sendo extraordinários os desafios na gestão do negócio e da organização em um

ambiente nacional caracterizado pela abertura e a liberalização. De outro lado, que o arcabouço estrutural do Estado brasileiro, juntamente com os respectivos sistemas econômico e político, nas palavras de Cardoso (1998, p. 7),

há que ser reformulado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menos devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou de minimização do Estado e da ação dos governos.

Obviamente, com tais delineamentos históricos apresentados, um conjunto de reformas no aparelho do Estado brasileiro foi introduzido na agenda pública do País, tendo como eixos principais de sustentação os programas de privatização do setor de produção de bens e serviços para o mercado e o de *publicização*, que fizeram vicejar um novo quadro de relações entre Estado, sociedade civil e o mercado.

Nessa perspectiva, o Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, com aprovações pela Câmara da Reforma do Estado⁵⁹ na reunião de 21 de setembro de 1995 e pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, constituiu-se no seu principal instrumento de implementação, dentro de estratégia que posteriormente foi chancelada pelo Congresso Nacional.

A reforma brasileira circunscreveu-se no contexto da redefinição do papel do Estado no debate político universal dos anos 1990, no qual a crise do Estado contemporâneo foi associada à crise fiscal, ao modelo de intervenção estatal nos sistemas econômico, político, cultural e demais dimensões da vida social.

Foi nesse amplo escopo de reformas que despontou a idéia de *publicização*, como virtualidade política subjacente à formulação do controle social, e de cuja conjunção nos seus fundamentos são associadas influências no quadro teórico alimentador dos novos arranjos institucionais do País.

Coube ao Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRAE assumir a reinterpretção do binômio descentralização /democratização na gestão pública, estabelecendo novas conexões com os argumentos de reforço da esfera pública não estatal levadas a efeito pelas políticas públicas no País, como é o caso da Educação Profissional, de cultura, pesquisa

científica e tecnológica, e de proteção ambiental, a fim de recuperar a perda de credibilidade da instância estatal e ampliar a eficiência e eficácia da ação pública.

Embora no próprio documento oficial atente para a circunstância do processo de *publicização* como sujeito a impasses de compreensão, a estratégia brasileira evoluiu baseando-se na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais [...] *que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado*, sendo chamadas de atividades não exclusivas do Estado.

Conseqüentemente, a implantação desse modelo adquire contornos institucionais mais precisos com o Programa Nacional de Publicização (*sic*), criado pela Medida Provisória nº 1.591, de 09/10/97, depois convertida na Lei nº 9.637 de 15/05/98, que, além de determinar sobre a concepção e funcionamento daquele, também estabeleceu regras sobre a qualificação de entidades como organizações sociais com vistas à absorção das atividades governamentais descentralizadas.

Com isso, é estabelecido um sistema de parceria entre o Estado e a organização social, para fomento e execução dos serviços descentralizados, cujas atribuições e responsabilidades passam a ser regidas pelo Direito privado, e o instrumento de contrato de gestão orientado pelos resultados é fonte asseguradora de financiamento, autonomia administrativa e de efetivo controle gerencial, imprimindo eficiência e efetividade.

Nessa nova configuração, o controle social é instituído, porquanto aquele diploma legal estabelece a participação de 20 a 30% de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto, em seus respectivos colegiados de deliberação superior. Ademais, nas disposições finais da citada Lei, é feita exigência para que o Poder Executivo, na regulamentação do Programa Nacional de Publicização (*sic*) observe como diretriz básica, o controle social das ações de forma transparente.

O Programa de Incentivo às Organizações Sociais do Estado do Ceará, implementado durante o segundo governo Tasso Jereissati (1997-2002), se insere nos moldes conceituais desse novo paradigma político de administração pública, e dentre outras finalidades preconizadas – tais como tornar a gestão das políticas públicas estaduais mais

⁵⁹ A Câmara da Reforma do Estado é composta das seguintes autoridades: presidente, ministro-chefe da Casa Civil; membros: ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, ministro do Trabalho, ministro da Fazenda, ministro do Planejamento e Orçamento, e ministro chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

eficientes e identificadas com a sociedade civil – visa contribuir para o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeados pelo Estado, ao mesmo tempo promovendo a transparência dos recursos públicos.

Especificamente, destaca-se a criação de institucionalidade pública estadual no esteio político desse cenário – objeto da Lei Estadual nº 12.781 de 30/12/97 – conforme se verificou no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, com a criação do Instituto do Desenvolvimento do Trabalho – IDT e do Instituto CENTEX, ambos identificados com finalidades ligadas à área de Educação Profissional. O IDT, como componente do Sistema Estadual do Trabalho, e o Instituto CENTEC, vinculado ao Sistema de Ciência e Tecnologia, com a missão voltada para o desenvolvimento da Educação Profissional e tecnológica.

Com efeito, os Centros Vocacionais Tecnológicos CVT's e os Centros de Ensino Tecnológicos – CENTEC's fazem parte da rede estadual de Educação Profissional e Tecnológica, cuja organização social a que se vinculam, o Instituto CENTEC é constituída de sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, tendo sido qualificado como OS de conformidade com a Lei retrocitada.

Coerente com os argumentos de centralidade do objeto desta discussão, fica ratificada a influência das novas perspectivas políticas da “accountability” e da “publicização”. No redesenho democrático da sociedade, sobretudo quando esta é alcançada fundamentalmente pelas formas inéditas de articulação entre Estado, sociedade civil e o mercado.

Enfim, se este é um cenário em torno do qual é possível se formar novas convicções, tal no ponto de configurar um novo referencial para o fortalecimento de controle social do Estado, também ainda será preciso entender – aí é que está o problema – o significado que se atribuem ao desenvolvimento das liberdades substantivas das pessoas, dos sujeitos sociais, das comunidades e do amplo conjunto das organizações públicas.

Conclui-se com o reconhecimento categórico, em Grau (1998, 1999), sobre o projeto de adesão a uma nova perspectiva sociopolítica comum dos Estados nacionais conferidas a partir das noções objeto de discussão, tudo para atuar em favor do quadro de análise crítica da crise entre o capitalismo e democracia, diante do cenário de uma “nova

época” operante de processos multifacetados e interdependentes em escala global, de que resulta a problemática da legitimação do Estado democrático-liberal.

5 A “NOVA INSTITUCIONALIDADE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL” NO CEARÁ: *delineamentos do exercício do controle social na agenda pública*

5.1 Os novos formatos da EP -Brasil e Ceará, 1995/2002: panorâmica avaliativa

Com o advento da Constituição de 1988, a sociedade brasileira vem experimentando novas expressões coletivas e práticas políticas que dependem cada vez mais da inserção da participação cidadã em estratégias de democratização e de controle social do Estado.

Nesse contexto, aumenta a consciência da renovação da institucionalidade política, despontando no cenário contemporâneo recente, seja como reivindicação de *accountability* diante da esfera pública estatal, quanto de exigência intensiva de cidadania, impulsionada pelo protagonismo político que emana dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Pereira & Grau (1999).

No Brasil, os anos 1990 se distinguiram pela magnitude das redefinições institucionais desenvolvidas para a partilha, entre Estado e sociedade civil, de novas formas de representação social e de gestão pública. Tatagiba (*In: DAGNINO et al, 2002*); Dagnino (2002); e Pereira & Grau (1999).

O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatizando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatizando a questão da eficácia dos resultados. Tatagiba (*In: DAGNINO, 2002, p. 47*))

Por trás dos delineamentos recentes que afetaram o arcabouço estrutural da sociedade brasileira há compreensões relacionando influências significativas, no plano da institucionalidade pública, como parte dos novos contornos político - administrativos da esfera pública estatal.

Primeiro, a vertente política do comando constitucional brasileiro pós-88 que estabelece a descentralização das políticas sociais nacionais para os níveis subnacionais, com exigências da efetiva participação da sociedade civil na sua execução.

Segundo, atuando na mesma direção, a nova linha reguladora da mudança do paradigma burocrático tradicional para o gerencial, adotado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE do Governo Federal, que enfatiza a *publicização* das políticas sociais como exigência de um novo quadro de responsabilidade social do Estado no exercício das funções públicas. Pereira & Grau *et al* (1999), Arretche (1996).

De fato, tais influxos produzidos no contexto pós-redemocratização contêm características essenciais ou duradouras para reforçar asserções difundidas, acerca das relações entre o projeto modernizante estatal e os delineamentos estratégicos dos diversos setores de intervenção social. É neste contexto que desponta a *nova institucionalidade pública* da educação profissional brasileira-EP.

O objetivo desta análise é a caracterização dos principais traços da dinâmica de desenvolvimento da nova institucionalidade da EP, tomando por base os cenários nacional e estadual de implementação do PLANFOR, no período de 1995-2002. Além disso, procura estabelecer a relação entre os resultados gerados e a natureza do desempenho institucional em ambas as realidades, tendo em vista a constituição de um pano de fundo que auxilie o entendimento das potencialidades e limites da complexa estruturação dos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil na formação do controle social.

Na transição dos séculos XX e XXI, o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (Human Development Report - UNDP, 1999) classifica o Brasil dentre os Países de médio desenvolvimento de capital humano, ocupando em 1999 a 79ª posição (IDH - Índice de Desenvolvimento Humano de 0.739) no *ranking* mundial de avaliação da qualidade de vida das populações dos Países.

À parte das críticas que são direcionadas à metodologia da pesquisa de embasamento do Relatório do IDH, por vezes partindo principalmente dos governos, é fato que tal colocação nacional no concerto do desenvolvimento global dos Países remete à face da contradição profunda na articulação histórica entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social do País.

Neste contexto, diferentemente do padrão de desenvolvimento das nações que experimentaram sucessos na conjugação educação/trabalho, a relação entre a educação e trabalho na sociedade brasileira é fonte constitutiva crucial daquela restrição e, portanto, ainda representa um desafio histórico a ser superado.

Não obstante suas iniquidades e contradições, o capitalismo brasileiro apresentou notável dinamismo, sustentado em grande medida por uma concepção restrita de desenvolvimento em que o Estado protagonizou importante papel no fomento da indústria de base e na consolidação de um modelo substitutivo de importações, tornando-os em “carro-chefe” para as transformações econômicas de que necessitavam o País.

Esse é um cenário cujos delineamentos históricos contrastam com a perspectiva do desenvolvimento identificado com um “*processo de expansão das liberdades reais*” SEN (2000, p.17), no qual seus fatores distintivos são as prevalências das configurações sociais e econômicas e os direitos civis.

É por referência a esse traço de realidade social que TELLES (1999, p.19) circunscreve o *déficit de modernidade da sociedade brasileira* relacionado ao movimento e à força política que obstrui os *princípios de uma universalização possível dos direitos na trama das relações sociais*.

Nos anos 1990, convergências empíricas significativas têm conduzido a reconhecer as limitações dos esforços empreendidos pelos governos brasileiros para avançar nas transformações do tecido social nacional, por meio da reforma do aparelho administrativo do Estado.

Sendo assim, esta abordagem, ao se deter na caracterização das virtualidades inerentes às redefinições no campo da educação profissional brasileira, assume a validade do fenômeno da “nova institucionalidade pública” dessa política, fazendo-o, contudo, sem se abstrair dos consensos gerados na discussão dos problemas que lhes são implícitos nas realidades, e como tal, podem contribuir para debilitar os esforços de renovação institucional.

Sob esta linha de consideração à parte, reforça-se o argumento prevalecente da persistência dos elementos de realidades que são associados com a crise no aparelho das esferas estatais observadas; com o padrão na relação Estado/sociedade civil moldada por ambigüidades, dele fazendo parte atributos contraproducentes de tutela nas relações capital –

trabalho, e toda a face distorcida de populismo e “despublicização” dos instrumentos políticos de intervenção estatal. Vem ao caso, também, a vivenciada conjuntura recente de crise na regulação estatal em face do novo modelo de reestruturação produtiva capitalista *vis-à-vis* os padrões vigentes na organização do trabalho e da produção inspirados na convenção do sistema fordista-taylorista⁶⁰.

A retrospectiva das distorções históricas observadas nos modelos de desenvolvimento adotados no País mostra claramente a falta de compromisso político com a valorização dos recursos humanos como fator de produção, e mais ainda, como um investimento realizado pelo País no seu futuro econômico, social, político, cultural e ético.

A centralidade do capital humano no desenvolvimento econômico moderno que marcam o início do século XXI impõe novos paradigmas de competitividade industrial e tecnológico, com reflexos profundos no mundo do trabalho.

Com efeito, surgem também novas exigências em relação ao desempenho dos profissionais. Da força de trabalho requer-se tenha agora um perfil educacional muito mais elevado, para absorver as aptidões representativas dos signos da modernidade: capacidade de raciocinar, comunicar-se, resolver problemas, assumir iniciativas, reeducar-se permanentemente.

Os avanços crescentes de exigências da nova ordem de inserção internacional competitiva estão a demandar dos governos territoriais e da sociedade, no plano do desenvolvimento local, maior flexibilidade e convergência de propósitos essenciais que resultem na ampliação e versatilidade do potencial humano, tornando-o uma vantagem comparativa dinâmica.

No Brasil e no mundo, a realidade atual tem demonstrado que a abrangência das questões referentes à qualificação profissional, reprofissionalização e colocação de mão-de-obra, está a requerer ações eficientemente focalizadas, e de tal envergadura, que não podem

⁶⁰ Sistema fordista-taylorista, também conhecido como sistema de produção em massa, é baseado no parcelamento e especialização do trabalho e na produção de produtos padronizados em grandes volumes. Da parte do primeiro mentor da concepção, o industrial norte americano Henry Ford, refere-se ao princípio racional de produção industrial especializada e verticalizada (ver SANDRONI, PAULO. Dicionário de Economia, São Paulo / SP, Editora Best Seller, 1989); do outro elemento da expressão, é derivada do idealizador, F.W. Taylor, consistindo de um conjunto de princípios e técnicas de organização e gestão das empresas visando a racionalização do tempo e o aumento da produtividade, operando-se na base da segregação de funções e do fracionamento das tarefas e atividades. Vide verbete em Fidalgo F. & Machado, L. – Dicionário da Educação Profissional, Belo Horizonte, Fidalgo & Machado Editores, 2000, p.321).

mais ser empreendidas desarticuladamente por uma ou outra Política Pública, e muito menos pela sociedade isoladamente.

A complexidade dos desafios estruturais brasileiros, seja do ponto de vista econômico e sociocultural, requer a opção por um modelo educacional que seja flexível. Isso se prende à circunstância dos novos currículos deverem atender tanto às exigências do mercado nacional, como às nossas características regionais, além da adaptação às necessidades dos setores produtivos.

A nova formação profissional brasileira de nível técnico pressupõe e almeja que o cidadão ao olhar para o futuro possa traçar um itinerário de crescimento da sua proficiência técnica/tecnológica. A nova política procura estabelecer a educação continuada permanente, como forma de atualizar, especializar e aperfeiçoar jovens e adultos em seus conhecimentos tecnológicos.

Para tanto, os instrumentos legais existentes hoje no Brasil que amparam a nova educação profissional dão a possibilidade de inovações importantes, seja no campo da gestão institucional dos sistemas de formação profissional, seja no campo pedagógico com a flexibilidade curricular, a interdisciplinaridade e a contextualização dos conhecimentos, garantindo a atualização permanente de cursos e currículos e uma oferta de cursos vinculada à demanda dos cidadãos e do mundo produtivo.

A educação profissional, objeto de análise, se inscreve na agenda pública brasileira de consolidação dos avanços constitucionais de cidadania e democratização, e do quadro de transformações políticas, econômicas e sociais verificadas na metade final dos anos 1990, durante os Governos FHC.

De fato, a Constituição de 1988 representa o marco de um novo ciclo de desenvolvimento político e social do País, na medida em que promove a valorização da democracia substantiva, instaurando redefinições nos planos de cidadania e nos padrões de relacionamento entre Estado e a sociedade civil. Sucede-se, portanto, uma mudança notável no trato das reivindicações históricas de sociedade, mediante o acolhimento de novos institutos de direito social, tal como os relacionados com a educação profissional.

Com efeito, a educação profissional deixa de ser reconhecida em meio ao viés de política assistencialista, ou de uma ação estatal difusa voltada para a conformação de

interesses privados das demandas de qualificação profissional no mercado de trabalho, e passa a ser assumida com o caráter de política pública.

A Constituição Federal, em seu artigo 205 reconhece:

...educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Face a tal ditame inovador, reformula-se todo o princípio organizador da educação profissional brasileira, subsumindo à sua conta uma nova lógica formal que proclama a construção de uma institucionalidade pública apreensória de cidadania e da incorporação de novos atores à arena política.

Nesse movimento, o desenlace infraconstitucional para alavancar a nova educação profissional revela-se instrumentalizado por distintos aparatos jurídico-organizacionais. De um lado, com a sua base institucional fincada no Sistema Nacional de Emprego - SINE, ligado ao Ministério do Trabalho⁶¹, e contando com o apoio do Fundo de Apoio ao Trabalhador – FAT, instituído pela Lei Federal nº 7.998 de 11/01/90. De outro, no âmbito do Ministério da Educação, com o advento da nova LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, atual Lei Federal nº 9.394/96 que ao estabelecer o aprofundamento da educação básica e do ensino médio para a preparação com vistas ao mercado de trabalho e a cidadania, também dispõe que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” (art.39).

Essa é a complexa base do arcabouço institucional que circunscreve a educação profissional brasileira na transição dos séculos XX e XXI, por meio da qual emanam redefinições que a contextualizam para além da convergência dos direitos do cidadão à

⁶¹ Na prática, a qualificação / requalificação profissional assume um papel de sub-componente de ações previstas no Programa do Seguro-Desemprego, no âmbito do SINE, juntamente com a intermediação; seguro desemprego; Informações sobre o mercado de trabalho; e apoio operacional ao PROGER. O Sistema Nacional de Emprego – SINE foi instituído pelo Decreto nº 70.403, de 8 de outubro de 1975, e tem como órgão de coordenação e supervisão o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio do Departamento de Emprego e Salário. Tem por fundamento a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Brasil, que trata da organização do serviço Público de Emprego. RELATÓRIO GERENCIAL DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR: exercício de 1999. Brasília: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Secretaria Executiva 2001. 110p.il.

educação e ao trabalho, posto que se revela matriz da perspectiva de um novo paradigma de institucionalidade pública.

É nesse contexto que os novos arranjos organizacionais engendrados a partir de 1995 mantêm uma interação com o modelo delineado e reforçam a adoção de estratégias do Governo Federal como resposta às características básicas que a *laborabilidade* ou a *trabalhabilidade* vêm avocando no cenário econômico recente.⁶²

A realidade institucional da vida pública brasileira do último quinquênio do século XX foi marcada por evidências que levam à conjugação crescente de instrumentos de intervenção estatal, com estes inovando em princípios, conceito e metodologias, mas cuja influência em campos distintos é fundamentalmente regulada por uma lógica governamental estratégica de ajustamento aos cenários históricos que lhes afetam.

Assim se passa em relação ao contexto de redefinições estatais verificadas, numa vertente, com a concepção política do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR (Resolução CODEFAT nº 126/96 aperfeiçoada e consolidada pela de nº 258/00), ligado ao então Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, cuja abrangência é voltada para o nível básico, e sua modalidade de educação não formal não está sujeita a regulamentação curricular; na outra, com o Programa de Reforma da Educação Profissional - PROEP, vinculado a então Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação (Portaria MEC nº 1.005/97), com a competência de implementar o novo modelo institucional e pedagógico do ensino profissional de nível técnico.

Desta maneira, o quadro assinalado se identifica com o paradigma educacional influenciado profundamente por uma lógica de investimento na formação de recursos humanos orientada para que se aumente a produtividade da economia, por cuja opção impõem-se desafios críticos de institucionalização democrática, principalmente, quando aquela é proclamada fonte de aproximação fundamental do bem-estar social.

⁶² Segundo o Ministério da Educação, os conceitos de laborabilidade e trabalhabilidade (sic) fazem parte de um novo paradigma pedagógico na educação profissional que é raiz subjacente do conceito de competência e reposicionamento do currículo educacional. [...] De acordo com esse paradigma e como resposta ao novo perfil que a laborabilidade ou a trabalhabilidade vem assumindo, o foco central da educação profissional transfere-se dos conteúdos para as competências. Não se pode tratar da educação profissional sem referência à trabalhabilidade, desafio maior de um tempo em que a globalização e a disponibilidade de ferramentas tecnológicas avançadas, rápida e continuamente recicladas ou substituídas, determinam que produtividade e competitividade são condições de sobrevivência e, portanto, palavras de ordem nos negócios e empreendimentos produtivos contemporâneos. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Educação profissional: referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico. Brasília. 2000. p. 9/136.

A despeito do caráter político-administrativo ambivalente na “nova institucionalidade” configurada, neste percurso o enfoque se volta para os delineamentos empíricos verificados a partir da implementação do PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador⁶³.

Isso implica aprofundar o exame sobre as circunstâncias da efetividade social e dos mecanismos de controle social desenhados para a qualificação profissional, no âmbito do sistema trabalho, reservando uma atenção central para os que são relacionados às novas formas de gestão descentralizada e de representação social adotadas por aquele instrumento de política pública.

O PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador foi instituído pelo Governo Federal, já no início do primeiro mandato do Governo FHC, em 1995, tendo à frente na sua formulação e implementação a então Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR⁶⁴ do Ministério do Trabalho.

Compondo um dos 42 projetos estratégicos do Plano Plurianual 1996-2000 *Brasil em Ação*⁶⁵, o PLANFOR transformou-se num dos principais mecanismos da Política Pública do Trabalho e Renda - PPTR do Governo Federal, por meio de ação voltada para instrumentalizar à integração do trabalhador ao mercado de trabalho, e o fomento à ampliação de sua empregabilidade, produtividade e renda.

⁶³ Sobre o Plano governamental em comento ver Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Conhecendo o PLANFOR. Fundo de Apoio ao Trabalhador – FAT. Brasília, SPPE, 2001, 23p.

⁶⁴ Nova reestruturação das competências ministeriais no início do segundo Governo FHC, por intermédio do Decreto nº 3.129, de 09/08/99, redimensionou o papel dessa Secretaria, transformando-a em Secretaria de Políticas Públicas e Emprego, ficando o posicionamento estratégico da educação profissional, no organograma do Ministério do Trabalho, rebaixado para Departamento de Qualificação Profissional - DEQP, porquanto esse teve a função governamental do emprego alçada de reconhecimento político-administrativo, com isso passando a se denominar Ministério de Trabalho e Emprego – MTE.

⁶⁵ O Plano Plurianual para o período 2000-2003 – “Avança Brasil” renova o compromisso sistêmico do PLANFOR com as diretrizes estratégicas e os objetivos do Governo Federal, tal como os relacionados à consolidação da estabilidade econômica com crescimento sustentado; a promoção do desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; o combate a pobreza e a promoção a cidadania e a inclusão social. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, [...] o Plano Plurianual foi construído em consonância com a política de estabilidade fiscal do Governo. O Cenário macroeconômico que serviu de base para a elaboração do Plano estava rigorosamente ajustado ao programa de ajuste fiscal traçado pela equipe econômica para superar a crise financeira interna e externa. Com base nesse cenário, foi fixada a disponibilidade global de recursos para os quatro anos do Plano.”BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. O Desafio do Planejamento Governamental. Brasília, outubro-2002, p.29/86.

Em sua etapa seguinte, encampado pelo Plano Plurianual 2000-2003 “Avança Brasil”, o PLANFOR integrou um conjunto de 365 programas governamentais, com seus objetivos, indicadores, ações, metas físicas e alocação de recursos dispostos em consistência com as mudanças introduzidas pelo Plano Plurianual que estabeleceram a integração conceitual e metodológica entre as áreas de planejamento e orçamento, e levou a conferir realismo e seletividade estratégica à elaboração dos programas. BRASIL-MPOG (2002, p.30)

Eis um esforço governamental categórico para colocar a “nova institucionalidade pública” da educação profissional no diapasão de responsabilidade em relação aos objetivos públicos e à ação social do Estado, mas cujos delineamentos desse novo arcabouço político enfrentaram dificuldades para se ajustar a uma nova lógica de democratização na governança estatal e à necessidade de dar respostas nos planos social e político.

O PLANFOR foi desenvolvido com o objetivo de garantir uma oferta de educação profissional permanente como direito do trabalhador e componente básico do desenvolvimento sustentado com equidade social.

Desse modo, o Plano teve o escopo de intervenção estatal diversificado para contribuir com vistas à redução do desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa – PEA; o combate a pobreza e a desigualdade social; e a elevação da produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo da economia nacional. MTE/SPPE (Guia do PLANFOR 2001, p. 6).

Para a consecução desses objetivos, segundo a SPPE/MTE, coube ao PLANFOR a meta de:

... construir, gradativamente, oferta de qualificação suficiente para atender, anualmente, pelo menos 20% da PEA (População Economicamente Ativa) que soma perto de 72 milhões de pessoas, maiores de 16 anos, ocupadas e desocupadas, no setor formal e informal” MTE/SPPE (Guia do PLANFOR 2001, p. 6).

Diante da amplitude da demanda social do mercado de trabalho, fica evidente que o desafio crucial do PLANFOR revelou-se, portanto, de caráter quantitativo, posto que expandir as oportunidades de educação profissional a um segmento mais amplo e representativo da população trabalhadora envolve a distinção de grupos de público-alvo prioritários, que por sua vez se torna exigente de critérios de definição de vulnerabilidades por razões de pobreza, baixa escolaridade e fatores de discriminação no mercado de trabalho.

Nessa ordem, duas razões de instrumentalidade técnica assistem em convergência com a lógica estratégica governamental e se manifestam subjacentes com o princípio de focalização: primeiro, ante a premissa de tornar factível a universalização do direito de cidadania à educação profissional para um público demandante de que é parte legítima no dever ético, político e constitucional dos governos nacionais; segundo, em face da compreensão de que a focalização dos grupos assinalados potencializa uma maior integração entre os mecanismos do FAT, especificamente, da qualificação profissional com a intermediação, o crédito popular e o seguro-desemprego.

À parte das controvérsias suscitadas no mérito dos critérios definidos, tidos como condição básica para estabelecimento do acesso ou permanência dos cidadãos no mercado de trabalho, o fato é que observações na realidade tanto aduzem para questionamentos extraídos da complexidade operacional na discriminação e seletividade dos públicos eleitos, quanto advertem em relação aos reflexos negativos que adviriam no interior do processo de construção dos mecanismos de controle social preconizados pelo Plano.

Diante disso, a tendência da análise é de articular elementos derivados da observação nas realidades do objeto, os quais são passíveis de fornecer evidências importantes dos avanços e restrições na consolidação do arcabouço institucional configurado, de modo a relativizar e colocar em perspectiva as influências do fenômeno da “nova institucionalidade pública da EP” no País.

Note-se que o PLANFOR, por conta dos objetivos ambiciosos assumidos nos moldes de política pública, foi estruturado em três eixos fundamentais: *avanço conceitual; articulação institucional e apoio à sociedade civil.*

O primeiro identifica todo o escopo da intervenção sistemática com uma nova concepção metodológica e operacional da educação profissional, para que seja capaz de satisfazer seus referenciais éticos e políticos.

O segundo, referência básica deste esforço reconstituente do tema e objeto de exploração empírica, que:

[...] significa construir e consolidar uma nova institucionalidade da EP no País, promovendo ao mesmo tempo, a inserção e a contribuição do PLANFOR no quadro das políticas públicas do País. A construção de uma nova institucionalidade da EP implica mobilização e fortalecimento de novos

atores sociais, consolidando e integrando uma rede nacional de EP (REP) para atuar na qualificação permanente da PEA, em bases participativas e descentralizadas.

O terceiro indica a diversificação e ampliação das ações do PLANFOR para apoiar outras iniciativas de sociedade civil que não seja só a modalidade de cursos e treinamentos, mas assessoria, extensão, pesquisas e estudos, com foco na redução das vulnerabilidades do acesso ao trabalho. MTE/SPPE (*op. cit.* p.11/13).

A diversidade de demandas surgidas no mercado de trabalho do País, no cenário dos anos 1990, tal como verificada com os contingentes crescentes de trabalhadores no setor informal e de trabalhadores por conta própria; dos trabalhadores demitidos durante a reestruturação produtiva da indústria de transformação; e do grande número de jovens procurando o primeiro emprego, agrega maior complexidade nos esforços de superação dos níveis de vulnerabilidade social do mercado de trabalho brasileiro e torna a expansão do sistema de formação profissional um processo exigente de efetividade nos seus resultados.

Nesse sentido, a estratégia governamental, no âmbito do sistema trabalho, estabeleceu a médio e longo prazo para o PLANFOR uma meta global de oferta de EP suficiente para qualificar, a cada ano, pelo menos, 20% da PEA maior de 16 anos – idade mínima aceita para o trabalho. Esse percentual, de *per si* limitado na perspectiva do esforço de universalização do direito à EP, revela-se insuficiente sob as circunstâncias de pressões conjunturais de curto prazo do mercado de trabalho, e a própria SPPE reconhece que é o “*mínimo necessário para garantir, de cinco em cinco anos, uma chance de atualização profissional para cada trabalhador, o que ainda é pouco no mundo de hoje, com mudanças tão rápidas.*” MTE-SPPE (*op. cit.* p.8).

Com tais condicionantes, são inocultáveis os sinais de que, já no horizonte de médio prazo, sua base conceptual e as perspectivas de autodeterminação democrática do Plano ⁶⁶ HABERMAS (2002, p.167), enfrentariam críticas no que concerne ao potencial para

⁶⁶ Segundo Habermas, o conceito de [...] autodeterminação quer dizer participação homogênea de cidadãos livres e iguais no processo da tomada de decisões e da legiferação, o que muda com a democracia, em primeira linha, são a espécie e o exercício da soberania interna. O Estado democrático de direito revoluciona o fundamento da legitimação do poder. Para o autor, “[...] a reivindicação da autodeterminação só pode ter como conteúdo imediato a concretização de direitos de cidadania iguais para todos”. Além disso, a leitura de Habermas em torno do conceito envolve a idéia de “[...] inclusão com sensibilidade para as diferenças”. Habermas, Jürgen. A Inclusão do Outro estudos de teoria política. Edições Loyola. São Paulo. 2002. p.165/390.

a realização dos direitos de cidadania, aqui traduzidos no acesso a cursos formatados segundo os focos de interesses do seu público-alvo.

Para além disso, conspiram contra a legitimidade e a sustentabilidade do modelo instituído, os desvirtuamentos na regulação da política pública, por ser de base infra-legal, cujas pressões e conseqüências remetem a situações de conflitos e admoestações de parte dos setores de sociedade civil e políticos envolvidos. (TCU, 2002, p.5/21).

Em reforço do contexto precedente, CASTRO (1997), diante da enorme clientela potencial para os programas de qualificação profissional na América Latina, aponta sérias dificuldades dos Governos em implementarem programas focalizados na perspectiva da redução da iniquidade dos sistemas. Para o autor, há sinais de incapacidade funcional dos sistemas e isso se reflete na “falta *pontaria dos cursos*” para “[...] *formar a pessoa certa na ocupação certa e na hora certa*”.⁶⁷

Noutra vertente, CUNHA (2002) comparece com a idéia de que o planejamento da educação profissional baseado na demanda, conforme adotado no PLANFOR, tem sido alvo de recusa por produzir desinteligência no sistema, porquanto, demanda e oferta não deveriam ser apreendidas como domínios autônomos em relação as dinâmicas da economia. Recomenda o autor que [...] *no dimensionamento de cursos de educação profissional deveria ser levado em consideração o movimento de cada setor econômico, cujas dinâmicas são distintas*.

De certo, essa é uma circunstância que levou o autor a relacionar o fenômeno verificado na avaliação do Plano, da [...] *procura recorrente de cursos, um depois do outro, de conteúdos não cumulativos, pelas mesmas pessoas*, como reflexo da concepção equivocada de uma demanda distinta da configurada pela realidade (CUNHA, 2002, p.18).

Estes pontos truncados no propósito de avanço conceitual do PLANFOR, conforme transluzem as abordagens dos autores, chamam a atenção para o quadro de dificuldades que é repercussivo na dinâmica do sistema de democratização da política pública.

Ou seja, as formas de ocupação do espaço público, tendo sido originárias da organização focalizada em grupos restritivos e do desenho formal tripartite, revelam-se

⁶⁷ Sobre esse enfoque de realidade ver Castro, Cláudio de Moura. Será que sabemos como Treinar os Desempregados? In: *Emprego e Relações de Trabalho Seminário Internacional sobre Emprego e Relações de Trabalho*, 7 e 8 de abril de 1997. Brasília, FUNAG, 2000, p. 357/452.

configuradas pelas condições funcionais inadequadas para gerar fluxos democratizantes, tal como as ditadas em Avritzer (*apud* VIEIRA, p.232), pela *falta de democracia conectada com equidade*, e pelo padrão societário hegemônico neocorporativista.

De acordo com o balanço oficial⁶⁸ divulgado sobre os principais resultados acumulados do PLANFOR, durante as vigências dos Planos Plurianuais denominados 1996-1999 *Brasil em Ação* e 2000 – 2002 *Avança Brasil*, ou seja, no período de 1995 a 2001, foram qualificados 14,9 milhões de trabalhadores, com investimento de R\$ 2,3 bilhões do FAT.

São constatáveis avanços nos aspectos quantitativos do PLANFOR, ainda que circunstâncias adversas observadas na realidade social do mercado de trabalho no País reclamem desafios maiores do potencial do Plano para ampliar a equanimidade do sistema.

Quando se compara os resultados do PLANFOR, entre os anos de 1996-1999, verifica-se que o número de trabalhadores qualificados pelo Programa que era de 1,3 milhões de pessoas, e representava 1,7% da PEA brasileira, estimado em 74, 1 milhões de pessoas, segundo cálculo do IBGE, elevou-se para 8,3 milhões de treinandos em 1999 (ver quadro a seguir) o que significou uma participação de 10,5% na PEA, em 1999, calculada em 79,3 milhões (PNAD, 1999).

Quadro 4 - Plano de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR
Comparativo dos resultados alcançados em relação a PEA/BR
1996/1999

ANOS	PLANFOR TRAB. QUALIF. (MILHÕES)	% B = A/C	PEA/BR ABS. ^(C) (MILHÕES)
1996	1,3 ^(*)	1,7	74,1 ^(**)
1999	8,3 ^(***)	10,5	79,3

Fonte: PNAD/IBGE, 1995, 1999. Mensagem ao Congresso Nacional. Presidência da República, 2002.

^(*) Refere-se ao acumulado 1995/1996

^(***) refere-se ao acumulado 1995/1999

^(**) refere-se a estimativa do PNAD/ 1995.

Contudo, o simples cotejo da meta global compromissada do PLANFOR – 20% da PEA - com os resultados efetivamente alcançados deixam claro que o Plano atingiu praticamente a metade do que foi previsto, fato que de um modo pode advertir para a real

⁶⁸ Para um exame mais detalhado dos resultados alcançados pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR ver Brasil. Presidente. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura. Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo. Brasília. 2002. p. 167-171/560.

prioridade estratégica conferida à Política Pública, tanto quanto pode suscitar limites de capacidade institucional para engendrar resultados em meio às adversidades dos cenários.

Tais considerações remetem a uma outra particularidade do enfoque que se propõe e que diz respeito à forma de conceber a questão da *articulação institucional* preconizada pelo PLANFOR, de que é parte nos processos de redesenho e mudança institucional para levar adiante a idéia do controle social.

Cabe entrar nos pormenores da estruturação da nova base de institucionalidade pública para a educação profissional, cujos aspectos dignos de nota são os mecanismos de financiamento do FAT conjugados com aportes de recursos financeiros das parcerias e o controle social da política pública estruturado a partir de um sistema de gestão e de representação dos interesses da EP nos moldes descentralizado e participativo.

Observou-se que a principal fonte de financiamento do PLANFOR é o FAT por intermédio dos recursos alocados na rubrica de “qualificação profissional”, vindo em seguida às dotações do Orçamento Geral da União (OGU) e as contrapartidas dos fundos públicos subnacionais e privados de instituições parceiras.

Em consonância com a lógica estratégica e operacional estabelecida pelo PLANFOR, os recursos são descentralizados aos Estados, ao Distrito Federal ou a Parceiros nacionais/regionais não-governamentais mediante convênios firmados com o CODEFAT e o MTE.

Para tanto, a efetividade desses instrumentos de vontades institucionais fica condicionada pela exigência legal da contrapartida dos conveniados, cuja definição do percentual segundo a SPPE na média tem se situado em cerca de 20% do total pactuado.

A despeito dos limites de concepção, essa sistemática evidenciada teve grande influência na maior universalidade e capilaridade alcançadas pelo Plano, porquanto contribuiu de modo decisivo na ampliação do leque de público atendido, e ao mesmo tempo estimulou o desenvolvimento e a diversificação geográfica de uma rede nacional integrada de educação profissional.

Na verdade, o plano funciona sob uma lógica ambivalente. Primeiro, incentiva parcerias, celebrando convênios de cooperação técnica-financeira com instituições que podem

contribuir para a expansão da oferta e a inovação do conteúdo da educação profissional no País. Segundo, atua em favor do escopo de um novo sistema público de emprego, buscando incrementar um número maior de trabalhadores treinados e desenvolver a capacidade institucional de controle local das políticas setoriais, a fim de melhorar a qualidade da força de trabalho, aumentando as chances de obter e de manter trabalho.

Para garantir logicidade de controle social no modelo três mecanismos distintos fazem-se essenciais: os Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, sob responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho - STBs; os Conselhos de trabalho-estaduais e municipais, e as PARCs - Parceiros Nacionais e Regionais. Este último, já assinalado precedentemente, complementa a base principal da cadeia estratégica e operacional, que é formada pela articulação conjunta dos PEQs, e por isso podem compromissar até 30% dos recursos do PLANFOR.

Os PEQs são ferramentas utilizadas na articulação da oferta e da demanda locais de EP, sendo constituídos por ações de EP (cursos, assessorias, estudos e pesquisas) executadas pela REP (Rede de Educação Profissional). Tais Planos são de responsabilidade das Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs), e por isso ficam sujeitos à aprovação dos Conselhos Estaduais do Trabalho (CETs), bem como a negociações com os Conselhos Municipais de Trabalho – COMUTs.

Note-se que os PEQs fazem parte da lógica de agregação de racionalidades SILVA (2001, p. 42/43) entre os sujeitos do processo de integração das Políticas do FAT, cujo modelo configurado foi visto como tendo gerado progressiva articulação da oferta e da demanda de EP, mas que também foi relacionado com dificuldades na grande heterogeneidade dos resultados entre os diversos Estados (POSTHUMA, 1998, p. 13).

Nesse sentido, a avaliação oficial indica a contribuição daqueles no esforço de correção das distorções inerentes à evolução do mercado de trabalho nacional, atingido pela estabilidade do nível geral dos preços da economia e a integração competitiva do mercado brasileiro à economia global.

O Quadro 5 mostra os resultados da expansão do sistema de educação profissional do PLANFOR. Na primeira fase (1995/1999), durante a vigência do Plano Plurianual

chamado de *Brasil em Ação*, foram qualificados 8,3 milhões de trabalhadores, com investimentos de R\$ 1,3 bilhão do FAT.

No biênio seguinte 2000/2001, já sob a vigência do Plano Plurianual *Avança Brasil*, o número de trabalhadores treinados elevou-se em 6,6 milhões, produzindo entre 1995/2002 um resultado acumulado de 14,9 milhões de trabalhadores treinados, com um investimento acumulado R\$ 2,2 bilhões.

Contudo, no cotejo desse resultado físico com a meta estipulada pela SEFOR de capacitar 20% da PEA anual, cuja equivalência com a PNAD /99 é de 15,8 milhões de trabalhadores, constatou-se que mesmo ao longo dos sete anos de implementação do Programa este não foi capaz de alcançar a meta governamental proposta.

Entre 1996 e 2001, o PLANFOR quadruplicou o número de organismos integrantes da Rede de Educação Profissional (REP), aumentando de 500 entidades executoras em 1996 para 2.000 em 2001, na busca de fortalecer um modelo de controle social que leve em conta a qualificação da PEA em bases participativas e descentralizadas.

Quadro 5 – PLANFOR. Resultados 1995-1999 e 2000/2001

ANOS/PERÍODOS	TREINANDOS (MIL)	INVESTIMENTOS (R\$ MILHÕES)*	ENTIDADES EXECUTORAS
1994	83	15	
Realizado			
1995	153	28	nd
1996	1.198	220	500
1997	2.001	348	827
1998	2.321	409	1.323
1999	2.663	354	1.466
Acumulado 1995/1999	8.336	1.359	
2000	3.421	437	2.066
2001	3.200	482	2.000
Acumulado 2000/2001	6.621	919	
Acumulado 1995/2001	14.957	2.278	

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98/99 e SIGAE 2000/20001. in **Presidência da Republica**. Mensagem ao Congresso Nacional 2002.

* Somente recursos do FAT (não contando contrapartidas e outros investimentos dos Estado, do DF e Parceiros nacionais/regionais).

Posthuma (1998), avaliando o cenário nacional de implementação do PLANFOR durante o quadriênio 95/98, convergiu quanto aos problemas para o cumprimento de objetivos e metas pré-estabelecidas *vis-a-vis* os resultados pretendidos.

Nesse sentido, a avaliação da autora aponta a racionalidade de resultados do PLANFOR tendo se desenvolvido sob circunstância adversa nos critérios de eficiência e eficácia. Alerta Posthuma (1998) que embora os recursos alocados ao Plano tenham experimentado significativo crescimento no decorrer do quinquênio (95/99), tais recursos, apesar de essenciais para a expansão da oferta de educação profissional no País, se mostraram insuficientes diante da demanda social estimada pelo MTE, o que a levou a crer ter havido superestimação do potencial de desenvolvimento do Programa.

Num balanço com tais resultados, traz-se a lume o debate do padrão de distribuição dos incentivos sociais gerados pelos investimentos governamentais suscitando desvantagens e discriminações procedentes de condicionantes de diversas situações de vulnerabilidade.

Isso porque, os dados assinalados revelaram-se surpreendentes em relação aos limites de potencialidade do PLANFOR para atender o caráter de política universal, tanto quanto para articular a oferta de educação profissional ao nível de satisfazer as demandas focalizadas a que se comprometeu por meio dos PEQ'S.

A apreensão de tais elementos indicativos de comprometimento na efetividade social do PLANFOR, de outra parte, se põe em correlação estreita com a co-gestão da política pública, cujos desdobramentos negativos se fazem presentes mediante os aspectos da racionalidade burocrático-legal e da mediação de interesses envolvidos.

Corroboram o contexto, os achados empíricos levantados pela esfera de controle externo federal (TCU) que detectaram, na implementação do PLANFOR, durante os exercícios de 1996 a 2000, desvirtuamentos preocupantes nos processos da gestão administrativa, os quais resultaram em questionamentos pela Corte de Contas da União sobre a base legal, a efetividade e a validade daquele instrumento de política pública.

Com efeito, as reprimendas atentam para os desvios cometidos na finalidade da política estatal, haja vista a veemência nos fatos verificados, com os recursos do PLANFOR

tendo deixado de ser direcionados ao público-alvo do programa, no caso de desempregados, para privilegiar empregados.⁶⁹

Trazendo a análise para um olhar de realidade estadual, a observação atenta dos elementos do cenário cearense de desenvolvimento do Estado, em princípio, denotam um quadro favorável ao desenvolvimento de políticas sociais delineadas nos moldes do PLANFOR.

De fato, no Ceará, a crise fiscal que marcou o final dos anos 80, ao deslocar-se do seu campo de origem para o campo da política, deu origem ao chamado ciclo do “governos das mudanças”, induzindo a que se produzissem reformas da institucionalidade econômica local *pari passu* ao engendramento de novos arranjos institucionais na relação entre Estado-sociedade civil-mercado.

Nesse contexto, os desafios para a superação dos grandes obstáculos ao desenvolvimento do Estado demonstram que as questões referentes à qualificação profissional estão na essência do desenvolvimento humano insuficiente da população.

Com efeito, o surgimento de políticas públicas na área de educação é marcado pela tentativa do Estado de se fazer presente num campo em que o legado histórico institucional é de um profundo atraso.

Desse diagnóstico de realidade adveio a opção estratégica de desenvolvimento estadual em promover a capacitação de sua população economicamente ativa para enfrentar os novos desafios de superação do sub-desenvolvimento social local, ao mesmo tempo inserindo-se em uma nova ordem de capitalismo global.

Logo, em consonância com os Planos de Governos “Avançando nas Mudanças” 1995/1998 e “Consolidando o Novo Ceará”, o Estado priorizou a inclusão social de setores marginalizados da PEA-CE, mediante o acesso a cursos regulares de educação profissional, ofertados por extensa rede estadual de ensino interiorizada, tendo em vista os déficits estruturais de EP nos diversos municípios cearenses.

As políticas estaduais de educação profissional foram estruturadas em torno de dois eixos institucionais: o do Programa de formação profissional de nível básico, que passou

⁶⁹ Sobre esta questão, ver TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, Decisão 818/2002 -1-22.

a ter como sustentáculo o PEQ/PLANFOR, vinculado à Secretaria do Trabalho e Ação Social-SETAS, e o Programa de Capacitação Técnica e Tecnológica, implementado a cargo do Instituto CENTEC, Organização Social apoiada pelo Estado.

A organicidade da educação profissional estadual ganha contornos políticos definitivos com a consolidação de tais instrumentos, sob a égide da aprovação em maio de 1999, do Plano de Educação Profissional do Ceará – PEP/CE, 1999 a 2003, elaborado pela Secretaria da Ciência e Tecnologia-SECITECE.

Referidos instrumentos representam, portanto, os principais mecanismos estruturais desenvolvidos pelo Estado para alavancar o esforço de construção de uma “nova agenda de institucionalidade da educação profissional” para a população cearense.

Daí que, no Ceará, os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) contribuíram para a reorientação dos padrões de financiamento e de alocação de recursos para a educação profissional, e por isso passaram a ser reconhecidos como mecanismos indispensáveis para o aporte de informações sobre processos e resultados do sistema público estadual de qualificação profissional.

Os PEQs cearenses, aprovados pelo Conselho Estadual do Trabalho- CET, foram elaborados em consonância com as diretrizes do PLANFOR do MTE, do CODEFAT e do Governo Estadual, funcionando em relação a este como instrumentos essenciais de política pública para a capacitação da população visando ao desenvolvimento sustentável a partir da sinergia feita com os projetos estruturantes e emergentes implantados pelo Estado do Ceará nos últimos anos.

De acordo com o quadro a seguir, no período 1995/2001, o PEQ / CE propiciou a qualificação de 907,6 mil trabalhadores, sendo 565,5 mil trabalhadores no quinquênio 95/99 e 342,1 no biênio 2000/2001. A se considerar o caráter embrionário das políticas de educação profissional no início do cenário, a avaliação do sistema de treinamento da mão-de-obra cearense aponta resultados positivos, haja vista que o efetivo treinado foi multiplicado por fator igual a 105,5 contra 97,7 do igual cenário nacional analisado.

Em termos dos investimentos realizados (Quadro 6), o desempenho do PEQ/CE logrou ao Ceará uma maior eficiência na execução das ações de qualificação e de requalificação profissional quando comparado com o Brasil. Assim é que, no período

1995/2001, a relação custo-efetividade dos PEQs cearenses (8.530 trabalhadores para cada milhão de reais investidos) apresentou-se melhor que o universo brasileiro (6.566 trabalhadores para cada milhão de reais).

Há que se ressaltar que esse quadro de desempenho do PEQ/CE vem de ser corroborado com a observação empírica, constante do Relatório de Auditoria do Órgão de Controle Externo Federal-TCU, conforme Decisão nº 664/1999 do Plenário desse Órgão de Contas, quando constatou “ganhos significativos de eficiência nas metas conveniadas”⁷⁰ no âmbito do Plano Estadual. Contudo, noutra tendência de observação crítica desse Órgão há evidências relacionadas sobre fragilidades de critérios de definição de custos e contratação de treinamentos junto às entidades executoras que embasam tal desempenho.

Note-se que é parte crucial dos desafios dos PEQs a progressiva articulação da oferta e da demanda local para beneficiar, a cada ano, pelo menos 20 % da PEA. Essa meta, segundo a SPPE, foi considerada como o “*mínimo necessário para garantir, de cinco em cinco anos, uma chance de atualização profissional para cada trabalhador*”. A esse respeito, a observação do desempenho do PEQ cearense reproduz incongruência análoga na efetividade social experimentada pelo PLANFOR em nível nacional.

Quadro 6 – Qualificação Profissional

Resultados do Plano Estadual de Qualificação – PEQ/CE 1995-1999 e 2000/2001

ANOS/PERÍODOS	TREINANDOS (MIL)	INVESTIMENTOS (R\$ MILHÕES)	ENTIDADES EXECUTORAS
1994	nd	nd	nd
Realizado			
1995	8,6	1,7	nd
1996	79,3	17,1	nd
1997	134,5	17,6	41
1998	169,9	18,9	69
1999	173,2	14,7	55
Acumulado 1995/1999	565,5	70,0	
2000	165,6	17,3	97
2001	176,5	19,1	85
Acumulado 2000/2001	342,1	36,4	
Acumulado 1995/2001	907,6	106,4	

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98/99 e SIGAE 2000/20001.

⁷⁰ Para comprovação da informação oficial vide os Relatos dos trabalhos de auditoria feitos junto ao Órgão gestor estadual do PEQ/CE, a Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará, In: TCU. Relatório de Auditoria. Decisão nº 664/199-Plenário.

Trata-se do não cumprimento da meta oficial prevista (20% da PEA) no âmbito local, segundo se observa com a média dos percentuais de cobertura anual da PEA local pelo Plano de 3,4%, tanto quanto em relação ao acumulado do período (95/99) com o percentual de 16,5%.

Diante de tais considerações críticas com o propósito de ilustrar a capacidade do PLANFOR responder às demandas sociais *vis-à-vis* os resultados agregados da dinâmica da política pública, é possível identificar a sua estratégia de implementação, nos distintos cenários analisados, apresentando resultados positivos e negativos que, no caso destes, sugerem a existência de obstáculos à consecução dos objetivos nos seus eixos políticos fundamentais: avanço conceitual; apoio a sociedade civil e articulação institucional.

Não se cogitando abarcar todas as dimensões que um exame desse tipo pode abranger, doravante, este percurso investigativo contempla a compatibilidade dos eixos do apoio à sociedade civil e de articulação institucional com a institucionalização do modelo de controle social baseado nos Conselhos do Trabalho (estaduais e municipais), e mesmo, num plano superior, da idéia de “uma nova institucionalidade pública da EP no País”.

Neste contexto, é de fundamental importância que se examine, convenientemente, a natureza dos resultados mais estratégicos do PLANFOR na dimensão de efetividade institucional Draibe (*In: BARREIRA & CARVALHO et al*, p.37), em face do quadro de implicações que podem ser suscitadas para o desenvolvimento do sistema de controle social preconizado pela política pública.

Para complementar o quadro das afetações provocadas no arcabouço político - institucional de democratização do PLANFOR, no próximo capítulo, este percurso se detém nos resultados da investigação empírica no Conselho Estadual do Trabalho como espaço de controle social das políticas de educação profissional.

A inovação institucional experimentada pelo PLANFOR foi destacada na avaliação de Posthuma (1998) como parte dos resultados positivos alcançados pelo Programa no enfrentamento dos desafios da educação profissional para satisfazer um cenário exigente de transformações qualitativas.

Nessa linha, o Plano baseou sua lógica de implementação com observância à diretriz de desenvolvimento da cadeia estratégica – operacional que prevê, o fortalecimento da

REP - Rede de Educação Profissional, bem como a mobilização dos atores para qualificação das oportunidades de treinamentos dentro do marco do sistema público de emprego.

Além disso, buscando conjugar democratização do processo de gestão da política pública de EP com a eficácia de resultados, coube ao PLANFOR adotar um modelo de controle social caracterizado pela triangulação de associações de interesses – governos /representantes patronais /trabalhadores - cujo mecanismo fundamental é constituído pelos Conselhos ligados às políticas do trabalho, de que são exemplos o CODEFAT e os Conselhos do Trabalho – estaduais e municipais.

No que tange a REP, os resultados do PLANFOR mostraram uma expansão de instituições de formação profissional nos cenários analisados, aumentando, em nível de Brasil, de 827 entidades executoras em 1997 para 8.182 em 2001; sendo que no Ceará, em igual período o quantitativo se ampliou de 41 para 85 entidades.

Por outro lado, a análise comparativa da taxa de participação dos trabalhadores cearenses treinados pelo PEQ/CE em relação a PEA/CE, no período de 1995 a 1999, demonstra que essa taxa oscilou em percentuais inferiores a $\frac{1}{4}$ da meta prevista, representando, portanto, um déficit significativo do ponto de vista do compromisso ético do Programa.

Tabela 7 - Comportamento evolutivo da PEA/CE e da taxa de participação dos trabalhadores cearenses treinados pelo PEQ/CE em relação a PEA/CE– 1995/1999

ANO	PEA(1)	TREINANDOS (MIL)	% PART. (TREINANDOS/PEA)
1995	3.200.697	8,6	0,2
1996	3.052.804	79,3	2,5
1997	3.201.735	134,5	4,2
1998	3.250.982	169,9	5,2
1999	3.430.156	173,2	5,0

FONTE: IBGE, PNAD-1995-1999.

MTb, SEFOR. Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/99

(1) PEA significa População Economicamente Ativa, sendo representada pela soma das pessoas ocupadas mais as desocupadas; (2) PIA é a População em Idade Ativa, representada pelas pessoas com 10 anos ou mais de idade. A taxa de participação é obtida pela razão entre a PEA e a PIA.

Segundo Posthuma (1998, p.8), o notável esforço de envolvimento de novas parcerias institucionais empreendido pelo Plano contribuiu para ampliar o “*intercâmbio de idéias, transferências de tecnologias entre agências e dar um espaço a sinergias que se originam da colaboração*”.

Essa avaliação é também corroborada pela SEFOR quando reconhece, na primeira etapa de implementação do PLANFOR (95/98), a singularidade de atuação dos parceiros locais (ex. universidades, sindicatos de trabalhadores, ONGs) gerando a “*competência e a perspectiva de novos atores para um campo que, historicamente, é tido como ‘reserva de mercado’ de entidades tradicionais de formação profissional (Sistema S, escolas técnicas)*.” SEFOR (1998, p.16).

A despeito das constatações, é consenso hoje que o modelo de políticas educacionais apoiadas em estruturas descentralizadas e participativas com capacidade para imprimir transformações de *capital social* do ambiente em que se processam, deve ser avaliado não somente pelo enfoque de *efetividade social*, mas também pela dimensão de *efetividade institucional*.⁷¹

De fato, ambas dimensões, por seus conceitos e modelos de análise, constituem ferramentas essenciais para determinar a qualidade de desenvolvimento de sociedades e, por isso remetem a conexões entre um estágio superior de organização cívica e a qualidade do controle social das políticas públicas e dos governos.

⁷¹ Os conceitos assinalados vinculam-se ao campo teórico da prática de avaliação de programas sociais, embora se identifiquem plenamente com as definições da Teoria de Capital Social e desempenho Institucional de Robert D. Putnam. Para o autor, a definição de “[...] capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas [...] Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo”. Afirmo Putnam, “[...] Numa comunidade cívica, a cidadania cívica se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos” PUTNAM, Robert. Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press. Princeton, New Jersey. 1993. p.258. Para Sônia Draibe a noção de efetividade “[...] refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Segundo a autora, define-se como efetividade social a “[...] capacidade do programa em afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete também aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo. [...] o conceito de efetividade institucional, por sua vez, remete às afetações provocadas pelo programa sobre as organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação”. São indicadores desses efeitos, os de capacidade institucional, aprendizagem institucional; hábitos ou comportamentos culturais das organizações. Todos, portanto, “[...] remetem às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas”. Draibe (In: BARREIRA & CARVALHO et ali, p.37)

[...] Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos 'internos' (grifos do autor) sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos "externos" sobre a sociedade⁷².

A distinção analítica baseada nos argumentos de efetividade social e efetividade institucional não pode esconder o fato de que, a ambos conceitos, são atribuídas duas importantes convergências, uma em relação as novas perspectivas de reforma do Estado e administração pública gerencial Pereira & Spink (2005), e outra, quanto ao novo marco exigências no campo da avaliação de políticas públicas, quando esta identifica aqueles como virtualidades de *accountability* democrática ante a tarefa de *publicização* de resultados (GOMES, *In: SILVA et.al*, 2001).

Há que se admitir, no entanto, que a abordagem precedente baseada nos aspectos estratégicos do PLANFOR, ao restringir o exame de efetividade social nos sistemas de educação profissional brasileiro e cearense cingindo-se nos resultados agregados do Plano, certamente resulta conferindo tratamento analítico limitado.

Isso porque, exames feitos a partir de contextos empíricos análogos Dagnino (*et al*, 2002,) Boschi (*et al* 2000), Barreira & Carvalho (*et al* 2001) dão a convicção de que uma maior atenção deve ser dada à descrição do grau de efetividade institucional da política pública, exatamente pela contrapartida do objeto com o compromisso político que o PLANFOR encerra de construir uma "nova institucionalidade da EP no País" como direito do trabalhador e componente de equidade social.

Assim posto, é possível compreender que um desafio síntese para os eixos de articulação e apoio à sociedade civil possa ser conciliar a garantia de EP ininterrupta a amplos segmentos sociais da PEA com a exigência de consolidação da nova institucionalidade pública, sustentada pelos mecanismos de participação, descentralização, e de fortalecimento da capacidade de execução local.

Dentre os mecanismos essenciais da estratégia governamental de reconstrução da institucionalidade da EP brasileira a partir do PLANFOR distinguem-se os PEQs e os conselhos de participação das políticas do trabalho.

⁷² Putnam.R(Op. Cit. p.89).

Engendrados como parte de uma nova perspectiva metodológica da EP no concerto das políticas públicas do País, eles são reconhecidos dentre os vários instrumentos resultantes das experiências de controle social do Estado brasileiro no decênio final do séc. XX. Logo, essa é uma circunstância que torna a aproximação com a problemática razão maior a justificar uma incursão nos termos da efetividade democratizante configurada com o CET/CE.

Daí que, concentrar-se na experiência do CET/CE, aqui tendo sido invocada como especificidade da maior *accountability* e *publicização* na política de EP, significa poder estabelecer ganhos de compreensão acerca da dinâmica de construção do controle social da política estatal como um processo de interações complexas entre Estado e sociedade civil que remete a resultados multifacetados, cujos exemplos no plano institucional podem ser captados através das abordagens conceituais de *capacidades institucionais; sustentabilidade e reprodutividade* Draibe (*Op.Cit.p.37/38*); e no plano político, mediante recorrência às definições normativas da participação política em Bohman (1996, p.303) com as dimensões - chaves de *deliberação pública*.

A adesão ao tema do controle social, portanto, adquire significado a partir da tendência que se verificou nos anos 1990 estabelecendo consigo uma [...] *aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de “encontros” (aspas da autora) entre Estado e sociedade civil*” a despeito da diversidade de *projetos políticos* existentes em contenda na sociedade brasileira⁷³.

Diniz & Boshi (2000, p.19) identificam essa tendência como parte do desenlace estrutural da modernização econômico-social do País, do qual deriva um paradigma de sociedade extravasadora dos limites institucionais demarcados historicamente pelo Estado para o exercício da sua tutela corporativa.

É o que se pode apreender, no decorrer dos anos 1990, com o surgimento de espaços alternativos de participação e dos instrumentos adicionais para ampliar a representação funcional nos processos de formulação e implementação das políticas sociais brasileiras, a exemplo dos delineados no âmbito do PLANFOR.

⁷³ De acordo com a explicação original de Dagnino, o termo ‘encontros’, no atual cenário internacional, passa a ser cada vez mais empregado nas ciências políticas, precisamente, nos estudos relacionados à sociedade civil e governança, encerrando múltiplas acepções dado os vários tipos de relação que se estabelecem entre sociedade civil e Estado. Dagnino, E (2002, Op. Cit. p.11).

O que se vai examinar, em essência, é a possibilidade de que os impulsos que provêm do Estado como um ator privilegiado na renovação dos sistemas de intermediação e representação social, em nível setorial, sob o ciclo de ajustes estruturais e das novas exigências de competitividade intensiva no paradigma tecnológico-econômico de desenvolvimento, encerrem inconveniente grau de imprecisão quanto aos efeitos daqueles na dinâmica desses “encontros”.

Gomes (SILVA *et al*, 2001, p.26-173) admite que não obstante todos os progressos da política social, no cenário de redemocratização do País, pós-88, esta é ainda reprodutora de uma modernização que se construiu, no curso da história, sob as marcas da exclusão social e do elitismo político.

Estes delineamentos levam a ressaltar, do ponto de vista da representação social, os estudos empíricos efetuados na década de 1990 (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 2002; TATAGIBA, 2002; ESMERALDO & SAID, 2002; e GRAU 1998) que retratam as relações entre Estado e Sociedade civil sendo marcadas por “lógicas de atuação” para além das clivagens estruturais, e nessa linha a natureza dos espaços públicos emergentes no novo cenário político nacional resulta fortemente afetada pelo conflito e a tensão na disputa entre projetos políticos confluentes.

O objeto empírico analisado é o CET/Ce como espaço que favorece o controle social nas atividades de governo. Trata-se de uma experiência desenvolvida para a prática de gestão democrática, em âmbito local, que surgiu a partir de meados dos anos 1990, com a modelagem político-institucional inovadora do PLANFOR para consolidar a educação profissional como política pública e direito do trabalhador brasileiro.

Na primeira parte, faz-se um relato circunstanciado da dinâmica de estruturação institucional do CET-CE abrangendo a criação, natureza, composição e atribuições, cuja ênfase é conferida ao traço hegemônico da influência estatal sobre o alcance na organização da agenda, na formulação e implementação dos mecanismos de controle social da EP.

Na segunda parte, realiza-se uma análise da dinâmica de funcionamento do CET-CE, no período de 1995 a 2002, caracterizando-se o desempenho institucional com base na virtualidade dos seus elementos formais constitutivos do controle do Estado pela sociedade frente às evidências sistemáticas da prática política dos atores, tendo como parâmetros teóricos os fundamentos políticos essenciais de deliberação pública em Bohman (1996).

6. O CET /CE COMO ESPAÇO DE CONTROLE SOCIAL DO PEQ/CE: *Deliberação Pública em Questão*

6.1. Especificando os termos empírico-teóricos do objeto da investigação

Em meados dos anos 1990, ao início do Governo Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, foi definida a agenda de construção de uma “nova institucionalidade pública” da educação profissional brasileira. SEFOR (1998).

A adesão governamental ao novo enfoque político e social se processa por meio de estratégias que buscam resgatar e fortalecer a função e natureza pública da EP, dentre as quais, aqui se distingue o papel do PLANFOR na articulação de uma ampla rede de cooperação social entre Estado-sociedade civil.

O desafio, a longo prazo, são as exigências de novas competências e novas atitudes do fator trabalho para atender aos paradigmas e as tendências de grande alcance que estão provocando a “reconfiguração do emprego” (ROSSETI, 1997). Por sua vez, a curto prazo, o objetivo é a elevação da produtividade do trabalho, dentro da prioridade atribuída à consolidação da estabilidade econômica do País para fazer face ao padrão externo do novo ciclo coercivo de competitividade internacional.

Neste particular, adicionalmente, o argumento oficial reconhece a necessidade de avanço conceitual e eficiente encadeamento lógico da política, em favor da ampliação das capacidades de organização local na defesa da EP como questão pública e de emancipação de cidadania, com vistas estabelecer rupturas ao padrão histórico de clientelismo e corporativismo predominante na área SEFOR (1998).

O objeto desta pesquisa empírica - o controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE - configura experiência estadual inovadora de relacionamento político entre atores governamentais e de sociedade civil, para o deslanche de ações públicas na área de educação profissional de nível básico, por meio da partilha de diferentes interesses, compromissos e transparência.

O eixo articulador central do objeto de estudo é a idéia de que o Estado, atuando em convergência entre as esferas federal e estadual e na articulação com a sociedade civil,

constitui uma institucionalidade para a educação profissional básica com ênfase na dimensão do controle social.

É através do espaço público do CET-CE que essa conjugação Estado/sociedade civil se materializa, viabilizando formas de organização e de participação dos representantes de sociedade política e de sociedade civil como atores coletivos, promovendo avanços de gestão pública e de representação social. No entanto, a observação crítica da experiência do CET-CE revela limites deste modelo no âmbito de deliberação pública, restringindo o exercício do controle social.

Em tais sentidos, torna-se relevante indagar acerca das condições democráticas mínimas do arcabouço de controle do CET-CE sobre o PEQ-CE para se legitimar como espaço de deliberação pública, quando invoca institucionalidade da representação social e da participação nas decisões e políticas públicas da área de educação profissional.

De um modo geral, o que se vai explorar é a possibilidade de que a influência da modernização econômico-social produzida no âmbito estadual, em sua ligação com a estrutura historicamente delineada, exerça um importante papel no provimento dos mecanismos institucionais de articulação entre Estado e sociedade civil, sendo, contudo, os seus efeitos limitados perante o estabelecimento de espaço público democrático.

Dado que na observação do cenário histórico estadual impõe-se, cada vez mais, a demanda pelo desenvolvimento de um esquema de cooperação Estado - sociedade civil⁷⁴, esta

⁷⁴ No Ceará, ao final do primeiro governo Tasso Jereissati (1987-1990), sob o ciclo político do chamado “Projeto das Mudanças”, novos desafios se imbricam na agenda governamental aos já enfrentados pelo Estado para alcançar o ajuste nas contas públicas, a eliminação dos desmandos burocráticos na administração pública, a retomada da capacidade de investimento estadual, e o restabelecimento de credibilidade governamental junto aos cidadãos. Com efeito, aqui vem ao caso, o exercício de novas bases cooperativas de relacionamento Estado - sociedade civil. Reivindicadas por lideranças expressivas do empresariado local, a pretexto de se contrapor ao “vácuo da relação com a sociedade” Paiva (2002, p.102), novas formas de diálogo social entre governo e representantes dos setores produtivos são engendradas, levando à ampliação para outros segmentos civis da sociedade. Nessa tendência, a experiência no Pacto de Cooperação despontou como um espaço original de articulação do Estado e da Sociedade Civil [...] buscando a co-responsabilidade pelo desenvolvimento incluyente, integrado e sustentável do Estado”. Segundo Paiva & Monteiro (2001, p.9) “[...] o Pacto de Cooperação do Ceará é uma organização sui generis, originária de uma iniciativa tomada em outubro de 1991 por um grupo de empresários e o governo do Estado, com o propósito inicial de “elaborar e implementar projetos de interesse da sociedade” (aspas do autor) [...] ele reúne pessoas dos mais diversos segmentos sociais, pressupostos políticos, convicções ideológicas, crenças religiosas e expressões culturais. O movimento transfigurou-se em uma rede abrangente, acessível a qualquer cidadão interessado em contribuir para o desenvolvimento incluyente, integrado e sustentável do Ceará”. Para uma maior compreensão da experiência do Pacto de Cooperação ver os trabalhos de Rebouças, Osmundo et al. *Gestão Compartilhada o Pacto do Ceará*. Rio de Janeiro. Qualitymark Ed., 1998, 184p.; e de Paiva, Flávio & Monteiro, João de Paula. *Os 5 elementos A Essência da Gestão Compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará*. Rio de Janeiro. Qualitymark Ed.

tendência esboçada, de *per se* traz a lume a discussão sobre a problemática dos interesses organizados na construção dos novos espaços de relacionamento democrático entre Estado-sociedade civil.

O passo empreendido vicejou a percepção de importante veio a ser explorado no objeto empírico, que consiste da medida na qual o modelo pesquisado possa reforçar a institucionalidade pública ou, em sentido contrário, assentar um maior grau de corporativismo, no que diz respeito à produção de decisões públicas-estatais.

Note-se que a incursão feita na realidade do CET/CE se justifica pelo talante do pesquisador, como parte de um desafio intelectual recôndito no plano profissional, agora se materializando pelo compromisso acadêmico no Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Fala-se da apreensão daquele objeto concreto na sua complexidade, segundo uma postura crítico-investigativa capaz de desvelar a relação dinâmica existente entre a realidade empírica e os contextos teóricos do controle social e de deliberação pública.

Eis que para se “tratar com jeito a realidade jeitosa” Demo (2000, p.36), é preciso se dar conta dos fatos observados, incrementando-os de significação. E aqui é viável reconhecer a perspectiva da vivência participativa do pesquisador naquele Colegiado, quando de sua incumbência como representante governamental, da SEPLAN/CE, durante o período de 1996/2002, como uma mediação que desta feita é envolta ao desafio de um conhecimento da realidade concreta desimpregnado de pontos de vista pessoais e de práticas imediatas.

Com efeito, para compreender a experiência do CET/CE, relacionando-a com a importância de deliberação pública, na construção do controle social, há se fazer esforço de investigação dos fatos para transcender aos aspectos vivenciais, levando a uma reconstrução da realidade complexa. Essa é uma postura compatível com o reconhecimento do controle

2001.120p. Realmente, atribui-se a idéia de criação do Pacto de Cooperação à proposta feita pelo empresário Amarílio Macedo e o Economista Osmundo Rebouças para o novo Governo de Ciro Gomes (1991-1994) cujo início de gestão em contexto prenunciado de exigência de rearticulação política na relação Estado-Sociedade Civil, mormente, vindo de reivindicação de parte de setores representativos do empresariado, promove a encampação da iniciativa, materializando-a em solenidade oficial de realizada em 22 de outubro de 1991, no Palácio do Governo. De fato, a tentativa de levar adiante o desenvolvimento da “cultura da cooperação”, através do reconhecimento da necessidade de disposição para um novo padrão de articulação entre Governo Estadual e Sociedade Civil, se numa perspectiva de conjuntura política alcança os atores envolvidos conduzindo-os a uma “[...] movimentação incomum da cearensidade na busca de emancipação da cearensidade na busca de emancipação da cidadania” (PAIVA, 2002, p.103), por outra, a trajetória histórica do esforço de mobilização social no Ceará se revela marcado no alcance pleno dos seus objetivos, pela frustração das movimentações na direção do fortalecimento de sociedade civil. Sobre esta observação ver Paiva, Flávio. Mobilização Social no Ceará 16 anos de tentativas e 1 promessa de diálogo. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2002.176p .

social na condição de fenômeno sempre reconstituível e político, cuja essência não se permite desvinculada da racionalidade que o cerca.

Assim, para possibilitar a compreensão e explicação do objeto empírico, na sua intrincada inter-relação entre os fatos observados na dinâmica de controle do CET/CE sobre o PEQ/CE e os pressupostos teóricos de deliberação pública, a estratégia de pesquisa utilizou-se do sistema de referência de estudo de caso, valendo-se da integração de técnicas quantitativa e qualitativa.

O fundamento básico que norteia a metodologia dessa natureza é a identificação do CET/CE como componente político-institucional central do sistema deliberativo e de gestão do PEQ/CE, cujo desenvolvimento apóia-se numa dada estrutura organizacional – suas características interessam ao pesquisador - sendo permeado das matrizes de cooperação ou conflito na geração de resultados sociais.

De fato, tratando-se de investigação de objeto relacionado a processos com múltiplas interfaces nos planos político e institucional, importou esquadriñar, no que concernem ao CET-CE, a própria conformação e o modo de funcionamento do colegiado para a construção de viabilidade da prática política com observância aos parâmetros de deliberação pública.

Sendo assim, a investigação empírica se deteve na complexa teia de relações, componentes estruturais, e os esquemas de desenvolvimento da representação funcional que propiciaram contorno e conteúdo de realidade objetiva ao CET/CE.

O esquadriçamento na trajetória histórica do colegiado, portanto, abrange desde a constituição formal, em 1994, no final do Governo Ciro Gomes (1991-1994), e percorre todo o deslanche organizativo, durante os períodos dos governos seguintes de Tasso Jereissati (1995-2002).

A exploração atenta dos dados permitiu ao pesquisador apreender na realidade do CET-CE as diferentes expressões e práticas dos atores coletivos. Dessa maneira, no âmbito do sistema de representação funcional foi possível compreender nuances relacionadas aos pontos de vistas, posicionamentos políticos e interesses vocalizados, que traduzem a difícil dimensão plasmada em sociedade civil.

Por outro lado, o reconhecimento da importância do processo de construção institucional para a governabilidade democrática, a cargo do Estado como da sociedade civil, fazem com que, num cenário social com as características do estadual, além das práticas

sociais, os instrumentos formais que lhes impulsionam ao desenvolvimento político, sejam chave para entender os fatores que podem limitar e estimular o aprimoramento de identidades políticas.

Sob essa perspectiva, a aproximação da realidade do objeto configurado aponta para situações concretas que denotam restrições para se levar a cabo as condições democráticas de representação e participação política.

Como foi possível captar, tais situações consubstanciam limites que se tornam visíveis no esforço reflexivo. São limites do CET/CE como espaço público de democratização da educação profissional que giram em torno de três aspectos cruciais.

O primeiro, concerne aos instrumentos formais concebidos e utilizados para delimitar o espaço de mediação da educação profissional adstrita à relação capital/trabalho e ao sistema de representação tripartite – governo/empresários/trabalhadores que, de fato, comprometem as possibilidades de democratização do modelo, no sentido de atender à representação plural com a ampliação de públicos-prioritários da educação profissional que se colocam como exigências históricas das metamorfoses do mundo do trabalho.

O segundo, quanto à forma de gestão estatal descentralizada do PLANFOR, cujas estratégias de desconcentração do financiamento do FAT e do fortalecimento do processo decisório para os âmbitos dos executivos estaduais tiveram nos PEQ'S um instrumento essencial de *participação*, com impactos observados na articulação dos diferentes interesses da EP, assinalando riscos na dimensão de engajamento cívico entre os atores envolvidos.

O terceiro, no traço de *dialogicidade*⁷⁵ que se manifesta na dinâmica do CET/CE, implicando maior ou menor grau de transparência e compromisso com o interesse público entre os atores governamentais e de sociedade civil.

⁷⁵ O conceito de dialogicidade, que aqui é conotado com o cerne dos termos especificados por Bohman em relação ao “processo dialógico”, viceja a sua recuperação como chave normativa do controle social, justo porque valores políticos que lhes são inerentes, também podem ser considerados como requisitos indispensáveis na construção do objeto de conhecimento empírico. Disso adveio convicção de sua potencialidade analógica com vista à reconstrução dos fenômenos observados em bases teóricas. De fato, o conceito de dialogicidade, tal a ordem dos seus elementos essenciais de formulação, detém virtudes explicativas no cotejo da realidade do CET/CE, principalmente, pelo vigor com que acolhe o sentido de que “[...] o processo de tomada de decisão é democraticamente legítimo na medida em que suas políticas são produzidas a partir de procedimentos de discussão pública e de debate, nos quais, os cidadãos e seus representantes, indo além dos seus próprios interesses e pontos de vista limitados, refletem sobre o interesse geral ou o bem comum. Isso significa transformar cidadãos limitados na perspectiva de auto-interessados em sujeitos capazes de produzir uma visão compartilhada”. Para o autor, o princípio de dialogicidade denota conjunto de valores virtuosos das relações sociais e da conduta dos cidadãos para promoverem um “acordo plural” na perspectiva de uma “razão pública”, baseando-se em uma comunicação engajada e transparente, com cooperação e coordenação interpessoal.

É com base nessas condições objetivas que se tornou possível construir um quadro de inferências quanto à relação entre as características do sistema de controle social baseado no CE/CE, do ponto de vista da institucionalidade democrática, peculiaridades da estrutura de representação social e a atuação de grupos de interesses corporativos e seu possível papel hegemônico.

Mas o exame minucioso do objeto configurado impõe rigor de compreensão sistemática, e isso para ter lugar dentro de um quadro de relacionamento universal, tornou inexorável a recorrência a referenciais normativos nos moldes assinalados.

Sua importância se sustenta, sobretudo, à medida que o pesquisador, não podendo se abster da reconstituição da realidade comum, também se envereda na elaboração de idéias que valorizam a inserção do fenômeno num projeto contemporâneo atual mais amplo, empenhado na instauração de espaços verdadeiramente democráticos, a exemplo do que busca

[...] preencher as condições para alcançar a democratização do Estado, de tal modo que este disponha de maior autonomia para regular os centros de poder social, sobretudo os emergentes do mercado. Sua perspectiva, portanto, é atualizar as capacidades de autogoverno social, sem renunciar à possibilidade de que a própria sociedade se organize através de um Estado democrático “publicizado”(aspas do autor). Grau (1998, p.149-150).

Por isso, cabe aqui não deixar escapar ênfase teleológica inerente à definição dos critérios e princípios orientadores do raciocínio analítico. Afinal, em questão está o conhecimento acumulado do mundo do senso comum técnico-burocrático⁷⁶ do pesquisador e a sua superação crítica, em contraponto a rigorosa observância dos cuidados de abordagem normativa.

Justo por que, esse é um ponto crucial para se trilhar um caminho teórico-metodológico seguro, capaz de produzir reflexão do objeto em bases elucidativas na vertente do controle social, ao mesmo tempo possibilitando contribuir para o fortalecimento da esfera que visa ao bem comum: a esfera pública.

⁷⁶ Esta expressão refere-se ao saber acumulado do pesquisador, decorrente do exercício de funções técnicas e gerenciais no aparato burocrático estatal, nas esferas federal e estadual, mercê de sua extensa dedicação ao serviço público. De fato, incorporaram-se à folha de serviços prestados pelo pesquisador na administração pública, seja quando de sua atuação vinculada às instituições de assistência social do Governo Federal – LBA; MPAS/ERSAS, passando pelos órgãos estaduais – SEPLAN, SECON – um conhecimento adquirido da experiência administrativa, que em parte se pontua pelos papéis e a rotina burocrática corriqueira. Por vezes embotando a sensibilidade crítica, o fato é que se constituem de informações, opiniões, idéias e concepções assimiladas nos respectivos contextos históricos que lhes custaram serem apreendidas, cumulativamente, sem que sobre elas se evocassem reflexões ou questionamentos munidos de fundamentos precisos.

Perante tais compromissos de incursão na realidade empírica, coube ao pesquisador engendrar um quadro interpretativo dos fatos observados na realidade do CET/CE, dentro de um sistema explicativo mais amplo, tal como postulado por Bohman, no qual é possível potencializar no relacionamento político entre Estado/sociedade civil/mercado, a promoção de um “interesse público” e a manifestação de interesses particulares, aproximada com os princípios de “pluralismo político”, “engajamento cívico”⁷⁷ e “dialogicidade”.

Esta foi uma tarefa, em cujo desdobramento seguinte, relacionado ao incremento de significação no acervo de informações do CET/CE, exigiu-se cuidadosa sistematização dos dados coletados. Uma parte, devido aos traços de realidade empírica consolidada e, portanto, copiosa de reflexos acurados do objeto. De outra, dada a relatividade de se reveste a evolução do fenômeno social, com base nas perspectivas dos atores na dinâmica dialógica do Colegiado.

A par da coerência metodológica, logrou-se apoiar a análise política na realidade investigada baseando-se em instrumentos e mecanismos que buscam detectar, na atuação do CET/CE, os condicionamentos positivos ou negativos para o cumprimento de seu papel como espaço de deliberação pública.

A análise contemplou aspectos que podem ser agrupados em torno de duas dimensões amplas: Institucional e Política. A primeira relaciona-se à agregação de capital social na realidade investigada, mediante processo complexo de desenvolvimento de arcabouço jurídico-institucional no âmbito do aparelho do Estado, com a configuração de estratégias e novas formas gestão estatal da política pública, o que inclui o delineamento próprio de sistemas e mecanismos decisórios, gerenciais e logístico-operacionais. A segunda, abrange o âmbito de intervenção Estado - sociedade civil, com os processos impulsionados na

⁷⁷ Apoiando-se na noção de representação, Bohman refere-se ao conceito de “pluralismo político” para defini-lo como um ideal de cidadania democrática, que visa possibilitar o desenvolvimento da representação e participação social nos processos de formação da vontade política. Segundo o autor, “[...] o pluralismo, ao se basear no “acordo plural” entre cidadãos e o governo reconhece que o processo decisório democrático estimula altas demandas de auto-reflexividade e usos públicos da razão.” Ele é o objeto de uma crença no valor da diversidade; e portanto, reitera e fortifica a anuência do dissenso, a oposição, a política de adversários; ao mesmo tempo em que procura consubstanciar a discussão, baseando-se no intercâmbio crescente de razões entre cidadãos e governos. Com relação a idéia de “engajamento cívico”, Bohman defende como sendo requisito essencial de expansão da prática democrática a participação ativa dos cidadãos em assuntos e circunstâncias de relevância política e social – tal é caso da educação profissional -, passível de ocorrer por meio de manifestação intelectual pública, e portanto de natureza teórica, ou em atividade prática no interior de grupos organizados. Segundo o autor, essa participação é principalmente baseada na “dedicação e fidelidade ao interesse público”. Para tanto, ela há que ser impregnada dos valores de cooperação, compromisso moral, tolerância e transparência. Bohman, James. *Public Deliberation Pluralism, Complexity, and Democracy*. The MIT Press. USA, 1996. p.303.

perspectiva de uma rearticulação democrática entre sujeitos políticos de sociedade civil, dos poderes públicos e do mercado. Esta diferenciação, além de necessária para o adentrar na “vida do CET/CE”, ensejou a demarcação de eixos analíticos, circunscrevendo temas-chavas e seus indicadores.

Foram definidos indicadores, tomando-se por base dois grandes eixos analíticos que se configuram no processo de exposição, quais sejam: *representação*, remetendo à análise rigorosa da composição do CET/CE, avaliando o modelo em curso; e *participação* na perspectiva de avaliar a dinâmica das relações no sentido da deliberação.

Para suporte instrumental analítico de cada eixo, dentro da postura crítico-investigativa, foram construídos os indicadores respectivos a definirem os parâmetros das inferências comprobatórias. Conforme já enunciado, estes se relacionam ao quadro teórico de deliberação pública formulado por James Bohman em *Public Deliberation Pluralism, Complexity, and Democracy* (1996).

Note-se que a inferência básica organizadora dos termos da análise, em torno da qual não foi possível se abster de formulações de inferências complementares, é no sentido de que o objeto empírico – o controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE – enfrenta questões cruciais de deliberação pública nos planos de sua sustentabilidade democrática.

A consideração dessas questões, no exame de realidade configurada, é apropriada para a correta compreensão dos elementos do processo de deliberação pública que concorrem ou como facilitadores ou como obstáculos à consecução do controle social.

Assim é que, adicionalmente, elas esboçam um quadro conjugante de influências nas perspectivas de desempenho do sistema de controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE, em que é fonte de preocupação do pesquisador concentrar-se nas suas minúcias, a fim de melhor compreender as expectativas reinantes em torno da sustentabilidade democrática do modelo configurado.

Para desvendar o funcionamento do CET/CE na perspectiva do objeto de estudo aqui delineado – exercício do controle social no âmbito da deliberação pública – recorreu-se, de forma criteriosa, à análise de conteúdo a partir da definição de um quadro de análise com temas críticos estruturados a partir dos dois eixos analíticos: *representação e participação*.

A análise de conteúdo trabalhou um acervo documental constituído pelas seguintes produções:

- Decreto nº 23.306/94 do Poder Executivo estadual efetivando a criação do CET/CE;
- Regimento Interno do CET/CE;
- Resoluções do CET/CE;
- Plano Plurianual do CET de 1999-2002;
- Planos de Trabalho;
- Atas de todas as Reuniões do CET/CE no período de 1994 a 2002;
- Depoimento do pesquisador objetivando a sua participação como conselheiro do CET/CE no período de 1997 a 2002;
- Informações extraídas do endereço eletrônico oficial www.cet.ce.gov.br.

Cabe especial destaque às ATAS que constituem uma preciosa memória da dinâmica de funcionamento do CET/CE e que, assim, compuseram material básico de investigação. O pesquisador conseguiu levantar o acervo de todas as ATAS de 1994 a 2002, perfazendo um total de 113 atas, sendo 84 de reuniões ordinárias, 20 de reuniões extraordinárias, 06 de reuniões ampliadas e 03 reuniões realizadas com prejuízo de quorum regimental. As atas foram lidas e analisadas na ótica do quadro de indicadores.

No sentido de objetivar, com a relativa distância crítica, a participação do pesquisador como conselheiro no período de 1997 a 2002, utilizou-se como instrumental técnico a gravação de um depoimento. De fato, esse material permitiu que o pesquisador utilizasse, com objetividade, a sua própria experiência como conselheiro do CET/CE.

Vale ressaltar que o conjunto dos dados sobre os quais a presente análise se baseia corresponde exatamente ao período 1994-2002, por que foi nesses anos que se deu a construção do CET/CE como espaço de controle social do PEQ/CE. Ademais, é no seu esteio que se verificou a experiência participativa do ator-pesquisador nas atividades do colegiado, entre os anos de 1997 a 2002, como suplente da representação governamental da SEPLAN/CE, cuja atuação efetiva no Conselho, inclusive ensejou sua eleição para a presidência da Comissão de Acompanhamento dos COMUT'S.

A partir desse contexto, a lógica de interpretação e análise dos dados investigados procurou se conduzir com respeito às articulações com os parâmetros do sistema explicativo adotado, ao mesmo tempo sem deixar escapar a perspectiva de história que àqueles se impregna.

O fato é que para se extrapolar a compreensão da realidade do controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE com base na argumentação de deliberação pública, fez-se necessário referenciar a avaliação da dinâmica existente na realidade empírica estendida ao contexto da teoria enfocada.

Nesse sentido, aspectos relevantes da realidade investigada foram associados às indicações básicas formuladas por Bohman para avaliar as potencialidades da deliberação na elaboração das decisões políticas, exatamente por serem consideradas condições indispensáveis da legitimidade democrática.

Fala-se da natureza de um “processo dialógico” ideal de deliberação que supõe a possibilidade de construir um interesse público e a exposição pública de interesses particulares, levando em conta, na dinâmica relacional dos atores políticos, as dimensões de *pluralismo político, engajamento cívico e dialogicidade*.

Para analisar a capacidade de deliberação pública do CET/CE, com base nas referidas dimensões, foram mobilizados indicadores de efetividade política compatíveis com o esquema teórico-empírico esboçado por SEN⁷⁸ para avaliação das condições de “*liberdade política e qualidade de vida*” das sociedades contemporâneas, segundo a idéia de “*Desenvolvimento como Liberdade*”.

Construídos para a captação dos valores e efeitos produzidos a partir de sistema político – formal/informal - e da ação dos membros de uma “comunidade política” – nos moldes do CET/CE -, o emprego desses indicadores, ligando-se ao aspecto da deliberação em

⁷⁸ Amartya Sen justifica o argumento fundamental de liberdade para o desenvolvimento por dois motivos razoáveis. Um, proveniente da razão avaliatória, na qual a “[...] a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas”. O Outro, em face da “razão da eficácia”, qual seja, que “[...] a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas”. Segundo o autor “[...] A ligação entre liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades”. Sobre essa questão e outras afins ver SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Cia. das Letras, São Paulo. 2000. p.19/410.

um projeto de criação da institucionalidade pública, possibilitou compreender as potencialidades e os limites da inter-relação estreita entre Estado e sociedade civil, tal como ela se apresenta no CET/CE, estendendo-se na perspectiva de sustentabilidade democrática perante o quadro teórico de referência básica.

O quadro seguinte expõe, de forma resumida, os eixos e temas-chaves de avaliação, com os seus respectivos indicadores sobre as possibilidades de avaliação a que este percurso se refere.

Quadro 7 - Análise do exercício do controle social / deliberação pública do CET-CE

EIXO I – REPRESENTAÇÃO	
TEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS/INDICADORES
PLURALISMO	1. Representação governo/sociedade civil
	2. Representação governo/sociedade civil/mercado
	3. Representação governo/sociedade civil/mercado/outros públicos prioritários
JOGO DE INTERESSES POLÍTICOS	1. Predominância de interesses corporativos empregadores
	2. Predominância de interesses corporativos de governos
	3. Predominância de interesses corporativos dos trabalhadores
	4. Equilíbrio de interesses
CAPACIDADE DIALÓGICA DE DIFERENTES REPRESENTANTES	1. Abertura para diálogo, na perspectiva de interlocução crítica
	2. Fechamento ao diálogo, com predominância de práticas autoritárias
	3. Diálogo permeado de conflitos
EIXO II – PARTICIPAÇÃO	
TEMAS CRÍTICOS	PROBLEMAS/INDICADORES
ENGAJAMENTO CÍVICO	1. Comprometimento ativo com a missão democrática do CET
	2. Participação formal, cumprindo uma mera exigência legal
	3. Disposição para participação no espaço Público do CET, com limites decorrentes da própria inserção institucional
QUALIDADE DA PARTICIPAÇÃO	1. Participação ativa e propositiva
	2. Participação passiva e homologadora
	3. Participação restrita à denúncia
MECANISMOS NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO	1. Diálogo autocontido pelo sistema político formal, circunscrito a determinados interesses
	2. Diálogo com a ampla expressão e defesa dos interesses concretos em função do bem comum
	3. Inexistência de diálogo, predominando a posição oficial
PERSPECTIVA POLITICA DA DELIBERAÇÃO	1. Deliberação na perspectiva de construção do interesse público, com base em um racionalismo crítico e amplo
	2. Deliberação na perspectiva de interesses oficiais com base em um raciocínio formal e limitado
	3. Deliberação na perspectiva de interesses corporativos de determinados segmentos e/ou grupos, com base em um raciocínio parcial e restrito

Em suma, o enfoque adotado supõe, portanto, uma aproximação crítica das concepções predominantes de representação social e participação política no interior do CET/CE, no sentido da realização dos valores políticos aceitos.

Inscrito neste quadro, destacou-se a importância de potencializar a representação e a participação de sociedade civil na conformação da vontade política, no que coube indagar: que tipo de identidade política é questionado num projeto de criação da institucionalidade pública?

Eis que o assunto que também se revela chave nesse quadro é como tornar compatível o pluralismo crescente de representação, com a necessidade de engajamento cívico, assumindo que seu fundamento moral é a dedicação e fidelidade ao interesse público.

A terceira e última referência de avaliação adotada: a que gira em torno de como as configurações de representação e participação do CET/CE podem se passíveis de sustentação nos planos de deliberação pública quando se referem ao princípio de dialogidade, cujos fundamentos virtuosos aceitos são as das capacidades de cooperação e diálogo progressivo.

Pondo termos ao enquadramento do presente estudo, o assunto que se ocupa na última parte toma como objeto o *Padrão de Participação no Espaço Público do CET/CE: a dinâmica dialógica na perspectiva da deliberação pública*.

Considerada de importância crucial para a análise do objeto de estudo, a participação social no âmbito do CET, não somente implica a possibilidade dos atores contribuírem para a satisfação de necessidades públicas na área da EP, mas sobretudo, de poder fazê-la sob as condições de legitimidade democrática.

Isso remete ao curso de um processo dialógico civilizado que leva em conta o *engajamento cívico*, no qual as relações sociais tendem a padronizar a *cooperação* e a *accountability* na solução de problemas e conflitos comuns.

Nesse contexto, fica enfatizada a preocupação da análise com a qualidade da participação, na sua diversidade de relações entre interesses públicos e privados envolvendo os conselheiros do CET-CE, por cujo relacionamento observado, de um modo, se transmitem posições consensuais, de outro, também se revelam circunstâncias de embates assumidos.

Enfim, a qualidade do desempenho da institucionalidade democrática baseada no CET/CE depende da qualidade da participação dos seus atores. Por esta razão, resta lembrar os sentidos de sinergia cidadania democrática subjacentes ao contexto e a este esforço de contribuir para compreensão do desempenho do controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE e suas perspectivas de sustentabilidade democrática nos planos de deliberação pública.

6.2 A Representação de Sujeitos Políticos no CET/CE: perspectivas e limites do modelo

6.2.1 A oferta de institucionalidade estatal da educação profissional: o cunho inovador do caráter público como política de Estado

O objetivo desta análise é destacar a especificidade cearense no tocante à institucionalização da educação profissional como política do Estado. Tem-se clareza de que o influxo fundante é nacional, ou seja, é um processo que se constitui no interior do Estado brasileiro.

De fato, no Ceará, este movimento geral adquire contornos próprios no âmbito das reconfigurações de gestão do Estado sob a égide do ciclo dos “governos das mudanças”. Assim, incidiu-se o olhar analítico na natureza dos fenômenos locais que, entre nós, potencializam esta oferta de institucionalidade estatal da educação profissional.

A base de argumentação é a idéia de que o Estado, envolvendo sujeitos de sociedade política – governos estadual e federal- na criação de condições institucionais valorizadoras da educação profissional como estratégia governamental para o desenvolvimento sustentável com equidade social, logrou alcançar novas bases de relacionamento democrático entre Estado - sociedade civil-mercado.⁷⁹

Esta contribuição pode ser avaliada no que se refere a dois aspectos principais de influência. O primeiro tem relação com o exercício de um importante papel de indução de desenvolvimento institucional na realidade observada, estimulando a organização de capital social e novas formas de gestão pública na área da educação profissional. O segundo refere-se ao desempenho da institucionalidade de controle social configurada, em sua conexão com a

⁷⁹ Para os efeitos desta abordagem empírica estes termos seguem mantendo a linha de definição referencial assumida na respectiva nota introdutória.

estruturação do sistema de representação social dos interesses da educação, traduzindo limites de flexibilidade para incorporação de novos atores ao sistema político.

É assim que doravante este percurso se detém na trajetória da estrutura de representação configurada e na identificação dos elementos impulsores e restringentes da capacidade de expressar pluralismo e a crescente complexidade da sociedade.

Na seção seguinte será empreendida a análise da estruturação do CET/CE conjuminada com os fatores convergentes nos planos da modernização econômico-social do Estado, segundo a visão que preconiza o redirecionamento estratégico do desenvolvimento sustentável do Ceará, e também reconhece a educação profissional como questão social integrante da agenda pública. Na seção conclusiva, será dada atenção ao exame da organização e funcionamento do sistema de representação de interesses do CET/CE em função dos princípios de pluralismo e de dialogicidade, sendo este reduzido aos aspectos de jogo de interesses políticos, capacidade dialógica de diferentes representantes na discussão política.

Para tal, a análise se baseia na avaliação prévia e dados do Capítulo anterior com respeito ao contexto estadual do desenvolvimento do PEQ/CE, que corresponde respectivamente ao período 1995-2002, quando se deu a sua implementação envolvendo o uso de controles de sujeitos políticos formados em torno do CET/CE.

Além disso, no complemento de crítica aos resultados alcançados, a perspectiva adotada incluiu a utilização de procedimento metodológico de análise do material documental básico de sujeitos de sociedade política e do CET/CE, na busca de captar as relações que eles detém com o objeto investigado.

No Ceará, os programas e projetos governamentais implementados durante os mandatos sucessivos dos Governos Tasso Jereissati (1995-1998; 1999-2002), na área da educação profissional, se revelam em convergência estratégica com os esforços federais visando à construção de novos arcabouços institucionais para a política estatal.

Eles esboçam uma concepção social e institucional inovadora para enfatizar as novas dimensões das políticas de desenvolvimento, cujos desdobramentos marcantes podem ser caracterizados na conexão com dois importantes influxos.

De um lado, como consequência do quadro de redefinições estratégicas do modelo de desenvolvimento sustentável do Estado, com repercussões no plano concreto da capacitação da população economicamente ativa.

De outro, como parte das externalidades positivas envolvendo o novo modelo institucional configurado a partir do PLANFOR, cuja implementação descentralizada enseja a adoção de novos instrumentos de política pública.

Nesse panorama estadual, a observação das confluências políticas pós-redemocratização e de modernização do Estado, tal como as que marcam a economia e sociedade brasileira, do final dos anos 1980 ao último quinquênio dos anos 1990, assinalam novas perspectivas de cidadania e democratização das políticas estatais, no permeio das quais cabe ressaltar as que são relacionadas aos processos de reconhecimento de direitos e de representação social nos interesses da educação profissional.

Também nítidos são os esforços estratégicos decorrentes de influências do cenário de reforma do aparelho do Estado, na perspectiva de conduzir à *publicização* do Estado, para melhor atender à regulação dos interesses e necessidades de trabalhadores, empregadores, comunidades e governos relacionados ao mundo do trabalho (GRAU, 1998).

Assim, no discurso oficial será reconhecido, que o reforço na dimensão de controle social sobre as ações educacionais dirigidas ao trabalhador sustenta-se ante o escopo mais amplo de uma agenda pública para reconhecer e consolidar o *status* da EP como questão de Estado, e virtualidade estratégica na modernização estadual das relações de trabalho.

Note-se que embora a formação profissional se vincule aos fenômenos atuais do “mundo do trabalho”, sendo evocada nos debates políticos relacionados à crise do trabalho, é fato que as raízes da sua institucionalidade como política de Estado remete à segunda metade dos anos 70, com a adoção pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) de convenção trabalhista internacional dispondo sobre a questão⁸⁰, que uma nova perspectiva se abre em favor do reconhecimento da educação profissional como direito inalienável do trabalhador, portanto, à altura de direitos humanos fundamentais.

⁸⁰ A esse respeito, é pertinente ver a referência feita em MTE. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Guia do PLANFOR 2001, Brasília, 2001; sobre Convênio Internacional de Trabalho 142 e Recomendação 150 da OIT, os dois de 1975.

Dada a condescendência do atual panorama com mudanças de alto impacto na vida dos cidadãos, nas organizações e nas relações sociais – relações empregatícias formais estão em declínio - os desafios decorrentes do quadro internacional colocam novas questões no debate político dos assuntos do chamado mundo do trabalho⁸¹.

Questões relevantes, para além das que são objeto de influências tradicionais reservadas ao modelo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), podem ser suscitadas com a perspectiva estratégica de construção de novas bases de diálogo social entre empregadores, trabalhadores e governos, frente às implicações do fenômeno da *reconfiguração do emprego*.⁸²

Fundado no sistema tripartite de representação da sociedade civil - sindicatos de empregadores e empregados - e do governo, vinculam-se a este modelo movimentos hegemônicos desses atores na busca das formas de rearticulação Estado-sociedade civil-mercado, visando ao equacionamento dos problemas do mercado de trabalho, cujas respostas não se tem segurança empiricamente comprovada.

No Brasil, segundo os estudos empíricos de Eli Diniz podem atestar, é possível captar pontos de faceta análoga da que vem de se apreender na observação estadual. Ou seja, o traço comum de que a modernização econômico-social da sociedade tem se caracterizado pela manutenção de uma ordem corporativa demarcadora dos padrões de relacionamento entre Estado-sociedade civil-mercado.

⁸¹ A expressão em questão procura englobar todo o universo do trabalho, e refere-se ao contexto e às relações em que o mesmo se realiza. O mundo do trabalho seria a realização e efetivação desta atividade através das suas mais diversas formas, incluindo todos os fenômenos articulados como a legislação do trabalho; as formas alternativas de trabalho, que correm por fora das relações assalariadas, o trabalho desregulamentado, o trabalho precário; os investimentos do capital; a formação dos trabalhadores; a tecnologia presente; a globalização das relações de trabalho e econômicas em geral; a produção intelectual a respeito do trabalho; o nível de desemprego; os movimentos políticos e a organização dos sindicatos, etc. Todos esses fenômenos formam um complexo muito bem articulado, chamado mundo do trabalho. Vide verbete Mundo do Trabalho. In: Dicionário de Educação Profissional. Fidalgo F. & Machado, L. Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação-UFMG. 2000, p.219/415.

⁸² Rosseti associa o fenômeno da “reconfiguração do emprego” do fator trabalho aos novos paradigmas; às tendências de larga abrangência e as realidades emergentes do atual quadro de competitividade internacional baseado na revolução tecnológica, que determinam o declínio das relações empregatícias formais e a reconfiguração de cargos das pessoas, levando as novas oportunidades de trabalho a serem regidas por novas relações sociais. Segundo o autor, “[...] as pessoas estarão sendo reeducadas para assumir uma nova postura e uma nova relação com o trabalho. As empresas estarão sendo reestruturadas para operar segundo as novas regras. A sociedade estará se capacitando para as novas realidades. Os tradicionais símbolos de status estarão sendo revistos. Novos valores serão sancionados.” ROSSETI, José Paschoal. *Da Questão do Emprego: Novas Realidades, Impactos e Soluções*. In: Pensamento Empresarial teoria e prática. Edições Fundação Dom Cabral. Belo Horizonte, 1997. p.23-152.

Não obstante o quadro de vulnerabilidades políticas e sociais que a elas se relacionam empiricamente, o fato é que se fala de um modelo cujas novas evidências revelam limites desses arranjos nos planos do adequado enfrentamento dos dilemas de desenvolvimento socioeconômico e inserção internacional competitiva das realidades observadas.

Tal como se pode deduzir das avaliações do cenário social brasileiro e cearense, a partir do final dos anos 1980, apontando para a existência de problemas estruturais profundos no tocante às condições de pobreza e de distribuição de renda em ambas realidades, aos quais, se sobreporão as influências externas adversas da globalização nos planos das atividades produtivas e da questão do emprego. FUNAG (1997); IPEA (2002); IPLANCE (2002).

Diante disso, recomendações específicas exigem, crescentemente, mudanças profundas no padrão de intervenção social estatal, de modo que as políticas públicas possam enfrentar os desafios assinalados, criando condições para que mais pessoas tenham capacidade de participar criativamente do processo produtivo. FUNAG (1997); CARDOSO (*In*: FUNAG, 1997)

A questão da educação profissional aparece novamente ligada à do emprego, conduzindo as transformações a se fazerem exigentes de instituições que estimulem e assegurem novos espaços públicos para a definição de perspectivas adequadas. Seja para promover a questão relevante do direito de oportunidades de aprendizado profissional, atenuando no drama da exclusão social, seja sendo útil para a conformação de uma moderna política de emprego e de relações de trabalho.

[...] Qualificação profissional é, ao mesmo tempo, componente e subsídio para essa pauta de modernização: a competência das partes é fundamental no processo de negociação e, esta por sua vez, é que pode garantir a competência coletiva do setor produtivo. SEFOR (1998, p.8).

No Ceará, a Constituição Estadual, em seu Capítulo II, não somente define a educação e a qualificação para o trabalho como direitos de cidadania, como também atribuiu ao Estado a *conjugação de responsabilidades da Nação soberana com a ampliação do nível de participação do povo* (artigos 214 e 215 da Constituição Estadual/ 89).

A regulação constitucional serve de marco estadual para o desencadear de fatores que conduzam ao fortalecimento do sistema democrático, seja no aspecto real do relacionamento entre Estado e sociedade, seja com respeito às possibilidades de inclusão democrática das demandas sociais básicas, como as que se delinearão com a educação profissional.

A noção de cidadania, de tal modo consignada como conquista histórica do cenário da redemocratização de 88, constrói-se, portanto, em torno de direitos como de deveres sociais. É assim que o enfoque assinalado conduz à identificação da educação profissional moldada por práticas que levem em conta a incorporação de novos atores sociais para exercer um novo papel na ampliação da esfera pública estadual.

Esse é o traço estrutural de realidade que resulta decisivo para potencializar as articulações orgânicas com as redefinições políticas e institucionais assumidas pelo Estado brasileiro na metade final dos anos 1990, particularmente, com as que dizem respeito ao caráter da “nova institucionalidade pública” da educação profissional.

De fato, dentre as duas perspectivas que podem ser aduzidas, o destaque inicial da observação refere-se ao quadro de redefinições exigidas para as esferas federal e as descentralizadas no campo da educação profissional despontando para além da exigência estratégica de rearticulação institucional na relação entre Estado e sociedade civil.

Trata-se de um projeto institucional da área do trabalho que possibilitou, na convergência de esforços através do PLANFOR, a invocação explícita do reconhecimento de *da competência e a perspectiva de novos atores* no desenvolvimento da educação profissional do País.

Na verdade, o fenômeno instaurado constitui um imperativo ético para contribuir na democratização do Estado, e ao mesmo tempo romper com um modelo que tem sido dominado historicamente por clientelismo e a tutela estatal perante entidades tradicionais de formação profissional.

Para a SEFOR, o esforço instituinte busca atuar na essência da *redefinição da institucionalidade hegemônica da EP*, em suas respectivas realidades regionais, de modo a contribuir para a efetiva sinergia desta política diante do novo desafio governamental de consolidar políticas sociais cada vez mais eficazes, com sustentabilidade e equidade.

Os formatos institucionais implementados, logicamente baseados no desenvolvimento de condições éticas para a construção da participação cidadã, reivindicam esforços governamentais convergentes, e por isso encontram-se espaços de expressão consubstanciados em importantes instrumentos políticos governamentais.

Tal como se pode constatar com as racionalidades adotadas pelos sujeitos políticos nas perspectivas política, legal, organizacional e de resultados. Assim é que, em defesa de novas formas de representação social que atuem em favor do controle social perante os interesses da educação profissional, foi possível recuperar em ambas instâncias governamentais compromissos políticos com o fortalecimento democrático da relação entre Estado e sociedade civil.

No plano federal, com os que são mencionados por consubstanciarem o direcionamento de curto, médio e longo prazo do desenvolvimento social do País, nos âmbitos dos Planos *Brasil em Ação (1995-1999)* e *Avança Brasil (2000-2003)*, por sua vez encampados e difundidos pelo PLANFOR, em que se acentua a:

[...] igualdade de oportunidades no ponto de partida, entendendo por isso um papel estratégico do setor público na oferta de serviços...; [...] descentralização e flexibilidade, em face das dimensões e heterogeneidade do País; **participação, como forma de controle público sobre as políticas sociais** (Grifo nosso); parceria entre União, Estados e Municípios, entre governo e sociedade civil, assumindo a impossibilidade de o Estado enfrentar sozinho a complexidade da questão social no Brasil. (*apud* MTE - Guia do PLANFOR 2001, p.59).

No plano estadual, por intermédio da redefinição estrutural do modelo de planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável do Ceará⁸³, que passa a ser orientado por uma visão de futuro, compreendendo o horizonte de uma geração, em função da

⁸³ O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará 1995-1998 e o seu consecutivo “Consolidando o Novo Ceará” 1999-2002 assinalam um novo marco na evolução do planejamento no Governo Estadual. Partindo de um movimento em curso de modernização da gestão pública estadual, ambos instrumentos políticos adotam um modelo de orientação estratégica das ações governamentais no período de 1995-2002, com visão prospectiva para o ano 2020. Dentre os componentes essenciais de definição da visão de futuro do cearense o primeiro documento de planejamento destaca: “[...] uma sociedade que viva em harmonia com a natureza e que seja espacialmente equilibrada; uma sociedade democrática e justa; uma economia sustentável; uma sociedade avançada quanto à cultura, ciência e tecnologia; um Estado a serviço da sociedade”. Adotando as mesmas premissas do anterior, o Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999-2002 resume a trajetória de desenvolvimento sustentável no período a que se aplica, com base no objetivo-síntese: “Avançar no Crescimento Econômico com Desenvolvimento Social.” Em consonância com esse objetivo, o Plano definiu como grande opção estratégica “a capacitação da população para o desenvolvimento, envolvendo uma ampla ação integrada à qualificação para o trabalho.” Cf. _____ ESTADO DO CEARÁ. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995 - 1998. Fortaleza. SEPLAN,1995. 140p. Cf. _____ ESTADO DO CEARÁ. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999 -2002. Fortaleza. SEPLAN,1999. 126p.

qual novos princípios organizadores da ação estatal tendem a destacar a prioridade da educação profissional orientada sob enfoques inovadores de relacionamento entre Estado-sociedade civil-mercado.

Tal como se pode depreender com a adoção de novos conceitos, princípios, estratégias e ações governamentais que buscam fortalecer o desenvolvimento sustentável do Estado, contribuindo para melhorar a qualidade de vida dos cearenses, destacando-se: *sustentabilidade* (ambiental, social, política e econômica); *participação e parceria*; *Descentralização*; e *Qualidade*..

Ressalte-se que, no quadro de convergências assinaladas, o caráter virtuoso subjacente ao fato não pode ser considerado de todo inopinado. Isso porque, além dos traços comuns verificados em ambos planos governamentais - pelas próprias ligações políticas partidárias dos atores - não restam dúvidas de que, nesse contexto, por trás das características ilustradas há a conexão fundamental com o novo quadro de redefinições estruturais na economia e do padrão tradicional da relação entre Estado e sociedade civil, como contrapartida para o fortalecimento das condições de governabilidade democrática. Diniz (1997).

Não se pode desconhecer, por exemplo, que sob tais circunstâncias a convergência positiva invocada aduz a elementos de realidade sobre os quais se integram aspectos contraditórios da crise do Estado e da ampliação da esfera pública.

A particularidade observada, no fim do Séc. XX, transparece com os limites que desafiam a esfera sub-nacional na transformação do Estado diante do propósito de revigoração da sociedade em meio às vicissitudes avassaladoras dos mercados competitivos e da crise fiscal do Estado contemporâneo.

Grau comparece com a avaliação da década de 1990 caracterizando-se por duas tendências bem definidas: a dos processos nacionais propagadores de reformas constitucionais com exemplaridade marcante no plano das esferas sub-nacionais, e que reivindicam um novo padrão de responsabilidade pública do Estado na gestão dos serviços e políticas estatais; e a da nova ordem institucional que estabelece o fortalecimento da esfera pública não-estatal, pela via da cooperação social para o provimento dos serviços públicos.

A singularidade do cenário assinalado é que as estratégias governamentais tendentes a fomentar as condições adequadas para que a sociedade exerça um papel influente sobre o Estado ou mesmo compartilhe de suas funções, têm resvalado no sentido prático do reconhecimento da importância dos mecanismos de controle social das políticas públicas. Grau (1998).

No Ceará, a observação nas particularidades do “Projeto das Mudanças”, em seu ciclo político do final da década de 80 ao final dos anos 1990, revela influências da dinâmica de modernização sócio-econômica do Estado sobre o perfil histórico da administração pública, mas que também têm impactos em planos específicos das *tradições cívicas* da sociedade cearense. Tandler (1998).

Assim, argumentos de democratização sustentados por experimentos de participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas estaduais despontam fazendo parte de uma história recente do desenvolvimento institucional do Ceará. Tandler (1998).

Nesse contexto, a análise de experiência inédita e recente no Estado e o exame de das perspectivas de descentralização com democratização, nos planos da investigação empírica, estimulam o debate político estadual, ao mesmo tempo em que contribuem na capacidade local de se criar formas estáveis de controle social das políticas públicas e do Estado. Eles apontam na direção do eixo geral para o objeto deste estudo, que são as relações entre os sujeitos políticos de Estado-sociedade civil-mercado e as condições básicas com vistas ao avanço na dimensão de deliberação pública.

Fala-se da exploração empírica levada a efeito por Tandler (1998)⁸⁴ sobre as possibilidades de bom desempenho das políticas governamentais, na qual a autora detecta evidências de extravasamento dos limites institucionais definidos pelo Estado, a partir de alternativas que se desenvolveram de ações compartilhadas entre grupos de interesses de sociedade civil e o Estado, tal verificado com as associações civis, de grupos de produtores rurais.

De fato, a partir do início da década de 1990, novos processos de desenho e mudança institucional são preconizados como saída para os problemas que afetam as políticas

⁸⁴ Para um aprofundamento sobre a pesquisa empírica da autora, na qual são abordadas muitas das questões aqui levantadas ver Tandler, Judith. Bom Governo nos Trópicos – *Uma visão Crítica*. Rio de Janeiro, Renavan, Brasília, DF, ENAP, 1998, p.288.

governamentais e a capacidade de gestão do aparelho estatal segundo as exigências de adaptação ao cenário de descentralização no País. “[...] *O Governo também estimulará o aprimoramento da parceria entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores de forma que otimize o uso desses fatores e torne mais construtivas as relações de trabalho*”.⁸⁵

Nesse sentido, dentre os vários “*conjuntos de descobertas*” da Profa. Tendler sobre programas governamentais implementados no Ceará, na primeira metade dos anos 1990, a autora, ressaltando o fundamento de sua crítica perante o caráter de abordagem relacionada com experiências bem-sucedidas, reconhece virtualidades do cenário estadual de descentralização na direção de sociedade civil, quando este se baseia em uma “dinâmica tridirecional” constituída dos governos estadual, locais e da sociedade civil.

No geral a trajetória de desenvolvimento das políticas públicas estaduais segue conjugando afinidades conceitual-metodológicas, momentos articulados e interdependência. Em face disso, a agenda de Governo para o quinquênio 1995-1998 apresenta as diretrizes governamentais e os principais projetos para que esses objetivos sejam efetivamente realizados nesse período. A idéia síntese é definida a partir do objetivo de “[...] *desenvolver o Ceará no prazo de uma geração, com a melhoria na qualidade de vida a curto prazo*”.

Para tal, parte-se da suposição de que uma das condições fundamentais das quais dependem a continuidade e o “*avanço nas mudanças*” econômicas e sociais é o reforço às políticas de capacitação da população e crescimento da economia, geração de empregos e redução das desigualdades.

Fica claro que a modernização do Estado constitui a marca essencial desse projeto que tem a pretensão de consolidar, definitivamente, uma ruptura com as “*heranças negativas do passado*”, expressas pelas práticas gerenciais associadas ao clientelismo assistencialista, exclusão social, vulnerabilidade econômica e atraso cultural, científico e tecnológico.

Há sinais que indicam distanciamento do cenário legado e, portanto, um desafio de grande valor que se sustenta nesse processo modernizador pode ser o da intensificação dos mecanismos de controle social das políticas públicas mediante a descentralização; a participação e parceria, a fim de potencializar as ações governamentais e garantir um

⁸⁵ Op. Cit. p. 37 (CEARÁ. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995 - 1998. Fortaleza. SEPLAN, 1995).

exercício permanente de aprimoramento das condições de governabilidade sob a égide de regime democrático.

O reparo que se pode fazer - mercê de intensa cogitação - é justamente quanto ao conjunto dos elementos instituintes de esfera pública que são abrangidos pelos processos de reforma do Estado e de seu aparelho, em decorrência dos quais apresentam limites de capacidade de mobilizar alianças e coalizões /consensos entre os diferentes segmentos sócio-políticos, para tornar exeqüível o projeto de desenvolvimento do Ceará, com sustentabilidade socioeconômica e política,

Aqui se refere, de modo específico, às circunstâncias de *público não-estatal*⁸⁶ que são delineadas a partir do fenômeno da “nova institucionalidade pública” da educação profissional, em face da posição oficial assumida com a abertura dos canais de decisão à participação da sociedade civil no âmbito do Conselho Estadual do Trabalho.

O aspecto comprometedor nessa perspectiva, e que se liga aos resultados da observação do objeto, consiste na vigência de elementos contraditórios considerados já a partir da essência do modelo de representação formal configurado.

Disso se pode constatar, promovendo-se a recuperação do *status quo* historicamente conformado, diante da incorporação de novos atores de sociedade civil e do alinhamento dos seus envolvidos, com as prioridades e metas básicas de educação profissional que foram definidas nos PEQs anuais de 1995/2002, segundo as exigências de democratização e satisfação das necessidades públicas, .

A julgar pelos esforços discricionários envidados pelo CET/CE para catalisar a inclusão de novos sujeitos políticos na sua dinâmica de funcionamento, é possível antecipar que a restrição imposta ao sistema político de representação dos interesses da educação profissional contribuiu para relativizar efeitos do ponto de vista da institucionalidade democrática.

Neste particular, o parêntese da análise se faz necessário para a menção dos aportes teóricos de Avritzer e Dagnino quando estes em suas análises promovem

⁸⁶ Sobre esta noção e suas conseqüências mais amplas no cenário de reforma do Estado ver Núria Grau e Bresser Pereira *In: O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*, CLAD-FGV, 1999, Editora Fundação Getúlio Vargas, p.8/500.

significativos avanços de compreensão descrevendo o panorama da participação no Brasil, durante os anos 1990.

Segundo os autores, o traço da paisagem de democratização no País na transição dos séculos XX e XXI, ao se caracterizar por evidências da contigüidade crescente entre Estado e sociedade civil, resultantes dos esforços de democratização pós-88 que se desenvolveram à margem da estrutura corporativa tradicional de representação de interesses, também se revelou imerso a grandes desafios de institucionalidade complexa.

Com efeito, eles se manifestam na “confluência perversa” DAGNINO (2002) que se gesta da contenda entre projetos políticos descombinados no interior da sociedade civil e das próprias instâncias de sociedade política.

Tatagiba (2002), no mergulho da problemática empírica, em seus estudos sobre *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil* observou que a transição democrática do País no decorrer dos anos 1990 ao lançar mão do discurso da participação legado do “*Projeto Democratizante*” o fez articulada com as novas exigências de gestão pública orientada por resultados preconizadas pelo “*Projeto Ajustador*”, daí configurando uma trajetória marcada por limites e constrangimentos no plano institucional, cujos reflexos são perceptíveis na ampliação dos focos de tensão existentes no relacionamento entre Estado / sociedade civil.

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro - entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções⁸⁷.

Os registros empíricos assinalados contribuem para evidenciar setores da sociedade brasileira que têm sido alcançados por iniciativas voltadas para a abertura de novos canais de diálogo responsável e qualificado do Estado com os diversos segmentos da sociedade civil.

De outra parte, é também conhecida a valorização da perspectiva dos seus resultados colaborarem para a fundamentação teórica dos avanços experimentados na busca

⁸⁷ Tatagiba, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil* In: Dagnino, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Ed. Paz e Terra, 2002, São Paulo, p. 47/103.

da democratização da sociedade e do avanço do controle público sobre o processo de educação profissional em curso.

Em que pese à nova compreensão dos governos na promoção de desenvolvimento sustentável do Ceará, de cujos resultados sob a ótica dos indicadores de transformações socioeconômicas asseveram-se desafios crescentes, tarefa singular por cumprir a democratização da vida pública cearense é reservada ao reforço da esfera do controle social que dê ensejo a processos de deliberação pública.

O que se explora aqui são as potencialidades do processo de renovação das instituições públicas do Estado, para acolher em nível setorial o padrão organizativo de capital social que permite transmitir e disseminar a idéia do controle social do PEQ/CE configurando-se com a dimensão de deliberação pública sob a influência do cenário da “nova institucionalidade pública da EP” no País.

Adentrando caminhos mais efetivos, cabe focalizar a análise para os resultados da investigação feita sobre a experiência estadual de estruturação de uma instância colegiada para consubstanciar a representação democrática e a participação da sociedade organizada na gestão das políticas de educação profissional e do complexo integrante do sistema público de emprego estadual.

6.2.2 - Sistema tripartite: O “nó górdio” de deliberação pública.

No Ceará, as configurações de realidade social esboçadas, não somente fazem brotar inter-relações com o objeto em estudo, como também abrem um caminho auspicioso para a compreensão crítica dos novos contornos institucionais da educação profissional. O realce nesse contexto fica por conta dos compromissos essenciais da política estatal de se basear no controle democrático das decisões e da gestão governamentais.

Eis que surge a necessidade de se contemplar neste percurso uma dimensão empírica passível de analisar a experiência de construção do Conselho Estadual do Trabalho e do seu aparelhamento representativo, como circunstância política destinada a alavancar o controle social do PEQ/CE, levando adiante o desafio do novo desenho da institucionalidade pública da EP.

A rigor, o sistema de controle social sob análise tem no CET/CE e no PEQ/CE seus mais importantes instrumentos políticos de definição e implementação. O Capítulo antecedente contemplou a trajetória dos resultados do PEQ/CE, justo por não se poder negar o seu caráter básico para a coerência interna da política, rumo ao avanço de sua institucionalidade pública, tanto quanto para o estabelecimento de novas bases de configuração democrática entre Estado/sociedade civil/mercado.

Ocorre que o foco desta análise é o desempenho do CET/CE, como espaço público de co-responsabilidade dos representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado no processo de decisão e do maior controle dos beneficiários do PEC – instrumento básico da EP - sobre a alocação e uso dos recursos públicos.

Assim sendo, a exploração empírica tentada se volta para captar a problemática da conformação do sistema de controle social do PEQ /CE, a partir do CET/CE, haja vista que este é componente essencial da nova lógica mobilizadora de atores sociais para promover a educação profissional como instrumento de inclusão política e social.

Tal configuração básica, em que pese alinhar-se com aparente tendência inovadora, expressada em termos do incremento de capital social na realidade observada, permite fazer certas inferências quanto à vinculação entre particularidades da atuação do CET/CE, no sentido dos limites do sistema político de representação tripartite, tais limites comprometem o avanço do CET/CE, em direção a um modelo de deliberação nos termos pública. Bohman (1996).

Nesta análise, busca-se aquilatar na trajetória, do CET/CE como instância de controle social do PEQ/CE, a presunção de que os avanços experimentados com a organização formal e o deslanche da prática participativa dos atores traduziram-se em uma dinâmica, cujos padrões de efetividade enfrentam restrições para satisfazer, simultaneamente, os elementos-chave de representação e participação política, a base do modelo de deliberação pública.

Cabe destacar que o modelo de representação e participação política, consubstanciado nos Conselhos Estaduais de Trabalho, ao invocar a ampliação de parcerias governo/ sociedade civil/ mercado e o fortalecimento da capacidade social de execução local, tem a pretensão de mobilizar sujeitos sociais para a construção coletiva de decisões e implementação democrática de ações públicas no campo da qualificação profissional. De fato,

é este um eixo do discurso oficial que configura a nova institucionalidade pública da EP (SPPE/MTE, 2001).

No entanto, ao avaliar, de forma crítica, este modelo, percebe-se a rigidez da representação tripartite, considerando a complexidade das configurações contemporâneas do mundo do trabalho onde emergem outros atores que não estão devidamente representados nesse tríptico espaço: governo/ sociedade civil organizada/ mercado.

De fato, se o aparato configurado para o controle efetivo do PEQ/CE busca um *novo enfoque metodológico e operacional* na educação profissional (SPPE, 2001), não se pode deixar escapar, na dinâmica real do CET/CE, a explicitação das características do processo deliberativo e de formulação e implementação daquela política, segundo a racionalidade que orienta a definição de prioridade a partir de demandas do público de EP. De fato, no processo de consulta que subsidia a definição do PEQ emergem diferentes interesses de atores envolvidos no processo de construção do interesse público.

Com efeito, a observação do sistema de representação dos interesses da educação profissional no interior do CET/CE demonstra, desde a sua criação, a subsistência de estrutura tripartite e paritária que atravessou diversas conjunturas políticas e, não obstante, se manteve resistente no seu arcabouço democrático, à satisfação de uma premissa teórica importante da deliberação pública, qual seja, a pluralidade Bohman (1996), em sua elaboração teórica acerca da deliberação pública circunscreve a questão do pluralismo oferecendo pistas preciosas para (re)pensar a estrutura da representatividade do CET/CE. Argumenta ele que o pluralismo, “[...] *ao se basear no “acordo plural” entre cidadãos e o governo reconhece que o processo decisório democrático estimula altas demandas de auto-reflexividade e usos públicos da razão*”⁸⁸.

Em verdade, no percurso investigativo empreendido, colocou-se a questão da representatividade sob o foco da crítica. Para tanto, construiu-se um referencial teórico, inspirado em diferentes analistas – com destaque para James Bohman – que abriu vias de crítica e de recriação. Para objetivar a análise neste eixo de representação foram definidos três temas básicos, quais sejam: Pluralismo/ Jogo de Interesses Políticos/ Capacidade Dialógica de diferentes representantes. De fato, são três dimensões dessa questão da representatividade que

⁸⁸ Sobre esta discussão do pluralismo em Bohman, ver especificamente a nota 15.

levou a colocar-se em debate o sistema tripartite como um no górdio no modelo de deliberação pública.

De fato, para progredir na compreensão do sistema de controle social do PEQ/CE baseado no CET/CE, este percurso se obriga a centrar a atenção sobre os fatores relacionados ao desenvolvimento institucional e político do PEQ-CE. Isso implica o reconhecimento da importância das práticas sociais e das regras formais e informais que efetivam os valores democráticos de Estado e sociedade civil na construção da política pública.

Tomando especificamente, a dimensão de pluralidade do CET / CE pode-se entrever limites no padrão de composição dos atores coletivos, a exemplo dos que são decorrentes da representação tripartite institucionalizada.

Nessa perspectiva, cabe destacar as restrições das relações estruturais em face da representação funcional, isto é, representação de categorias corporativas vinculadas aos setores econômicos tradicionais, legitimados socialmente ao longo do tempo. De fato, a representação fica aprisionada nesta classificação funcional, inviabilizando a incorporação de grupos sociais prioritários definidos pela nova institucionalidade da EP como política pública. Assim, inibe-se potenciais democráticos progressivos de participação cívica. Nesta direção, o pesquisador, ao examinar criticamente sua participação no CET na condição de conselheiro, sinaliza:

(...) Vale ressaltar que o CET foi estruturado seguindo o padrão dual de representação política entre Estado e sociedade civil. E, avança na direção do mercado como um segmento específico. Assim, sua organização é de natureza tripartite (trabalhadores, empresários e poder público), conforme o sistema adotado pela convenção da OIT. Há uma subdivisão interna em bancadas e ela tem caráter paritário. Na verdade, a bancada dos trabalhadores e dos empresários faz a própria representação de sociedade civil(...) Compõem a bancada dos empresários os representantes da FIEC, FAEC e FECOMERCIO e PNBE, ou seja, as organizações sindicais patronais hierarquicamente superiores da indústria, agricultura, comércio e serviços, respectivamente (...) a bancada dos trabalhadores, é composta pela CUT, FTICE, FETRAECE, e FETRACE (...) da bancada do poder público faziam parte a SETAS, SEPLAN, SDE e DRT-CE (...) na estrutura do CET tem somente representantes institucionais ligados à economia formal; e a política do trabalho, sobretudo, a política de formação profissional, deve atingir quem 'está fora do mercado'. O que seria legítimo que os próprios desempregados lá se fizessem presentes, juntamente com outros excluídos sociais; Então há uma certa contradição que compromete a representatividade na lógica democrática. (CHAGAS, 2006: 4/7)

Na ótica de Bohman, a representação plural implica um processo crescente. Submetendo o CET/CE a um olhar crítico percebe-se os problemas da representação plural crescente não estão somente relacionados a déficits quantitativos nas capacidades de organização do modelo instituído. Assim sendo, sustenta-se que, no âmbito da deliberação pública no interior do CET/CE, existiriam certas condições a satisfazer, no que se refere à natureza do sistema político instituído e à essência do processo deliberativo concernente à política de educação profissional.

Para tal, a observação do objeto - ainda que circunscrita ao período de 1995 a 2002 - a partir das dificuldades enfrentadas pelo CET/CE para levar adiante o aprofundamento de pluralidade no arcabouço de controle social configurado revela que dois fatores podem estar associados às ambigüidades na dinâmica associacionista supressiva do sistema.

Primeiro, as indicações da falta de maleabilidade na estrutura de representação delineada, de cujas conseqüências notam-se insuficiências do arcabouço institucional para imprimir capacidade de adensamento formal de sociedade civil, ou de gerar canais opcionais de participação e de manifestação de interesses múltiplos e diferenciados.

Segundo, dada a natureza do comportamento adaptativo dos conselheiros - entidades, tanto governamentais quanto não-governamentais, cuja interpretação posposta aduz para a impropriedade da atuação irreflexiva dos membros do colegiado perante os constrangimentos da estrutura de representação delineada, não se permitindo articular uma ampla visão de ação coletiva que lhe correspondesse.

É assim, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências corporativas, que os resultados da relação entre os atores coletivos tendem a corroborar um quadro intrincado nos interesses organizados em direção à pluralidade.

De modo geral, o conjunto das características que servem ao modelo de representação funcional limitada implica a aceitação de uma exclusão social. Daí que as evidências dos fatos não são absolutamente fortuitas quando se põem em convergência com o

papel político dos atores reforçando o padrão histórico de representação de interesses e as articulações entre Estado e sociedade civil diagnosticado por Diniz & Boschi (2000)⁸⁹.

Em compatibilidade a tais evidências e considerando o objeto de estudo- o CET/CE como instância de controle social do PEQ/CE- este percurso analisa os novos formatos de sociabilidade do arcabouço estadual de democratização, enfatizando que os mecanismos de representação de interesses estatuídos compõem o leque de problemas de sustentabilidade democrática do modelo participativo.

Ao obedecerem a requisitos de uma legislação específica retrocitada, nos moldes da que rege o CODEFAT, tem-se diante deste formato circunstância que compele, na origem, o funcionamento do CET/CE sem que possa assegurar as condições de deliberação pública, na medida em que este passa a se pautar pela garantia da representação social fragmentada.

O ponto de contradição subjacente vem de encontro com Cardoso quando este sustenta que na tarefa de democratização do Estado brasileiro, é condição fundamental uma reforma profunda do aparelho do Estado para torná-lo eficiente, mas também para que este possa ser [...] *orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida*". Cardoso (apud PEREIRA & SPINK, 2005, p.17-18/316).

Cabe aqui parêntese reflexivo, para se lançar mão da idéia de *públicos participativos*, objeto da contribuição fecunda de Avritzer (2002) e Hunold (2001) no debate contemporâneo recente de democracia e democratização na América Latina. Segundo o autor, em seus esforços de alavancagem de uma "teoria da sociedade civil", a discussão do controle social ganha relevância com as relações que faz da compatibilidade de deliberação pública e administração complexa na definição do que chama de *modelo alternativo de Públicos Participativos*.

Para o autor, o modelo de *Públicos Participativos* pode se constituir numa via promissora de democratização baseando-se em duas premissas centrais: que inovação na cultura democrática emerge na esfera pública; e que as práticas democráticas não podem ser

⁸⁹Sobre o padrão corporativista de representação de interesses brasileiro diagnosticado pelos autores, veja: DINIZ, ELI & RENATO BOSCHI et ali. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. Série Pesquisas nr. 18, Konrad Adenauer Stifting, 2000, SP-SP; bem como, DINIZ, ELI. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95*. 1ª. Edição, Editora FGV, 1997, Rio de Janeiro-RJ;

baseadas somente em públicos informais, tanto quanto atreladas à coerção excessiva de regulação estatal.

A partir dessa constatação, as considerações do autor alertam sobre os elos frágeis nos modelos recentes de regulação social descentralizada sob as circunstâncias de ampliação de públicos participativos, chamando a atenção para o fato de que tão importante quanto o adequado desenho de representação democrática dessas inovações, também o são os seus mecanismos funcionais de conformação democrática da vontade política dos atores sociais no enfrentamento dos limites de racionalidade burocrática que lhes são impostos.

Tal como é possível aduzir-se, em relação a “nova institucionalidade pública da EP”, fica claro que os novos delineamentos de democratização estatal preconizados pelo PLANFOR teriam sua eficácia política restrita na sua capacidade de satisfazer as condições essenciais de dialogicidade do modelo deliberação pública.

Nesse sentido, destaca-se a circunstância de reconhecimento legitimidade no CET para o exercício de controle social sobre o PEQ/CE trazendo em sua concepção de origem a forte correlação positiva entre as definições de demandas de públicos beneficiados e a representatividade destes na dinâmica decisória do modelo, cujas conseqüências se contrapõem à perspectiva enfocada.

É o caso, por exemplo, da distorção que deve acontecer com a expansibilidade da competência deliberativa do CET na definição dos interesses públicos da EP sendo condição adstrita, no interior de sociedade civil, para os segmentos de representação corporativa tradicionais dos setores econômicos – indústria, comércio e serviços.

Grau destaca que:

[...] a deliberação na elaboração de decisões políticas constitui-se, assim, em um requisito indispensável da legitimidade democrática. Ela revela sua importância em um enfoque da democracia que não é meramente procedimental nem baseado no intercâmbio (como o pluralista), mas que tampouco presume uma visão substantiva do “bem comum” (como o republicanismo cívico). Pressupõe, ao contrário, a possibilidade de “construir” um interesse público e a exposição pública de interesses particulares, com base na formação de opinião livre, expressão e discussão
Grau (1998, p.143).

Em face das considerações assinaladas, na abordagem seguinte há que se cuidar das relações entre o formato assumido em torno do CET/CE e o papel decisivo dos critérios para organização, que são atribuídos à fundamentação legal e ao espelhamento do CODEFAT.

Para permitir o aprofundamento crítico do modelo instituído, reconhece-se a necessidade de caracterização e compreensão dos instrumentos adotados, e a importância de se trabalhar com os elementos de realidade extraídos das consultas à documentação oficial dos atores envolvidos e ao acervo legal-normativo de embasamento constitutivo.

Na pesquisa recolheram-se evidências tomando por base as realidades que lhe correspondem, as quais denotam a existência de confluência histórica entre os mandatos governamentais nas esferas federal e estadual, exatamente quando se delineou o cenário de construção da uma nova institucionalidade pública da EP e do seu consentâneo sistema de controle social do PEQ/CE baseado no CET/CE.

6.2.3 Traços organizacionais constitutivos: os ingredientes de base do padrão “neo/corporativista”

No Brasil, o cenário de democratização que se sucede nos anos 1990, a despeito das redefinições dos Governos Collor e FHC para desconstruir o legado de institucionalidade remanescente da era Vargas, outrora infundido de corporativismo na sociedade brasileira, seus resultados não lograram uma ruptura com o padrão histórico nacional.

A configuração de uma nova institucionalidade da EP, em bases descentralizadas e democráticas, pode ser analisada dentre as várias manifestações concretas do cenário pós-redemocratização do Estado brasileiro, que tem como traço fundamental, na metade final dos anos 1990, os “encontros” e “desencontros” entre Estado e sociedade civil marcados pela complexidade dos novos mecanismos articulados de representação social e de compartilhamento das políticas estatais. Dagnino (2002); Tatagiba (2002).

Sustenta-se com tais contigüidades entre Estado/sociedade civil que, diante da complexidade das transformações em curso no capitalismo contemporâneo, os modelos tradicionais de regulação estatal direcionados à questão do emprego não somente se

esgotaram como, doravante, são exigidos na perspectiva de construção de uma nova capacidade institucional para intervir no padrão assinalado. É tal o que se apresenta com o delineamento democrático atual proposto para a regulação das relações de trabalho ROSSETI (1997).

Eis que os dois componentes setoriais inovadores, neste ensejo de recapitulação, constituem importantes evidências estruturais do desenvolvimento de uma “nova institucionalidade pública” da educação profissional brasileira.

Primeiro, como já amplamente demonstrado, resultando da configuração do PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, a partir de 1996, implementado com o caráter de política pública e estratégia de equidade social e de desenvolvimento sustentável, nos moldes da Resolução 126/96 do CODEFAT.

Segundo, como parte do escopo político das agendas governamentais convergentes, engendrando o arcabouço de espaço público, cujo objeto de estudo, aqui é suscitado pela estruturação do Conselho Estadual do Trabalho para se constituir em esfera de controle social do PEQ/CE.

Sendo assim, nesta seção, o propósito é suscitar a existência de ambigüidade no permeio da dinâmica constitutiva do CET/CE, apontando indícios relacionados à definição do sistema configurado de representação política – a partir do período de 1995 a 2002- em conexão com as influências do perfil histórico brasileiro hegemônico de organização dual das relações econômicas sociais adstrita a grupos de interesses de capital e trabalho.

Para tanto, examina-se o viés conservador de definição supressiva de representação funcional, tomando como base para referência de crítica os temas de pluralismo e jogo de interesses políticos, capacidade dialógica de diferentes representantes.

Na verdade, o fundamento central do sistema público de inclusão social e política do trabalhador cearense é a sinergia das políticas de emprego com outras políticas sociais. Tal como a que se verifica com a educação profissional, vista como condição de efetividade social daquele e da eficiente articulação e a agregação de interesses relacionados ao mundo do trabalho.

Instituído pelo Decreto Estadual nº 23.306 de 15 de julho 1994, o Conselho Estadual do Trabalho – CET/Ceará apresenta-se como colegiado permanente, cuja estrutura de representação se distingue pela natureza tripartite e paritária, constituindo-se de representantes do poder público, ligados às instituições governamentais das esferas federal e estadual; e da sociedade civil, por intermédio dos segmentos organizados das categorias dos empregadores e dos trabalhadores.

Trata-se de uma configuração representativa que deflui da estruturação tardia do complexo organizacional do sistema público de emprego obrigatório no País, ainda como consequência histórica da adesão brasileira à Convenção 88 da OIT, que entrou em vigor no plano internacional, em 10 de agosto de 1948.

É possível, portanto, depreender-se que a configuração jurídica do CET/CE é a de um espaço público não-estatal, que possui a finalidade básica de assegurar a participação da sociedade organizada na gestão do sistema público de emprego estadual, haja vista que este detém uma função regulacionista estrutural no campo da Política emanada pelo PEQ/CE. Desse modo, compete ao CET/CE:

[...] I - acompanhar o desempenho do mercado de trabalho e analisar o impacto sobre ele das políticas pelos governos federal,, estadual e municipais; II- sugerir medidas que anulem ou reduzam os efeitos negativos sobre o mercado de trabalho das políticas públicas e das inovações tecnológicas; **III - acompanhar as ações voltadas para a capacitação de mão-de-obra e a reciclagem profissional e propor subsídios à formulação da política de formação profissional;** IV- acompanhar as ações voltadas para a expansão de mercado de trabalho e oferecer subsídios à política nacional de emprego; V- incentivar e apoiar todas as medidas concretas, que visem ao aperfeiçoamento da legislação e das relações de trabalho; **VI - opinar sobre a celebração de convênios ou contratos que permitam a órgãos públicos ou entidades privadas realizarem qualificação ou reciclagem de trabalhadores desempregados;** VII - avaliar previamente as propostas de órgãos estaduais, a serem encaminhadas ao Governo Federal ou a organismos internacionais para obtenção de recursos para a capacitação para o trabalho e a reciclagem profissional, apoio ao funcionamento do mercado de trabalho ou à geração de emprego e renda, de forma a assegurar que sejam coerentes e compatibilizadas entre si (Grifos nossos) (Art. 1º do Dec. Estadual nº 23.306/94).

Nesta conformação representativa *ad hoc*, a discussão a ser considerada adiante, é quanto, as características que são interpretadas a partir da dinâmica das relações entre os membros do CET/CE, vis-à-vis as facetas de pluralidade e do jogo de interesses políticos.

Diante disso, no que concerne à estruturação e composição do CET / CE, a observação detida nos indicadores, no período observado – 1995/2002- revela a predominância de representação governamental, de sociedade civil – sendo esta composta das entidades sindicais ligadas aos trabalhadores dos setores produtivos da economia formal - e do mercado, representada pelas organizações corporativas e extracorporativas – ex. PNBE- dos interesses empresariais ligados aos setores econômicos de indústria, agricultura e comércio.

Tal como se pôde observar, esse é um traço de representação de sujeitos políticos, cujo modelo centrado no caráter estrito de regulação jurídico-institucional de capital/ trabalho, também se mostrou em conformidade com a tendência hegemônica da representação política funcionando atrelada aos interesses do desenvolvimento econômico do País. DINIZ (2000)

Dessa maneira, a análise do conjunto regulatório estadual revela, dentre os fundamentos básicos que alicerçam o relacionamento formal entre Estado e sociedade civil, o sentido de recorrer ao delineamento histórico sustentado no projeto de modernização capitalista do País, cuja influência estrutural marcante, por sua vez, é dada pelo processo de industrialização presidido pelo Estado⁹⁰ DINIZ (2000).

Tais circunstâncias não podem ser obscurecidas, justamente, porque pesam na consolidação do CET/CE, seja para cumprir papéis junto à regulação do sistema público de emprego, seja para atuar como instrumento de controle social do PEQ/CE, o desafio de enfrentar os elementos estruturais pré-existentes de matriz legal inspirada no padrão contextualizado. É daí que resulta sua exposição perante os constrangimentos decorrentes da representação tripartite e da supremacia estatal em torno da articulação dos interesses sociais no interior do Conselho.

De fato, a análise dos dados de representatividade básica, em consonância com o que dispõe o Decreto Estadual nº 23.306, de 15 de julho de 1994, revela que a composição do CET/CE está segmentada em três bancadas: dos representantes do poder público, dos trabalhadores, e dos empregadores.

⁹⁰ No Ceará, conforme demonstrado nos Capítulos 1 e 5, esse padrão também foi observado conferindo-se o caráter estratégico das políticas estruturadoras de desenvolvimento econômico do Estado, o qual baseando-se na atração e interiorização de novas indústrias, e na realização de investimentos de infra-estrutura física básica., potencializou demandas crescentes de emprego formal e de qualificação profissional da PEA.

Cada bancada se compõe de quatro representantes institucionais, de caráter permanentes, assim associados, respectivamente: os titulares estaduais das Secretarias de Planejamento e Coordenação e de Indústria e Comércio, e o Delegado Regional do Trabalho no Ceará - DRT/CE, por outros poderes públicos; os representantes das organizações sindicais da Central Única dos Trabalhadores - CUT; da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado do Ceará - FTICE; da Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviços do Ceará - FETRACE; e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará - FETRAECE; pelos trabalhadores; dos representantes da Federação das Indústrias do Ceará - FIEC, da Federação do Comércio do Ceará - FECOMÉRCIO, da Federação da Agricultura do Ceará - FAEC, e do representante do Pensamento Nacional das Bases Empresariais - PNBE, pelos empregadores.

Nesse quadro societário, o traço predominante na representatividade formal é o da estabilidade dos representantes políticos no exercício de seus respectivos mandatos. Assim é que não se verificaram destituições por razões supervenientes da prática política, a não ser para atender substituições motivadas pelo interesse da instituição a que se vincula o conselheiro. Na prática, a evidência comum é a de imobilidade dos sujeitos políticos constituídos, o que pode inclusive ser corroborado com as reconduções sucessivas dos conselheiros à frente dos mandatos renovados.

Considerando o perfil organizacional deslindado, na visão do ex-ator, presentemente compartilhada com a sua orientadora, Prof^a Alba P. Carvalho (Dra.), percebe-se a preocupação quanto as condições de sustentabilidade democrática do CET/CE perante o cenário de deliberação pública, em face da perspectiva de insuficiência de pluralismo político crescente na base do modelo. É essa percepção mais geral que os depoimentos, a seguir, buscam recuperar:

(...) Esse modelo, há que se ressaltar, reproduz os limites estruturais da organização nacional, através do CODEFAT - Conselho Deliberativo do FAT - do Fundo de Apoio ao Trabalhador, e que também segue por sua vez, a Convenção da Organização Internacional do Trabalho(...) Eu, hoje, diria que tenho uma consciência crítica mais aguçada, o que me dá condições fazer uma releitura crítica do CET (CHAGAS, 2006: 2-7)

(...) o CET incorporou um modelo formal, considerando os três grandes segmentos, que seriam: mercado, Estado, sociedade civil. Você advoga pelas nossas conversas eu tenho percebido, e na própria dissertação você coloca, que esse modelo formal, embora ele dê conta daquilo que *formalmente seria*

os grandes segmentos e os interesses que estão em jogo, no entanto você acha que deveria ter uma estrutura que seria capaz de representar outros sujeitos (CARVALHO, 2006: 3-4/7).

(...) O que a Sra. está colocando é pertinente, aliás a própria estrutura do CET é de certa forma frágil; porque, inclusive, não foi um espaço público criado dentro de um procedimento de discussão pública, com autorização legislativa; foi um espaço criado por um decreto governamental; e isso aumenta a reserva de influência discricionária do governo sobre o funcionamento do CET (...) Hoje, eu situo o CET, como um espaço muito importante, que foi construído dentro de um processo de desenvolvimento de uma nova institucionalidade, tanto das políticas do trabalho e renda, como da política de educação profissional, mas que ele tem uma extensão política compelida pelas restrições que o modelo incorporou”(CHAGAS, 2006:2-3/7).

Além dessa disposição representativa, o CET/CE possui na sua estrutura administrativa uma Presidência e uma Secretária Executiva. O Presidente do CET/CE é eleito dentre os membros do colegiado, para um mandato de doze meses, exercido em sistema de rodízio entre as bancadas representativas do poder público, dos trabalhadores e dos empregadores (art.3º do Regimento Interno do CET/CE).

Referidos presidentes são escolhidos por maioria absoluta de votos e o mandato tem a duração de 12 (doze) meses, com observância do rodízio entre as bancadas representativas do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, e também sendo vedada a recondução para o período consecutivo.

De acordo com o Quadro 6, no período de 1994 a 2002, o CET/CE possuiu nove (09) presidentes, todos eleitos em processo democrático, ora por decisões de maioria, ora por aclamação. O primeiro presidente eleito se deu na no final do governo Ciro Gomes (1991-1994), representado pelo membro da bancada governamental ligado à Secretaria da Ação social, Fátima Catunda. Os representantes da FTICE, conselheiro Carlos Augusto do Nascimento, e do Governo estadual, José Rosa Abreu Vale foram os que ocuparam, em períodos alternados, o maior número de vezes a presidência do CET, com dois (02) períodos, respectivamente. Cumprindo períodos de mandatos regulamentares, vieram Luis Gastão Bittencourt (01) da FECOMÉRCIO, José Nunes Passos, da FETRACE; Edílson Azim Sarriune do Governo estadual (SETAS); Roberto Eduardo Matoso (PNBE) e José Ramos Tôrres de Melo.

Quadro 8 - Presidentes do CET/CE e outros dados de representação política - 1994/2002

PRESIDENTE	MANDATO	BANCADA	ENTIDADE CORPORATIVA	SETOR ECONÔMICO
Fátima Catunda	01/09/94 31/12/94	Governo	Governo Estadual	Público
José Rosa Abreu Vale	01/01/95 a 30/08/95	Governo	Governo Estadual	Público
Carlos Augusto do Nascimento	01/09/95 a 30/08/96	Trabalhadores	FTICE	Indústria
Luis Gastão Bittencort Do Nascimento	01/09/96 a 31/08/97	Empregadores	FECOMÉRCIO	Comércio
José Rosa Abreu Vale	01/09/97 a 30/08/98	Governo	Governo Estadual	Público
José Nunes Passos	01/09/98 a 30/08/99	Trabalhadores	FETRACE	Comércio/serviços
Roberto Eduardo Matoso	01/09/99 a 31/08/00	Empregadores	PNBE	Serviços
Edilson Azim Sarriune	01/09/00 31/08/01	Governo	Governo Estadual	Público
Carlos Augusto do Nascimento	01/09/01 a 31/08/02	Trabalhadores	FTICE	Indústria
José Ramos Tórres de Melo(*)	01/09/02 a 31/08/03	Empregadores	FAEC	Agricultura

(*) Para os efeitos da investigação empírica foram considerados os dados levantados neste mandato ate 31/12/2002

Cabe ressaltar que não obstante caráter democrático evidenciado nas eleições presidenciais do CET/CE, constataram-se nos escrutínios correspondentes à escolha do Presidente para o mandato pertencente à bancada dos Trabalhadores disputas acirradas protagonizadas entre os representantes da CUT, Waumick Ribeiro, e o da FTICE, Carlos Augusto do Nascimento, predominando no jogo político, as articulações marcadas pela dissensão entre os trabalhadores e a uniformidade de voto entre as bancadas dos empresários e do governo.

Aqui é possível arrolar elementos de comunicação e articulação entre os sujeitos políticos a partir de fragmentos a seguir que buscam recuperar essa perspectiva de análise:

[...] O Dr. Edilson Azim Sarriune passou para o 5º ponto da Pauta – Eleição e posse do novo presidente do CET, a qual era para haver acontecido em julho, pois o seu mandato terminava agora, mas que todos haviam deixado a eleição para a reunião de agosto. Pelo rodízio todos sabiam que agora era a vez da bancada dos trabalhadores e já estava colocada a pauta. O Conselheiro José Maria Gradwohl, após haver pedido a palavra, e, como representante do Dr. Jorge Parente e estando ciente da existência do quorum, falava como representante da indústria e que como resultado de uma reunião acontecida anteriormente na FIEC, gostaria de lançar aquela hora, o nome do Conselheiro Carlos Augusto do Nascimento à presidência do CET; [...] O Conselheiro Waumik Ribeiro da Silva pediu a palavra e após cumprimentar a todos disse que havia um compromisso dele com a bancada dos

trabalhadores e que a indicação da bancada era do nome dele representante da CUT e pediu, ao Conselheiro José Nunes Passos para relatar, o qual imediatamente falou do rodízio da presidência com representante da FTICE e FETRACE, e que gostaria agora atendendo a esse critério que o representante fosse um membro da CUT e acreditava que o Conselheiro Vaumick com certeza iria trabalhar bem, pois é uma pessoa combativa, e isso é importante haja visto que deveriam todos levar 100% de apoio ao consenso para que houvesse a escolha...[...]...O que ele sente é que essa é uma questão pessoal dentro do CET, que da última vez em que a bancada dos trabalhadores assumiria a presidência do CET, o Conselheiro Gastão começou por elogiá-lo, mas indicou o Conselheiro Passos à Presidência. No entendimento da bancada, ele era o candidato, por tanto não se justificaria o voto em outro Conselheiro...[...]...O Presidente consultou os demais conselheiros que não aprovaram a sugestão, por achar que a representatividade do CET estava ali presente e que no entendimento deles toda a bancada dos trabalhadores eram elegíveis ao cargo. O Conselheiro Vaumick salientou que para haver eleição pressupõe-se um candidato e o candidato da bancada era ele. O Presidente consultou a opinião da Advogada Maria Auxiliadora Ramos da SETAS que informou que o regimento não falava em candidatos, mas sim em bancada, e assim sendo todos da bancada são passíveis de ser eleitos presidente. Ficou decidido então que ficaria o voto livre respeitando a bancada dos trabalhadores, e que todos seriam elegíveis e com voto aberto. O Conselheiro Passos solicitou mais uma vez que fosse adiada a votação para que se chegasse no consenso que sempre tinha sido a tônica do CET e que achava o pedido razoável. O Conselheiro Vaumick indagou o representante da bancada dos trabalhadores, um a um, se eles eram candidatos, ao que todos negaram e fez uma segunda pergunta: Se você for eleito você assume? Ao que os Conselheiros Passos e César Gondim responderam negativamente, e o Conselheiro Carlos Augusto responde que faria a vontade do Conselho. Dito isso passou-se a eleição que teve o seguinte resultado: Bancada dos Trabalhadores 04 votos para Vaumick CUT. Bancada do Governo 03 votos para Carlos Augusto FTICE. Bancada dos Empregadores 4 votos para Carlos Augusto FTICE. Tendo sido dessa forma eleito o Conselheiro Carlos Augusto do Nascimento como Presidente do CET. (HOLANDA – Secretaria Executiva do CET - 8ª Reunião Ordinária 29/08/01).

Além da Presidência, o CET possui na sua composição organizacional a Secretaria Executiva que é o órgão responsável pelo suporte administrativo adequado para o funcionamento do Conselho, ficando à frente desse papel, em caráter permanente, sempre o titular da Coordenação Estadual do SINE-CE (art. 4º).

O aspecto que parece estar subjacente da particularidade observada é o da imbricação formal de papéis no modelo que, de um modo, pode ser interpretada na perspectiva de estabelecer uma maior convergência sistêmica em favor do controle do PEQ/CE e das demais ações dos SINE-CE.

Por outro, é também indicativa de uma forma de ocupação de posição chave do controle da política pública pelo Estado, que se contrapõe à autodeterminação democrática do Conselho e, assim, resulta contribuindo para preservar o reconhecimento da hegemonia estatal na organização do sistema social.

Para além dessas definições, duas linhas da observação estrutural do objeto empírico tendem a validar a argumentação de neocorporativismo, como traço derivacional do controle social em âmbito do CET / CE, quando se coteja com os fundamentos essenciais de deliberação pública.

A primeira, diz respeito à identificação da própria natureza do procedimento constitutivo do CET/CE que se fez descolado da concretização por instrumento legal, sendo delegado a ato estrito do poder executivo estadual, tornando incerta a sustentabilidade democrática daquele para funcionar como espaço público de representação social e de formulação da agenda decisória do PEQ/CE.

São conhecidos na raiz deste procedimento, e as evidências adiante demonstram, os traços de vulnerabilidades que acompanham o modelo, para imprimir, no enfoque de deliberação pública, o desenvolvimento de relações reivindicatórias e fiscalizadoras coerentes e eficazes.

Tal com ressaltado em algumas posições manifestadas pelos representantes de sociedade civil que demonstram preocupação quanto à identidade institucional e autonomia do CET/CE, resumidas em

[...] O CET/CE não é órgão de execução do governo. É um órgão que, pela própria composição, deve guardar sua autonomia, para definir diretrizes e acompanhar a execução dos recursos. [...] o CET/CE está deixando a desejar como instância que deve observar uma nova forma de gestão de recursos (FECOMÉRCIO, em Bittencourt, 1996); "...O Conselheiro Carlos Augusto do Nascimento fez uma referência à Ata da 1ª Reunião Ordinária, chamando atenção para o fato da indagação a respeito do Ato que nomeou o atual Presidente do Conselho e do Secretário Executivo ter declarado que essa formalidade estava de conformidade com o Decreto que instituiu o CET e que ele não havia encontrado esse amparo no Decreto, complementando que sua preocupação consistia no sentido do Conselho eleger um Presidente e isso depender de um ato e vontade do Senhor Governador para que esse Presidente se faça valer. O Conselheiro Eduardo de Castro Bezerra Neto achou pertinente que se faça uma consulta a outros Conselhos para saber que formalidades existem na nomeação do Presidente, se é por Ato Governamental ou não, e assim se criar um elemento a mais para ser apreciado na próxima reunião do CET, não custando nada essa análise

jurídica da questão. O Conselheiro José Iran Ribeiro Sobrinho concordou com a idéia do assunto ser objeto de parecer de pessoa especializada no assunto para ser submetido ao Conselho e a proposição foi aprovada pelos demais membros do CET”. (NASCIMENTO – FTICE - 3ª Reunião Ordinária 30/03/99)

[...] O Conselheiro representante do PNBE sugeriu que, com urgência, se discuta a identidade do CET/CE e sua missão. (UCHOA, Secretário Executivo/CET-CE, 1996).

A segunda, refere-se a consensualidade lógica da organização tripartite, para se desenvolver, sem restrições, em coalizão com o arcabouço central do CODEFAT na condução dos programas custeados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, inclusive adotando como referência indispensável na transferência desses recursos para os Estados e o DF, a criação das respectivas instâncias tripartites. (Resolução CODEFAT nº 80/95).

Não é fácil defender essa tese. Sobretudo quando se trata de avaliar tal formato em relação a complexa articulação de interesses dos atores em virtude do PEQ/CE e as condições de representatividade do modelo, nos ditames de pluralismo crescente.

O primeiro ponto que chama atenção diz respeito ao menoscabo ético do desenho representativo *vis à vis* os lídimos públicos beneficiários que devam ser apoiados com recursos do FAT.

Na verdade, a contradição subjacente é que se tem a garantia de recursos de um fundo público para apoiar desempregados e outros públicos excluídos do mercado de trabalho formal, mas que estes de fato não se constituem em sujeitos políticos dos seus próprios interesses. Haja vista o monopólio da representação política configurada em favor de atores ligados ao mercado de trabalho formal, nas pessoas das suas lideranças sindicais.

O segundo ponto diz respeito ao desequilíbrio de poder no interior do sistema tripartite quanto aos interesses relacionados às definições das demandas de qualificação profissional e recursos no âmbito do PEQ/CE, levando a disputas, conflitos e coalizões por vezes atentando em contrário ao melhor interesse público.

No cotidiano do CET/CE, os pontos assinalados se manifestam por meio das diferentes manifestações dos atores. Nas falas a seguir, é possível identificar a existência de posicionamentos que revelam as dificuldades, no CET-CE, em lidar com a pluralidade de

interesses afetos a outros públicos prioritários. Eles são expostos em forma de questões como as que seguem:

...O Presidente do CET, Edílson Azim Sarriune, passou ao quarto ponto da pauta: Apresentação da proposta da SETAS para levantamento de demandas do PEQ/CE-2001, dizendo que a partir de setembro, a SETAS/IDT estavam discutindo proposta de oferta e demanda par a qualificação profissional. A intenção era para viabilizar até janeiro o credenciamento das instituições treinadoras, buscando assim um projeto mais veloz e com mais efetividade...[...]...A proposta consta, ainda, de objetivos específicos e metodologia tanto do lado da demanda do trabalho, da população alvo, ou seja, os atores sociais envolvidos, os produtos esperados e o cronograma. A Conselheira Walewska Riva Quesado Miranda Bezerra questionou se dentro do perfil do treinando, foi dada ênfase a questão do portador e deficiência física e salientou, ainda, que os cursos preparam para o mundo do trabalho mais não garantem a inserção no mercado...[...]...O Assessor Técnico da FAEC, Anízio Carvalho Júnior esclarece que a formação do trabalhador rural é complexa por envolver muitas atividades e que ele vende também a sua mão-de-obra. Observou que no PEQ 2000, as entidades treinadoras contratadas não tem sequer instrutores, que as associações tinham que apresentar demandas e não treinar...[...]...O Conselheiro José Maria Henrique Gradvohl, reforçou a falta de conhecimento das pessoas portadoras de deficiências. O representante da FAEC, João Paiva Freitas, disse haver muito mais deficiências que deficientes. Falou da questão dos portadores de sintomas de doenças causadas pela falta de uma alimentação adequada e que na fazenda, o trabalhador tem que se envolver com muitas atividades. A Presidente do IDT Maria José de Andrade Lima defendeu que com a inclusão do portador de deficiência, haverá mudança de foco e serão duas pesquisas. (9ª Reunião Ordinária 27/09/00).

De se ressaltar o direcionamento formal, que na prática posterga as possibilidades de ampliação de composições pluralistas nos âmbitos dessas estruturas de representação. Isso porque, se a observação da dinâmica das relações entre os atores se revela moldada pelo consentimento tácito em torno do perfil organizacional restritivo, tudo aponta na perspectiva de reforço da presença do paradigma neocorporativista em detrimento dos interesses de sociedade civil e do avanço de deliberação pública no modelo de controle social do PEQ/CE.

O cerne da questão é, portanto, a idéia de que o Estado exerce um importante papel na construção de uma “nova institucionalidade democrática” para a educação profissional cearense, registrando avanços na acumulação de capital social em uma realidade com deficiências estruturais profundas nas áreas sócio-educacional.

No entanto, tendo ficado adstrito ao tripartismo representativo das tradicionais grandes organizações sindicais, assim agiu compelindo a inclusão crescente de representações

de outros públicos prioritários definidos pelo PLANFOR, principalmente, os que são relacionados nos itens 3 e 4 do quadro seguinte.

Quadro 9 - PLANFOR: Público-alvo prioritário

ÁREA	PROGRAMAS PÚBLICOS
1. Pessoas desocupadas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desempregadas com seguro-desemprego. ✓ Cadastradas no SINE e agências de trabalho de sindicatos. ✓ Jovens buscando o primeiro emprego.
2. Pessoas ocupadas, em risco de desocupação permanente ou conjuntural.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empregados (as) em setores que estão passando por modernização ou reestruturação, enxugando quadros e/ou exigindo novos perfis profissionais. Ex.: bancos, portos, indústrias, administração pública. ✓ Trabalhadores (as) em atividades sujeitas à instabilidade por fatores como clima, restrição legal, ciclo econômico. Ex.: pescadores (as) em períodos de defeso. ✓ Agricultores (as) em atividades sujeitas a flagelos do clima (seca, geada, inundação) e a conjunturas do mercado internacional (crises financeiras, medidas de protecionismo). ✓ Trabalhadores (as) domésticos (as).
3. Empreendedores (que já têm ou querem iniciar micro e pequenos negócios).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Beneficiários (as) do crédito popular (PROGER, PRONEF). ✓ Beneficiários (as) do Brasil Empreendedor. ✓ Agricultores (as) familiares. ✓ Assentados (as) rurais. ✓ Sócios (as) ou donos (as) de pequenos negócios urbanos.
4. Pessoas autônomas, associadas, cooperadas e auto-geridas.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Trabalhando por conta própria. ✓ Participantes de associações, cooperativas, grupos de produtores, que possuem a gestão de empresas, para garantir sua continuidade e os empregos. ✓ Mulheres chefes de família.
5. Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pessoas portadoras de deficiências de visão, locomoção, audição, mentais – em níveis que possam implicar desvantagem/discriminação no mercado de trabalho e ou dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação

Fonte: Brasil. Plano Nacional de Qualificação do trabalho (PLANFOR). Como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. – Brasília: TEM, SPPE, 2001.

Diante dos obstáculos formais assinalados, tem-se, assim, um quadro sujeito a desafios críticos no horizonte da prática democrática baseada em pluralismo crescente, sendo esta uma tendência compatível com os resultados das investigações sobre a representatividade dos conselhos governamentais no Brasil, a cargo de Tatagiba (2002).

A consideração desta possibilidade, por certo justifica a agenda discricionária atenuante do CET/CE para a formação de novas parcerias organizadas com outras esferas de poder político e social. Aqui se refere ao papel decisivo da estratégia de “*desenvolver uma cultura de rede entre CET e COMUT’S*” (Plano de Trabalho Plurianual 1999-2002, CET/CE) para fortalecer o controle de sociedade sobre a efetivação da qualificação profissional e do complexo de ações do sistema público estadual de emprego.

Desse modo, passou ao largo da prática democrática do CET/CE, o despertar crítico dos sujeitos políticos para os problemas estruturais de configuração do sistema de representação funcional, no sentido de assegurar garantias procedimentais ao reconhecimento crescente da legitimidade da representação dos “outros públicos prioritários”.

Caminha junto com esse reconhecimento de incompletude, a compreensão política desapercibida dos atores envolvidos para atuar na defesa das perspectivas de fortalecimento do Estado em condições de representatividade política.

Esse é um traço de realidade empírica condicionada pelo “jogo de interesses políticos” entre Estado, sociedade civil e mercado, cujo papel hegemônico dos atores, não somente mantém o *status quo* de representatividade política, como identifica o sistema participativo com a supressão do adensamento de sociedade civil, tendo como resultado o déficit de pluralismo político.

O CET/CE, a despeito de avanços alcançados, aduzindo-se para comportamentos reais e observáveis nos níveis de desenvolvimento institucional e político aponta para um campo limitado das expectativas de desvencilhamento dos modos de representação corporativa de interesses.

Lançando mão da reflexão de Tatagiba

...a busca pelo equilíbrio da representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve se construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. [...] Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações. Tatagiba (In: DAGNINO, 2002 p.58 e 61).

É nessa linha de argumentação que o ex-conselheiro responde à pergunta de sua Profa. Orientadora sobre as diferentes correlações de forças existentes no CET/CE em face do sistema de representação tripartite. Além disso, é importante acompanhar o contraponto de sua interlocutora:

A representatividade política acontece de uma forma compatível com o desempenho que o conselheiro tem, e, de certo modo, é também compatível com o grau de influência que ele exerce dentro dos encaminhamentos e processos decisórios do CET(...) No caso dos representantes dos

empresários, logicamente eles têm uma força, compatível com as representações que a eles se vinculam; no caso, os representantes dos setores produtivos, e aí entram comércio, indústria e agricultura. Isso vale também para o Governo. É por isso que digo que há um desequilíbrio representativo; sem falar na não inclusão dos legítimos representantes dos desempregados; (CHAGAS, 2006: 2-3/7).

(...) do ponto de vista formal, há uma paridade, mas, você há que reconhecer que do ponto de vista político, do ponto de vista do poder de barganha, do ponto de vista do lugar que cada segmento ocupa, estou entendendo, que você está me dizendo o seguinte: que dentro do conselho a participação também está condicionada ao segmento; se você é do segmento dos empresários e está dentro das grandes instituições do capital, você tem um poder de barganha muito maior (...) considerando isso, você acha que essa representação, essa estruturação do CET nos termos que ela está, ela dá conta dos desafios de educação profissional para esse novo mundo do trabalho? Os interesses estão todos representados? (...) Isso aí é interessante você aprofundar. Uma política que quer atingir e qualificar aqueles que estão fora; por que o próprio conselho não tem contemplado, uma representação desses segmentos de desempregados? até porque esse segmento que está fora, ele não tem uma representação formal, estilo sindicato, uma entidade; mas teria que se encontrar um jeito de que esses interesses estivessem representados. E aí, eu entendo como você diz que é uma contradição, é um paradoxo, por que você faz a política de educação profissional, justamente para qualificar pessoas que estão fora, que estão excluídas (CARVALHO, 2006: 4/7).

Portanto, em alguns aspectos estruturais de representação comentados está implícita a visão de um “[...] Estado⁹¹ que assume a iniciativa no que se refere às organizações representativas dos interesses”, mas que pairam indagações relevantes sobre a modalidade de ação coletiva que lhe corresponde (REGINI, M. *In*: BOBBIO, N. *op.cit.*, 2002, p.819).

Isso justifica não se deixar escapar à possibilidade de vínculo do ânimo estruturador do CET/CE, e do seu conjunto de estratégias dialógicas entre Estado e organizações representativas, ao padrão histórico brasileiro de corporativismo nas relações entre Estado e sociedade civil.

Como alguns depoimentos deixam transparecer nos diferentes aspectos relatados, ele se manifesta com o princípio formal constitutivo de representatividade política, assegurada segundo a hierarquia das organizações de interesses.

Além disso, aduz-se para a própria circunstância coexistente em torno de um processo político de mediação de interesses que apresenta sinais de inclinação incoercível

perante as influências do modelo pluralista, na medida em que aquele acontece com a formação e a gestão das decisões autonomizadas pelas ações dos próprios conselheiros.

Para apoiar aqui as circunstâncias de crítica ao padrão corporativista subjacente, fica nítida a interconexão da observação do perfil estrutural da representação no CET/CE com os argumentos teóricos correlacionados aos modelos de neo/corporativismo de definição das relações entre Estado e sociedade civil.

Note-se que o conceito de corporativismo é recorrentemente utilizado no debate político para definir um padrão de organização da coletividade baseado na associação representativa dos interesses e das atividades profissionais.

Tais modelos, na contemporaneidade recente, se multiplicaram em nível internacional, associados às análises das mudanças que se verificariam nas relações entre Estado e organizações representativas dos interesses particulares, como parte dos cenários de desenvolvimento capitalista das sociedades industrializadas ou em vias de desenvolvimento.

Constitui traço distintivo do modelo de corporativismo, o padrão de Estado que se posta na defesa da organização representativa dos interesses na sociedade sob a égide estatal. Incisa (apud. BOBBIO, 2002).

Em meio às tendências no debate contemporâneo que têm procurado se diferenciar da contraposição político-ideológica tradicional ligando o corporativismo ao fascismo, Schmitter (1974), Lehmbruch (1977), Crouch (1977) e outros formadores de corrente política afim, propugnam novas possibilidades de um tipo específico de sistema de organização dos interesses particulares dotado de poder de escolha para consentir ou não suas relações com o Estado, contribuindo para defini-las, tal o que corresponde ao conceito de neocorporativismo.

[...] O neocorporativismo é visto, neste caso, como uma específica maneira de formação das opções políticas (grifos do autor) por parte da máquina do Estado. No neocorporativismo as grandes organizações representativas dos interesses não se limitam a exercer pressões externas – como acontece no modelo pluralista – mas são envolvidas diretamente, ou incorporadas, no processo de formação e de gestão das decisões. O neocorporativismo consiste, desta forma, de acordo com diversos autores, na ‘participação dos grandes grupos sociais organizados na formação política do Estado, e

⁹¹ Aqui no seu melhor *lato sensu*.

principalmente da política econômica' (LEHMBRUCH, 1977) Regini (apud BOBBIO et ali, 2002, p. 818/819)

Reconhece Garelli que, na carência de pistas renovadoras na política, na diversidade dos interesses já estabelecidos, e ante os desequilíbrios da representação de grupos de referência, a questão do controle social passa a ser um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado e da afirmação de uma circunstância de neocorporativismo na qual resultam mais fortalecidos os grupos que ocupam posições chaves da estrutura social e produtiva. Garelli (apud BOBBIO, 2002, p.285).

O referente empírico desse contexto remete, portanto, ao padrão da organização formal do CET/CE nos moldes corporativos. Para além dos contornos organizacionais que refreiam a representação plural, percorre-se a seguir o ordenamento jurídico do CET/CE como instrumento essencial da regulação do sistema público estadual de emprego.

Diniz & Boshi, em seus estudos empíricos sobre a reestruturação dos mecanismos de representação de interesses e dos modelos de atuação política experimentados no decorrer dos anos 1990, convergem no sentido de que tais modificações, ao contribuírem para tornar as estruturas organizacionais de interesses menos rígidas, facilitando o surgimento de espaços alternativos de controle social, também aduziram para a um “[...] sistema híbrido e multipolar, marcado pela sobrevivência das organizações corporativas no interior de uma estrutura global que se tornou cada vez mais diversificada e complexa” Diniz & Boshi (2000, p.21/22).

O traço mais característico de tal ordenamento heteróclito que se delineou pela via dos conselhos de gestão das políticas públicas afigura-se, sobremaneira, com a diversidade das formas instauradas de relacionamento democrático entre Estado e sociedade civil pós-89, a exemplo dos novos mecanismos de regulação social descentralizada do Estado, mas também pelos avanços de sociedade civil na conquista de novos espaços de participação política ativa naquelas instâncias colegiadas. Tatagiba (2002) Dagnino (2002).

Diante disso, aspectos intrínsecos ao processo instituidor do Conselho Estadual do Trabalho são enfatizados, exatamente, pelas conexões notórias que validam a representação nos moldes de corporativismo interpondo-se ao modelo de controle social configurado.

Os elementos empíricos articulados pela análise se por um lado corroboram de argumentos o padrão assinalado, por outro, sinalizam com perspectivas de crítica aos moldes

de atuação dos atores na dinâmica dialógica entre sociedade civil e os representantes dos poderes públicos.

Da diversidade de enfoques sobre condições que são tendentes a potencializar o avanço do CET/CE na dimensão de pluralidade, há que se considerar uma nova nuance sob o cenário de deliberação pública e, certamente, ela é centrada em torno de como o colegiado tem buscado interiorizar na sua prática o sentido de *dialogicidade* que constitui, segundo Bohman, a base para o reconhecimento daquele como espaço público.

De fato, sob o modelo invocado, denotam-se pontos cruciais na formação de legitimidade democrática, mas que, na prática, a observação do funcionamento do CET/CE deixa entrever ambigüidades para além dos aspectos procedimentais, mostrando-se a estrutura do sistema instituído autolimitada pelo quadro de suas identidades políticas.

É a propósito dessa tendência de viés no delineamento institucional que a abordagem atenta, complementarmente, para a qualidade das relações entre os conselheiros, haja vista suas implicações para um enfoque de controle social no campo da educação profissional que possa transpor as questões da dualidade característica dos interesses de capital / trabalho e, ao mesmo tempo, remeter inequivocamente ao desenvolvimento de uma esfera pública.

A análise busca uma aproximação crítica dos limites à expressão dos interesses no debate do PEQ/CE *vis-à-vis* a natureza do *processo dialógico* sistematizado por Bohman, cujos fundamentos teóricos oferecem adicionalmente na apreensão do objeto, além das respostas sustentáveis de *civismo* e *pluralidade*, a satisfação de duas capacidades sociais: a da *accountability* e do engajamento comunicativo adequado entre os atores na dimensão de uma ampla esfera pública.

A reivindicação dos argumentos de base do *processo dialógico* Bohman (1999) neste percurso é parte do reconhecimento de suas possibilidades teóricas frente à existência de fatores críticos na participação política configurada e a questão do controle estatal, consoante sugerem suas debilidades nos processos de discussão e tomada de decisões políticas do universo de interesses relevantes da educação profissional estadual.

Realmente, a transição contemporânea que infunde o controle social sobre o Estado, em geral, liga-se estreitamente à condição de deliberação pública na práxis da

interação democrática entre Estado/sociedade civil, por meio da qual não basta mais a concepção relacionada à busca competitiva da satisfação do interesse da representação funcional, mas acima de tudo envolve a possibilidade de construção de novas bases de engajamento cívico para terem participação democrática plural que fortaleçam o CET como espaço público dialógico redutor de desigualdades políticas e sociais

6.3 O Padrão de Participação no CET/CE: a dinâmica dialógica como horizonte no exercício democrático de deliberação pública

Nesta seção tem-se o objetivo de analisar a dinâmica participativa do CET/CE e o papel da atuação dos sujeitos políticos na viabilização do controle social, tendo, como referência de análise, o modelo de deliberação pública, nos termos propostos por Bohman.

Se o desenvolvimento do CET/CE pode ser analisado em função do fenômeno de uma “nova institucionalidade pública da educação profissional” no cenário mais amplo de modernização do Estado, ele também pode ser visto no contexto da possibilidade da “deliberação pública”, ao nível do controle social.

Neste sentido, admite-se, como destaca Bohman, que a dinâmica dialógica entre Estado e sociedade civil é chave para efeito de elucidar “quem” e “como” participa da definição do PEQ/CE.

Em seu livro *Public Deliberation Pluralism, Complexity, and Democracy*, James Bohman oferece pistas analíticas para esta linha de exploração empírica, quando mostra que teoria democrática e prática democrática podem ser reconstruídas para enfrentar novos desafios.

Daí que, na busca de uma definição preliminar sobre *O Que é Deliberação Pública*, o autor reconhece que

[...] o processo de tomada de decisão é legítimo até o ponto em que suas políticas são produzidas em processo de discussão pública e de debate, nos quais, os cidadãos e seus representantes indo além dos seus próprios interesses e pontos de vistas limitados, refletem sobre o interesse geral ou o bem comum. Isso significa transformar cidadãos limitados na perspectiva de auto-interessados em sujeitos capazes de produzir uma visão compartilhada.

O argumento enfatizado é, portanto, a participação e sua virtualidade para a construção de deliberação pública. Sendo assim, ela se constitui num processo dialógico de intercâmbio de razões, com o propósito de solucionar situações-problemas que, num dado momento, não podem ser resolvidas sem cooperação e coordenação no sentido do diálogo amplo e crítico.

Em tais sentidos, a participação, na dinâmica dialógica de deliberação pública, envolve essencialmente duas capacidades sociais: a do accountability contínuo - aqui conotada com os sentidos de transparência e responsabilidade - dos atores em situações, e a capacidade de se engajar em uma comunicação ampla de uma esfera pública.

A perspectiva teórica assumida transforma a participação em objeto de exploração atenta dos dados na realidade de funcionamento do CET/CE. Tem-se como modelo de referência a teoria da democracia deliberativa (BOHMAN, 1996), haja vista seus argumentos de virtualidades que aqui são movimentados no processo reflexivo para explicar as ambivalências na relação com o objeto de estudo.

De fato, no eixo enunciado fica claro que a construção de viabilidade à participação democrática no CET/CE, como um meio para reforçar o caráter de deliberação pública, deve enfrentar o desafio de lidar com fatores e obstáculos que condicionam positiva ou negativamente o desenvolvimento político-institucional do objeto configurado.

Decerto, trata-se de discutir o desempenho prático dos canais formais e informais para potencializar dialogicidade entre os conselheiros, colocando em discussão o seu comportamento cooperativo, senso de responsabilidade comum e espírito público.

Nesse contexto, desenvolveu-se exploração criteriosa dos padrões de participação no espaço público do CET/CE, tendo como referência os temas-chave e seus respectivos indicadores: engajamento cívico, qualidade da participação, mecanismos no processo de deliberação e perspectiva política de deliberação.⁹² Eles constituem instrumentos significativos de tradutibilidade das relações e comportamentos, conformados em nível do objeto de estudo.

⁹² Tal conduta foi levada a efeito sob a égide de procedimentos da análise de conteúdo documental do CET/CE - já especificados no início deste Capítulo - tendo por base o material levantado submetido a um olhar crítico.

6.3.1 Configuração da lógica participativa do CET/Ce: Estratégias de ampliação dos espaços políticos de diálogo entre sociedade civil e governo

A lógica participativa assumida pelo CET/CE está ligada à sua natureza de instância de coordenação e deliberação das políticas e diretrizes que visam a educação profissional, a organização do mercado de trabalho e a minimização do desemprego, conforme estabelece o art. 1º do Regimento Interno.

Como se pode depreender da análise dos dados, o CET/CE, ao longo de sua evolução institucional, por meio de visão estratégica coletivizada, e do desenvolvimento de novas instrumentalidades políticas, conseguiu imprimir consideráveis avanços de forma e conteúdo em direção a um sistema de controle social nas políticas estaduais de trabalho e do PEQ/CE. No entanto, em meio a tais avanços, revelou limites na sua capacidade dialógica no tocante à deliberação pública. Tais limites são decorrentes do sistema formal de representação e participação e da própria herança da cultura política que perpassa a vida brasileira e cearense. Os avanços e limites do CET/CE serão devidamente apresentados ao longo das reflexões e discussões que integram a presente abordagem.

Nesse contexto, assinala-se a perspectiva do próprio CET/CE de intervir, de forma efetiva, no processo de definição e controle do PEQ/CE e de todo o sistema integrado estadual das políticas do trabalho e geração de renda apoiadas pelo FAT. Tais políticas têm como diretriz o foco no diálogo com autonomia da representatividade política, objetivando o desenvolvimento de uma ampla rede de cooperação social.

A avaliação da atuação do CET/CE na investigação desenvolvida propicia um conjunto de informações, de modo a esclarecer o formato básico da estrutura de participação deste Conselho Estadual, bem como as iniciativas levadas a efeito para desenvolver processos de participação social e de construção de alianças importantes, na perspectiva de inclusão social e melhoria de qualidade de vida do trabalhador cearense pela via do trabalho.

Com efeito, no período investigado – 1995 a 2002 – as informações e subsídios resgatados permitem identificar a incidência de eventos formais e informais, com o propósito da ampliação dos espaços políticos de diálogo entre Estado e sociedade civil.

Os eventos formais engendrados compreendem canais de participação capazes de articular interesses setoriais e supra-setoriais. São encontros estabelecidos por regras de

expressão democrática de interesses múltiplos e diferenciados, cujo engajamento nas discussões e ações pressupõe envolvimento de representantes organizados de sociedade civil e de sociedade política.

Concretamente, trata-se dos seguintes eventos: as reuniões dos membros do colegiado, prévia e formalmente convocadas pelo Presidente do CET/C e o *Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda*. Nesta modalidade de reuniões, de caráter restrita e deliberativa, via de regra, a interação entre os conselheiros se processa com observância ao Regimento Interno, conforme o disposto no capítulo IV, arts. 12 a 14; já na segunda modalidade, em formato aberto ao público e destinada a incrementar a agenda de discussão sobre a diversidade temática e questões componentes da pauta política do CET/CE, os debates sucedem-se após explanação de temas por expositores especialmente convidados, verificando-se a liberação da palavra para a plenária pela mesa coordenadora dos trabalhos, em geral, a cargo da presidência e/ou membros do CET/CE.

No tocante a eventos informais, a pesquisa detectou uma gama de ações mútuas no interior do CET/CE, que pressupõe engajamento dos conselheiros para fazer face aos compromissos/ações de sua agenda política e administrativa, respaldada na promoção do interesse público e no bem comum. Tais ações resultam do trabalho voluntário dos membros do CET/CE em termos de: comissões permanentes; grupos de Trabalhos; tarefas individuais partilhadas dependentes de cooperação interpessoal para o desenvolvimento da representatividade política na consecução dos fins programados.

Os dados do Quadro a seguir ilustram que a dinâmica participativa está, grosso modo, vinculada à capacidade de mobilização social e de construção de coalizão pelo CET/CE para alcançar seus objetivos primordiais, a exemplo do que se volta para “ [...] *acompanhar as ações voltadas para a capacitação de mão-de-obra e a reciclagem profissional e propor subsídios à formulação da política de formação profissional*” (inciso III, art.2º do Regimento Interno).

Como se pode observar no referido Quadro, no período 1994-2002, o CET/CE logrou resultados práticos de participação social, refletidos no total de 152 eventos participativos: 84 reuniões ordinárias, 20 extraordinárias, 06 reuniões ampliadas com os COMUT’S, 03 reuniões sacrificadas pela falta de quorum qualificado, 04 exposições abertas

ao público para divulgação dos trabalhos do PEQ/CE e 35 eventos do *Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda*.

Quadro 10 - CET/CE - Eventos participativos realizados - Período 1994-2002

Eventos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Reuniões Ordinárias	02	04	12	11	09	12	12	12	10	84
Reuniões Extraordinárias	01	06	01	06	03	02	-	01	-	20
Reuniões Ampliadas	-	-	-	-	-	-	05	01	-	06
Reuniões Sacrificadas	-	03	-	-	-	-	-	-	-	03
Expotrabalho	-	-	-	-	-	01	01	01	01	04
Fórum do Trabalho	-	-	-	-	-	04	11	09	11	35
Total	03	13	13	17	12	19	29	24	22	152

Como traço mais significativo da dinâmica participativa, cabe assinalar o elevado grau de interesse dos sujeitos políticos pelas questões públicas do escopo do CET/CE, sendo tal quando se corporifica com o desprendimento virtuoso dos comportamentos societários e de promoção de recursos nas diversas estratégias e ações desenvolvidas pelo Conselho.

Em termos práticos, a “comunidade do CET/CE” deu mostras de interação virtuosa a partir do conjunto de relações encetadas que implicaram na participação auto-interessada dos conselheiros em assuntos e circunstâncias de relevância política e social.

Esta experiência consiste em compartilhar primeiro uma visão estratégica compatível com o padrão de reconhecimento do “valor público”⁹³, para orientar objetivos mandatários de forma eficiente e efetiva.

Refere-se à opção do Colegiado, em nortear sua ação participativa em bases estratégicas, fundamentando-se em uma agenda de compromissos coletivos definidos com observância de princípios éticos e democráticos, consubstanciada com o *Plano Plurianual do CET/CE 1999-2002*.

⁹³ A confluência de fluxos de evidências entre o papel de modernização da administração pública e sua capacidade para criar novos canais de comunicação com a sociedade, favorecendo sua ingerência nas decisões estatais, na prática, faz chamar a atenção para a importância do reconhecimento de “valor público” nas mediações de interesses entre Estado-sociedade civil-mercado. Sobre o tema assinalado, ver Moore, Mark Harrison. *Criando Valor Público Gestão Estratégica no Governo*. Rio de Janeiro. Uniletras; Brasília-DF, ENAP, 2002. 560p.

Segundo, com a própria natureza de sua ação intensificada por empreendimentos coletivos na busca da inclusão da participação cidadã em estratégias de publicização do PEQ/CE e democratização da sociedade. Em diante tais potencialidades são examinadas amiúde no pertinente cotejo de crítica desenvolvida.

A demonstração torna inteligível, no âmbito do sistema político do CET/CE, o sentido de alicerçar a prática participativa construindo-se sobre a relação entre papéis, atenuada do peso dos interesses individuais conflitantes, mas também, conformando-se mediante a aceitação implícita da concepção de “valor público” para definir os objetivos ligados à satisfação das necessidades públicas gerais.

Não é custoso concordar com a linha assimilada pelo CET/CE, justo porque Moore (2002) reconhece que

[...] Reconciliar a tensão entre o desejo de políticas democráticas determinando o que vale a pena produzir no setor público e o reconhecimento de que a política na democracia é vulnerável à corrupção tem sido o desafio para os que tentam oferecer uma teoria da gestão pública em uma democracia. (MOORE, M.H. 2002, p. 59).

Na definição do autor

[...] é o reconhecimento explícito do poder político em estabelecer propósitos coletivos normativamente coercitivos que torna os mandatos parlamentares ou políticos fundamentais para as concepções tradicionais de gestão pública. Os mandatos orientam a produção do setor público porque eles são a tradução das aspirações coletivas. Estas, por sua vez, pelo menos se puderem ser executadas de acordo com os termos do mandato, criam o pressuposto do **valor público** (grifou-se) assim como os mecanismos do mercado criam o pressuposto do valor do mercado. Assim sendo, devemos avaliar os esforços dos gerentes do setor público não no mercado econômico dos consumidores individuais, mas no mercado político dos cidadãos e das decisões coletivas das instituições da democracia representativa (MOORE, M.H. 2002, p.58).

Evidentemente, o aspecto complementar identificado do perfil da participação no CET/CE, compreende a própria natureza dos eventos ativados e as suas virtualidades no que se refere ao deslanche discursivo e deliberativo frente às questões do PEQ/CE, do funcionamento do mercado de trabalho e as das relações de trabalho. Dentre os eventos distinguidos, pode-se identificar quatro conjuntos:

- *As reuniões ordinárias e extraordinárias* voltadas ao cumprimento dos propósitos fundamentais do exercício de controle social do CET/CE;

- *As reuniões ampliadas do CET/CE com os COMUT'S*, com a finalidade de promover a descentralização e a democratização das ações do PEQ/CE, fortalecendo a execução das Políticas Públicas do Trabalho em nível dos municípios;
- O *Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda*, criado pela Resolução nº 37/99 de 09/09/99; consistindo de reunião periódica do Colegiado que é transformada em espaço de discussão pública dos assuntos selecionados no vasto mundo trabalho, e tem o propósito de estimular o exercício da cidadania, mediante a participação da sociedade civil organizada, no debate democrático;
- A *Expotrabalho*, constituindo um espaço de integração entre governo e sociedade civil, aberto ao público, que visa oferecer oportunidade de se conferir as ações de qualificação profissional, mediante exposição dos trabalhos desenvolvidos em face do aprendizado profissionalizante do público beneficiado, ao mesmo tempo, promovendo a transparência da prestação de contas da aplicação dos recursos apoiados pelo PEQ/CE, junto às entidades executoras de educação profissional.

Tais características instigaram este objeto de estudo a se deter na análise das condições políticas sob as quais essa prática participativa se gesta, enfatizando de crítica aspectos de atuação dos atores e seu impacto do ponto de vista da institucionalidade de deliberação pública configurada.

Tatagiba reconhece que, se evidências dessa natureza estão transformando os conselhos gestores de políticas públicas em arranjos inovadores de controle social, é necessário tornar inteligível

[...] até que ponto foi possível efetivá-las nos casos concretos, ou seja, é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses princípios inovadores (grifo da autora) se traduzam em práticas políticas inovadoras (grifo da autora) no âmbito da gestão dos negócios públicos. TATAGIBA (In: DAGNINO, 2002. p.55).

Por essa necessidade é que não se pode abster-se das considerações analíticas de realidade objetiva por meio do desvendamento dos problemas estorvadores do funcionamento do CET/CE como espaço de controle social do PEQ/CE no cenário de deliberação pública.

6.3.2 Um Olhar Crítico da Participação do CET/CE no Cenário de Deliberação Pública: a dialogicidade dos atores em discussão

O aprofundamento do CET/CE como espaço de controle social do PEQ/CE vinculando-se ao fenômeno emergente de uma “nova institucionalidade pública” da educação profissional, configurou um cenário muito fecundo e diversificado de exploração empírica. Sua definição permitiu analisar o problema da deliberação pública, retomando o princípio que se revela chave para o desenvolvimento da participação política: a dialogicidade, cujos sentidos subjacentes atentam para o intercâmbio de vontades políticas dos sujeitos envolvidos e o engajamento destes numa comunicação ampla de uma esfera pública.

Conjugando com a perspectiva enunciada, esta análise visa à reconstrução crítica do cotidiano dialógico do CET/CE a partir da percepção dos elementos de expressão da prática política dos conselheiros no interior do colegiado.

Para aguçar o olhar crítico do pesquisador, convém priorizar o recurso de apreensão, nas Atas do CET/CE, dos conteúdos manifestos pelos atores em suas intervenções durante as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho.

É oportuno advertir para as dificuldades enfrentadas pelo pesquisador em seu caminho percorrido, no que concerne ao processo de desenvolvimento da análise de conteúdo. De início, sobrelevando-se à custosa recuperação e exploração do material empírico, cujo revés de perda verificada nos elementos importantes do acervo documental do CET/CE ensejou procedimentos operacionais adversos. Em seguida, quando do tratamento dos resultados e interpretação, em que foram detectadas inconsistências no inteiro teor dos relatos transcritos das Atas, com evidentes sacrifícios de inteligibilidade para apreender com clareza os sentidos dos diferentes recortes de comunicação.

A despeito dos obstáculos lidados, não se pode deixar de tomar em consideração o que se aprendeu nessa caminhada investigativa: foi a satisfação de ter enfrentado tais dificuldades e ter-se recusado a se esconder por trás das ambigüidades, por mais paradoxais que fossem as conseqüências.

Como desdobramento lógico, este percurso se lança na apreciação crítica sobre condições da prática participativa dos conselheiros do CET/CE, enfatizando a qualidade do

diálogo político a partir do contexto da análise de conteúdo das falas transcritas nas Atas geradas pela Secretária Executiva do Conselho.

Esse é um procedimento analítico e metodológico que se desenvolve em sinergia com a disposição do pesquisador de promover a recriação da realidade concreta dentro de postura cética, diante de circunstâncias perceptíveis nos posicionamentos dos conselheiros face à natureza da sua problemática e objeto de desvendamento. Isso implica o desvelamento dos significados da comunicação atribuídos aos sujeitos coletivos, bem como à compreensão dos sentidos dos seus atos e decisões.

Nesse contexto, há que se levar em conta a subsunção dos recortes da comunicação dentro contextos empírico-teóricos que os referenciem, tal em relação às aproximações sucessivas em torno das questões de engajamento cívico, qualidade da participação, nível de deliberação e modalidade predominante de deliberação.

Os temas indicados, portanto, ao ajudarem a captar na dinâmica dialógica do CET/CE uma ordem subjacente, também resultam contribuindo para o pesquisador estabelecer uma compreensão ampliada dos dados e fatos sociais narrados.

Aqui é possível contemplar-se a perspectiva de correlação entre os achados empíricos e a última inferência corroboradora do objeto de estudo, ou seja, a associação dos problemas de desenvolvimento do CET/CE com espaço de deliberação pública e os limites de atuação dos conselheiros, refletindo-se no perfil reproduzido do padrão histórico de corporativismo nas relações entre Estado-sociedade civil-mercado.

É obvio que, como referência empírica, a investigação do CET/CE possibilitou o aprofundamento sobre os elementos factuais na configuração de controle social do PEQ/CE que contribuíram para aflorar, sob a concepção de *capital social*, em Putnam (1993), os dramas da organização social envolvendo os interesses da educação profissional. Trata-se dos que se relacionam ao cultivo dos valores de “comunidade cívica”, aqui recuperada pelo predomínio das expressões encarnadas no engajamento cívico.

Segundo afirma Roberto Putnam,

[...] Numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. [...] Decerto nem toda atividade política merece ser qualificada como “virtuosa” (aspas do autor) ou contribui para o bem geral.[...] A participação numa comunidade cívica pressupõe mais

espírito público do que essa atitude, mais voltada para vantagem partilhadas. [...] Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. [...] Em muitos aspectos, os cidadãos de uma comunidade cívica são mais do que meramente atuantes, imbuídos de espírito público e iguais. Os cidadãos virtuosos são prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes. Dessa maneira, [...] A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Putnam (1993, p. 87-90).

No reverso de contexto assinalado, a análise crítica nas circunstâncias observadas da participação no interior do CET/CE aponta para a exterioridade básica da partilha de sociedade civil, no controle público do PEQ / CE, revelando constrangimentos no ideal de coalizão social, haja vista os modos expressivos captados na realidade que reforçam o padrão de articulação dos interesses individuais altercando-se aos das necessidades públicas prioritárias.

Sem entrar nas situações concretas dessa questão, o ponto que vale a pena ressaltar diz respeito ao comprometimento ativo dos conselheiros com a missão do CET/CE. O que se observa é, portanto, uma atuação política, assumindo um papel particularmente diligente, quer através da sua própria representação, que através da sua instituição representada.

Pondera-se em face de um princípio que, na visão de Bohman (1996), para além de sua virtualidade cívica é básico como elemento de satisfação de condições de dialogicidade e do convencimento do sistema de deliberação pública: a presença íntegra dos atores para participar na esfera pública e discutir nela a partir de suas virtudes de cidadania comum.

De fato, a criação de sistemas de engajamento cívico, nos moldes observados no CET/CE, como condição associada aos esforços de desenvolvimento local de capital social, traz como consequência para a qualidade da vida pública novas perspectivas de comportamento político dos atores. (PUTNAN, 1993; e BOHMAN, 1996).

Tal como observado no Quadro 9, durante todo o período observado – 1994/2002 – as abstenções voluntárias dos membros do colegiado que redundaram em prejuízos das reuniões deliberativas do CET/CET somente se evidenciaram em 03 oportunidades, contra

uma incidência total de 110 reuniões realizadas com suficiente quorum participativo regimental.

Essa uma peculiaridade virtuosa da relação dos atores com o CET/CE que contribui para a eficácia da participação política, e ao mesmo tempo reforça os valores de *comunidade cívica* em face do espírito atuante dos sujeitos a partir de suas novas identidades políticas.

Além disso, no CET/CE, a despeito das restrições formais evidenciadas de representação plural crescente, foi possível enxergar no projeto político participativo do Conselho, a preocupação dos atores com o papel do CET/CE em catalisar a inclusão de novos atores de sua base de representação corporativa, assim ampliando o diálogo entre governo e sociedade civil.

Cabe ressaltar a situação positiva vivenciada pelos conselheiros, no mandato diretivo do Conselheiro representante da bancada dos trabalhadores, José Nunes Passos (FETRACE), em decorrência do *Seminário de Qualificação do CET/CE*, realizado em abril de 1999.

O CET/CE, buscando orientar sua atuação política de forma mais eficaz, ampliando parcerias, alianças e sobretudo, construindo novas bases de relacionamento integrado e sinérgico entre os seus atores distintos, se mune de visão estratégica e planejamento sistemático, redefinindo seus objetivos frente à missão de consolidar a capacidade de controle social das políticas do sistema estadual do trabalho.

O *Plano Plurianual do CET/CE (1999-2002)* define, para o quadriênio 1999/2002, os objetivos, estratégias e as ações participativas do escopo político do Colegiado. A atuação política-administrativa do CET/CE, portanto, se baseia num conjunto de 12 (doze) objetivos específicos, voltando-se para:

- Estimular a participação da sociedade organizada na co-gestão das ações inerentes ao Sistema Público de Emprego, de modo a apoiar e acompanhar os programas de geração de emprego e renda, de educação profissional (grifou-se), de intermediação do trabalhador no mercado de trabalho, de operacionalização do Seguro-Desemprego e de produção de estudos e pesquisas na área do trabalho;
- Acompanhar e avaliar, de forma contínua, a execução dos programas e projetos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT,

propondo a alocação de recursos nas áreas de atuação do Sistema Público de Emprego e Renda;

- Promover ações visando o desenvolvimento do mercado de trabalho, de maneira a favorecer o aperfeiçoamento das relações capital e trabalho e a consolidação do modelo tripartite (grifou-se);
- Propor a articulação do Conselho Estadual do Trabalho – CET com entidades envolvidas com ações relacionadas à geração de emprego e renda e à formação profissional (grifou-se), com vistas à integração de esforços na área do trabalho;
- Desenvolver uma cultura de rede entre o Conselho Estadual do Trabalho – CET e os Conselhos Municipais do Trabalho – COMUTs, apoiando as iniciativas comunitárias, valorizando a instância local e acompanhando o desempenho do mercado de trabalho nos municípios cearenses (grifou-se);
- Incentivar a integração entre as ações de Intermediação de Mão-de-Obra, Operacionalização do Seguro-Desemprego, Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional (grifou-se), no âmbito do Sistema Público de Emprego, otimizando os recursos existentes;
- Ativar mecanismos efetivos para maior acompanhamento, controle e avaliação do desempenho das políticas públicas de trabalho e renda, proporcionando o conhecimento da atuação de outros parceiros, atores sociais e agentes financeiros;
- Formular políticas específicas que contemplem o **setor primário** da economia, favorecendo a implementação de ações de pesquisa, **qualificação**, intermediação e geração de trabalho e renda no meio rural.

Como resultado dessa orientação estratégica do CET/CE, observou-se progressiva intensificação da complexidade organizacional do sistema participativo do CET/CE, tal como verificado no Quadro 9, com a diversificação dos seus canais de acesso às instâncias de controle democrático das políticas de educação profissional, do trabalho e geração de renda.

Nesse esteio político, conforme relatado pelo próprio ex-ator, ao final de novembro de 2002,

(...) ampliou-se expressivamente a rede descentralizada e participativa de COMUTS do Estado. De acordo com a Secretaria Executiva do CET, no Ceará, a organização de COMUTS alcançou 2/3 dos municípios, sendo que desse total, 60 estão devidamente homologados pelo Conselho, e portanto, em pleno funcionamento, outros 54 instituídos legalmente, e 50 em fase de orientação junto às Prefeituras locais com vistas à implantação⁹⁴.

Na verdade, o desempenho democrático do CET/CE é bastante condizente com os esforços de ampliação do exercício de controle social sobre o PEQ/CE que se procurou buscar através da criação de uma rede de Conselhos Municipais do Trabalho-COMUTS.

⁹⁴ Sobre estes resultados apresentados pelo Conselho, na vigência do Plano Plurianual 1999-2002, e outros pontos evidenciados do balanço da estratégia participativa do CET/CE ver CHAGAS, Roberto M.V. Descentralização e Controle Social das Políticas do Trabalho no Ceará: a conquista de novos espaços públicos pela capacitação dos atores sociais. In: Atualidades do Governo Artigos, CEARÁ, jan.2003. Disponível em: <www.ceara.gov.br/ce-gov-e/noticias/noticias>. Acesso em: 06jan.2003.

Este é um traço da dinâmica democratizadora que funciona na direção de um engajamento cívico crescente de novos atores, mas que não reflete uma compreensão positiva de questionamento do modelo de participação formal. Justo porque se abstrai da condição ideal de associacionismo crítico de que se devesse investir o CET/CE para se legitimar como espaço de deliberação pública.

Nesse contexto, por exemplo, são desconhecidos os motivos para a falta de discussão do sistema configurado partindo do ordenamento constitucional estadual, notadamente, quanto ao preceito que conjuga para os sujeitos de sociedade política local o dever fundamental de incrementar

[...] a modernização nos aspectos cultural, social, econômico e político, com a elevação do nível de participação do povo, em correlações dialéticas de competição e cooperação, articulando a sociedade aos seus quadros institucionais...”, sendo “[...] a educação, baseada nos princípios democráticos, na livre expressão, na sociedade participativa, no respeito aos direitos humanos, é um dos agentes do desenvolvimento, visando à plena realização da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho...” (arts. 214 e 215 da CE).

Objetivamente, o fato não causa estranheza, pois Diniz e Boshi (2000) identificam a reduzida atenção que se confere às questões maiores da construção da ordem democrática como um traço de fragilidade dos processos recentes de democratização do País, em face da problemática dos interesses organizados e seu papel hegemônico nas relações entre Estado/sociedade civil/mercado.

Isso coincide com a tese de Raichelis no sentido de que o desafio que se coloca à consolidação da democracia brasileira pós-Constituição 88 consiste na possibilidade de se reforçar a esfera pública-social, a partir de um projeto de

“fortalecimento do Estado e da sociedade civil, de forma a inscrever os interesses das maiorias nos processos de decisão política. É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania”. Raichelis (*apud* LOPES, 2003, p.96).

O problema da falta de um debate que pudesse ter sido levado a efeito para ampliar o potencial de *dialogicidade* do CET/CE, acabará reduzindo as possibilidades e a

viabilidade de construção de novas bases de reconhecimento e de comunicação com os chamados públicos éticos⁹⁵.

Esta circunstância testemunhada pelo ex-ator, permite que se identifiquem lacunas de engajamento dos conselheiros que são ditadas pela disposição para participação no espaço público do CET/CE, com limites decorrentes da própria inserção institucional.

Cabe apontar a própria conjuntura particular das ações estratégicas desenvolvidas pelo CET/CE, em face do Plano Plurianual 1999-2002, que o coloca, conforme faceta também observada no cenário brasileiro por Tatagiba (2002, p.94), sob *controvérsias acerca das suas atribuições e competências e sua interface com o conjunto da máquina burocrático-administrativa*.

Evidentemente, ilustra-se aqui o esforço de institucionalidade paralela democratizante empreendido pelo CET/CE, que escapa em detrimento da transformação dialógica entre Estado e sociedade civil, quando os conselheiros estabelecem consenso para

[...] Promover ações visando o desenvolvimento do mercado de trabalho, de maneira a favorecer o aperfeiçoamento das relações capital e trabalho e a consolidação do modelo tripartite.

O olhar mais detido sobre o cerne dessa orientação, que por sua vez se faz consentânea de manutenção da estrutura participativa setorizada e fragmentada, leva a ressaltar a tendência do processo de acomodação dos atores coletivos com a estrutura corporativa, organizada em moldes funcionais.

Assim sendo, o aspecto de reforço crítico deste percurso remete às possibilidades da análise adentrar na qualidade da participação dos conselheiros, em termos de sua filosofia

⁹⁵ Utiliza-se essa definição para se argumentar aqui na defesa do princípio ético do foco da participação democrática inclusiva, voltando-se para os públicos destinatários do PEQ/CE reconhecidos como prioritários, dentre os quais os que são constituídos de pessoas desempregadas e dos portadores de necessidades sociais especiais, cujo exercício da participação legítima nos conselhos sociais sofrem de resistências dadas às fragilidades e insuficiências de aspectos de representação formal ligados à tradição política brasileira (TATAGIBA, 2002). Nesse arrimo de crítica, Castro (2000) adverte sobre os problemas crônicos dos programas brasileiros para desempregados com a falta de pontaria social que é causada pela escolha da clientela e a tendência para sua elitização, justo porque é em face da articulação insatisfatória com os mercados socialmente mais desejáveis que tais programas se deixam serem “[...] cooptados por clientelas que apresentam um quadro socioeconômico bem mais remediado”. Para uma compreensão mais detalhada dessa questão, ver CASTRO, Cláudio de Moura. *Será que sabemos treinar os desempregados?* In: Seminário Internacional sobre Emprego e Relações de Trabalho, 7 e 8 de abril de 1997. Brasília: FUNAG, 2000, p. 360/375.

de atuação e da realidade participativa circundante, de modo a colocar o ser político como foco central de atenção.

Bohman argumenta exaustivamente sobre condições ideais de *dialogicidade* que operam na solução de conflitos entre interlocutores políticos e ao mesmo tempo fortalecem na direção de deliberação pública.

Defende o autor, que uma nova consciência de participação, no âmbito de deliberação pública, vai além do engajamento cívico, implicando a partilha de valores políticos renovados capazes de suplantar políticas individuais de auto-interesses por meio de “equilíbrio reflexivo” e “diálogo de mão-dupla”.

Como primeira condição, acentua o *esforço dos interlocutores em tornarem explícitas o que são latentes em suas compreensões comuns, da partilha de intuições pessoais e do espírito de grupo perante a formação de opinião e vontade reflexivas* (BOHMAN, 1996, p.60/61).

Além disso, o destacável, como prescreve Bohman, é a condição fundamental da prática democrática renovada no espaço de deliberação pública que surge diretamente associada ao *diálogo de mão-dupla*.

O germe determinante dessa circunstância é que, na deliberação pública, a participação política fortalecida deve ter lugar dentro de um quadro de discussão aberta a todos, sendo desenvolvida sob *cônsua concertação* acerca das questões relevantes mobilizadoras do interesse público.

Nesse caso, a natureza do diálogo se traduz no modo pelo qual os membros do grupo e representantes institucionais definem as situações relativas para alguma norma (direito) e os aspectos relevantes que fazem a norma (direito) aplicável.

“[...] Este diálogo se expressa numa dialética entre as normas institucionais e a realidade social, por meio da qual os cidadãos comparam reivindicações de direitos justificáveis, com as desigualdades factuais. Nos casos das normas complexas, como as normas legais que tratam ‘como casos iguais e diferentes casos desiguais’(aspas do autor) implicam a questão de definir os aspectos relevantes subjacentes à situação” (BOHMAN, 1996, p.62).

Com essa recorrência teórica, aqui se torna possível expor conceituação consistente sobre o objeto do conhecimento que é referência estimulante para explicação dos

problemas ligados à realidade concreta mais expressiva da participação dos sujeitos políticos do CET/CE.

Refere-se ao processo de mediação política que é fonte da perspectiva corrente de análise dos fatos e circunstâncias subjacentes acerca da qualidade da participação dos atores, no contexto da dinâmica reconstituída.

Nesse sentido, são perceptíveis nos debates e nas atitudes dos conselheiros para enfrentar os limites que constroem as suas ações, a predominância de relações conformadas com as circunstâncias de participação tanto ativa e propositiva quanto passiva e homologadora no diálogo deliberativo no interior do CET/CE.

Na direção da primeira conformação, o reconhecimento caminha junto com as expectativas de reciprocidade e consensualidade em relação ao desempenho de papéis dos conselheiros para interagirem com foco empreendedor coletivo, tal como na clara demonstração das iniciativas do Plano Plurianual do CET-199/2002 de

- Implementar canais de comunicação junto à sociedade, com a finalidade de socializar o conhecimento da realidade do Estado, democratizando as informações relativas ao mundo do trabalho ;
- Dotar o Conselho Estadual do Trabalho – CET de estrutura operacional profissionalizada com responsabilidades e competências definidas;
- Sistematizar e ordenar os trabalhos do Conselho Estadual do Trabalho – CET, objetivando assegurar o regular funcionamento das Comissões de Trabalho formadas pela Bancadas dos Trabalhadores, dos Empregadores e do Governo;
- Desencadear o processo permanente de qualificação dos Conselheiros do CET e dos COMUTs, possibilitando o intercâmbio científico e cultural e a troca de experiências no mundo do trabalho;

Confirmando essa característica, o que a análise de conteúdo das Atas apontam é a capacidade virtuosa de iniciativas apresentadas por alguns conselheiros para dotar de eficácia as ações do CET/CE, ampliando o seu potencial de controle social. Como nos fragmentos a seguir que corroboram de registros positivos dessa tendência:

[...] Por sugestão do Conselheiro representante da CUT, foi aceita a sugestão de que o CET encaminhe a todos os Prefeitos municipais suas diretrizes quanto à criação de conselhos/comissões municipais de emprego” (UCHOA, José de Freitas, Secretário Executivo, 4ª Reunião Ordinária, 18 de maio de 1995);

[...] O representante da CUT, bem como a da SEPLAN, Dra. Mônica Clark, questionaram como está sendo o aproveitamento dos treinandos, sugerindo que se coloque na Pauta da próxima reunião uma discussão sobre a forma de

aproveitamento dos trabalhadores treinados” (UCHOA, José de Freitas, Secretário Executivo, 7ª Reunião Ordinária, 29 de setembro de 1995);

[...] O conselheiro Roberto Eduardo Matoso, representante do PNBE, sugeriu uma reunião do Conselho com a bancada federal de parlamentares cearenses para tratar dos recursos do PLANFOR/PEQ-CE, de preferência ou numa segunda ou sexta-feira, quando todos estavam no Estado. O Colegiado concordou e o Conselheiro Edílson Azim Sarriune, representante da SETAS encarregou-se de agendar o encontro para o mês de agosto” (PAIVA, João Osmar Santos. Secretário Executivo, 7ª Reunião Ordinária, 28 de julho de 1999);

[...] O conselheiro Roberto Múcio Vieira Chagas, representante suplente da SEPLAN, apresentou modelo de questionário para os presentes, participantes dos COMUTS da região, e esclareceu que o objetivo dele era colher informações acerca dos Conselhos Municipais do Trabalho no que diz respeito à sua atuação no município, sobretudo com relação ao objetivo para o qual foi instituído, abordando suas fragilidades, enfim, ter um diagnóstico da situação de cada um”(TAHIM, Regina H. Secretária Executiva do CET, 3ª Reunião Ampliada com os COMUTS, 28 de março de 2001).

Se os elementos arrolados corroboram perfil atuante dos conselheiros no âmbito do CET/CE, em contrapartida, na faceta ambígua que também lhe é subjacente, chamam atenção a natureza do envolvimento dos atores sob a égide de uma cultura de *participação passiva e homologadora*.

De fato, o envolvimento passivo na relação entre sociedade civil/Estado, no CET/CE, é uma circunstância da *praxe* dialógica que se reproduz seguidamente em função dos comportamentos fluidos assumidos pelos atores diante da complexa “radicalidade da partilha de poder” .⁹⁶

Um exemplo claro é o que se verifica, de forma constante, com a renúncia da capacidade crítica de decidir, com aprofundamento, sobre assuntos polêmicos da pauta ordinária, e de outros pontos considerados importantes pelos próprios conselheiros, tal o que se relaciona com a discussão do PEQ/CE.

Por isso mesmo, é que no amplo universo dos relatos das reuniões, não são documentadas passagens de um único conflito que tivesse redundado em recusa ao diálogo entre interlocutores, tanto quanto de comportamento que viesse a encarnar o sentido de ruptura com os padrões de solidariedade orgânica e de participação cívica vigentes.

⁹⁶ Adota-se aqui a distinção e os termos sugeridos por Tatagiba (2002).

Bem ao encontro da proposição assumida, portanto, o que se evidencia, com larga deferência, são as interações individuais condicionadas pelo limitado alcance e a abrangência dos atos influencias exercidos.

Refletindo expectativas predeterminadas frente às articulações hegemônicas da representação estatal, as reações de passividade e indiferentismo das representações de sociedade civil, na verdade, aparecem como fórmulas da dialética de regulação de interesses e de pressões dentro do CET/CE que são, paradoxalmente, um indicador da falta de poder legítimo.

Isso se torna mais inteligível diante de situações verificadas na rotina dialógica do CET/CE, em que os conflitos nas relações sociedade civil/Estado permeiam o debate crítico-reflexivo, e, ao mesmo tempo, põe às claras os limites da institucionalização da participação cidadã na própria esfera estatal.

Aduz-se com os constrangimentos observados nas *relações de supra-subordinação*⁹⁷ entre os interlocutores que derivam dos controles burocráticos estatais configurados, quando estes impelem os conselheiros do CET/CE nas funções de expressão e defesa ampla de interesses sociais, e ao mesmo tempo contribui para um quadro de neutralização de conflitos que se torna mais aparente do que real.

Conforme demonstram os excertos selecionados das atas sobre o que se passou nas respectivas reuniões ordinárias do CET/CE, se de um lado há certa base factual de razões práticas que determinam o caráter de participação homologatória dos conselheiros, é fato que a função de crítica e controle para ser assumida nos moldes de esfera pública social, reclama como condição a demarcação entre as competências políticas, que incumbem tanto à esfera estatal como à social. Os fragmentos a seguir buscam captar o sentido dessa compreensão:

[...] *O Presidente Carlos Augusto do Nascimento passou ao item seguinte: Aprovação da aplicação dos recursos do FAT para o PLANFOR- PEQ/CE-2002, dizendo caber a mesma observação de ser enviado antecipadamente aos conselheiros(grifou-se), passando em seguida a palavra ao Conselheiro Robson de Oliveira Veras, que fez a apresentação do Trabalho realizado pela*

⁹⁷ Tal como postula Grau (1998:143), a ausência de relações de supra-subordinação é uma condição essencial de legitimidade democrática a ser satisfeita no desenvolvimento da deliberação pública, sendo a mesma orientada pelo princípio de que a única autoridade que deve poder mediar é a do melhor argumento. Dessa maneira, a autora entende que a aceitação de determinados contextos burocráticos pode atuar em detrimento da possibilidade de deliberação, quando admite um ordenamento hierárquico inflexível fundado numa autoridade de base legal-racional enquanto atende a outra racionalidade a instrumental.

Comissão Intersetorial de Credenciamento e Seleção durante três dias, agradeceu a participação das bancadas, mostrou os critérios adotados e apresentou duas propostas de distribuição dos recursos: a primeira contemplando 23 entidades; e a segunda 48. *Após algumas argumentações dos Conselheiros Jorge Parente Frota Jr., Luiz Gastão Bittencourt da Silva e Germana Veríssimo Firmeza, no sentido da não realização de reunião com a Comissão de Qualificação Profissional, dos critérios para divisão dos recursos, do valor aluno/hora e da adequação de recursos na área do SENAC, SETAC e CDL (grifou-se), os Conselheiros aprovaram a proposta em que são contempladas 23 entidades, ressaltando, por solicitação do Conselheiro Luiz Gastão Bittencourt da Silva, que os recursos do CDL sejam incorporados ao SENAC, pelo fato desta entidade trabalhar mais especificamente com a qualificação profissional. O assessor da FAEC, Paulo Remígio Neto, questionou o percentual de recursos atribuídos a cada setor (grifou-se); O assessor Robson de Oliveira Veras mostrou a seguinte distribuição: agropecuária, 19,6%; turismo, 10,7%; comércio e serviços, 31,3%; educação, saúde e ação social, 20,7%; administração pública, zero; indústria, 11,5%; e cultura e artesanato, 1,2%. O Conselheiro José Nunes Passos sugeriu e o Conselho aprovou, que ao chegar nova parcela de recursos sejam contempladas o restante das entidades que constam das 48 da segunda proposta (grifou-se).* (Lobo, Selma M^a Salvino, pela Secretaria Executiva do CET/CE, Ata da 7^a (sic) Reunião Ordinária, em 28 de agosto de 2002).

Nesse sentido, é correto asseverar que o exercício da participação no CET/CE resulta suscitante de questionamento, sem dúvida ainda com pouca resistência e transitório na perspectiva de um padrão de diálogo público, de alguns traços marcantes da tradição política brasileira.

Dessa maneira, é reclamado que o Estado na sua relação política com a sociedade civil promova novas bases de accountability burocrática⁹⁸ ampliando os espaços e mecanismos e fortalecendo os que existem de democratização da gestão estatal. Isso tem como consequência primeira, a revisão do modelo de representação formal de interesses baseados em categorias encastoadas em sua ordem institucional orgânica para assegurar-lhe um quadro pluralista crescente, que possa colaborar em favor da transparência com outros

⁹⁸ Christian Hunold, em quem a expressão se apóia para expor o ponto crítico assinalado, reconhece distorções do avanço de poder discricionário nos aparelhos burocráticos públicos que se verificou ao longo do séc. XX como uma tendência que tem levado a fragilidades crescentes nos relacionamentos entre os poderes públicos e os cidadãos, em face da exacerbação de monopólio estatal nos processos de tomada de decisões públicas; e por isso, defende com a sua Teoria Deliberativa de Accountability Burocrática uma maior abertura administrativa das organizações estatais para ampliar os controles democráticos de cidadania na formulação e na gestão estatal das políticas públicas, de modo a refrear o ímpeto da auto-referência crescente produzida a partir dos seus instrumentos infra-legais e das ações dos seus “agentes públicos oficiais não-eleitos”. Portanto, a análise chama a atenção sobre a necessidade das esferas estatais – federal/estadual - promoverem reformas nos procedimentos burocráticos vigentes no modelo investigado que possam incorporar novos padrões de representação de interesses, ao mesmo tempo estimulando a observância dos princípios normativos de publicidade, igualdade e inclusão da deliberação pública. Sobre essa questão e sua relação com o problema da “accountability democrática” ver Hunold, Christian. *Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability in Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol.14, nº 2, April 2001(pp.151-167). Blackwell Publishers, 350 Main St., Oxford, USA.

públicos relevantes destinatários de ética democrática. Adicionalmente, são recomendadas ações para o aprimoramento da discricionariedade dos atores estatais e sua reinvenção no processo dialógico é o engendramento de mecanismos burocráticos “descomplicados” que agreguem eficiência de comunicação com a sociedade civil e com a esfera pública mais ampla.

Como afirma Grau (1998, p.246),

Um modo pós-burocrático de organização e gestão dos serviços públicos, que recupere a importância da discricionariedade é, portanto, condição necessária para o desdobramento da institucionalidade de representação social, que fundamente uma autoridade descentralizada sobre bases pluralistas. Ao contrário, um modo de organização pós-burocrático que não contemple – nem reforce – a participação dos cidadãos e dos representantes eleitos faz, da discricionariedade dos agentes e agências públicas, uma fonte de corporativização da administração pública e pode, portanto, criar estímulos para que seja apropriada pelo poder privado.

Em suma, o CET/CE, a despeito dos avanços aduzidos entre o sistema de participação social permitido e o espaço público construído no esteio da “nova institucionalidade democrática da EP” revela limites para remodelar a vida política no âmbito da própria mudança institucional, e eles refletem os elementos estruturais e os do confronto de influência de comportamento político tendentes ao corporativismo e ao aprendizado da difícil constituição do interesse público poder avançar.

Para concluir esta seção, cabe aqui ressaltar, que o CET/CE, como referente empírico de controle do PEQ/CE, vem de fornecer evidências sólidas de afinidades com o padrão geral identificado por Tatagiba (2002, p.90) na avaliação dos conselhos gestores no Brasil pós-reformas 88 quando esta reconhece que

[...] os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambigüidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias.

No Brasil, o debate político do potencial democratizante dos espaços públicos constituídos para controle social do Estado, nas reformas pós-88, demonstra convergência

quanto a uma preocupação crucial: a eficácia dos elementos participativos e mecanismos públicos de deliberação que esses espaços têm assumido. Avritzer (1994, 2002); Grau (1998, 1999); Dagnino (2002); Tatagiba (2002); e Santos (2003).

A colocação do problema em toda a sua extensão e profundidade certamente envolve diversidade temática, justo porque a natureza desses espaços possui diferentes significados e implicações de largo escopo político.

De mais a mais, a heterogeneidade e complexidade dessas configurações, ao envolverem novos relacionamentos entre as dimensões pública e política, resultam engendrando um cenário fértil de possibilidades para se avançar na conciliação democrática do trilema político cearense de relações entre Estado, sociedade civil e mercado.

Eis que o cenário específico ditado pelo esforço corrente de aproximação desse amplo panorama, sendo constituído pelo objeto do CET/CE como espaço de controle social do PEQ/CE, vem de produzir um quadro de resultados que é compatível com o resgate dos pressupostos teóricos e políticos referenciais de deliberação pública para detectar suas contradições.

O processo de deliberação do CET/CE, embora apareça como virtualidade da prática inovadora de gestão democrática do PEQ/CE, resultante da influência dos fenômenos políticos convergentes para uma “nova institucionalidade pública da educação profissional”, deve ser visto com prudência na perspectiva de um espaço político onde são compartilhadas informações, dúvidas e clarificações.

Na realidade, é preciso refletir criticamente o *modus operandi* de deliberação do CET/CE, como parte de medida a satisfazer exigência sobre o aperfeiçoamento dos processos de decisão e do controle democrático dos programas governamentais, na discussão atual da avaliação das políticas sociais no Brasil. IPEA (1994); Sousa *et al* (1998); Rico *et al* (1999); Barros *et al* (2000); Barreira (2000); Barreira & Carvalho *et al* (2001); Silva *et al* (2001); e Banco Mundial (2003).

Nesse sentido, este objeto conjuga-se ao propósito avaliativo relacionado aos temas complementares deste eixo de participação, por cuja abordagem enfatiza-se o papel dos mecanismos institucionais e comportamentos políticos assumidos pelos atores coletivos para o diálogo deliberativo no CET/CE.

Além disso, toma-se como referência de articulação teórica as condições de desenvolvimento de uma institucionalidade democrática que dê conta do exercício da deliberação pública (BOHMAN, 1996; GRAU, 1998; AVRITZER, 2002).

O esquema interpretativo de compreensão da dinâmica participativa do CET/CE, portanto, baseia-se no cotejo e inter-relacionamento críticos em torno de dois aspectos temáticos centrais de deliberação pública, quais sejam: os mecanismos predominantes no processo dialógico e a perspectiva política da deliberação.

Tais aspectos completam o quadro de análise do exercício do controle social/deliberação pública do CET/CE (ver Quadro 6), incluindo agrupamento de indicadores mobilizados para descrever atributos e comportamentos do sistema de ação/deliberação deste Conselho Estadual e da lógica dos seus atores envolvidos.

A história dos fatos correlacionados de controle social do PEQ/CE, no âmbito do CET/CE é, basicamente, a história dos esforços de sujeitos envolvidos para catalisar, no Ceará, a ampla participação da sociedade civil na construção de uma política pública de educação profissional, consubstanciada no diálogo entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público.

É a propósito dessa assertiva que a preocupação da análise se volta para indagar sobre o que supõe a instauração do diálogo democrático Estado/sociedade civil/mercado, reclamada em nível do CET/CE, no que cabe à sociedade civil?

Considerados numa perspectiva de deliberação pública, os mecanismos no processo dialógico podem se converter em instrumento eficaz para o exercício de controle social do PEQ/CE, tanto quanto podem se transformar em fatores que operam como condicionantes negativos desse processo.

Nesse sentido, a observação de elementos que concorrem para o funcionamento do processo dialógico no âmbito do CET/CE revela, desde o seu momento instaurador até o presente, a predominância interlocutória básica - vez que não se pode desconsiderar as duas outras circunstâncias presentes - de um diálogo autocontido *pele/no* sistema político formal, circunscrito a determinados interesses.

Anotação pertinente aqui diz respeito ao perfil autocontido ambivalente. Ou seja, carrega em torno do potencial dialógico do CET/CE, a crítica relacionada com duas acepções distintas de enquadramento do espaço dialógico deste Conselho: Em primeiro lugar, da autocontenção que tem raízes no refreamento dialógico imposto pelo próprio sistema político formal configurado, vinculando-se com as exclusões e restrições originárias do seu preceituário de representação e participação; Em segundo lugar, do processo dialógico confinado em torno de si, o qual passa a ser visto pela convivência dos membros do CET/CE com um padrão de atuação tendente a conformismo, por vezes agarradiço de poder de posição, mostrando-se resistente à formação de canais alternativos de participação e de mecanismos adicionais de vocalização de interesses.

Nos termos especificados, não custa ratificar, por exemplo, que o Regimento Interno do CET/CE (1995), respeitando as disposições vinculatórias dos seus instrumentos infra-legais de embasamento – Dec. Estadual 23.306/94 e Resolução CODEFAT nº 63/94- é de todo fonte explícita da rigorosa segmentação dos interlocutores políticos para o exercício de diálogo social na ordem instituída.

A extensão dos critérios definidos pelo Regimento para escolha de suplentes dos Conselheiros traduz influência marcante de poder formal que é exercido sobre as representatividades políticas em detrimento da plena autonomia e da perspectiva de diversidade dos participantes do processo dialógico. Como determina o documento oficial

“[...] A indicação dos suplentes obedecerá aos critérios estabelecidos para os respectivos titulares, à exceção dos representantes do Poder Público, que terão como suplentes seus respectivos substitutos legais” (art. 4º, § 2º);
“[...] Indicado ou reconduzido o representante, o Presidente encaminhará seu nome à Secretaria do Trabalho e Ação Social –SAS, para a formalização do ato governamental de nomeação (art. 10, §1º).

Tal como se verifica com a natureza desse sistema dialógico de representantes Estado/sociedade civil/mercado, a formalidade de interlocução preceituada, sendo exigente de chancela oficial para o “reconhecimento do outro”, que é considerado parte legítima de expressão e defesa dos interesses concretos, de fato, não proclama o valor supremo da liberdade política, já que não proporciona os instrumentos concretos para assegurá-la.

Nesta concorrência de circunstâncias, não se pode olvidar do papel crítico que devesse ser assumido pelos atores do CET/CE, certamente, com maiores razões dos

representantes de públicos não-estatais, na defesa do princípio da autonomia da sociedade civil, que se revela central para o desenvolvimento de um diálogo virtuoso com o Estado. Fala-se do comportamento transigente com a ordem instituída, pois, conforme os relatos das atas a seguir demonstram

“[...] Os Conselheiros comprometeram-se a encaminhar até o dia 11 de novembro, 6ª feira, as devidas sugestões designando-se, de imediato, o dia 16 de novembro de 1994, às 8:30 horas, no Gabinete da Secretaria do Trabalho e Ação Social, para a nova reunião de discussão e aprovação do Regimento Interno do CET” (Jr. Cunha, Alfredo C., Secretário Executivo do CET/CE, Ata da Reunião Extraordinária do CET/CE, realizada no dia 08 de novembro de 1994)

“[...] Com a presença de 2/3 dos Conselheiros, foi passada a palavra ao Secretário Executivo, que ressaltou a importância e urgência da aprovação do Regimento Interno do CET. [...] Apresentado o texto final do Regimento Interno pelo Relator, incluídas as emendas propostas, foram sugeridas e aceitas pequenas ressalvas, de caráter meramente corretivo, com vistas a melhor adequar a redação, sendo aprovado a seguir, pela *unanimidade* (grifou-se) dos conselheiros, o texto final do Regimento Interno, mandando-se datilografar em caráter definitivo para em seguida ser assinado, aí então, pelos $\frac{3}{4}$ dos conselheiros presentes, em número de 9 (nove), para ser publicado no Diário Oficial do Estado, sob a forma de Resolução, a de nº 01/94” (UCHOA, José de Freitas, Secretário Executivo do CET/CE, Ata da Reunião Ordinária do CET/CE de 29 de novembro de 1994).

A avaliação dos mecanismos no processo dialógico do CET/CE é, por natureza, uma avaliação da dinâmica interlocutória, levando em conta os fatores de ordem material, e sobretudo, organizacional que operaram como condicionantes positivos ou negativos da performance democrática dos sujeitos dialogistas.

Nessa dimensão, os atributos de suficiência - de recursos materiais e de tempo – do formato deslindado a partir do CET/CE revelam-se decisivos para reforçar a circunstância de diálogo autocontido e circunscrito a determinados interesses, em contraposição com a natureza de diálogo com a ampla expressão e defesa dos interesses concretos em função do bem comum.

É possível relacionar fatores estorvadores da adequada e eficiente dinâmica dialógica, no que tange as condições materiais na qual se apóia o CET. Destaca-se a logística insuficiente de funcionamento do Colegiado, atrelado, e inteiramente dependente do provimento de recursos materiais, financeiros e instalações físicas alocados pelos componentes oficiais – governos estadual e federal- do sistema de controle social da política pública.

Esse quadro adverte para os obstáculos ao desempenho eficiente de instâncias e instrumentos administrativos básicos do Conselho – Plenário, Presidência, Secretaria Executiva, *website* -, e por isso constitui fonte de preocupações nos planos institucionais de sustentação auto-organizada e do diálogo amplo do Conselho com a sociedade cearense, na tarefa de desenvolvimento de uma “nova institucionalidade pública” da educação profissional e de suas interfaces.

Outra fonte de contenção dialógica que é possível exemplificar-se, diz respeito ao caráter de organização e funcionamento do Plenário e das reuniões do CET/CE ficando adstritos ao diálogo deliberativo dos Conselheiros. Disso provém o cenário característico de reuniões ordinárias e extraordinárias contidas nos limites regimentais, que terminam pecando pela falta de contextualização mais abrangente, justo por ficarem confinadas em pautas, espaços físicos, e tempo que dispõem para diálogo, limitados.

A despeito da já comentada iniciativa do CET/CE de se mostrar sensível e permeável a criação de novos espaços dialógicos, tal como se verificaram com as reuniões ampliadas com os COMUTS e o Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda, fica notório que é no caráter do diálogo deliberativo que sobrevém às dificuldades do CET/CE para lidar com a interveniência de outros sujeitos sociais, interesses, representações e contextos concretos, o que leva reconhecer as “lacunas de dialogicidade” do sistema configurado.

A análise mais acurada das qualidades da dinâmica dialógica do CET/CE vem de evidenciar tensões entre o mecanismo predominante retroapreciado, e as situações que são afetadas pelo comportamento oposto, ilustrado pela inexistência de diálogo, predominando a posição oficial.

De fato, aprofundando-se o exame dos resultados da análise de conteúdo da atas do CET/CE, este percurso confirma a existência de situações vividas pelos sujeitos políticos deste Conselho, cujos matizes atribuídos às expressões em seus respectivos momentos, podem ser identificados com a falta de diálogo.

Em definitivo, convém frisar que essa não é a regra interlocutória do CET/CE. Contudo, são palpáveis, sem muito esforço de observação, os contextos ditados pela inter-relação de circunstâncias que acompanham os posicionamentos dos conselheiros reptados por barreiras e limites atitudinais diante do diálogo coletivo.

O elemento que responde de perto por essa dificuldade é o jogo de interesses marcado pelo papel hegemônico dos representantes governamentais nas interações políticas. Seguem fragmentos da interlocução dos Conselheiros que retratam este ponto:

“[...] O conselheiro Carlos Augusto do Nascimento, autor da proposta, colocou os seus argumentos em relação ao fato, ressaltando principalmente a preocupação com a atuação qualitativa do CET/CE e com a possível desmotivação e esvaziamento da participação dos conselheiros” (CUNHA, Alfredo C. da. Secretário Executivo do CET, em exercício, Ata da 5ª Reunião Ordinária de 07 de agosto de 1995);

“[...] O Conselheiro Bittencourt reconheceu que a Comissão não avançou mas, por sua vez é favorável ao sindicalismo e contrário a unicidade sindical; e, nesta querela entre o Governo e Sindicatos, há um desconhecimento geral das razões que deveriam se passadas a todos os conselheiros. Neste ponto, o Conselheiro Costa argüiu que, de fato há desconhecimento generalizado da questão, embora seja indiscutível a interferência do Governo na organização sindical” (UCHOA, José de Freitas. Secretário Executivo do CET, Ata da 12ª Reunião Ordinária realizada em 22 de março de 1996).

“[...] O Conselheiro Vaumik Ribeiro frisou as razões da convocatória e sua preocupação com relação à transparência dos debates do Conselho, deixando registrada a surpresa geral da bancada dos trabalhadores ao deparar com a eliminação sumária e a sugestão de criação de uma organização social, como nova forma de gestão para o SINE/CE” (LIMA, Maria José de Andrade. Secretária Executiva do CET/CE, Ata da 16ª Reunião Extraordinária do CET/CE, realizada em 23 de dezembro de 1997).

Esse traço de interação política racionalizada comunicativamente, em meio às situações de desequilíbrio produzidas a partir do sistema representativo, sugere coincidência com a reflexão de Tatagiba sobre o cenário atual dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, no sentido de que

[...] A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos não se exaure nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos. Isto porque a diversidade interna dos referidos campos abre a possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos. (In: DAGNINO *et al*, 2002, p.58).

Assim sendo, a identificação de elementos político-institucionais da trama associacionista que anima o processo deliberativo do CET/CE, no seu desafio democratizador das políticas de educação profissional básica e do trabalho, constitui tarefa imprescindível do corrente estágio final de análise desse Conselho estadual.

É importante acentuar o propósito da retomada de crítica das expressões dos atores, as matrizes de conflito e cooperação, reforçando que esse é um caminho a que se pode conduzir na articulação dos fundamentos infalíveis de deliberação pública para se chegar ao exercício de controle social.

Tal como postula Bohman:

[...] deliberação pública é um processo dialógico de intercâmbio de razões com o propósito de solucionar situações-problemas, as quais não podem ser resolvidas sem cooperação e coordenação interpessoal. [...] ela é de natureza pública porque nas políticas democráticas todos os cidadãos são igualmente “empoderados” (aspas do autor) e autorizados a participar e a expressar vontades políticas sobre decisões que afetem suas vidas em conjunto.[...] quando a deliberação é conduzida em um fórum público e aberto, a qualidade das razões é provavelmente para melhorar. Assim, no fórum aberto, a opinião pública é preferentemente para ser formada com base em todas as perspectivas, interesses e informações relevantes, e por isso, decerto não é preferível para excluir interesses legítimos, conhecimento relevante; tanto quanto de desconsiderar opiniões divergentes. (1996, p. 23/69)

Explicitamente, o foco desta análise relaciona-se com a premissa das perspectivas políticas concorrentes, assumidas na deliberação, que contribuíram para gerar determinadas racionalidades. Tal nos valores impregnados, objeto de controvérsias no nexo de incorporar e reforçar alguns fundamentos essenciais de deliberação pública, como os indicados com a deliberação na perspectiva de construção do interesse público, com base em um racionalismo crítico e amplo.

Eis que a soma de informações sobre o comportamento político dos conselheiros constitui-se de um importante veio de crítica no trato empírico da dinâmica configurada do funcionamento do CET/CE, ao longo de quase uma década (1994/2002), com o advento do fenômeno da *nova institucionalidade pública* da educação profissional.

Desta forma, os dados e indicadores estimulam compreender, na realidade investigada, até que ponto o sistema deslindado é saliente de perspectivas e práticas inovadoras, no que tange ao desenvolvimento das capacidades políticas deliberativas para o exercício de controle democrático do PEQ/CE; ou por outro, quão é tendente de se enquadrar no espaço das significações que se confere às práticas e relações dos sujeitos que a constituem, como um caso compatível de delineamento misto das qualidades de neo/corporativismo.

Feitas tais considerações, importa aqui cotejar as evidências referentes a três indicadores que correspondem da perspectiva política diferenciada da deliberação no CET/CE: Primeiro, da deliberação na perspectiva de construção do interesse público, com base em um racionalismo crítico e amplo; segundo, da deliberação na perspectiva de interesses corporativos de determinados segmentos e/ou grupos, com base em um raciocínio parcial e restrito; terceiro, da deliberação na perspectiva de interesses oficiais, com base em um raciocínio formal e limitado.

Adentrando no detalhamento, aflora a lógica interna que preside o desenho do CET/CE, como um aspecto organizacional crucial que é fonte de condicionamentos na complexa interação política entre atores envolvidos. É ela a base das condições iniciais que são criadas para o exercício participação política, mas que sua dinâmica é dependente do envolvimento de sujeitos políticos, das características e qualidades dos processos interativos adotados para tomada de decisões em um conjunto de momentos articulados, interdependentes e não lineares.

O referente empírico, portanto, é o arcabouço do CET/CE, como órgão colegiado, de caráter permanente, composição tripartite – trabalhadores, empregadores e governo- que tem a competência de coordenação e deliberação das políticas e diretrizes para a organização do mercado de trabalho e à minimização do desemprego, bem como à formação profissional (Decreto estadual nº 23.306/94, Regimento Interno aprovado em 12/12/1995).

A característica básica de institucionalidade do CET/CE é o seu liame a um conjunto de finalidades –Art. 1º, incisos I a X- do amplo escopo das políticas do trabalho e das demais compostas de suas interfaces, cuja enumeração, em face dos propósitos desta abordagem, é feita a seguir, conferindo-se distinção especial às de maior inter-relação com o objeto de estudo:

- . **acompanhar** (grifou-se) as ações voltadas para a capacitação de mão-de-obra e a reciclagem profissional e propor subsídios à formulação da política de formação profissional (inciso III);
- incentivar** (grifou-se) e apoiar todas as medidas concretas, que visem à qualificação de mão-de-obra e à geração de emprego e renda, com ou sem ônus para o poder público (inciso V);
- opinar** (grifou-se) sobre a celebração de convênios ou contratos que permitam aos órgãos públicos ou entidades privadas realizarem qualificação ou reciclagem de trabalhadores desempregados (inciso VII);
- avaliar** (grifou-se) previamente as propostas de órgãos estaduais, a serem encaminhadas ao Governo Federal ou a organismos internacionais para

obtenção de recursos para capacitação para o trabalho e a reciclagem profissional, apoio ao funcionamento do mercado de trabalho ou à geração de emprego e renda, de forma a assegurar que sejam coerentes e compatibilizadas entre si (inciso VIII);

avaliar (grifou-se) a Programação Anual de Trabalho do SINE/CE e opinar sobre sua proposta Orçamentária.(inciso X).

Com efeito, se esses requisitos de formalidade recuperados são suficientes para se atestar a origem do fato inovador nos mecanismos de deliberação democrática do PEQ/CE, entre Estado e sociedade civil, é necessário compreender até que ponto as exigências assinaladas de fato identificam-se com as possibilidades de exercício de controle social da política pública; tal qual, até onde a prática dialógica deliberativa no âmbito do CET/CE tem se pautado com adoção de princípios renovados na perspectiva política da deliberação.

Nessa linha, primeiramente, há que se instruir com os conteúdos implícitos derivados das questões relacionadas ao marco institucional do CET/CE: ou seja, em se fundamenta o reconhecimento do CET/CE como instância deliberativa no controle democrático do PEQ/CE? Para além dos contornos jurídicos definidos, é útil esclarecer, até que ponto a leitura das definições-chaves do marco institucional deste colegiado estadual está coerente com os esforços de uma prática política que ajuda os conselheiros a serem participativos nas decisões do Conselho?

A recorrência aos termos essenciais de significação, no conjunto de finalidades, torna possível enxergar-se a perfeita compatibilidade das expressões arroladas, com os sentidos prescritos para o diálogo deliberativo nos moldes de deliberação pública.

Assim é com relação aos termos empregados, em suas múltiplas acepções, que reforçam a coerência assinalada. Portanto, em “acompanhar”, cujas definições correspondentes recuperadas indicam “[...] acontecer, **manifestar-se (grifou-se)** ou ser percebido, ou fazer acontecer...; **estar associado ou relacionado a (grifou-se)**...; ...combinar-se, harmonizar-se, ser compatível com...; ...**evoluir do mesmo modo e/ou ao mesmo tempo (grifou-se)**;...**observar,manter a atenção ou interesse voltado para (algo,ou alguém, que está em movimento, em desenvolvimento,mudança, ação ou atividade)** durante um período de tempo e, eventualmente, participando do processo ou interferindo nele.. **(grifou-se)**; prestar a atenção a (algo ou alguém), **compreendendo ao assimilando através dos sentidos e/ou da inteligência o que é dito, pensado por outrem**;... **tomar consciência ou conhecimento de**;...**conviver ou compartilhar as mesmas situações com (grifou-se)**, ou ser

companheiro de; ...**agir conjuntamente ou em colaboração (grifou-se)**”; em “incentivar”, com “[...] **despertar o interesse (grifou-se)**...; ...**empenhar-se (grifou-se)** para que(algo) seja criado, realizado ou intensificado...; criar ânimo ou vontade de, **decidir-se (grifou-se)**”; em “opinar”, com “[...] dar parecer, **expor o que pensa**;...**considerar, após reflexão, entender, julgar (grifou-se)**”; enfim, com “avaliar” correspondendo a “[...] **ter idéia de (grifou-se)**, conjeturar sobre ou **determinar a qualidade (grifou-se)**, a extensão, a intensidade; **apreciar o mérito, o valor de...**; **ter(se) em conta(de)**; **considerar(-se) (grifou-se)**, reputar(-se)” (Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa, versão 1.0.5a, 2002)

O outro aspecto indagado, que tem caráter essencial e determinante na realidade investigada, diz respeito às perspectivas políticas da deliberação na instância do CET/CE em conexão com a natureza das interações políticas entre os representantes de Estado e de Sociedade civil.

Como foi salientado, o tripartismo característico do sistema de representação de interesses na esfera do CET/CE corporificou-se através do tempo, confinando-se em suas representações dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público.

Adotando formato associacionista encastrado na ordem institucional corporativa que o subsume, o desenlace de participação política plural no CET/CE, de fato, não se caracteriza por uma lógica incorporadora, capaz de induzir os seus atores coletivos rumo a um processo de deliberação ampla envolvendo outros públicos de sociedade civil.

Nesse contexto, são cabais os limites estruturais que impedem o extravasamento de diálogo deliberativo para além sua de ordem instituída. É a expressão de um processo profundo de interlocução orgânica limitada, frente aos interesses concretos, as fórmulas funcionais e de composição de um todo lúcido e de superação dos elementos de conflito. Como resultado, mostra-se na direção do cenário brasileiro de *institucionalização incompleta* descrito por Tatagiba (2002) sobre os conselhos como espaços dialógicos deliberativos.

Assim mesmo, note-se o acolhimento de situações concretas da realidade investigada, que se não levaram a infundir novos rumos nas qualidades restritivas do sistema deliberativo configurado, no mínimo, as tornaram apreciáveis em face dos avanços de significação que lhes foram atribuídos. Alude-se ao caráter florescente das finalidades políticas formuladas para o CET/CE, bem como à experiência autodinâmica deste Conselho

no sentido de ampliar os espaços de diálogo com outros públicos através das reuniões ampliadas com os COMUTS.

Essa debilidade da capacidade deliberativa do CET/CE que emana do sistema formal deixa-se acompanhar também da faceta dos resultados do quadro de perspectivas políticas da deliberação daquele colegiado.

De fato, como as evidências da pesquisa demonstram, as formas deliberativas predominantes no CET/CE são as que se alternam entre as circunstâncias de deliberação na perspectiva de interesses oficiais, com base em um raciocínio formal e limitado, sendo esta a que encarna maior conjunto de percepções empíricas, e a da deliberação na perspectiva de interesses corporativos de determinados segmentos e/ou grupos, com base em um raciocínio parcial e restrito.

Tal como relatado no início desta seção, se a capacidade de implementar decisões na instância do CET/CE é sinalizadora de êxitos em face dos eventos deliberativos— reuniões ordinárias/extraordinárias - realizados, bem como da elevada assiduidade e comprometimento dos conselheiros com a agenda política decisória do Conselho, por outro, o sistema de decisões políticas do Colegiado ainda carrega incompletudes profundas em sua base factual de legitimidade democrática.

Os problemas detectados identificam-se com as perspectivas políticas diferenciadas da deliberação democrática, sendo estas produzidas a partir do estilo de atuação não linear dos conselheiros no exercício de poder e influência no interior do CET/CE.

Trata-se das situações concretas de tensão e choque de interesses envolvendo o debate e(ou) a tomada de decisões sobre problemas, questões e(ou) assuntos constitutivos da agenda do CET/CE, a exemplo do PEQ/CE, em que os conselheiros adotando raciocínios diferenciados, desenvolvem comportamentos e estratégias considerados fonte de distorções de mediação estatal assimétrica e corporativismo.

A propósito, o parêntese teórico chega com o alerta de Grau (1998, p.105), tomando por base o cenário contemporâneo das democracias avançadas, no sentido de que

“[...] os esforços para democratizar a gestão pública, apelando para a incorporação da participação, têm subtraído da discussão uma de suas mais

profundas condicionantes: os requisitos da possibilidade da deliberação pública”...

...A esse respeito, é claro que não basta a virtualidade da interação social, mas que haja requisitos alusivos à comunicação livre de dominação, de modo que, no transcurso da discussão, possa haver uma mudança na visão dos problemas e, conseqüentemente, a possibilidade de modificação das posições anteriores, produzidas pelo confronto de perspectivas diversas”.

A consideração-chave sobre o objeto investigado aponta, porém, em outra direção. Refere-se às circunstâncias que predominam no interior do CET/CE, quando a participação política estatal traz consigo influência, de grande realismo, sobre o desenrolar do processo deliberativo, apelando para um raciocínio formal e limitado.

À guisa de exemplo, nesse contexto, registram-se as contraposições de sociedade civil ao peso de influência estatal sobre as disposições deliberativas dos conselheiros. Fala-se dos posicionamentos críticos dos representantes dessa esfera, dando conta de pressões recorrentes escudadas de interesses dissimulados de sociedade política. Tais como as que são feitas com base em “cobranças burocráticas” sobre a sistemática de formulação, aprovação e controle da implementação do PEQ/CE, arrogadas, ora a favor, ora contrárias às exigências dos agentes reguladores oficiais- federal e estadual. Registros dessa compreensão seguem nos excertos extraídos da atas relatadas pela Secretaria Executiva do CET/CE:

“[...] omissão do CET/CE, como gestor que é, nos termos das Resoluções do CODEFAT, e do PROGER (ou PROFAT), do Programa Estadual de Qualificação Profissional e do próprio SINE; o conselheiro sugeriu que o CET seja interveniente na assinatura dos convênios, que impliquem utilização de recursos do FAT, com o Estado e os municípios”(UCHOA, José de Freitas. Secretário Executivo do CET/CE no relato feito a partir das observações críticas do Conselheiro Luis Gastão Bittencourt, representante da FECOMÉRCIO sobre a atuação do colegiado, Ata da 16ª Reunião Ordinária realizada em 26 de julho de 1996);

“[...] O técnico do IDT, Zózimo Farias, apresentou o Plano Estadual de Qualificação – PEQ 1999-2002, que tem como fundamento analítico 05(cinco) macro-vetores: agricultura irrigada; industrialização; turismo; produção cultural e artesanato; e comércio. Após a conclusão da apresentação o Presidente José Passos (*titular da FETRACE*) submeteu o Plano à discussão para posterior votação [...] *O Conselheiro Iran Ribeiro (titular da FECEC) registrou a falta de tempo para analisar o Plano*” [...] ***O Conselheiro Vaumik Ribeiro (titular da CUT) concordou com o conselheiro Iran sobre o tempo exíguo para uma análise mais profunda do Plano e salientou que o argumento da perda de prazo é velho (grifou-se), e que a apresentação do plano ficou restrita a números e que não se vê a sustentação disso no corpo do trabalho; por falta de um tempo maior para isso, propõe então que o Plano seja votado depois dessa análise mais***

acurada(grifou-se). [...] O Conselheiro César Gondim (suplente da FETRAECE) reclama, também, da falta de tempo para a análise do Plano, e se disse pouco a vontade para votar, pois existem muitas rubricas incompreensíveis para ele (grifou-se), e indagou se haverá um processo avaliativo no decorrer do exercício ou só no final, pois ele é de opinião que o mesmo deve ser avaliado durante todo o tempo o tempo, inclusive fazendo ajustes...[...] Após alguns esclarecimentos feitos pelo expositor do Plano, Zózimo Farias, a questões feitas pelos Conselheiros, o Presidente José Passos colocou o Plano em votação...[...] O Plano foi aprovado na condição de se poder fazer alguns ajustes que o Conselho achar necessário, após uma leitura mais minuciosa dele e um acompanhamento na sua execução (grifou-se), e que a cada trimestre, mediante o Plenário do Conselho, se façam as adaptações que forem necessárias”. (TABOSA, Francisco José. pela Secretaria Executiva do CET/CE, Ata da 9ª Reunião Ordinária do CET/CE, em 23 de dezembro de 1998).

O exame atento da perspectiva política da deliberação no CET/CE permite que se identifique mais uma lacuna de realidade configurada, a que se relaciona com comportamento político dos conselheiros, cujos elementos subjetivos se mostram condizentes de um certo protagonismo das disposições deliberativas encontradas.

Tais disposições se caracterizam pelas circunstâncias de vontades políticas admitidas na sustentação de interesses concretos da corporação que são passíveis de exorbitar da razoabilidade do interesse comum, tal como nas posturas auto-interessadas dos conselheiros. Como demonstram os relatos a seguir, a perspectiva da deliberação assinalada aparece no realismo de contexto marcado pelo conflito de interesses corporativos:

“[...] O conselheiro Antônio Bernardino de Carvalho (representante da FAEC) lembrou que o SENAR vem colaborando com o PROGER através da capacitação da mão-de-obra com recursos do FAT e solicitou que seja revista a exigência do SINE/CE de carga horária mínima de 40hs nos cursos para a área rural” (CUNHA, Alfredo C. da. Secretário Executivo do CET/CE, em exercício, Ata da 18ª Reunião Ordinária do CET/CE, realizada em 27 de setembro de 1996).

“[...]O conselheiro Iran Ribeiro (TITULAR DA FECEC) reivindicou proporcionalidade no número de vagas de acordo com a representatividade do segmento no índice de ocupação no mercado, e cita o exemplo do comércio, que foi contemplado com um número aquém de sua importância...”(TABOSA, Francisco José. pela Secretaria Executiva do CET/CE, Ata da 9ª Reunião Ordinária do CET/CE, em 23 de dezembro de 1998).

De outra parte, é possível se descobrir nos contornos da institucionalidade pública da educação profissional delineada, em cujo acento é dado ao CET/CE, os conflitos reverberados na esfera deste Conselho, sobre a natureza de deslinde aproximado de

*corporativismo dirigista*⁹⁹, quando o Estado, valendo-se da posição de hegemonia sobre a vida social, interveio na base da estrutura de representação dos interesses organizados, para promover novos redesenhos e mudança institucionais. A compreensão de fulcro dessa questão transparece no reordenamento institucional que é buscado pelo Estado para as funções do SINE/CE, conforme a seqüência dos contextos relatados registram:

“[...] A conselheira suplente Lúcia Veras (*representante governamental da SAS*) falou sobre a situação funcional dos servidores do SINE/CE e sobre a proposta de institucionalização; sendo que foi contratada uma consultoria específica para o sistema SAS, estando o SINE incluído. Em aparte, o presidente do CET/CE colocou-se contrário à ambigüidade existente e disse que irá ter audiência específica com o Secretário do Governo no dia 30/10/1996. O Secretário Executivo esclareceu sobre a reforma administrativa em andamento e disse admirar a postura dos servidores do SINE/CE que, apesar de tudo, continuam acreditando no serviço público e trabalhando. Para o conselheiro suplente João Bosco Sampaio, o que não se aceita é o autoritarismo que a questão vem sendo tratada...”(UCHOA, José de Freitas. Secretário Executivo do CET/CE, Ata da 19ª Reunião Ordinária do CET/CE, realizada em 29 de outubro de 1996).

Destarte, fala-se dos efeitos constrangedores que decorrem de uma lógica de acordo de colaboração entre Estado e sociedade civil, organizada a partir de interesses corporativos, econômicos e setoriais, revelando nexos com contexto empírico recuperado. Seu fundamento de representação política revela limites estruturais para promover a expansão da prática democrática. Por isso mesmo, é considerada preocupante, já que o que está em jogo é uma maior consciência do sentido das transformações da vida política em favor de um maior pluralismo e participação cidadã nas decisões públicas. Tal qual na avaliação de Grau, há indicações precisas de que

[...] Fica cada vez mais para traz a posição que sustenta que o desenho das políticas públicas é uma matéria técnica e não política, como também que sua implementação eficaz é incumbência de um aparelho burocrático em que a autoridade está estabelecida sobre um modelo hierárquico e as decisões têm como suporte o conhecimento especializado de seus membros. O que resulta questionado é o fundamento positivista desta posição, que supõe admitir a existência de leis causais da sociedade, deduzidas de princípios básicos, passíveis de verificação em provas empíricas, em função das quais

⁹⁹ Ludovico Incisa apresenta o padrão de corporativismo dirigista referindo-se ao controle do Estado sobre a Sociedade, como forma daquele viabilizar um novo pacto de poder capaz de dar sustentação à ordem industrial. Está subjacente, portanto, a perspectiva de um Estado que assume a iniciativa no que se refere às organizações representativas dos interesses. Nas palavras do autor, o Corporativismo dirigista “[...] é usado de preferência como fórmula capaz de fortalecer um pluralismo de base na qualidade de agente de organização do vértice, ora como fórmula capaz de garantir uma paz produtiva sem contrastes nem antagonismos, quando agente de mobilização e aceleração(sic) da industrialização. Sobre esse conceito vê o verbete de Corporativismo in BOBBIO, Norberto, 2002, p.291.

se constitui uma “verdade” neutra que, por sua vez, é passível de ser traduzida em ações por um aparelho administrativo neutro Grau (1998, p. 126).

A propósito de tal contexto, o problema empírico-teórico aqui envolvido pode ser exposto com maior precisão reflexiva na expressão de Ruidiaz utilizada por Grau (*apud* GRAU, 1998) ao relacionar o *peso da influência estatal e o Estado corporativo como faces da mesma moeda* que é produzida da relação constitutiva da política Estado/sociedade civil, com o Estado exercendo um papel decisivo como indutor das formas de organização e de atuação dos sujeitos sociais como atores coletivos.

De maneira que o traço de relacionamento entre sociedade civil e Estado verifica-se pela circunstância de disposições deliberativas, grosso modo, abstraída de colaboração funcional com base em um raciocínio parcial e restrito, remetendo à sua admissão na contextualização seguinte.

Contrapondo-se na tendência produzida dentro do padrão tradicional brasileiro de relação entre Estado e sociedade civil, Grau (1998) sugere o desenvolvimento de mecanismos reguladores da participação política, nos moldes de deliberação pública, justo porque esta é uma via recorrível para se refrear o avanço de controle estatal sobre o público.

Nesse sentido, a autora defende um novo referencial de interação política entre Estado e sociedade civil para produzir uma ação compartilhada de caráter mais propositiva, portanto, dotada de *racionalismo crítico* no sentido de que é necessária a livre crítica para o exercício das escolhas democráticas.

As preocupações remissivas aos contextos teóricos, despertam polarização na realidade concreta do sistema de deliberação coletiva que se funda no CET/CE. Assim é que se detectam insatisfações, nos olhares dos atores envolvidos, quanto à sustentação de auto-reflexividade nas lógicas e instrumentos formais que potencializam o exercício de escolhas e crítica democráticas no Conselho.

Isso pode ser facilmente captado no trecho da discussão seqüenciada, entre os atores de sociedade política e de sociedade civil, sobre dificuldades convividas de deliberação coletiva, mercê de uma lacuna simples e básica que acompanha o sistema decisório configurado: o modo de sufragar suas escolhas democráticas. O contexto se mostra

elucidativo na perspectiva em comento, quando da cena dialógica do processo de eleição do Presidente Luis Gastão Bittencourt (FECOMÉRCIO,1996-1997), tal como se ilustra a seguir:

[...] O conselheiro Vaumik Ribeiro da Silva ressaltou a oportunidade de se fazer uma eleição consensual, votando de forma declarada, dado que, embora haja divergência de pensamento, há com certeza convergência sobre vários temas, sobretudo no que se refere à valorização do Conselho. O Conselheiro José Rosa Abreu Vale interveio para afirmar que, em princípio, voto secreto e voto declarado se equivalem e pediu que, tal como na eleição anterior, o conselheiro Eduardo Bezerra se pronunciasse sobre a votação secreta. O conselheiro Eduardo Bezerra agradeceu a lembrança, mas não repetiu seu discurso, esclarecendo que as condições eram outras. O Presidente lembrou que o Regimento Interno não prevê uma forma de votar e o conselheiro Anísio Carvalho insistiu em que, pelas dificuldades, é necessário que se convoque uma reunião extraordinária para disciplinar o processo eleitoral, evitando-se casuísmo, ao passo que o conselheiro Petrônio Sá Benevides Magalhães reiterou que, numa instância como o CET, o voto deve ser dado em aberto e declarado. A Dra. Hilda Leopoldino interveio para lembrar que, no Estado brasileiro, a regra é a do voto direto e secreto, nos termos do art.14 da Constituição da República:” A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos...”, pois, de outro modo, cerceia-se a liberdade de manifestação pessoal; por outro lado, iniciado o processo eleitoral, não se alteram suas regras.[...] O conselheiro Francisco César Gondim levantou um argumento que repercutiu fortemente, ao lembrar que os conselheiros votam em nome de seus respectivos representantes, que têm o direito de saber como votou seu representante. O Presidente havia se decidido por conduzir o processo pelo voto secreto, mas, pela questão de ordem da CUT, ouviu o Plenário, que se pronunciou unanimemente pelo voto aberto.[...] Feita a votação, o Conselheiro Luis Gastão Bittencourt da Silva, pelo voto declarado de todos os conselheiros, foi eleito presidente para o período 01/09/1996 – 31/08/1997.” (UCHOA, José de Freitas. Secretário Executivo. Ata da 17ª Reunião Ordinária do CET/CE, realizada em 30 de agosto de 1996).

Sob tais condições funcionais observadas no CET/CE, vê-se com receio a possibilidade de que os conflitos de diversos matizes políticos, sobretudo os que são gerados no esteio da co-gestão democrática do PEQ/CE, possam, de fato, mudar as perspectivas políticas dos sujeitos envolvidos e para a sociedade.

Uma forma de aduzir motivo, nesse contexto, suscita-se com o perfil de relutância dos Conselheiros, frente aos problemas cogentes do processo deliberativo, que faz com estes se tornem “velhos”¹⁰⁰, sem que haja a pertinente abertura no sistema político de decisões para cuidá-los adequadamente.

¹⁰⁰ Esta característica guarda equivalência contextual com o emprego do termo “velho”, feito pelo Conselheiro Vaumik, segundo relato de sua fala transcrito pela Ata da 9ª Reunião Ordinária do CET/CE, em 23 de dezembro de 1998).

O ensejo de crítica advém com a reflexão de Moore (2002) sobre como os gestores públicos podem raciocinar e agir, explorando as circunstâncias particulares nas quais se encontrem, já que, tais

[...] pessoas deveriam ser levadas a pensar e a agir como cidadãos em vez de clientes de decisões políticas que lhes interessam, ou como pessoas com noções estranhas e idiossincráticas de *valor público* (*grifou-se*). Os que fazem essa crítica e partilham desse conjunto de idéias tendem a buscar idéias de ‘deliberação pública’, ‘aprendizado social’ ou ‘liderança’ para guiá-los no gerenciamento político”[*aspas do autor*] (MOORE, 2002, p. 259).

No caso do CET/CE, as inter-relações empíricas nas distintas perspectivas políticas da deliberação tornam patente os limites de capacidade de deliberação democrática como face dos condicionamentos severos na dinâmica das decisões políticas. Estes, aparecem com a natureza dos procedimentos decisórios autocontidos pelo sistema formal delineado, bem como pelas idiossincrasias de expressões políticas articuladas de comportamentos auto-interessado e referendário.

Nesse sentido, é correto afirmar que as evidências factuais sobre a institucionalização do CET/CE, como um espaço de partilha democrática dos interesses e/ou assuntos pertinentes ao seu escopo político, invocam desafios cruciais para este conselho se conduzir com a formação democrática de opinião e vontade políticas, conciliando a construção do interesse público com base em um racionalismo crítico e amplo, nos moldes de um “debate público”.

A propósito, James Bohman e Mark Moore estimulam convergências teóricas, através dos seus estudos políticos em campos distintos, que tais prescrições desafiadoras, aqui apropriadas para fazer face à compreensão do CET/CE como espaço de deliberação pública, de fato, surgem de um dilema fundamental: a formatação adequada do espaço de “debate público”.

Tal como postula Moore,

“[...] o conceito de “debate público” (*aspas do autor*) informa que os cidadãos podem e devem ser consultados para enfrentar as questões políticas que os afetam diretamente, e que eles devem fazer isto num foro em que interesses opostos possam ser ouvidos. Esses foros estimulam as pessoas a enfrentar os problemas políticos não como indivíduos ou clientes com interesses particulares e idéias estranhas de

interesse público, mas como cidadãos que podem incorporar os pontos de vistas dos outros cidadãos na sua própria “descoberta cívica” (aspas do autor) do que se constitui valor público” (2002, p.261).

Assim, em reforço último nessa linha deduciente propositiva, este percurso analítico descerra-se da crítica enfeixadora de pontos de valor acerca da experiência de deliberação coletiva do CET/CE enquanto uma resposta institucionalizada cogitável de deliberação pública do PEQ/CE.

Para tanto, vale-se da visão de sujeito político do ex-ator, de imediato, seu posicionamento crítico, cuja perspectiva do processo que está em sua gênese reflete o custo das relações econômico-sociais contraditórias estabelecidas no jogo de forças em presença na sociedade cearense, e aponta para exigências de transformações. Os depoimentos a seguir, extraídos do diálogo franco do pesquisador com a sua Professora Orientadora, recuperam essa questão e apontam algumas de suas conseqüências:

– [...] eu situo o CET, como um espaço muito importante, que foi construído dentro de um processo de desenvolvimento de uma nova institucionalidade, tanto das políticas do trabalho e renda, como da política de educação profissional, mas que ele tem uma dimensão hoje compelida pelas restrições que o modelo incorporou; ... Esse modelo há que se ressaltar, ele reproduz, o modelo nacional, através do CODEFAT - Conselho Deliberativo do FAT - do Fundo de apoio ao trabalhador, e que também segue por sua vez, a convenção da Organização Internacional do Trabalho; ... esse é um ponto que considero um obstáculo crítico, para que o CET avance na perspectiva de desenvolvimento de um espaço público. (CHAGAS, R. 2006: 3,4/7);

– O CET incorporou o modelo formal, considerando os três grandes segmentos que seria: mercado, Estado, sociedade civil. Você advoga pelas nossas conversas eu tenho percebido, e na própria dissertação você coloca, que esse modelo formal, embora ele dê conta daquilo que formalmente seria os grandes segmentos e os interesses que estão em jogo, você acha que deveria ter uma estrutura que seria capaz de representar outros sujeitos. Quais por exemplo? (CARVALHO, ALBA. 2006: 4/7);

- [...] Sim, novos sujeitos políticos. Inclusive sobre esse modelo, aqui eu faço a minha autocrítica, pois nós deveríamos ter questionado. Eu defendo um modelo capaz de representar novos sujeitos políticos. Até porque a estrutura do CET se faz somente de representantes das instituições tradicionais de representação dos interesses da economia formal; e a política do trabalho, bem como, a política de formação profissional, deveria prioritariamente incluir os representantes legítimos de quem está excluído da economia formal e fora do mercado de trabalho. Então há uma certa contradição. (CHAGAS, R. 2006: 4/7);

– [...] Isso aí é interessante você aprofundar. Uma política que quer atingir qualificar aqueles que estão fora, porque o próprio conselho não tem contemplado, uma representação desse segmento, até porque esse segmento

que está fora ele não tem uma representação formal, estilo sindicato, uma entidade, mas teria que se encontra um jeito de que esses interesses estivessem representados. E aí, eu entendo como você diz que é uma contradição, é um paradoxo, por que você faz a política de educação profissional, justamente para qualificar pessoas que estão fora, que estão excluídas; ...Se a gente pensa criticamente, essa organização tem um grande furo, sobretudo, porque hoje, o desemprego não é um fenômeno esporádico, não é uma coisa eventual, o desemprego e a precarização, é decorrente da forma do capitalismo tradicional hoje ” (CARVALHO, ALBA 2006:4/7);

– Bem. Eu então também queria perguntar para você. Na sua opinião, considerando, você tem todas as atas das reuniões extraordinárias e ordinárias, que constitui um primeiro momento de sua análise. Você estudou todas as atas em termos de frequência, agenda, pauta, deliberações em termos de participação. Então, eu lhe perguntaria: pelo estudo minucioso das atas das reuniões, em que nível o CET era chamado a decidir? Ele decidia de fato a política de formação profissional? ou o CET/CE ficava homologando as coisas que já chegavam para ele? Ou ele também interferia em algumas coisas, mas não muitas? Como é que você vê esse nível de participação, esse nível de deliberação no interior do CET? O que de fato o CET deliberava? (CARVALHO, ALBA. 2006: 4/7);

– É bom ressaltar que o papel do CET, é de conselho deliberativo, mas essa questão da deliberação, enfrenta limites fortes, na medida em que o Estado – esferas estadual e federal - ao formatar suas políticas de desenvolvimento econômico e social, e sua respectiva implementação, também produz estudos, diagnósticos, análises e pareceres que muitas vezes já chegam consubstanciados e sob condições apazadas de apreciação, num nível tal, que o Conselho não tinha alternativa senão referendar esses estudos”(CHAGAS, R. 2006: 4/7);

– Eu acho que você está chegando no ponto “X” da questão. Pela lei, pelas nossas lutas, pela democratização, os conselhos junto de todas as políticas eles são deliberativos, no papel, na lei, mas na prática ser deliberativo no sentido de deliberar uma política, pressupõe que se tenha um conhecimento. Então, você está chegando em a outra defasagem. O CET não detinha talvez o conhecimento necessário para deliberar sobre uma política. E aí eu sei que vocês tinham umas comissões temáticas que subsidiavam, mas eu acho que é preciso muito mais. Esse caráter deliberativo que é dado ao conselho, com a participação inclusive de trabalhadores, de empresariado eu acho que é algo a ser repensado. (CARVALHO, ALBA 2006:4/7).

Como os depoimentos sugerem, a superação do dilema da deliberação coletiva incompleta e do corporativismo contraproducente, no âmbito do sistema CET-CE/PEQ-CE, insere-se em um projeto de ampliação da esfera pública, remetendo neste sentido ao desenvolvimento de mecanismos de representação social que possam incorporar os valores de deliberação pública no sistema político formal, realizando-os concomitantemente em seu interior.

Bohman (1996) chama a atenção para o fato de que se a democracia deliberativa não constrói soluções para os problemas do pluralismo, ela pode simplesmente sucumbir-se à

circunstância de decisão política multiplicada pela “mera” reprodução das vontades políticas hegemônicas exercidas em nome dos cidadãos.

Em relação ao CET/CE, as evidências factuais confirmam a invocação do pluralismo – tripartite - convocando trabalhadores, governo e empregadores para a adoção de decisões e políticas públicas – PEQ/CE, trabalho etc.-, mas com base na possibilidade de conseguir sua co-reponsabilização nelas e/ou um acordo negociado, com a prevalência de estilos ambíguos, que assegure sua implementação.

Seu resultado é a colaboração funcional moldada pela representação de categorias corporativas tradicionais que impele formalmente a participação cidadã, e além do que, se revela sustentada no exercício da política e não a influência e o controle sobre esta.

Fica claro que as restrições detectadas no processo dialógico deliberativo do complexo CET-CE/PEQ-CE precisam ser desafiadas no cerne dos problemas relacionados ao sistema de ação e a lógica dos sujeitos políticos envolvidos.

De maneira que essa é uma tarefa, na qual, entender a importância do compromisso de ampliar as linhas de comunicação e a *accountability* (transparência e responsabilização) aberta aos públicos sub-representados gestados na atual ordem econômica desigual, traduz a possibilidade de enxergar por completo a extensão dos problemas discutidos até aqui.

Além disso, almejar o maior número possível de cidadãos cearenses na discussão ou debate democrático da política de educação profissional implica intervir no cerne de problemas históricos que flagelaram o Ceará, ao mesmo tempo acreditando no potencial catalizador do CET/CE em favor desta perspectiva, bem como deste constituir-se em espaço um espaço privilegiado para cultivar “virtudes cívicas” na construção de cidadania promovendo o interesse público relevante. Putnan, (1993); Bohman, (1996); e Pzeworski, (1999).

Logo, impõe-se compreender nesse contexto que a transmutação de controle social buscada no sistema CET-CE/PEQ-CE remete à possibilidade de abertura radical da agenda política local a tematizações de questões envolvendo a ampla democratização do público, justo porque não puderam ser esgotadas nem ao menos esboçadas nas fronteiras deste objeto de estudo, e por isso mesmo constituem imperativos de ética explorá-las.

Donde se conclui que, entre as várias possibilidades de definições dessa perspectiva, lembra-se, que um projeto reflexivo de construção de relações democráticas entre Estado, sociedade civil e mercado, passando pelo crivo das expectativas gerais da população cearense de desenvolvimento econômico, social e humano, neste quartel da recém vivida transição dos séculos XX e XXI, além de reivindicar o fortalecimento e estímulo de *accountability* e a *publicização* nos processos do controle interno governamental e das políticas estaduais, com base no diálogo e na inclusão social; não pode olvidar-se de encorajar a imaginação e a pró-atividade para enfrentar os desafios éticos de aprendizagem social de “valor público” e da adoção de novas técnicas e orientações de “gerenciamento político” que dêem conta do princípio de “liderança pública”. Bohman, (1996); Grau, (1998); Pzeworski, (1999); e Moore, (2002).

CONCLUSÃO

O tema do controle social como fenômeno contemporâneo correlacionado à democratização entre Estado, sociedade civil e o mercado desponta no cenário político atual com chances crescentes de contribuir com os esforços dos governos e sociedades, objetivando a maior *accountability* e *publicização* do Estado e das políticas públicas, rumo a um desenvolvimento de democracia cidadã.

O presente estudo circunscreve-se no âmbito de uma questão política chave no cenário brasileiro da confluência entre democratização e ajuste à nova ordem do capital, com a conseqüente reforma do Estado: as possibilidades do controle social, enquanto exigência básica da democratização que se materializa em diferentes espaços e mecanismos, sobretudo os conselhos paritários junto às políticas públicas, inovação político-institucional marcante na cena brasileira dos anos 90.

Nesse contexto, o objeto do estudo ora apresentado consistiu em analisar o controle social na agenda pública do Ceará contemporâneo, a partir da criação de uma institucionalidade democrática, na área da educação profissional, entre os anos de 1994 a 2002, através da experiência do Conselho Estadual do Trabalho - CET/CE.

Em vista disso, as análises aqui substanciadas atentam para as duas dimensões teórico-metodológicas fundamentais, levadas em conta na investigação acerca do fenômeno “controle social”: como *objeto teórico-político*, na qual se analisou a concepção de controle social na sua gênese de (re)/significação, associada ao desenvolvimento em nível conjuntural e estrutural, no âmbito da relação Estado-sociedade civil-mercado; controle social enquanto *objeto empírico*, na qual tratou-se de analisá-lo no contexto das confluências políticas na agenda governamental do Ceará contemporâneo, visando à construção de uma “nova institucionalidade pública da educação profissional” brasileira, tendo como referência de estudo a experiência do Conselho Estadual do Trabalho-CET/CE .

Neste particular, a suposição empírica básica que sustentou o percurso investigativo no desvendamento do objeto assim se delineou: o controle social do PEQ/CE pelo CET/CE, tendo-se configurado no âmbito de uma estratégia de reestruturação de um padrão histórico de intervenção estatal, na área social, para o desenvolvimento sustentável do Estado, logrou condições positivas na articulação de atores da sociedade civil, do mercado e

dos poderes públicos; no entanto, considerando o modelo de deliberação pública delimitado nas teorizações contemporâneas, os resultados da institucionalidade democrática via conselho são relativizáveis quanto a conformação política do controle social, constatando-se tensões e limites.

No plano teórico-político, culminou-se com os esforços do pesquisador no “garimpo” de novas categorias que ampliassem o horizonte analítico na compreensão do fenômeno contemporâneo do controle social. Mercê desse esforço de investigação categorial, vicejante de descobertas de autores para fazer face à abertura de novas vias de reflexão e análise, chegou-se a três categorias-chave que guardam uma relação sinérgica com o exercício do controle social: *accountability*, *publicização e deliberação pública*.

Especificamente, no âmbito da “accountability” – noção básica que permitiu construir um novo olhar sobre a democratização do Estado na relação com a sociedade civil e o mercado – destacam-se avanços teóricos sistematizados em três obras: “Democracia, Accountability e Representação”, de Adam Przeworski, Susan C. Stokes e Bernard Manin (1999); “Corporatismo, Pluralismo, e Democracia: Para uma Teoria Deliberativa de Accountability Burocrática”, de Christian Hunold (2001); e *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*, de Robert D. Behn (1998)¹⁰¹.

Ressalta-se a convergência analítica que se depreendeu entre esses autores, relacionada com as possibilidades da *accountability* para o desenvolvimento do controle social, no contexto do aprofundamento das instituições democráticas. Fruto das interlocuções entre os mesmos, percebeu-se, nas suas indicações, a questão emergente da mudança política-institucional, face os limites pré-existentes nos padrões de democracia tradicional, envolvendo os sistemas de representação de interesses e os sistemas de representação política e sua articulação com o aparelho burocrático estatal.

Nessa tendência, o controle social caminha no sentido de acolher a *accountability* como perspectiva virtuosa de regulação democrática entre esferas políticas, quando procura potencializar o exercício de controle efetivo da sociedade civil sobre a ação dos governos, na dimensão dos seus compromissos congruentes com o melhor interesse público.

¹⁰¹ Duas dessas obras foram lidas originalmente no inglês com os seguintes títulos: *Democracy, Accountability and Representation*, PRZEWORSKI, Adam et al. (1999); e *Corporatism Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability*, HUNOLD, Christian (2001)

Ficou clara a conexão da *accountability*, permeando condições essenciais no desenvolvimento de controle social do Estado: Esta conexão materializa-se em fatos e situações peculiares: transparência e responsabilidade social entre governos, organizações não-estatais, administrações públicas e cidadãos; relação entre cidadãos e governos, estimulada pelo conhecimento suficiente de informações que permitam àqueles instruir e formar juízos sobre estes; reconhecimento de que, na esfera política formal, as instituições governamentais têm que ser bem articuladas com o sistema eleitoral, tanto quanto com o conjunto das instituições políticas, de modo a se estabelecerem reciprocidades de controles, sendo problema crucial o desenho político-institucional do Estado.

Com base na noção de *publicização* identificou-se a expressão política do controle social, vinculando-o às novas condições de possibilidades no estabelecimento de descentralização política entre Estado e sociedade civil, a partir de uma reforma democrática do Estado que, de fato, *publicize* a administração pública. Tal *publicização* é feita com o envolvimento de entidades não-estatais na produção de bens públicos ou sob a forma de controles diretos das políticas e gestores públicos no âmbito de sociedade civil, objetivando o exercício efetivo de cidadania democrática.

A concepção de deliberação pública desenvolvida por Bohman (1996) veio consolidar a construção da perspectiva analítica, circunscrita na compreensão do controle social. De fato, permitiu adentrar nos interstícios da democracia deliberativa, fornecendo argumentos florescentes na linha do desenvolvimento teórico-empírico do controle social, l como fenômeno amplificador da prática democrática entre Estado, sociedade civil e mercado. A fecundidade desta noção revelou-se sobretudo na análise dos processos políticos-administrativos engendrados no interior do CET/CE, permitindo avaliar dimensões de engajamento cívico, pluralismo crescente e dialogicidade.

O adentrar sistemático neste universo conceitual permitiu ao pesquisador trabalhar o cerne do objeto: o controle social como mecanismo de participação política, capaz de produzir um efeito real de democratização entre Estado/sociedade civil/mercado. Para tanto, afirmou-se a necessidade de ter como centros de interesses os potenciais destinatários estratégicos, incluindo o próprio sistema econômico.

O processo investigativo revelou, como ponto de consenso, a centralidade do conceito de sociedade civil para a realização do ideal de controle social. Convergentemente,

não é sem razão que o debate político contemporâneo de sociedade civil faz associação positiva deste tema a um importante processo histórico-político recente: o crescente número e visibilidade pública de diversos tipos de associações de cidadãos que, fazendo uso de recursos simbólicos e materiais, capacidades organizacionais e afinidades de interesses coletivos e morais, atuam coletivamente, em favor de alguma causa. Assim é que, na maioria dos casos, tais associações situam-se fora do sistema político formal, promovendo o aprofundamento da democracia, com formas realistas de democracia participativa.

Neste ponto, descobriu-se o maior adensamento da sociedade civil, nos vários espaços de controle social, enfrentando dificuldades, a partir de heranças da história política brasileira e do próprio desmonte da política, nos percursos do ajuste. De fato, esse cenário de participação enfrenta obstáculos atrelados às configurações institucionais e aos padrões de atuação política, com reflexos marcantes nas pretensões de *accountability* e *publicização*.

Com isso, a análise também sugeriu que se multiplicam os alertas quanto ao desenlace de conformações de representação social que, apesar de se alinharem com uma exterioridade básica inovadora, encerram um conteúdo conservador. De fato, tais configurações revelam processos de fragmentação e segmentação representativa, combinados a formatos corporativos e estilos regulatórios de Estado burocrático auto-referido. Diniz, (1997, 2000); Pereira & Grau, (1999); Avritzer, (2002); Carvalho, (2002); Dagnino *et al* (2002); e Tatagiba, (2002).

As visões políticas esboçadas não deixaram dúvidas. É hora de se desfazer os mitos e estereótipos em matéria de desenvolvimento do País e no tocante ao papel reservado à reforma do Estado democrático. Conforme demonstrou Avritzer (1997), para se avançar em processos que conduzam a um novo paradigma de relacionamento democrático entre Estado e sociedade e mercado, há que se assumir o desafio de uma estratégia sustentada de *modernização societária*, sob a égide de um *desenho institucional adequado*.

Assim, o panorama da educação profissional brasileira, na transição dos séculos XX e XXI, foi caracterizado pela emergência de novos paradigmas de desenvolvimento político-institucional. Desse modo, captou-se elementos de virtualidades em determinadas perspectivas políticas inovadoras no contexto do controle social do Estado, tal como sugerem as questões de “publicização” e “accountability”.

No Brasil contemporâneo, o cenário de reformas do Estado é perpassado por contradições na confluência de dois padrões estatais: o Estado democrático, materializado na Constituição de 1988; o “Estado Ajustador”, sob a égide da nova ordem de capitalismo global (CARVALHO, 2005). Assim, a reforma estatal brasileira revela tentativas de compatibilizar democratização e o enfrentamento das crises de governabilidade (DINIZ, 1997) e governança (PDRAE, 1996) com as exigências de ajuste do Estado à lógica do mercado. Logo, a redefinição organizacional do Estado efetiva-se neste “*fogo cruzado*” dos ajustes à nova ordem do capital e dos reclames dos processos de democratização conquistados na ordem jurídica.

O redesenho político-institucional que alcança a “nova educação profissional brasileira”, como estratégia indutora de avanços nas dimensões de “publicização” e “accountability”, é uma consequência desta contraditoriedade de padrões estatais que busca articular formas de gestão eficaz e transparente dos governos no âmbito do controle social com parâmetros liberais de democratização entre Estado-sociedade civil-mercado.

Nesse quadro, consolidam a percepção do pesquisador os argumentos de que a descentralização regulatória entre esferas sistêmicas – *Estado/sociedade civil/mercado* - no interior de processos de democratização, pode ser fonte de eficiência econômica e social, na medida em que o controle social das políticas/ações estatais existir de forma efetiva. Em verdade, o controle social democrático possibilita catalisar e sinergizar diferentes sujeitos políticos, inseridos em processos de complexidade crescente. Daí ser possível resultar maior eficácia, transparência e responsabilidade social frente aos negócios públicos.

O diagrama seguinte sintetiza um esforço de articulação do pesquisador acerca das categorias e teorizações por ele movimentadas para circunscrever a questão do controle social na agenda pública. Senão vejamos: *Accountability e Publicização* constituem duas perspectivas políticas abarcantes de sociedade civil e de cidadania. Estas duas perspectivas projetam-se na direção do Estado e do mercado, respectivamente. É um movimento - demandas e alianças estratégicas - através de dois planos reciprocamente complementares e mutuamente implicantes, tendentes para o ponto central de controle social/deliberação pública, o núcleo supremo solucionador de trilema democrático entre Estado-sociedade-mercado.



Convém ressaltar que a análise do controle social, nos moldes verificados através do sistema CET-CE/PEQ-CE, ao sinalizar com novas possibilidades de *accountability* e *publicização* na área da educação profissional, suscitou importantes indagações ante a natureza e a perspectiva da mudança política e o papel dos sujeitos políticos envolvidos.

Na análise mais geral, a discussão da experiência do CET/CE-PEQ/CE demonstrou existir uma relação entre a institucionalização deste espaço público e a mudança na própria perspectiva da política de educação profissional, efetivando-se delineamentos de democratização nesta área. O fato relevante, neste particular, é a oferta de institucionalidade estatal da educação profissional e o cunho inovador no caráter público como política de Estado.

As configurações investigadas tendem a ratificar, portanto, a construção da “nova institucionalidade pública da educação profissional no Ceará”. Dentre os fatores intervenientes nesta “nova institucionalidade pública”, destacam-se como marcos decisivos: as redefinições políticas e institucionais, a partir das novas diretrizes nacionais da educação profissional e a implementação do PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, no nível federal; a nova lógica oficial de orientação estratégica de desenvolvimento sustentável do Ceará, em nível estadual, na qual a educação profissional é reconhecida como estratégia estruturante e desencadeadora de modernização econômica e social do Estado.

Não obstante, a análise adverte que, contra a legitimidade e a sustentabilidade democrática do modelo instituído, conspiram desvirtuamentos na regulação da política pública associados aos seguintes fatos: limites de execução programática constrangida de embasamento infralegal; indícios crescentes de desvios de finalidades das ações programáticas e de procedimentos discricionários da co-gestão, susceptíveis de questionamentos nos princípios de legalidade, equidade, impessoalidade e publicidade (TCU, 2002).

Na investigação do exercício do controle social no sistema CET-CE/PEQ-CE tomou-se dois eixos articuladores básicos, ou seja: *representação* e *participação*. Há consensos nas análises contemporâneas produzidas sobre democratização e o controle social, de que essas duas questões – representação e participação - desempenham papel crucial na determinação das condições políticas no tocante a inter-relação democrática entre os atores da sociedade civil e o Estado. Além disto, tais questões foram destacadas por constituírem parâmetros teóricos e empíricos perfeitamente compatíveis com o modelo de deliberação pública de Bohman (1996).

Para trabalhar com as particularidades do sistema político do CET/CE e, mais especificamente, produzir reflexão crítica nos padrões perceptíveis de *representação* e *participação* deste Conselho, a análise utilizou-se de um quadro analítico, delimitando sete temas críticos, relacionados a esses dois eixos articuladores. Em uma tessitura da teoria e da empiria, tais temas críticos foram operacionalizados em termos de indicadores. Dessa maneira, a avaliação empreendida visou instruir os termos da resposta ao questionamento central sobre a experiência estadual democratizadora: há controle social do PEQ/CE pelo CET/CE ?

Daí que o arrolamento de tais conclusões, aqui desenvolvido, reflete as potencialidades e os limites da inter-relação estreita entre Estado, sociedade civil e mercado, no âmbito da experiência de controle sobre o PEQ/CE através do CET/CE, em face do enfoque avaliativo adotado.

Assim, o eixo de *representação* englobou três temas críticos, ou seja: *pluralismo*, cujos indicadores definidos atentam para os formatos assumidos da representação; *jogo de interesses políticos* que revelam a predominância dos interesses envolvidos; e *capacidade dialógica* de *diferentes representantes* que revelam os estilos políticos de diálogo.

No que se refere ao *pluralismo* no CET/CE, a análise revelou que os critérios formais de reconhecimento das identidades políticas conferem predominância ao formato restritivo da representação governo/sociedade civil/mercado que, historicamente, vem se reproduzindo como um padrão. Este, contudo, defluiu da estruturação tardia do complexo organizacional do sistema público de emprego obrigatório no País, ainda como consequência histórica da adesão nacional à Convenção 88 da OIT, em vigor, no plano internacional, a partir de 10 de agosto de 1948.

Dessa maneira, a análise apontou lacunas no engendramento democrático estrutural das relações entre Estado e sociedade civil, em face da representação funcional, isto é, representação de categorias corporativas, vinculadas aos setores econômicos tradicionais, legitimados socialmente ao longo do tempo. Desse modo, no CET/CE, a representação fica aprisionada nesta classificação funcional, inviabilizando a incorporação de grupos sociais prioritários definidos pela nova institucionalidade da EP como política pública. Disso resulta a própria inibição de potenciais democráticos progressivos de representação cidadã.

Com relação ao *jogo de interesses políticos*, a análise do CET/CE permite relativizar a circunstância de equilíbrio de interesses no relacionamento entre Estado/sociedade civil/mercado. De fato, na mediação de interesses entre as representações envolvidas, pesa a predominância de interesses corporativos governamentais. A esse respeito, corrobora a circunstância de acesso privilegiado do Governo às informações do PEQ/CE. Em reforço a essa característica, viu-se que a imbricação formal de papéis existente no modelo - *Secretaria Executiva do CET/CE versus Coordenação Estadual do SINE/CE*- é indicativa de uma forma de ocupação de posição chave no jogo político e no controle das políticas públicas pelo Estado. Neste particular, é indispensável advertir que essa situação se contrapõe à autodeterminação democrática do CET/CE, como espaço qualificador de sociedade civil, para fazer face ao avanço na dimensão de deliberação pública.

Para além da situação apontada é preciso considerar graus de uso imoderado dos poderes discricionários, partindo dos núcleos burocráticos estratégicos, nos quais são descobertas prerrogativas estatais açambarcantes de decisão e controles administrativo-financeiros sobre o PEQ/CE. Os elementos apresentados sugerem que tais poderes burocráticos, ao suscitarem incongruidades de *accountability* e *publicização*, tendem a gerar um afastamento do exercício de controle social de uma linha mais eficiente de “democratização do público”, tomada como base.

No tocante à *capacidade dialógica de diferentes representantes*, o desequilíbrio de poder é fonte de interferências sistemáticas nos padrões da interação dialógica. De fato, existem contextos elucidativos sobre as circunstâncias insuficientes de discussões e embates de idéias, em nível do Plenário. Tal insuficiência restritiva é alimentada em face dos comportamentos dialógicos ambíguos que se convertem em poder desmobilizador da representatividade política.

Isso pôde ser configurado em face do resgate de situações de comunicação e discussão, entre os conselheiros, versando sobre reclamações da sociedade civil face às contingências de falta de transparência e de influência coercitiva governamental. São registros empíricos, relacionados a questões do interesse geral e a questões de categorias funcionais, materializáveis nas queixas acerca de: critérios envolvendo definições sobre o PEQ/CE, no tocante à partilha de recursos financeiros; seleção de entidades treinadoras; público priorizado, dentre outras. Nesse caso, a ação regulatória do Estado sobre os agentes privados põe em xeque os instrumentos institucionais de atribuição de responsabilidade e de acompanhamento da política pública. É posta em questão, situações de ineficiência nos mecanismos horizontais de escolha racional, do controle e a avaliação mútuos, entre Estado e sociedade civil, sobre as demandas de educação profissional alocadas junto ao PEQ/CE.

A discussão crítica acerca da *participação* no CET/CE revelou a tessitura interna do Conselho, permitindo demarcar elementos facilitadores e bloqueios ao processo dialógico na perspectiva de deliberação pública. Este estudo ratifica as análises de Tatagiba (2002), quando reconhece que, na dinâmica de institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas brasileiras, a questão da participação exerce uma forte influência sobre as perspectivas de democratização das relações entre Estado, sociedade civil e o mercado.

De fato, o eixo de *participação* possibilitou compreender o cotidiano do CET/CE no contexto do espaço real de poder político e social. Neste espaço efetiva-se a crítica e desenvolve-se o controle social, consubstanciando um processo complexo com diferentes dimensões. No intuito de adentrar nas múltiplas dimensões deste processo, delimitou-se quatro temas-chave: *engajamento cívico*, *qualidade da participação*, *mecanismos de deliberação* e *perspectiva política da deliberação*.

A análise das condições de *engajamento cívico* para o exercício do controle sobre o PEQ/CE, em nível do CET/CE, revelou um saldo positivo de comportamento sóciopolítico,

na correlação com os ideais de “participação cívica”, postulados por Bohman (1996) e Putnan (1993). O reconhecimento deste saldo positivo pauta-se no comprometimento ativo dos conselheiros com a missão democrática do CET/CE. Em favor do envolvimento dedicado dos conselheiros, contam-se fatores específicos, a saber: interesse demonstrado com as obrigações do CET/CE e por via de consequência com toda a sua agenda de eventos formais/informais; proatividade na construção de uma visão de futuro para o Conselho, a despeito de todas limitações a este afetas; padrões cultivados de cooperação e senso de responsabilidade comum.

De outro modo, na análise das circunstâncias do envolvimento dos conselheiros viu-se que, em aparente contradição, afirma-se, no interior do CE/CE, um padrão de ação coletiva nos termos de corporativismo. De fato, os conselheiros representantes dos diferentes segmentos assumem posicionamentos e posturas no âmbito restrito do segmento representado, sem encarnar um horizonte mais amplo dos interesses gerais da sociedade, relativos às áreas de trabalho e educação profissional. Tal restrição impede que o CET/CE seja capaz de definir demandas potenciais, atendendo ao pluralismo sócio-político-cultural que marca o mundo do trabalho em tempos contemporâneos.

Essas restrições dos conselheiros no tocante a participação ficaram patentes na importância atribuída pelos atores ao reforço de direcionamento estratégico do CET/CE, orientando-se, estritamente, pelo preceito do *tripartismo* participativo das representações entre governo, empresários e trabalhadores. Para além deste viés ao princípio da pluralidade, no enfoque de deliberação pública, imbricou-se ainda o instituto da *paridade participativa*. Tal instituto implicou em efeitos ambíguos: se, de um modo, serviu para balizar internamente os cuidados com a isonomia na atuação política dos conselheiros, na prática, prestou-se ao reforço de cultura acomodada dos atores perante a representatividade instituída, levando assim, à redução de horizonte democrático de pluralismo integrativo.

No aspecto referente à *qualidade da participação*, a análise procurou centrar-se nas circunstâncias mais freqüentes detectadas nas operações cotidianas da prática política coletiva dos conselheiros, em cotejo com os padrões específicos dos indicadores selecionados. Assim, na faceta obscurecida do engajamento cívico, desvelou-se, no cotidiano da participação do CET/CE, o caráter do envolvimento dos atores, sob a égide de uma cultura de *participação passiva e homologadora*.

De fato, aqui se desvendam, no CET/CE, aspectos essenciais do envolvimento passivo na relação entre sociedade civil/Estado, em face de comportamentos flexíveis dos conselheiros diante da complexa “radicalidade da partilha de poder”. Esta flexibilidade de posicionamento vincula-se à renúncia da capacidade de decidir com ampla criticidade no âmbito da política de educação profissional, comprometendo, deste modo, o caráter deliberativo do CET/CE.

O resgate de memória do CET/CE, em seu desempenho cotidiano - via estudo sistemático das atas e a própria vivência do pesquisador na condição de conselheiro – permite configurar essa dimensão passiva e homologadora que se expressa tanto na agenda ordinária como, mesmo, na discussão de assuntos polêmicos no interior do Conselho. Um indicador desta qualidade passiva de participação é o fato de inexistirem passagens documentadas de um único comportamento conflituoso que fosse revelador de recusa ao diálogo entre interlocutores. Também a documentação analisada não aponta qualquer reação que encarnasse sentido de ruptura com o padrão habitual de solidariedade: no geral, os conselheiros, mesmo aqueles que costumam levantar polêmicas, tendem a não dar conseqüência prática às suas expressões políticas de confrontação.

É importante destacar que, no âmbito do CET/CE, configuram-se situações dialógicas que envolvem interesses imediatos e corporativos dos distintos segmentos de conselheiros. Tais situações, via de regra, referem-se à destinação de recursos do PEQ/CE que mobilizam os diferentes integrantes do Conselho. Face a estas situações, os conselheiros articulam coalizões políticas para atender a interesses corporativos imediatos. Estas coalizões são situacionais, não significando a demarcação de campos políticos que se enfrentem no interior do CET/CE, com a devida visibilidade. As articulações não consubstanciam forças políticas distintas que se revelam como tal. São, antes, configurações dentro do “jogo político” para atender determinadas demandas que se fazem e desfazem na esteira das circunstâncias. Assim, podem-se explicar as conjunções freqüentes de antagonistas que se aliam, consoante as circunstâncias convenientes aos interesses envolvidos nas diversas negociações políticas. Este caráter difuso e indeterminado das coalizões políticas dificulta a interpretação do contexto político no interior do CET/CE.

Tal estilo de atuação política, em nível do CET/CE, termina por comprometer a qualidade de participação crítica dos conselheiros. De fato, predomina um padrão de consentimentos tácitos frente às articulações hegemônicas do segmento estatal, com reações

de aceitação passiva dos segmentos do mercado e de sociedade civil que não conseguem afirmar um posicionamento de efetiva análise crítica e de deliberação. Esta dinâmica regulatória, nos marcos da aceitação passiva que, às vezes, parece beirar o indiferentismo, é um indicador da fragilidade do poder político dos segmentos de sociedade civil e do mercado que, ao final, revela uma fragilidade política do próprio CET/CE.

No que se refere aos *mecanismos no processo de deliberação coletiva* do PEQ/CE, a análise revela que, a despeito de esforços do CET/CE de ampliar a participação da sociedade civil, o processo deliberativo foi sempre restrito, não desenvolvendo as potencialidades democráticas de deliberação pública, nos moldes de Bohman (1996).

A análise empreendida permitiu adentrar nas circunstâncias que determinam as restrições de deliberação do CET/CE, a partir do exame do padrão de interação deliberativa entre os conselheiros. Portanto, as aproximações substancializaram que o funcionamento do processo dialógico deliberativo do CET/CE, desde o momento de instauração do Conselho até a atualidade, revela-se moldado por um estilo dialógico autocontido ambivalente. Primeiro, com o padrão autocontido que é definido *pelo* sistema formal, e que tem raízes no refreamento dialógico em face do caráter imposto pelo próprio sistema político formal configurado nos moldes do CODEFAT. Segundo, com o padrão autocontido que é fundado na própria prática e cultura política dos atores. De fato, nos vários contextos analisados, são produzidas situações peculiares inibidoras de controle democrático do CET/CE da política pública, em face do emprego formal de procedimentos conservadores para a tomada de decisões. Por essa razão, o que fica retido é a inviabilidade de canais alternativos de participação efetiva e de mecanismos adicionais de vocalização de interesses.

Nesse quadro, conclui-se, serem cabais os limites estruturais que impedem o extravasamento de diálogo deliberativo para além da ordem participativa instituída. É a figuração de um processo de interlocução orgânica, aprisionada pelos interesses e comportamentos dos interlocutores políticos. Por isso, este processo é dependente da recriação de condições políticas e institucionais adequadas para recompor um espaço público amplo, pluralista e democrático. Tal desenlace aponta na direção do cenário brasileiro de *institucionalização incompleta*, descrito por Tatagiba (2002), acerca das configurações dos conselhos como espaços dialógicos deliberativos.

Um mérito especialmente importante da deliberação pública, nos termos aqui trabalhados que visam ao controle social consistiu em possibilitar a aproximação entre as dimensões pública e política, levando em conta aspectos do nível político, da prática política e da cultura pública (BOHMAN, 1996; AVRITZER, 2002). Com efeito, neste estudo, os resultados ligam-se às diferentes posturas individuais e grupais e aos interesses envolvidos na elaboração de decisões políticas do CET/CE que apontam notórias dificuldades na dimensão construtiva do interesse público relevante. No âmbito do Conselho, constatou-se que o paradigma de deliberação pública, conforme configuração de Bohman (1996), não se materializa, comprometendo a efetivação do controle social. Esta não operacionalização do paradigma de deliberação pública revela-se nas operações cotidianas que determinam perspectivas políticas diferenciadas de influência sobre as prioridades do PEQ/CE a serem financiadas pelo FAT. No geral, a face complicadora é que essas perspectivas, levadas a termos, demonstram-se afetantes de legitimidade democrática, se consideradas diante da situação de participação política coerente com um desenvolvimento da noção de *valor público* (MOORE, 2002).

De fato, o exame da deliberação no CET/CE, revela a predominância de interesses específicos dos segmentos, aproximando-se de um *corporativismo dirigista* (INCISA, 2002). A esfera estatal, replicando padrão hegemônico, afigura-se de um protagonismo político ambíguo, sem uma ampla transparência no encaminhamento das questões referentes à Política de educação profissional básica, tornando difícil a deliberação, na perspectiva de construção do interesse público, com base em uma lógica de cidadania. Isso põe à mostra o posicionamento de relutância dos Conselheiros, frente aos problemas cogentes do processo deliberativo, que faz com estes problemas se tornem “velhos”, sem que haja a pertinente abertura no sistema político de decisões para tratá-los, adequadamente, perante o reconhecimento do melhor interesse público.

Em suma, o desenlace dos resultados apreendidos por este estudo produziu conhecimentos que permitem esclarecer os delineamentos básicos da estrutura de representação social configurada. Ao mesmo tempo, identificou os elementos do sistema político e da lógica de ação dos atores que seriam responsáveis por favorecer ou obstaculizar o desenvolvimento de controle social do CET/CE sobre o PEQ/CE, na dimensão de deliberação pública.

Neste desfecho conclusivo, cumpre reconhecer que, apesar dos avanços de institucionalidade social na área da educação profissional estadual, os objetivos do sistema de

controle do CET/CE sobre o PEQ/CE e os da concepção normativa de deliberação pública, tomada para avaliação sistemática de controle social, não são imediatamente conciliáveis. A análise mostrou a correlação, empiricamente construída, de três conjuntos de fatores instrumentais que se revelaram problemáticos na consolidação democrática. São tensões que bloqueiam e/ou obstaculizam a circulação de energias democráticas. Primeiro, os déficits de organização democrática existentes, cuja exigência de mudança política-institucional aponta para a derrogação do modelo hegemônico de representação tripartite, de modo a permitir o estabelecimento de novas bases de representação e participação política plural crescente de sociedade civil, ampliando as perspectivas políticas da participação cidadã. Segundo, as características adversas na dinâmica do Conselho que comprometem o espaço de debate público, não se conjugando adequadamente com os requisitos democráticos para o compartilhamento da gestão da educação profissional, com observância rigorosa de *accountability* (transparência) e *publicização* (controles diretos de sociedade civil). E por último, as expressões da cultura política conservadora na direção do corporativismo, denotando o velho padrão de apropriação privada dos aparelhos do Estado.

A discussão crítica desenvolvida, como uma primeira aproximação de estudo, reforça a exigência da construção de uma *práxis* participativa renovada nos planos de deliberação pública, passando pela introjeção consciente das noções de *valor público*, *aprendizado social* e *liderança pública* (MOORE, 2002).

A convicção é de que os Conselhos junto às Políticas Públicas, como inovação democrática no Brasil contemporâneo, consubstanciam um potencial democrático para a vivência dessa *práxis*. Para tanto, é fundamental a avaliação do seu desempenho, no sentido de identificar tensões e bloqueios a serem trabalhados em termos da deliberação pública e do controle social, funções precípuas dos Conselhos. Este trabalho pretendeu ser uma contribuição neste sentido, tendo no seu horizonte a perspectiva de construção democrática em processo na vida brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ABRAHAMSON, Peter. *Welfare pluralism: para um novo consenso na política social européia?*. Texto mimeo, traduzido por Potyara Pereira. Brasília: NEPPS/UNB. 1992

AFONSO, José Roberto R. et al Revista BNDES, V.1, nº 1, junho, 1996.

AIRASIAN, Peter W. (org.). *Avaliação educacional: planejamento, análise de dados, determinação de custos*. Petrópolis: Vozes, 1977.

ALCÂNTARA, Lúcio G. *Desenvolvimento sustentável*. Senado Federal, Brasília-DF: 2000. (mimeo).

_____. *Controle social*. In: *Alternativas para a política de saúde no Brasil*. Senado Federal, Brasília-DF: 1997.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002.

ARAÚJO, Daniele Viana de. *Pesquisa: Diagnóstico social do Ceará – dinâmica do mercado de trabalho cearense*. Doutoranda em Economia, consultora da Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará – IPLANCE, Fortaleza: 2002.

ARRETCHE, Marta T.S. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. In: RBCS nº 31, 44-62, 1996. (mimeo)

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994, 1ª. Edição.

_____. *Democracy and the public space in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press, 2002, 1a. Edição.

_____. *Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BALAHHRISHNAN, Gopal (org). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Redução da pobreza, crescimento econômico e equilíbrio fiscal no Ceará*: Resumo dos Principais Resultados e Recomendações do Estudo Macroeconômico do Ceará. Brasília: 1999.

_____. *Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará*: o Desafio da Modernização Includente. Banco Mundial. Departamento do Brasil. Região da América Latina e Caribe. Brasília: 10 de abril de 2003.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BAR-EL, Raphael (org). *Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002,

BARREIRA, Maria Cecília N. *Avaliação Participativa de programas sociais*. 2ª ed. Veras Ed. 2000, São Paulo: pags. 47/49.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARREIRA, Irllys A.F. *Movimentos sociais urbanos – desafios da contemporaneidade*. In: *Revista Síntese*, Brasília-DF: Senado Federal, ano 2, nº 1, 1997.

BARREIRA, Irllys & VIEIRA, Sulamita (org's). *Cultura política: tecidos do cotidiano brasileiro*. Alba Maria Pinho de Carvalho et al. Fortaleza: EUFC, 1998

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHN, Robert D. *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*. In: *Revista Do Serviço Público/ENAP*, Ano 49, Número 4, Out-Dez, Brasília: 1998.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Editora Manole, 1ª. Edição, 2003.

BIDERMAN, Ciro. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: 2ª ed. Editora 34, 1996.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BOBBIO, Norberto et ali. *Dicionário de Política*. v. 1 e 2, 12ª. edição, Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado, São Paulo-SP: 2002.

_____. *Estado, Governo, Sociedade - para uma teoria geral da política*. Editora Paz & Terra, 9ª Edição, Rio de Janeiro: 2001.

BOFF, Clodovis. *Como trabalhar com o povo*. Vozes, Petropolis-RJ: 1985

BOHMAN, James. *Public Deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. The Mit Press Cambridge, Massachusetts, London: 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros Editores Ltda, 13ª ed. São Paulo: 2004.

BOURDIEU, Pierre. *Intelectuales, política e poder*. 1ª ed. 2ª reimp. Buenos Aires: Eudeba, 2003.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papiurus, 1996

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *Lei Federal nº 8.948/94, de 08 de dezembro de 1994*. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF.

_____. *Lei Federal nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República do Brasil de 23 de dezembro de 1996 – Seção 1 – Página 27839. Brasília-DF:

_____. *Decreto Federal nº 2.208/97, de 17 de abril de 1997*. Regulamenta o § 2º do art. 36 a 42 da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF:

_____. *Portaria MEC nº 1.005/97, de 10 de setembro de 1997*. Implementa o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF.

_____. *Resolução CNE/CEB nº 04/99, aprovada em 05 de outubro de 1999 e homologada em 26 de novembro de 1999*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF: 1999.

_____. *Resolução CODEFAT nº 63 de 28 de julho de 1994, publicada no DOU, de 03 de agosto de 1994, páginas 11.643 a 11.644*, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual do Distrito Federal e municipal, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

_____. *Resolução CODEFAT nº 80 de 19 de abril de 1995*, altera a resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo CODEFAT, de comissões de emprego constituídas em nível estadual do Distrito Federal e municipal, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego.

_____. *Resolução CODEFAT nº 194, de 23 de setembro de 1998*, que estabelece critérios para transferência de recursos do FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR, do Ministério do Trabalho – Mtb, por meio de Planos Estaduais de Qualificação – PEQ's, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de parcerias nacionais e regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período 1999-2002, publicada no DOU, de 29 de setembro de 1998, seção 1, página 7.

_____. *Resolução CODEFAT nº 258, de 21 de dezembro de 2000*, que estabelece critérios para transferência de recursos do FAT, ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR, implementado sob gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, do Ministério do Trabalho e Emprego– MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação – PEQ's, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de parcerias nacionais e regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.

_____. *Lei nº 9.637/98, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF.

_____. *Lei Federal nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990*. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo do Amparo do Trabalho (FAT), e dá outras providências. Diário Oficial da República do Brasil. Brasília-DF.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília-DF: 1995.

_____. *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Como o Governo Federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil*. Brasília: TEM, SPPE, 2001.

_____. *Presidente (1995-1998: F. H. Cardoso). Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação do Governo, 2002.

_____. *O desafio do planejamento governamental. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília: MP, 2002.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

_____. *Ministério da Educação e Cultura. Subsídios ao planejamento participativo*. Brasília, ME/DDD, 1980.

BRASIL EM NÚMEROS. IBGE. *Centro de Documentação e Disseminação de Informações*. Rio de Janeiro, IBGE, 1992.

BUARQUE, Cristovam. *Da modernização técnica à modernização ética – A revolução nas Prioridades*. INESC/IECC/INED, Brasília-DF, 1993.

_____. *O colapso da modernidade brasileira. E uma proposta alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. *A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.

CADERNOS ADENAUER. *Pobreza e política social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

CALDAS, Miguel et. Ali. *Handbook de Estudos Organizacionais: reflexões e novas direções*. São Paulo: vol. 2, Atlas, 2001.

CAMARGO, Sonia de. *Governança global: utopia, desafio ou armadilha?* In: *Governança global: Reorganização da política em todos os níveis de ação*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: 1999, nº 16.

CARDOSO, Ruth et ali. *Um Novo Referencial para a Ação Social do Estado e da Sociedade*. PNUD, 1ª. Edição, Conselho do Comunidade Solidária, Brasília-DF; 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Notas sobre a reforma do Estado*. In *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, março 1998. nº 50, pp. 5-12.

_____. *Mensagem do Presidente. Estabilidade, desenvolvimento, justiça social: novos horizontes para o Brasil. 2000-2003*.

CARR, David K. *Excelência nos serviços públicos: gerência da qualidade total na década de 1990*. Rio de Janeiro: Qualitymark ed., 1992.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. *O real no imaginário político contemporâneo: uma abordagem a partir da imprensa*. In: VIEIRA, Sulamita & BARREIRA, Irllys (orgs). *Cultura e política: tecidos do cotidiano brasileiro*. Fortaleza: EUFC, 1998.

_____. *O “Brasil real” em questão: um resgate do olhar crítico de cientistas sociais*. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 1999.

_____. *A Construção da Esfera Pública na Luta pelos Direitos Sociais: os fóruns enquanto expressão da sociedade civil*. In: Fórum Estadual de Assistência Social – Como instalar um Fórum de Assistência Social. Fortaleza: Coordenação do FOEAS. 2001.p. 5-14

_____. *O cenário das políticas sociais no Brasil hoje: Gestão e Controle Social*. 8º. Texto da Coleção de Fundamentos de Análise do Estado Brasileiro Contemporâneo, UFC, vol.II, 2002. (mimeo)

_____. *Políticas sociais no desafio de enfrentamento da pobreza: a exigência da intersetorialidade*. Fortaleza; 2002. (mimeo)

_____. *História não tem fim...mas tem começo*. Fortaleza: setembro, 2004. (mimeo).

_____. *Reorganização do Estado brasileiro na contemporaneidade: desafios das políticas públicas como direito de cidadania*. Palestra proferida por ocasião do dia do Assistente Social em 16 de maio de 2005. Fortaleza-CE, 2005. (mimeo).

CARTER, *Jimmy et ali*. *Access to information: a key do democracy*. USA: Edited by Laura Neuman, 2002. (mimeo)

CEARÁ – *Assembléia Legislativa: Constituição do Estado do Ceará*. Fortaleza: INESP, 1999.

_____. *Plano de educação profissional do Ceará – PEP/CE, 1999 a 2003*. Secretaria da Ciência e Tecnologia, Fortaleza: 1999.

_____, 1999-2002 (*Tasso Jereissati*). *Consolidando o novo Ceará: Plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002*. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

_____. *Trabalho, assistência social e cidadania. Falando de uma gestão – 1999/2002*. Fortaleza: Secretaria do Trabalho e da Ação Social.

_____. *Políticas de geração de emprego e renda no Ceará*. Fortaleza: SINE-CE/IDT, 2001.

_____. *Plano estratégico de capacitação da população cearense – 1999-2003*. Projeto de Qualificação de Educação Básica – 1999-2003. Fortaleza: SEPLAN/SEDUC/ SECITECE/ SAS, 1998. (mimeo)

_____. *Leis básicas da educação*. Fortaleza, Secretaria de Educação Básica, 1997.

_____. *Lei Estadual nº 12.781 de 30/12/97, que dispõe sobre o Programa Estadual de Incentivo as Organizações Sociais e dá outras providências*. Secretaria de Administração do Estado do Ceará – SEAD. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza: 1997.

_____. *Decreto Estadual nº 25.927 de 29 de junho de 2000*. Qualifica como organização social o Instituto Centro Ensino Tecnológico – CENTEC. Secretaria de Administração do Estado do Ceará – SEAD. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza: 2000.

_____. *Decreto Estadual nº 25.019 de 03 de julho de 1998*. Qualifica como organização social o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT. Secretaria de Administração do Estado do Ceará – SEAD. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza: 1998.

_____. *Decreto Estadual nº 23.306 de 15 de julho de 1994*. Institui o Conselho Estadual do Trabalho – CET/CE, e dá outras providências. Secretaria de Administração do Estado do Ceará – SEAD. Diário Oficial do Estado do Ceará. Fortaleza: 1994.

_____. *Plano de mudanças 1987-1991*. SEPLAN, 1987(mimeo)

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Fortaleza: SEPLAN, 2002.

_____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1995/1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995.

_____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002*. Fortaleza: SEPLAN, 1999.

_____. *Diagnóstico social do Ceará*. SEPLAN/IPLANCE. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.

CET/CE, Conselho Estadual do Trabalho. *Plano de Trabalho Plurianual (1999-2002)*. Fortaleza – Ceará.

CERVO, Amado Luiz. *Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários*. 2ª ed. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

CHAGAS, Valnir. *Educação brasileira: o ensino de 1º e 2º graus: antes, agora; e depois?* 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

CHAGAS, Roberto Múcio Vieira. *Descentralização e controle social das políticas do trabalho: a conquista de novos espaços públicos pela capacitação dos atores sociais*. In:

Boletim Informativo da SEPLAN/CE, ano 05, nº 07, novembro/2002. Publicado também na Página Eletrônica: www.ceara.gov.br.

_____. *Estratégias de desenvolvimento institucional sustentável da política do trabalho no Ceará e um novo foco para a capacitação dos Conselhos Municipais do Trabalho (COMUTS): reflexões e subsídios*. CET/CE, 2001.

CITIZEN PARTICIPACION IN THE ACTIVITIES OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Document for discussion. October 27, 2000.

CLARET, Martin. *A essência do poder: a arte de viver*. São Paulo: Coleção Pensamentos de Sabedoria, Editora Martin Claret, 1997.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais*. 3ª ed. Vozes, Petrópolis: 1999.

CONTADOR, Cláudio Roberto. *Avaliação social de projetos*. 2ª ed. Atlas, São Paulo: 1988.

CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF: Flacso, 2000.

CUNNIL, Nuria Grau. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Renavan Editora, 1ª. Edição. Brasília: 1998.

DAGNINO, Evelina (ORG.). *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil*. In: *Sociedade civil, espaços públicos no Brasil. Limites e possibilidades*. Paz e Terra Editora, São Paulo: 2002.

_____. & ALVAREZ, Sonia E.; ESCOBAR, Arturo (orgs). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* Ponencia presentada en el Colóquio Internacional “Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil em Tiempos de Globalización”. Facultad de Ciências Econômicas y Sociales, Universidade Central de Venezuela: Caracas, 23 y 24/05/03.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UNB, 2001.

DELACAMPAGNE, Christian. *A Filosofia política hoje: idéias/debates/questões*. Rio de Janeiro: Jorge ZAHAR editor, 1ª. Edição, 2001.

DEMO, Pedro. *Saber pensar*. Cortez. Instituto Paulo Freire (Guia da escola cidadã, v. 6), São Paulo: 2000.

_____. *Política social, educação e cidadania*. 3ª ed. Papyrus (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico), Campinas: 2000.

DIEESE. *A reestruturação produtiva no comércio*. Boletim DIEESE, 217, janeiro/fevereiro 2000. (mimeo)

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª. Edição. 1997.

DINIZ, Eli; RENATO Boschi et al. *Elites políticas e econômicas no Brasil Contemporâneo*. Série Pesquisas nº 18, Konrad Adenauer Stifting, São Paulo: 2000.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos: 15)

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Editora Brasiliense, 1ª. Edição, 1999, (Coleção Primeiros Passos).

DRUCKER, Peter F. Et al. *Tiempo de desafios – Tiempo de reinenciones*. 1ª.ed. Ed. Sudamericana, Buenos Aires: 1997.

DRUCKER, Peter F. e NAKAUCH, Isao. *Tiempo de desafios, tiempo de reinenciones: um diálogo entre Peter Drucker e Isao Nakauch*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. 2ª ed. Paz e Terra, São Paulo: 2000.

_____. *Desenho de uma ordem global: o difícil resgate da dívida social*. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Governança global: reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo: 1999, nº 16.

FALEIROS, Vicente de Paula. *Metodologia e Ideologia do Trabalho Social*. São Paulo: Cortez Editora, 3^a. Edição, 1982.

FARIAS, Airton de. *História do Ceará: dos índios à geração cambeba*. Fortaleza: Tropical, 1997.

FARIAS, Flávio Bezerra de. *O Estado capitalista contemporâneo: Para a crítica das visões regulacionistas*. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto & AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.) *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FILELLINI, Alfredo. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1989.

FIORI, José Luis. *Notas para um Debate Democrático sobre o “Plano Plurianual 2004-2007”*. In: *Proposta-Revista Trimestral de Debate da FASE, ano 30-Junho/agosto-2003*. n° 97.

FÓRUM DO BANCO DO NORDESTE DE DESENVOLVIMENTO. *Crescimento com inserção social*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2001.

FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN, Rose D. *Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico*. Editora Record, Rio de Janeiro: 1980.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. *Pensamento empresarial: teoria e prática*. Edições Fundação Dom Cabral, Belo Horizonte: 1997.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: 3^a ed. Paz e Terra, 1999.

_____. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FROMM, Erich. *Conceito Marxista do Homem*, Rio de Janeiro: Zahar Editores 7^a ed. 1979.

GALBRITH, John Kenneth. *Anatomia do poder*. São Paulo: Pioneira, 2^a ed. 1986.

_____. *O novo estado industrial*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora 2^a ed., 1983.

GIAMBIAGI, Fábio. *A política fiscal depois de 2001: algumas simulações*. In: Revista do BNDES, v. 1, nº 1, Rio de Janeiro: 1994. (mimeo)

GANDIM, Danilo. *A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental*. 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: IPEA, 1998.

_____. *Pesquisa e planejamento econômico*. Brasília: IPEA, v. 27, n. 1, abril, 1997.

GIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita – O futuro da Política Radical*. São Paulo/SP: 1ª. edição brasileira, Editora UNESP, 1996.

_____. *A constituição da sociedade*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GONDIM, Linda Maria de Pontes (org). *Pesquisa em ciências sociais: o projeto de dissertação de mestrado*. Fortaleza: EUFC, 1999.

GOODIN, Robert E. *Teoria del diseño institucional*. 1ª ed. Paseo Bonanova, Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.

GRAMSCI, Antônio. *Poder, Política e Partido*. São Paulo: 1ª. Edição, Editora Brasiliense, 1990.

_____. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. São Paulo: Círculo do Livro S.A. edição integral, 1981.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia brasileira contemporânea*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução de Flávio R.Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *A Inclusão do Outro – Estudos de Teoria Política*. São Paulo–SP: 1ª. Edição brasileira, Edições Loyola, 2002.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HIRSCH, Fred. *Limites sociais do crescimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

HOLANDA, Ariosto. *Educação para o trabalho*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda,

HUNOLD, Christian. *Corporatism, pluralism, and democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability*. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol.14, nº 2, USA: April 2001 (pp.151-167).

IDT. *Políticas de Trabalho e de Ação Social para o Estado do Ceará: Idéias e Proposições*. Fortaleza: 1998.

_____. *Plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002 (Tasso Jereissati)*. Consolidando o novo Ceará: 1999-2002. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

_____. *Capacitação em Políticas Públicas do Trabalho para os COMUTS*. Mercado de Trabalho e Políticas Públicas. Fortaleza: vol. I, 2001.

_____. *Capacitação em Políticas Públicas do Trabalho para os COMUTS. COMUT Composição e Funcionamento*. Fortaleza: vol. II, 2001.

_____. *Capacitação em Políticas Públicas do Trabalho para os COMUTS*. Agenda do Trabalho. Fortaleza: vol. III, 2001.

_____. *Políticas de trabalho e de ação social para o Estado do Ceará: idéias e proposições*. Fortaleza: 1998. (livreto)

_____. *Capacitação em Políticas Públicas do Trabalho para os COMUTS*. Relatório. Fortaleza: 2001.

IPEA. *Planejamento e políticas públicas*. IPEA, v. 1, n. 11, jun.-dez., semestral - Brasília: 1995.

_____. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Fundação João Pinheiro; IBGE; PNUD, 1970-1996.

IPLANCE. *Balanço e perspectiva da descentralização - o caso do Ceará*. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998.

JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio (orgs). *Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

JÚNIOR, William R. Shadish, COOK, Thomas D. & LEVITON, Laura C. (orgs). *Bases da avaliação de programas – teorias da prática*. (mimeo)

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo-SP: 1ª. Edição brasileira, UNESCO, Cortez Editora, 2001.

_____. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

KIRCHNER, Alicia & VESSVESSIAN, Paola. *En busca de un ordenador social*. Argentina: Espacio Editorial, 2001.

LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LEVY, Evelyn. *Controle Social e Controle de Resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente*. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunnil. *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. FGV/CLAD, Rio de Janeiro/RJ, 1ª. Edição, 1999.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. an Porto Alegre: 2ª. Ed., Ed. Bookm, 2001.

MACHADO, Lucília & FIDALGO, Fernando. *Dicionário da Educação Profissional*. Belo Horizonte: Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade et al. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: 6ª. ed. Editora Atlas, 2001.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos*. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Palo Haus. *Qual a diferença entre organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público?* In: Rits www.rits.org.br, 2 fevereiro de 2005.

MATUS, Carlus. *Política, Planejamento & Governo, Tomos I e II*. 3ª. Ed., série IPEA nº 143, 1997.

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Coleção Os Economistas, Abril Cultural, 1982.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Volume 1. São Paulo: Coleção Os Economistas, Abril Cultural, 1982.

_____. *Excertos de “Ideologia Alemã”*. In: FROMM, Erich. *Conceito Marxista do Homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 7ª ed., 1979, p.181.

_____. *Sagrada Família*. apud BOBBIO, Norberto. *O Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 9ª edição, 2001. p.38.

MASCARENHAS, Eduardo. *Brasil: de Vargas a Fernando Henrique – conflito de paradigmas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo – antigo e moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Educação profissional – Legislação Básica*. 5ª Ed. Brasília, DF: 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DA EDUCAÇÃO MÉDIA E TECNOLÓGICA. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico; Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP)*. Brasília: SEMTEC, 2000.

_____. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico*. Brasília, DF: PROEP, setembro de 2000.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Emprego no Brasil – Diagnóstico e Políticas*. Brasília: MTE, 1998.

_____. *Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas*. Mtb, Assessoria Especial do Ministro, Brasília: 1998.

MISHAN, E.J. *Elementos de Análise de Custos - Benefícios*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1975.

MILL, John Stuart. *O Governo Representativo*. São Paulo-SP: 3ª. Edição, IBRASA, 1995.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientações Estratégicas de Governo do Plano Plurianual 2004-2007(versão preliminar)*. Brasília-DF: abril/2003.

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no Governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

MOTA, Teresa Lenice Nogueira da Gama. *As dimensões do Estado no liberalismo econômico*. Fortaleza: SENAI, 1997.

MTE/SEFOR. *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. FAT, Brasília: 1999.

MTE/SPPE. *Gestão de políticas públicas: formação de membros de conselhos/ comissões municipais*. FAT, Brasília: 2001.

MT/CODEFAT/SEFOR. *Avaliação externado Plano Estadual de Qualificação Profissional (PEQ-CE) 2001 – Súmula Executiva*. Fortaleza: STAS, 2002.

_____. *Plano Estadual de Qualificação – PEQ 1999-2002: capacitando a população para o desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: SAS/SINE-CE/CET, 1998.

NAISBITT, John. *Paradoxo global: quanto maior a economia mundial, mais poderosos são os seus protagonistas menores: nações, empresas e indivíduos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

_____. *A tecnologia e a nossa busca por significado*. São Paulo: Editora Cultrix, 1999.

NASSER, Bianca. *Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração*. In: Revista do BNDES, v. 1, nº 1, Rio de Janeiro: 1994. (mimeo)

NASSUNO, Marianne. *O controle social nas organizações sociais no Brasil*. In: PEREIRA, Luis C. B. & CUNNIL, Nuria Grau - *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: 1ª. Edição, Editora FGV, 1999.

NOBRE, Geraldo da Silva. *Democracia À prova: legislativo estadual cearense*. Fortaleza: INESP, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Descentralização e participação*. FUNDAP (texto elaborado a partir da exposição feita na SAS/SP, em maio de 1996).

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1st. published, USA 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. *Democratização e Republicanização do Estado*. CENEDIC - FFLCH-USP, São Paulo/SP; 2003. Texto (original -mimeo)

_____. *Estado, Sociedade, Movimentos Sociais e Políticas Públicas no Limiar do Século XXI*. Rio de Janeiro: FASE/PIC, 1993.

_____. *A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC*. São Paulo: Novos Estudos, CEBRAP, nº 50, 1998. (mimeo)

ORIENTAÇÕES PARA A CRIAÇÃO DE COMISSÕES MUNICIPAIS DE EMPREGO. 2ª ed. – Brasília: Mtb, SPES, 1998.

OSBORNE, David et al. *Reinventando o Governo - Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 3ª.ed. MH Comunicação,SP: 1994.

PAIVA, Flávio. *Os 5 elementos: a essência da gestão compartilhada no Pacto de Cooperação do Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

PALUMBO, Dennis J. *A Abordagem de Política Pública para o Desenvolvimento Político na América*. In: *A Avaliação e a Formulação de Políticas Públicas em Educação* (org.) Eda C.B. Machado de Sousa, Brasília: UNB, 1998.

PAOLI, Maria Célia & TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo*. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PARAMIO, Ludolfo. *Reforma del Estado y desconfianza política*. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 24, Caracas-Venezuela: outubro/2002.

PARENTE, Josênio & ARRUDA, José Maria (orgs). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

PARSON, Mary Jean et ali. *Planejamento – De Volta às Origens*. São Paulo – SP: 2ª. edição, Editora Best Seller, 1988.

PEIXOTO, João Paulo M. *Reforma do Estado e reforma administrativa*. In: Revista Síntese, Brasília-DF: Senado Federal, ano 2, nº 1, 1997.

PERALTA, Maria Inês. *Expresiones colectivas y práctica política*. 1ª ed. Buenos Aires: Espacio, 2003

PEQ/CE 2000 - *Plano Estadual de Qualificação: capacitando a população para o desenvolvimento sustentável*. Fortaleza, 1999.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *Reforma da Nova Gestão Pública: agora na agenda da América Latina, no entanto....* In: Revista do Serviço Público, ano 53, Número 1, Jan-Mar/2002.

PEREIRA, Luis C. B. & GRAU, Nuria Cunnil - *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. 1ª. Edição, Editora FGV, Rio de Janeiro: 1999.

_____. & Peter Spink (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 6ª edição, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005, 316p.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. *Cidadania: busca de uma delimitação conceitual e de suas origens sociohistóricas*. In: BARREIRA, Irllys & VIEIRA, Sulamita (org's). *Cultura política: tecidos do cotidiano brasileiro*. Alba Maria Pinho de Carvalho *et al.* Fortaleza: EUFC, 1998.

PINTO, Paulo Roberto. *Ensino técnico para o desenvolvimento*. Fortaleza: 2ª ed. Imprensa Universitária da UFC, 1972.

POLÍTICA PARA POLÍTICOS. *A marca de nascença do Brasil: o Estado organiza a Sociedade*. <http://www.políticaparapolíticos.com.br>. Acesso em 21 de outubro de 2003.

PLANFOR. *Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador*. Guia do Planfor 2001. Brasília: MTE, 2001.

_____. *Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador*. Resolução CODEFAT nº 258. Brasília: MTE, 2001-2002. (mimeo).

_____. *Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador*. Reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil. Brasília, DF: 1998 (mimeo).

PINTO, Paulo Roberto. *Ensino técnico para o desenvolvimento*. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, 1972.

PNAD - *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores*, 1987. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

_____. 1988. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.

_____. 1989. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

_____. 1990. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

_____. 1992. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

_____. 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

_____. 1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

_____. 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

_____. 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

_____. 1998. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

_____. 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

POLÍTICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NO CEARÁ. *Relatório de atividades*. Secretaria do Trabalho e Ação Social – SINE/CE-IDT. 2000.

POYGNANT, Raymond. *Curso de Planejamento da Educação*. São Paulo: Editora Saraiva, 1ª. Edição, 1976.

POSTHUMA, Ana Caroline. *Transformando o Sistema Brasileiro de Formação Profissional: O primeiro quadriênio do PLANFOR*. Brasília: Mtb/Sefor, 1998, p.26 (mimeo).

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*. 5a. edição, Princeton University Press, New Jersey-USA: 1994.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da reforma do Estado, Brasília-DF: 1995.

PRZEWORSKI, Adam et ali. *Democracy, Accountability and Representation*. USA: Cambridge University Press, 1st. Edition. 1999.

_____. *Democracy and Representation*. Margarita Island, Venezuela: 1997. (mimeo).

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Ed. Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2001.

_____. *Claves olvidadas del desarrollo*. UNESCO, 2001.

KRAUSZ, Rosa R. *Compartilhando o Poder nas Organizações*. Edit. Nobel, 1ª. edição, SP. 1991.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS EGRESSOS DO PLANO ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (PEQ-CE) – 1999. MT/CODEFAT/SEFOR, Fortaleza: 2001.

RELATÓRIO. *Capacitação dos Conselhos Municipais do Trabalho – COMUTS*. IDT, Fortaleza; 2001.

RELATÓRIO GERENCIAL DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR. *Brasília: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador*. Secretaria-Executiva, 2001.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 2000/2001. *Luta contra a pobreza – panorama geral*. Banco Mundial, Washington, D.C. 2001.

REVISTA DO BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, v.1, nº 1, jun. 1994.

MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO. *Fortaleza*: Revista da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará. PGJ, nº 4 ano 1, outubro/dezembro de 2003.

RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: ed. Cortez 2^a.ed., Instituto de Estudos Especiais, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social e discurso sobre a economia política*. Hemus Editora, São Paulo-SP:1990.

ROSSETTI, José Paschoal. *Da questão do emprego: novas realidades, impactos e soluções*. In: *Pensamento liberal: teoria e prática*. Belo Horizonte: Edições Fundação Dom Cabral, s.d.

SANCHES, Edmilson. *Desenvolvimento com envolvimento: teoria e prática de gestão participativa*. Imperatriz: Humanamente, 2000.

SANDRONI, Paulo (org). *Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos & CARDOSO, Regina Luna dos Santos. *Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas*. Primeiro Prêmio do

XV Concurso de Ensayos del CLAD “*Control y Evaluación del Desempeno Gubernamental*”. Caracas, 2001.p. 50.

SANTOS FILHO, José Camilo dos & GAMBOA, Sílvio Sánches (orgs.). *Pesquisa educacional: quantidade-qualidade*. São Paulo, Cortez, 2000.

SAVIANI, Demerval. *Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra Política Educacional*. Campinas/SP: 2ª. Edição, Editora Autores Associados, 1999.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. *Leis Básicas da Educação*. Fortaleza: SEDUC, 1997.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS. *Capacitação tecnológica da população: algumas análises, diretrizes e pressupostos para uma política nacional de geração de trabalho*. Brasília-DF: 2000.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE EMPREGO E RELAÇÕES DE TRABALHO. Brasília: FUNAG, 2000.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. *A nova educação profissional brasileira em discussão – relatório final*. Brasília: 24-26 de outubro de 2000.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: 1ª. Ed., Companhia das Letras, 2000.

_____. *Sobre a ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SCHERER, W. I. et al. *Movimentos Sociais em Cena ... e as teorias por onde andam? In: Cidadania e Multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo*. Lisboa/Florianópolis: Universidade Técnica de Lisboa/UFSC, 2000.

SCHULTZ, Theodore W. *O Capital Humano - Investimentos em Educação e Pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1ª. Edição, 1973.

SHAH, Anwar. *Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado*. In: Revista do Serviço Público - RSP, ENAP, nº 4, ano 52, out-dez 2001.

SHEEHAN, John. *A Economia da Educação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

SILVA, Ademir Alves da. *As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social*. s.d. (mimeo).

SOUZA, Eda C.B. Machado de; NETTLES, Michael T.; SOUSA, Edson Machado de (orgs). *A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação*. Brasília: UNB, 1998.

STEVENS, Mark. *Gestão radical: as lições do programa e gestão avançada da Harvard Business School*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

STEWART R. Clegg et al. – *Handbook de Estudos Organizacionais - Reflexões e Novas Direções*. V.2 1ª. Edição, Editora Atlas, São Paulo: 2001.

_____. *THE WORLD BANK – World Development Report 2000/2001 – Attacking Poverty*. First Printing September 2000. Published by Oxford University Press, Inc. New York, N.Y. . USA.

STIGLITZ, Joseph. *El malestar em la globalización*. Argentina: Taurus; 2002.

TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra Editora, São Paulo: 2002.

TCU - Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria. Decisão nº 664/199 - Plenário*. Brasília-DF, 1999.

_____. *Solicitação de Auditoria. Decisão 818/2002 – Plenário*. DOU 31/07/2002. Brasília-DF:

TELLES, Vera da Silva. *Sociedade civil e a construção e espaços públicos*. In: DAGNINO, Evelina (org). *Anos 1990: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

_____. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. (mimeo)

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Francisco José S. et alli. *Potencialidades regionais e qualificação profissional*. Fortaleza: IDT, 2000.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos – uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 1998.

VERAS, Myrian Veras. *Planejamento Social – Intencionalidade e Instrumentação*. Veras Editora, 2^a. Edição, Lisboa: 2002.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. *Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica*. São Paulo: EPU, 2001.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Controle Social*. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser e Nuria Cunnil Grau (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro/RJ: CLAD-FGV, 1^a. edição, pp.213-256.

_____. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001 – Attacking Poverty*. Oxford University Press, 2001.

_____. *World Development Report 2002. Building Institutions for marketes*. 2002.

_____. *Brazil Country Management Unit. Redução da pobreza, crescimento econômico e equilíbrio fiscal no Estado do Ceará. Resumo dos principais resultados e recomendações do estudo macroeconômico do Ceará*. 1999. (mimeo).

WEBER, Max. *Metodologia das ciências sociais*. 3^a ed. São Paulo: Cortez; Campinas, 2001.

A N E X O S

ANEXO I

ROTEIRO PARA TOMADA DE DEPOIMENTO DO PESQUISADOR

1. Eu começaria Roberto, pedindo que você caracterize o CET Ceará, enquanto Conselho, como é você vê? Que esses Conselhos é uma novidade em termos de participação mas como é que você hoje, olhando a experiência do CET, da qual você participou como é que você o vê, é um espaço público onde a sociedade civil e Estado se articulam, como e que você o vê o CET do qual VOCÊ participou?
2. Quando você fala da nossa participação, você está falando da sua participação ou de todos os outros?
3. A sua participação foi ativa e contributiva? O que você entende por isso? porque você caracteriza a época a sua participação ativa e contributiva?
4. O CET é um órgão paritário ou tripartite?
5. Essa participação é igualitária?
6. Quem era que integravam essas comissões? Eram os próprios conselheiros ou eram os técnicos?
7. Qual era a sua comissão?
8. O que é o COMUT?
9. Você representava o Estado? Como é que você avalia dentro do CET a participação estatal, como você avalia a participação dos empresários e como você avalia a participação dos trabalhadores, dentro do CET? Evidentemente que você garante uma paridade. Você diz que tudo era paritário, mas em termos de poder de barganha, em termos de capacidade de argumentação, como é que era esse equilíbrio de forças?
10. Quais as entidades que estavam representadas a nível do empresariado?
11. Qual o segmento dos trabalhadores que estava representada?
12. Você tinha representações mais institucionais. As instituições ligadas aos empresários, aos interesses do trabalho. e as do Estado?
13. Como é que os seus outros companheiros de Estado, viam essa questão da Educação Profissional?
14. Porque a Secretaria de Educação não participa desse Conselho? Se é educação profissional?
15. Então, considerando isso, você acha que essa representação, essa estruturação do CET nos termos que ela está, ela dá conta dos desafios de educação profissional para esse novo mundo do trabalho? Os interesses estão todos representados? Como é que você avalia?

16. Bem. Eu então também queria perguntar para você. Na sua opinião, considerando, você tem toda as atas das reuniões extraordinárias e ordinárias, que constitui um primeiro momento de sua análise. Você estudou todas as atas em termos de frequência, agenda, pauta, deliberações em termos de participação. Então, eu lhe perguntaria: pelo estudo minucioso das atas das reuniões, em que nível o CET era chamado a decidir? Ele decidia de fato a política de formação profissional? ou ela ficava homologando as coisas que já chegavam para ele? Ou ele também interferia em algumas coisas, mas não muitas? Como é que você vê esse nível de participação, esse nível de deliberação no interior do CET? O que de fato o CET deliberava?
17. Até que ponto mesmo os conselhos tem condições de ser deliberativo? Quaisquer que sejam eles: Da Saúde, da Assistência da Criança e Adolescente. Que na prática eles não são! E uma das coisas que a gente levanta quando discute isso, e que falta a eles, vamos dizer assim, “pano para as mangas”, eles não tem como deliberar sobre formação profissional, porque eles não tem nenhuma concepção construída. Eu falo sobre a sociedade civil, não sei se o empresariado tem. Então esse é o limite que você tem que considerar na sua dissertação. E esse fato de uma participação ativa, uma participação construtiva, ela exigiria um conhecimento. Você inclusive detinha o conhecimento, talvez, não o conhecimento crítico que você detem hoje a partir leituras, autores, estudos sobre participação, coisas que você se especializou no âmbito de sua dissertação. Mas você tinha uma saber que lhe permitir interferir, opinar, discutir, mas até que ponto os empresários detinham esse saber e sobretudo os trabalhadores?
18. Eu queria também que você tecesse algumas considerações, sobre a dinâmica da discussão. Como é? Nós estamos vendo que tinha algumas fragilidades. Primeiro a própria dinâmica de constituição. O nível de capacitação para interferir? Como era que se dava de fato o debate, a discussão? Quem é que definia as coisas? Será que havia um consenso construído por todos? Ou era um grupo que tinha o poder maior que definia? Enfim, como era isso?
19. Como era que você sente as pessoas que participavam do CET. Você trabalha com uma categoria de engajamento cívico categoria do JAMES BOHMAN e do próprio PUTNAN fala isso. Quando você pensa os seus colegas, os conselheiros. como é você avalia a inserção e o envolvimento deles? Será que eles estão ali só para cumprirem uma mera formalidade? Será que eles estão ali para construir? Será que eles estão imbuídos de uma utopia, de fazer alguma coisa? Como é isso lá? O que predominava? Como é que era o clima?
20. Como é que era o jogo de interesses? Que interesses estavam em jogo? O que é que o empresariado queria? O que é que os trabalhadores queriam? O que é que o Estado queria? Aonde esses interesses se encontravam? Aonde esses interesses se distanciavam? Ao longo dos anos quais eram os interesses do empresariado? Quais eram os interesses dos trabalhadores com relação ao CET? E quais eram os interesse do Estado? Em que esses interesses se aproximam? Em que esses interesses se afastam?

ANEXO III

Fortaleza, 20 de maio de 2003

Sr. Secretário,

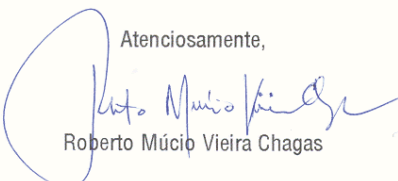
Cumprimentando-o cordialmente, temos a satisfação de dirigirmo-nos a V. Ex^a para informar que, em decorrência da Parceria Governo do Estado do Ceará e Universidade Federal do Ceará, fazemos parte do corpo discente do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, estando, no momento, qualificando-nos para o estudo do Controle Social das Políticas de Educação Profissional de Nível Técnico, em âmbito estadual.

Considerando que abrangência da nossa pesquisa envolve a Política Pública implementada pelo PEQ/CE e seus respectivos instrumentos institucionais de controle social, os Conselhos do Trabalho Estadual e municipais, no período 1995-2000, encarecemos o especial apoio de V. Ex^a com vistas à obtenção dos seguintes documentos e/ou informações, conforme assegurado nas letras f e i do inciso II da Cláusula Segunda do Termo de Parceria firmado em 13/02/2003, anexo:

- Plano Estadual de Qualificação do Ceará – PEQ/CE em suas versões anuais finais, e respectivos relatórios das instituições avaliadoras do PEQ/CE (ex. UFC);
- Expedientes oficiais convocatórios e Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Estadual do Trabalho, realizadas no período em análise, se possível em arquivo magnético;
- Registros documentais e/ou relatórios disponíveis do funcionamento das Comissões Temáticas de Acompanhamento dos COMUTS e de Educação Profissional no citado período;
- Registros documentais das EXPOTRABALHO(S) e das Sessões do Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda.

Na certeza de contarmos com a valiosa colaboração de V. Ex^a., colocamo-nos à disposição para apoiar os trabalhos de busca junto aos acervos dos setores competentes, bem como para prestar outras informações julgadas necessárias, ao tempo em que antecipamos os nossos agradecimentos.

Atenciosamente,



Roberto Múcio Vieira Chagas

AO EXM^o SR.
DR. ROBERTO EDUARDO MATOSO
SECRETÁRIO DO TRABALHO E EMPREENDEDORISMO

FAX REPORT

Jul. 29 2003 11:02AM

NO.	OTHER FACSIMILE	START TIME	USAGE TIME	MODE	PAGES	RESULT
01	854722968	Jul. 29 11:01AM	01'27	TX	01	OK

p/ Dr. Neto Cisne .

ANEXO IV

Fortaleza, 23 de maio de 2003

Sr. Presidente,

A missão que nos foi confiada como conselheiro suplente da SEPLAN/CE em âmbito desse importante espaço público de deliberação das Políticas do Trabalho, nos últimos cinco anos, legou-nos uma experiência deveras enriquecedora no exercício da representação estatal.

Eis que fruto desse mister despertou-nos o interesse de estudo acadêmico do processo político-institucional que se consolidou com o CET-Ce, desde a sua criação.

Assim sendo, temos a grata satisfação de dirigirmo-nos a V. Ex^a para informar que, em decorrência da Parceria Governo do Estado do Ceará e UFC, fazemos parte do corpo discente do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, estando, no momento, qualificando-nos para o estudo do controle social do Programa de educação profissional (PEQ/CE), integrante das Políticas do Trabalho, as quais, têm nesse colegiado um dos principais instrumentos de deliberação compartilhada.

Considerando que o objeto da nossa pesquisa envolve perscrutar, primordialmente, a trajetória do desenvolvimento institucional assumido por esse Colegiado, encarecemos o especial apoio de V.Ex^a com vistas à obtenção dos seguintes documentos e/ou informações, a partir da sua criação, consoante nos foi assegurado nas letras f e i do inciso II da Cláusula Segunda do Termo de Parceria firmado em 13/02/03, anexo:

- expedientes oficiais convocatórios e Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Estadual do Trabalho, realizadas no período em análise, se possível em arquivo magnético;
- registros documentais e/ou relatórios disponíveis do funcionamento das Comissões Temáticas de Acompanhamento dos COMUTS e de Educação Profissional no citado período;
- registros documentais das EXPOTRABALHO(S) e das Sessões do Fórum do Trabalho, Ocupação e Renda, bem como das reuniões ampliadas com os COMUTS.

Na certeza de contarmos com a valiosa colaboração de V. Ex^a., colocamo-nos à disposição para apoiar os trabalhos de busca junto aos acervos dos setores competentes, bem como para prestar outras informações julgadas necessárias, ao tempo em que antecipamos os nossos agradecimentos.

Atenciosamente,



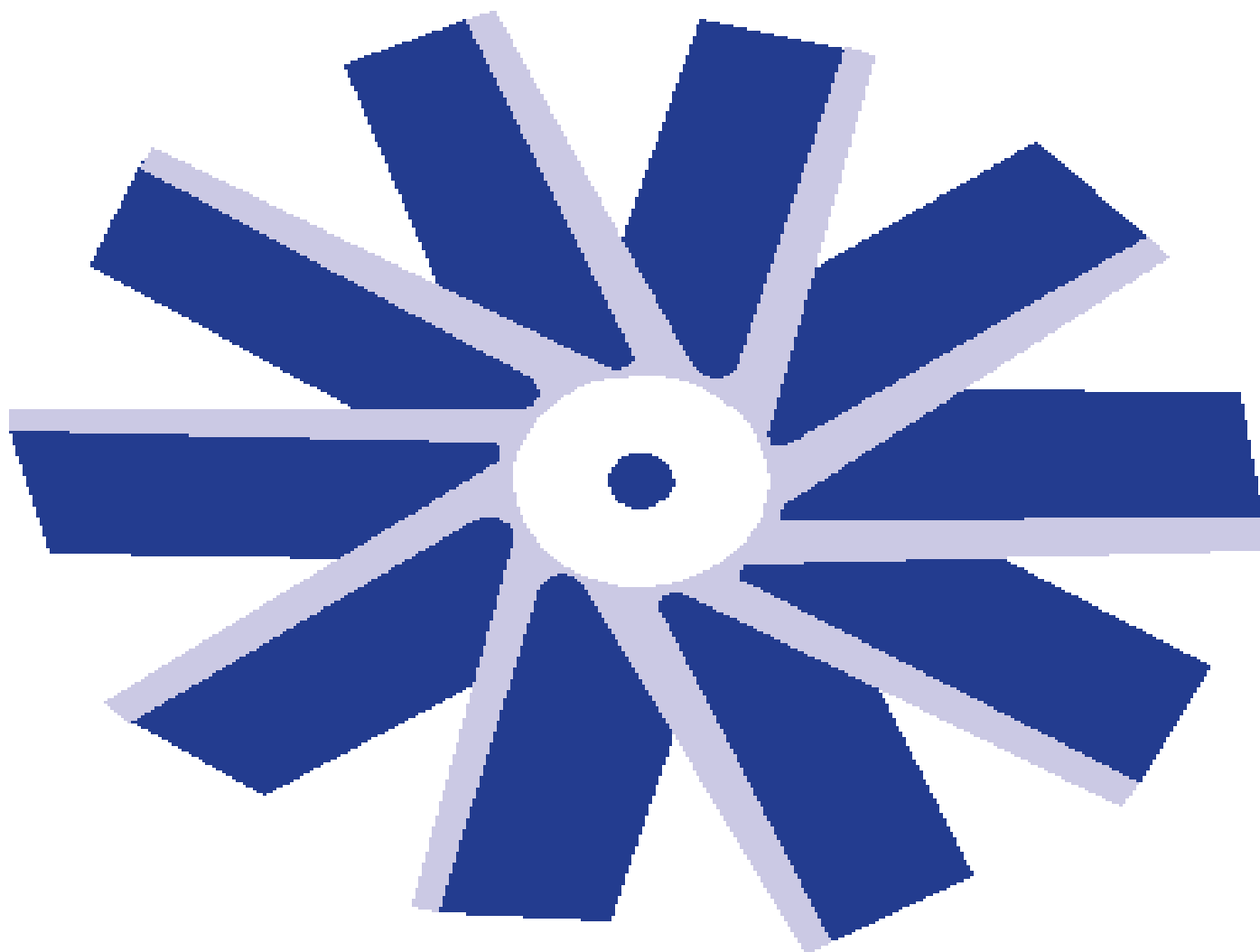
Roberto Múcio Vieira Chagas

AO ILM^o SR.
DR. JOSÉ RAMOS TÔRRES DE MELO
PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO-CET/CE
NESTA

~~1/576~~
ouuma
06/06/03

{ SINE/SEBASTIÃO:
OU ROBSON
448.5102/5103
99986902 }

ANEXO V



CETICE

CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO

**PLANO DE TRABALHO PLURIANUAL
(1999/2002)**

FORTALEZA – CEARÁ



PLANO DE TRABALHO PLURIANUAL
(1999/2002)

Conselheiros titulares e suplentes:

I. PELOS TRABALHADORES

01. Representante da Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviços do Estado do Ceará - FETRACE
PRESIDENTE José Nunes Passos.
Suplente: José Carlos Vasconcelos

02. Representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Ceará – FETRAECE
Francisco Miguel de Lucena
Suplente: Francisco César Gondim Silva

03. Representante da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias do Estado do Ceará – FTICE
Carlos Augusto do Nascimento
Suplente: Fernando Matos Filho

04. Representante da Central Única dos Trabalhadores – CUT
Vaumik Ribeiro da Silva
Suplente: Luis Carlos Andrade Moraes

II. PELO PODER PÚBLICO

05. Secretaria do Trabalho e Ação Social – STAS
Edilson Azim Sarriune
Suplente: Tânia de Fátima Gurgel Nobre

06. Delegacia Regional do Trabalho e Emprego – DRTE/CE
Ana Lourdes Nogueira Almeida
Suplente: Francisco Gilberto Belchior

07. Secretaria do Desenvolvimento Econômico – SDE
Raimundo José Marques Viana
Suplente: Mário Lima Júnior

08. Secretaria do Planejamento e Coordenação – SEPLAN
Mônica Clark Nunes Cavalcante
Suplente: Roberto Múcio Vieira Chagas

III. PELOS EMPREGADORES

09. Representante da Federação das Indústrias do
Estado do Ceará - FIEC
Fernando Cirino Gurgel
Suplente: Eduardo de Castro Bezerra Neto

10. Representante da Federação do Comércio do
Estado do Ceará – FECEC
José Iran Ribeiro Sobrinho
Suplente: Luiz Gastão Bittencourt da Silva

11. Representante da Federação da Agricultura do
Estado do Ceará - FAEC
José Ramos Torres de Melo Filho
Suplente: Flávio Viriato de Saboya Neto

12. Representante do Pensamento Nacional das
Bases Empresariais – PNBE

Roberto Eduardo Matoso

Suplente: Júlio Cavalcante Neto

- *Secretário-Executivo do CET*
João Osmar Santos Paiva
Coordenador Estadual do SINE/CE

SUMÁRIO

- **INTRODUÇÃO**
- **JUSTIFICATIVA**
- **APRESENTAÇÃO**
- **OBJETIVOS**
- **ESTRATÉGIAS**
- **RECURSOS**
- **CRONOGRAMA**

• INTRODUÇÃO

O Conselho Estadual do Trabalho – CET foi instituído em 15 de julho de 1994, mediante Decreto N.º 23.306, em substituição ao Conselho Estadual de Emprego e Mão-de-Obra (CEMO), criado pelo Decreto N.º 16.022, de 13/07/83, cuja constituição não atendia às diretrizes da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que estabelecia o modelo tripartite e paritário para discussão das questões e apresentação de propostas relativas ao mercado de trabalho e à política de formação profissional e desenvolvimento do trabalhador.

Nesses moldes, o Conselho Estadual do Trabalho – CET foi constituído, reunindo representação dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público, com os seguintes objetivos:

- Acompanhar o desempenho do mercado de trabalho e analisar o impacto sobre ele das políticas praticadas pelo governos federal, estadual e municipais;
- Sugerir medidas que anulem ou reduzam os efeitos relativos sobre o mercado de trabalho das políticas públicas e das inovações tecnológicas;
- Acompanhar as ações voltadas para a capacitação de mão-de-obra e a reciclagem profissional e propor subsídios à formulação da política de formação profissional;
- Acompanhar as ações voltadas para a expansão do mercado de trabalho e oferecer subsídios à política nacional de emprego;
- Incentivar e apoiar todas as medidas concretas, que visem à qualificação de mão-de-obra e à geração de emprego e renda, com ou sem ônus para o poder público;
- Apoiar iniciativas que visem ao aperfeiçoamento da legislação e das relações de trabalho;
- Opinar sobre a celebração de convênios ou contratos que permitam a órgãos públicos ou entidades privadas

realizarem qualificação e reciclagem de trabalhadores desempregados;

- Avaliar previamente as propostas de órgãos estaduais, a serem encaminhados ao Governo Federal ou a organismos internacionais para obtenção de recursos para a capacitação para o mercado e a reciclagem profissional, apoio ao funcionamento do mercado de trabalho ou à geração de emprego e renda, de forma a assegurar que sejam coerentes e compatibilizadas entre si;
- Avaliar a Programação Anual de Trabalho do Sistema Nacional de Emprego – SINE/CE e opinar sobre a Proposta Orçamentária;
- Subsidiar, quando solicitado, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

O Conselho Estadual do Trabalho é formado por 12 (doze) Conselheiros, sendo 04 (quatro) representantes dos trabalhadores, 04 (quatro) dos empregadores e 04 (quatro) do Governo, assim indicados:

- Bancada dos Trabalhadores:
 - Representante da Central Única dos Trabalhadores – CUT;
 - Representante da Federação dos Trabalhadores da Indústria – FTICE;
 - Representante da Federação dos Trabalhadores do Comércio e Serviços – FETRACE;
 - Representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETRAECE.
- Bancada dos Empregadores:
 - Representante da Federação das Indústrias do Ceará – FIEC;
 - Representante da Federação do Comércio do Ceará – FECEC;
 - Representante da Federação da Agricultura do Ceará – FAEC;
 - Representante do Pensamento Nacional das Bases Empresariais – PNBE.

- Bancada do Governo:
 - Secretário do Trabalho e Ação Social do Estado – STAS;
 - Secretário do Planejamento e Coordenação do Estado – SEPLAN;
 - Secretário do Desenvolvimento Econômico – SDE;
 - Delegado Regional do Trabalho e Emprego no Ceará – DRTE/CE.

Em observância ao preceito democrático, a Presidência do Conselho Estadual do Trabalho – CET é exercida de forma rotativa, sucessivamente, por um dos representantes de cada uma das três partes, iniciando-se pela do poder público e seguida pela dos trabalhadores e, posteriormente, pela dos empregadores, sempre pelo período de 01 (um) ano.

Regimentalmente, a Secretaria Executiva do Conselho Estadual do Trabalho – CET é ocupada pelo Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego – SINE/CE, podendo o Colegiado, no exercício de suas atribuições, recorrer aos trabalhos e estudos produzidos pelo SINE/CE, para fundamentar suas deliberações.

O Conselho Estadual do Trabalho – CET, de natureza tripartite e paritária, é o órgão de coordenação e deliberação das políticas e diretrizes que visem à organização do mercado de trabalho e à minimização do desemprego, bem como à formação profissional, em conformidade com as competências que lhe são definidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT.

- **JUSTIFICATIVA**

O caráter predominantemente estrutural do problema do emprego, agravado temporariamente pelas recentes medidas de ajuste fiscal e monetário, e a necessidade de elevar o bem-estar dos trabalhadores exigem um conjunto de estratégias de curto, médio e longo prazos, cujo sucesso depende do grau de consenso entre Governo, trabalhadores e empresários, nas ações para enfrentar o desemprego, para abrir novas oportunidades de trabalho e para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

A melhor política de emprego é o crescimento econômico sustentado. Para tal, é essencial a conquista definitiva da estabilidade.

O problema do desemprego, além das questões situadas no plano macroeconômico, reserva hoje aos governos um papel preponderante no desenvolvimento de políticas, ativas e passivas, voltadas para o mercado de trabalho.

A partir de 1995, o Governo Federal implementou uma política pública de geração de emprego e renda e de formação profissional. Esse movimento recente, coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, apresenta duas características importantes que constituem os eixos básicos sobre os quais o processo de consolidação das políticas públicas de emprego está avançando.

A primeira delas diz respeito ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Seja pela dimensão dos recursos envolvidos, seja, principalmente, pela natureza do FAT, que permite conjugar múltiplas possibilidades de aplicações e, portanto, de manejo das políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho. Trata-se de um fundo que prevê o custeio de um mecanismo compensatório frente ao desemprego e, simultaneamente, financia projetos de investimentos, que podem ser canalizados para setores com grande potencial de geração de emprego e renda.

Esse mecanismo de financiamento através do FAT é o divisor de águas, o traço referencial do novo modelo da política pública de emprego e renda.

A segunda característica diz respeito às parcerias que foram formadas nesse processo, envolvendo as instituições financeiras oficiais federais, os governos estaduais e municipais e a sociedade em geral, através do Conselho

Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. O CODEFAT é o marco institucional que apresenta uma experiência bem-sucedida de gestão tripartite e paritária de um fundo público.

Hoje existem comissões de emprego em todos os Estados, com representação do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores. O objetivo dessas comissões é assegurar o controle, pela sociedade civil, das políticas implementadas e a transparência das ações desenvolvidas.

Por iniciativa do CODEFAT, o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE promoveu, através da cooperação técnica da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, com apoio da Secretaria do Trabalho e Ação Social – STAS e o Sistema Nacional de Emprego – SINE/CE, o “Seminário de Qualificação do Conselho Estadual do Trabalho – CET”, nos dias 09, 10 e 11/04/99, na Colônia de Férias do SESC, em Iparana, Caucaia-CE.

A agenda do evento constou da seguinte programação:

DATA	HORÁRIO	ATIVIDADES PREVISTAS
09/04	08 às 12 14 às 18	<ul style="list-style-type: none"> Abertura e Apresentação – 30' <p>SEMINÁRIO</p> <ul style="list-style-type: none"> Módulo Políticas de Trabalho e Renda – debate do texto “A Construção da Política Pública de Trabalho e Renda”. Autora: Carmen Mehedff – 3:30h. Módulo Teoria Política – debate do texto “Poder, participação e descentralização nas Políticas Públicas”. Autor: Daniel Cano – 2h. Módulo Sócio-Econômico – debate do texto “Política Social no Brasil: desafios, prioridades e avanços”. Autor: Vilmar Faria – 2h.
10/04	09 às 12 14 às 19	<ul style="list-style-type: none"> Módulo Sociologia do Trabalho – debate do texto “Reestruturação Produtiva no Brasil”. Autora: Elenice Leite – 2h. Mercado de Trabalho no Ceará. Apresentador local: Inácio José Bessa Pires, e debates – 1h. <p>OFICINA</p> <ul style="list-style-type: none"> Definição, pelos conselheiros, dos principais problemas para o desenvolvimento das funções do CET – 1999/2002, particularmente 1999 – 4h. Exame dos Planos Estaduais: Convênios SEFOR e SPES. Apresentação pela equipe da SETAS. Apresentadores Locais: Robson de Oliveira Veras e João Osmar Santos Paiva – 1h.
11/04	08 às 12	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração e detalhamento de estratégias pertinentes, inclusive, projeto de qualificação dos COMUT's e articulação

	14 às 19	entre o CET e COMUT's – 3h. • Avaliação das estratégias elaboradas – 1h. • (cont.) Avaliação das estratégias elaboradas – 1h. • Programação da minuta do Plano de Ação do CET – 99/02 – 3h. • Avaliação e encerramento.
--	----------	---

O produto do encontro consiste na elaboração do “Plano Plurianual do Conselho Estadual do Trabalho – CET’ 1999/2002”.

Para tanto, foi constituído um Grupo de Trabalho formado por 06 (seis) integrantes, sendo cada bancada representada por 02 (dois) membros, assim distribuídos:

• **PELA BANCADA DOS TRABALHADORES:**

- José Valdeci Rebouças, Representante da Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviços do Estado do Ceará – FETRACE.
- Maria Gomes Guedes, Representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará – FETRAECE.

• **PELA BANCADA DOS EMPREGADORES:**

- Flávio Viriato de Saboya Neto, Representante da Federação da Agricultura do Estado do Ceará – FAEC.
- Marta Memória Távora, Representante da Federação do Comércio do Estado do Ceará – FECEC.

• **PELA BANCADA DO GOVERNO:**

- Tânia de Fátima Gurgel Nobre, Representante da Secretaria do Trabalho e Ação Social – STAS.
- Dominique Cunha Marques Gomes, Representante da Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN.

Os trabalhos do referido Grupo têm a Coordenação Geral do Presidente do CET, José Nunes Passos, e conta com o apoio técnico do Secretário Executivo, João Osmar Santos Paiva.

Os prazos estabelecidos pelo Grupo de Trabalho obedecem ao calendário a seguir:

- 15/04/99 – 1ª Reunião preparatória do Grupo de Trabalho.
- 20/04/99 – 2ª Reunião de Trabalho.
- 22/04/99 – 3ª Reunião de Trabalho.
- 27/04/99 – Apresentação prévia da versão preliminar do Plano Plurianual’

- 1999/2002 na 4ª Reunião Ordinária do CET.
- 25/05/99 – Apresentação Final do PPA.
- 05/07/99 – Encaminhamento do Plano ao CODEFAT.

**“PLANO PLURIANUAL DO CONSELHO ESTADUAL DO TRABALHO”
(1999/2002)**

- **APRESENTAÇÃO**

O Plano de Trabalho em apreço visa fundamentalmente a atuação do Conselho Estadual do Trabalho – CET, no planejamento, na gestão, no acompanhamento e na avaliação dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e outros fundos e ações públicos, no Estado e municípios, no âmbito do Sistema Público de Emprego, baseado nos princípios da participação, da autonomia e da descentralização.

Para tanto, o Plano retrata a política pública de trabalho e geração de renda, revelando o cenário das tendências do mundo do trabalho e, por fim, traça o panorama da realidade estadual, situando sua intervenção mediante a adoção de medidas estratégicas de curto, médio e longo prazos, na condução e na articulação de ações junto à sociedade cearense.

Em suma, o Plano estabelece seus objetivos, define suas metas e direciona seus passos com vistas à implementação da missão do Conselho Estadual do Trabalho – CET, no sentido de aperfeiçoar a sua atuação, consolidando a capacidade de formulação e de execução de políticas públicas na área do trabalho.

- **OBJETIVOS**

- **GERAIS**

- Contribuir na formulação e execução das políticas públicas de emprego e renda, de forma vinculada ao desenvolvimento sustentável do Estado, atuando no planejamento, na gestão, no acompanhamento e na avaliação dos programas e projetos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e outros fundos e ações públicos, visando a melhoria das condições econômicas, sociais e culturais do trabalhador cearense;
- Estabelecer as diretrizes e as ações que o Conselho Estadual do Trabalho – CET irá propor, articular, promover e acompanhar no Quadriênio 1999/2002.

- **ESPECÍFICOS:**

- Estimular a participação da sociedade organizada na co-gestão das ações inerentes ao Sistema Público de Emprego, de modo a apoiar e acompanhar os programas de geração de emprego e renda, de educação profissional, de intermediação do trabalhador no mercado de trabalho, de operacionalização do Seguro-Desemprego e de produção de estudos e pesquisas na área do trabalho;
- Acompanhar e avaliar, de forma contínua, a execução dos programas e projetos financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, propondo a alocação de recursos nas áreas de atuação do Sistema Público de Emprego e Renda;
- Promover ações visando o desenvolvimento do mercado de trabalho, de maneira a favorecer o aperfeiçoamento das relações capital e trabalho e a consolidação do modelo tripartite;

- Dotar o Conselho Estadual do Trabalho – CET de estrutura operacional profissionalizada com responsabilidades e competências definidas;
- Sistematizar e ordenar os trabalhos do Conselho Estadual do Trabalho – CET, objetivando assegurar o regular funcionamento das Comissões de Trabalho formadas pela Bancadas dos Trabalhadores, dos Empregadores e do Governo;
- Propor a articulação do Conselho Estadual do Trabalho – CET com entidades envolvidas com ações relacionadas à geração de emprego e renda e à formação profissional, com vistas à integração de esforços na área do trabalho;
- Implementar canais de comunicação junto à sociedade, com a finalidade de socializar o conhecimento da realidade do Estado, democratizando as informações relativas ao mundo do trabalho;
- Desenvolver uma cultura de rede entre o Conselho Estadual do Trabalho – CET e os Conselhos Municipais do Trabalho – COMUTs, apoiando as iniciativas comunitárias, valorizando a instância local e acompanhando o desempenho do mercado de trabalho nos municípios cearenses;
- Incentivar a integração entre as ações de Intermediação de Mão-de-Obra, Operacionalização do Seguro-Desemprego, Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional, no âmbito do Sistema Público de Emprego, otimizando os recursos existentes;
- Desencadear o processo permanente de qualificação dos Conselheiros do CET e dos COMUTs, possibilitando o intercâmbio científico e cultural e a troca de experiências no mundo do trabalho;
- Ativar mecanismos efetivos para maior acompanhamento, controle e avaliação do desempenho das políticas públicas de trabalho

e renda, proporcionando o conhecimento da atuação de outros parceiros, atores sociais e agentes financeiros;

- Formular políticas específicas que contemplem o setor primário da economia, favorecendo a implementação de ações de pesquisa, qualificação, intermediação e geração de trabalho e renda no meio rural.

• ESTRATÉGIAS

As estratégias para a construção do Sistema Público de Emprego no Estado do Ceará impõem ao Conselho Estadual do Trabalho – CET uma grande responsabilidade no que se refere ao planejamento e controle das ações públicas de trabalho e renda. Isto significa dizer que o CET torna-se responsável pela formulação da política de emprego, através do estabelecimento de diretrizes, da eleição de ações prioritárias, da apreciação de projetos viáveis, do acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos, contribuindo para a transparência administrativa e para a visualização de novas direções para os programas. O Conselho Estadual do Trabalho é, portanto, a garantia de que ações serão debatidas e definidas de forma ampla, participativa, democrática e segura.

Enquanto instância descentralizada do Sistema Público de Emprego, o CET deve contribuir para a reorganização do sistema, aperfeiçoando a prática de suas políticas e melhorando as condições de emprego da população. Deve, então, implementar um modo de enfrentamento da questão do desemprego, fundamentado num relacionamento estável com a população, de modo que esta se torne a referência maior para as questões que envolvam políticas públicas de emprego no Estado.

Para que o papel do CET inclua essas dimensões, é necessário levar a efeito as determinações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, que estabelece diretrizes e princípios para a reorganização da política de emprego, dentre os quais destaca-se a elaboração deste Plano Plurianual' 1999/2002.

Os itens aqui contidos procuram fornecer uma visão facilitada do aspecto técnico do planejamento e organização das ações estratégicas do Plano de Trabalho em apreço. Espera-se que o conteúdo deste trabalho possa

contribuir para a implementação dos trabalhos do CET, favorecendo a concretização do Sistema Público de Emprego no Estado do Ceará.

A abrangência do Plano de Trabalho não deve se restringir apenas aos programas financiados com recursos do FAT. O Plano deve contemplar também outras ações e parcerias seja com o Governo, seja com a sociedade civil.