

CURSO INTRODUTÓRIO DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Estado e Sociedade

**Diogo Sampaio, Assistente Social e
Professor, mestre em Educação**

Controle Social

CONTROLE SOCIAL

- É realizado pelo cidadão a partir da sua vivência na comunidade, no trabalho, na escola, nas unidades públicas e privadas.
- É a forma organizada que ele tem de demandar os órgãos de governo para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

- É uma estratégia de gestão democrática sobre a “coisa pública”, ou seja, o que é de interesse de todos.
- O ordenamento jurídico brasileiro prevê a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações, ou seja, a participação conjunta de representantes governamentais e de segmentos da sociedade civil na tomada de decisões sobre a Política.

- Essa participação da população foi institucionalizada por meio dos **conselhos e das conferências** de políticas públicas previstos em lei.
- São **espaços de debate e de deliberação democrática** sobre as Políticas Públicas, e **contemplam diferentes interesses em constante disputa.**

- Essa participação se torna **fundamental** não só para a **qualidade das ações**, mas também para a **construção de autonomia e emancipação social**, especialmente dos usuários, beneficiários das ações.
- Participar, portanto, significa **acompanhar, propor, debater, decidir, articular**, exercer controle social nas diferentes instâncias e organizações.

- É um **poder legítimo** utilizado pela população para **fiscalizar** a ação dos governantes, **indicar soluções** e **criar planos e políticas** em todas as áreas de interesse social.
- O controle social pode ser entendido como a **participação do cidadão na gestão pública**, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública.

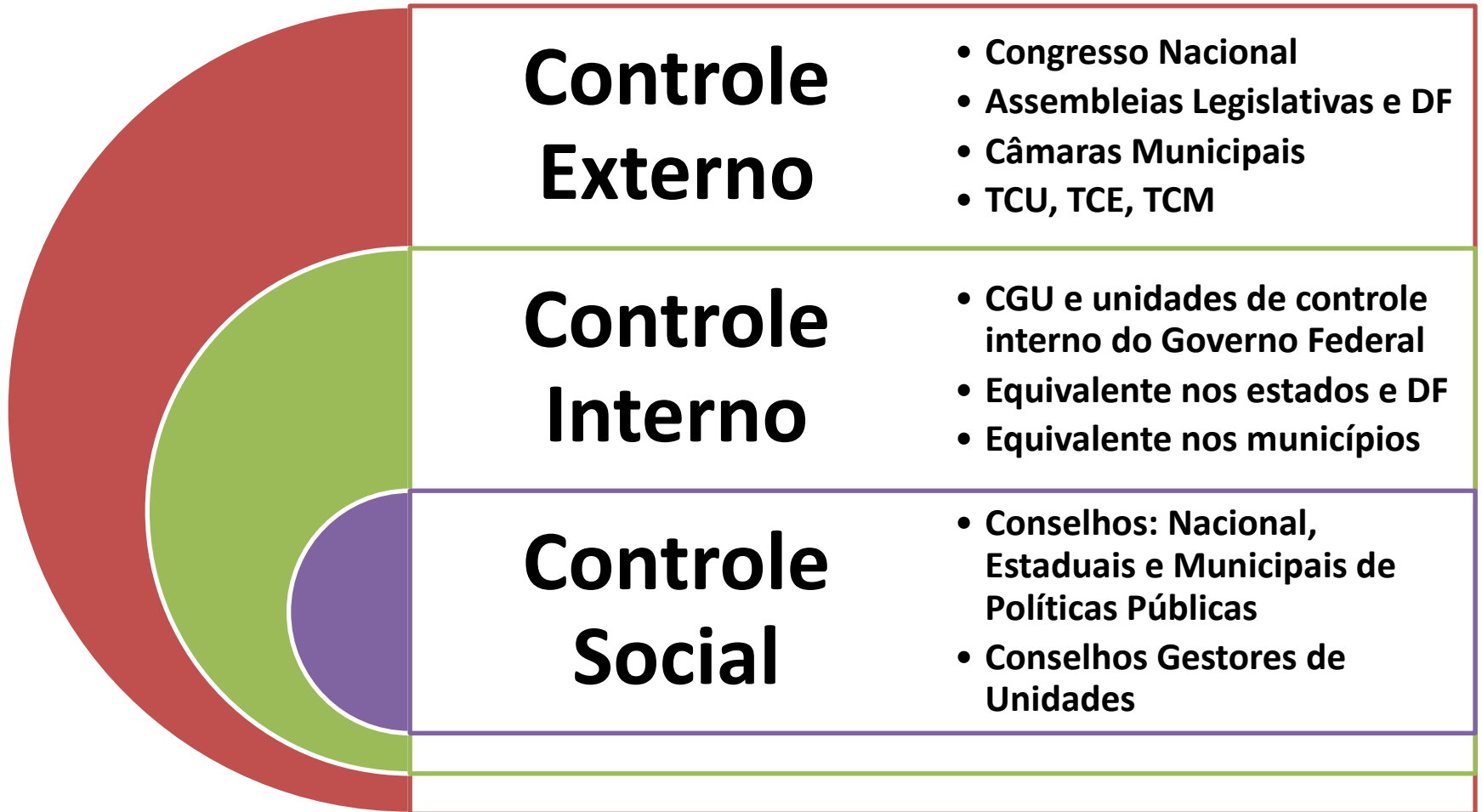
- Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.” (CGU, 2012)
- A sociedade passa a interagir com o Estado e participa ativamente da definição, elaboração e acompanhamento das prioridades e políticas a serem implementadas pelos entes administrativos

- A **complexidade** dos arcabouços político-sociais da máquina pública, e a própria **corrupção**, atualmente tão presente nos noticiários diários, **só ratifica a importância do envolvimento e participação dos cidadãos** no monitoramento das ações governamentais e controle dos gastos públicos.
- **Para os cidadãos exercerem de forma eficaz o controle social é importante que sejam mobilizados e recebam instruções** sobre como ser **inspetores dos gastos públicos**.

Como funciona o controle da administração pública, gestão de recursos e execução das ações no Brasil?

- **CONTROLE INTERNO**
- **CONTROLE EXTERNO**
- **CONTROLE SOCIAL**

CONTROLE NO BRASIL



O ESTADO

O QUE É ESTADO?

- **Organização política-jurídica de uma sociedade com a finalidade de realizar o bem público/comum, com governo próprio e território determinado.**

Elementos constitutivos do Estado

- **Povo**
- **Nação**
- **Território**
- **Governo**
- **Soberania**

Trajetória Histórica do Brasil (Estado e Sociedade)

Trajetória Histórica do Brasil (Estado e Sociedade)

BRASIL IMPÉRIO

- **Estado brasileiro com centralização política:**
 - **sociedade escravocrata**
 - **economia de base agrária**
 - **administração com poderosa burocracia**
 - **pouca autonomia e organização da sociedade civil**

- **História de Autoritarismo e absolutismo**
- **Brasil: Poder Moderador**
- **Tocqueville - *centralização político-administrativa é a principal causa do despotismo***

ESCRAVIDÃO NO BRASIL

- Determinou estrutura, relações econômicas, mundo do trabalho, e também o conjunto da sociedade brasileira, com implicações sobre as práticas sociais cotidianas, os valores, as hierarquias.

ESCRAVIDÃO NO BRASIL

- Ela marca toda a sociedade, cujos efeitos têm implicações no futuro, muito tempo após a própria Abolição.
- Uma sociedade baseada no trabalho escravo bloqueia toda e qualquer possibilidade de surgimento de uma nação com cidadãos livres e autônomos; impede relações entre Estado e sociedade fundadas na impessoalidade e no universalismo.

Contradição básica no Brasil

- **Elites políticas e econômicas:** discurso liberal moderno – pautado nas ideias de direitos, livre mercado, autonomia, igualdade perante a lei;
- **Estrutura social:** nega essas mesmas ideias e organiza-se com base no privilégio, no latifúndio, na violência, etc.

Contradição básica no Brasil

- *Um país moderno e liberal no campo ideológico, mas arcaico e pré-moderno nas suas relações sociais, baseadas na escravidão e na cultura do privilégio (SCHWARZ, 2005).*

- **Passamos a falar em descentralização:**
“Reduzir o poder ao seu legítimo papel, emancipar as nações da tutela dos governos, obra duradoura do século presente, é o que se chama descentralizar”. (BASTOS, 1996)

PATRIMONIALISMO

- **Sistema de regulação social que mantém a dominação, a manutenção do status quo.**
 - **Clientelismo**
 - **Assistencialismo**
 - **Coronelismo**
 - **Paternalismo**
 - **Corporativismo**

CLIENTELISMO

- **Relação entre o público e privado baseada na troca de favores.**
- **Os recursos públicos são direcionados para privilegiar uma determinada “clientela” a fim de obter apoio.**
- **Fundada em laços pessoais (familiares ou de amizade).**
- **Mantém influência, fidelismo, manipulação para fins pessoais (manipular é conduzir alguém a fins inconscientes).**

CORPORATIVISMO

- **Relação pautada pelo pertencimento profissional e econômico, buscando favores do Estado para determinados segmentos profissionais.**
- **Relação entre Estado-sociedade em que os interesses particulares prevalecem sobre os interesses gerais.**

- **CORONELISMO**

- Domínio econômico e social para a manipulação em causa própria ou de particulares. Poder do coronel que protege e concede serviços (Cabresto).

- **PATERNALISMO**

- Modalidade de autoritarismo, na qual uma pessoa exerce o poder sobre outra combinando decisões arbitrárias e inquestionáveis, com elementos sentimentais e concessões graciosas. É o benfeitor, bondade com repressão.

ASSISTENCIALISMO

- **Ação oportunista, descontinuada, sem compromisso com a regularidade.**
- **Reafirma o poder, não quer mudança, reproduz humilhação de quem é assistido.**
- **É o encantador, aquele que seduz. Se apresenta por troca de favores.**

- **Todos passam a ideia do bem, justamente, porque o bem não se discute, não se critica.**
- **Filantropia e solidariedade são valores importantes para a vida em sociedade.**
- **Todavia, a solidariedade perde o sentido se é empregada de maneira que reproduz as relações de dominação.**

- **O processo de Independência política não se deu a partir da sociedade civil organizada mas, foi conduzido exclusivamente por elites políticas que controlavam o aparelho do Estado, ou seja, sem participação popular.**
- **A história do Brasil é uma história sem povo, é a história dos seus grandes heróis e seus grandes feitos.**

Trajetória Histórica do Brasil (Estado e Sociedade)

BRASIL REPÚBLICA

- **Primeiramente, um regime oligárquico, sem compromisso com as demandas dos trabalhadores rurais e urbanos**
 - **concentração fundiária,**
 - **repressão violenta aos movimentos sociais,**
 - **perseguição de adversários políticos com violações de direitos,**
 - **coação de eleitores, fraudes na apuração de votos e no reconhecimento dos eleitos**

- ***Como consequência, indubitavelmente, sempre ocorreu o esvaziamento de qualquer conteúdo democrático na primeira metade do século XX, mesmo no período Republicano.***

- Modernização capitalista, mas, sem romper das práticas clientelistas e corporativistas.
- Busca por moralização das práticas políticas, com administração pública racional, mas, com dificuldades em sua efetivação.
- Clientelismo se adaptou facilmente à nova condição, mesmo com a industrialização.
- Continuidade da política intervencionista e centralizadora.

- Estado passa a reconhecer direitos sociais respondendo às lutas da classe trabalhadora, mas, sempre buscando regular, tutelar, disciplinar a classe trabalhadora.
- CIDADANIA REGULADA: poucos tinham acesso ao direitos sociais. Não era universal.
 - Direitos somente aos trabalhadores urbanos, e às categorias profissionais.
 - Não a todas as categorias, nem aos trabalhadores rurais.

- **Hierarquia entre os cidadãos: os reconhecidos pelo Estado e os excluídos do sistema de seguridade social.**
- **Carteira de trabalho, a certidão de nascimento cívico: acesso a direitos sociais pelos trabalhadores.**
- **As categorias profissionais não lutavam pela universalização, faziam pressão por ampliação de direitos para seu segmento.**

- **Por muito tempo no Brasil o trabalhador ficava com a seguridade e o pobre com a filantropia.**
- **Não havia o conjunto de políticas sociais estabelecido: ações pontuais, focadas, descontinuadas, de cunho clientelista e para manutenção da ordem estabelecida.**
- **Caridade e filantropia realizada por organizações da sociedade civil e posteriormente com o Estado ao buscar dar respostas às expressões da questão social.**

- **Grandes instituições** nacionais avançavam com alto grau de **racionalidade técnica**, mas, criavam **meios para não prestar contas** à sociedade de seus atos, ficavam à margem da fiscalização, com mecanismos para blindar a tecnoburocracia de controles externos.

- O Estado brasileiro passou a avançar para o **universalismo de procedimentos**, com base em **regras impessoais**, **em vez de privilegiar indivíduos ou grupos particulares**.
- Voltado ao interesse geral, com **regras pautadas pela racionalidade e eficiência** na organização da máquina pública
- Relações entre o público e o privado pautadas por **leis e normas gerais**, que podem ser aplicadas a todos os indivíduos, **sem distinção de grupos específicos**.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

- Baseia-se no Estado Social:
- Atribui ao Estado as funções de administração, justiça, a política macroeconômica, segurança, etc.
- Mas, também, a garantia dos serviços sociais, como saúde, previdência social, educação, habitação, assistência social, e outos, voltados ao interesse público.
- Contraditório ao Consenso de Washington

- O Brasil mantém **enorme dificuldade** em garantir um **padrão mínimo de qualidade** dos serviços públicos (Cidadão de Papel)
- É um país muito diferente daquele da Primeira República, mas, mantém:
 - **alto nível de desigualdade social;**
 - **práticas clientelistas e corporativistas.**
- Há um **sistema de trocas e barganhas**, oferecendo **benefícios aos aliados** em **detrimento do interesse público.**
- Tais práticas recaem sobre o “**presidencialismo de coalizão**” e suas consequências.

- Característica atual é o **NEOCLIENTELISMO** ou **NEOPATRIOMALISMO**:
 - *Desoneração fiscal, concessão de créditos e subsídios por parte dos bancos públicos para determinadas empresas, latifundiários e/ou segmentos econômicos.*
- Decisões tomadas **sem a devida transparência e debate** acerca dos benefícios públicos.
- Atendem **interesses particulares** do latifúndio e empresariado nacional e internacional

- O desafio é reorganizar o Estado para torná-lo mais eficiente e mais republicano.
- Melhorar a qualidade dos serviços para servirem ao bem público (não a interesses particulares ou corporativos).
- Às vezes o mau funcionamento dos órgãos públicos favorece o discurso liberal e conservador, que desqualifica tudo que se refere ao Estado e ao público.
- Em consequência, valoriza de forma acrítica os mecanismos de mercado. (privatização / redução de direitos e da ação do estado)

- Em nosso país, caracterizado por enormes desigualdades sociais e regionais, violência, pobreza, informalidade, desorganização dos espaços urbanos, etc., **o Estado tem uma tarefa civilizatória e democrática importantíssima**, que a dinâmica do **mercado e dos agentes privados é incapaz de realizar**.

- **Diante desses desafios, como operacionalizar a participação social dos brasileiros?**
- Tantas raízes opressoras e perversas, desde a formação do país, perpassando pela República, o Regime Militar e a Redemocratização com viés neoliberal.

REFLEXÕES SOBRE O ESTADO

ESTADO

- *Estado vem a ser o reino em que se expressaria a vontade universal, que seria construída a partir das vontades particulares da sociedade civil.*
(DURIGUETTO)
- **Na prática, o Estado responde aos anseios corporativos, interesses privados, da elite empresarial e agrária de nosso país, com a influência internacional.**

ESTADO

- **Os interesses da classe burguesa são impostos como universais pelo Estado, através do conjunto de aparelhos repressivos do Estado.**
- **Cabe à sociedade civil organizada buscar possibilidades para organizar e politizar suas demandas no espaço público.**

OLHAR SOBRE O ESTADO A PARTIR DA ECONOMIA POLÍTICA

LIBERALISMO
X
BEM-ESTAR SOCIAL

LIBERALISMO

- Liberdade **individual** para ir e vir, propriedade
- É no **mercado** que os homens se desenvolvem.
- Deve haver um **livre-mercado**. O mercado não deve sofrer intervenção do estado.
- Deve haver um **estado mínimo**. (proteção externa, regulador de conflitos, e obras públicas)
- (Adam Smith / Hayek)

- **Individualismo** (indivíduo e não a coletividade é sujeito de direitos)
- **O bem estar individual maximiza o bem estar coletivo** (cabe a cada um, não ao estado prover; e o sucesso e o fracasso)
- **Predomínio da liberdade e competitividade** (autonomia de cada sujeito).
- **Manutenção de um Estado mínimo** (deve assegurar somente a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado)

- **Naturalização da miséria** (a miséria advém da condição humana, da moral humana e não como resultante do acesso desigual à riqueza socialmente produzida)
- **Política Social deve ser paliativa** (Somente crianças, idosos e deficientes, pela dificuldade de acesso ao mercado de trabalho. A caridade privada é capaz de minorar a pobreza)
- **Políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício** (desestimula a busca por trabalho, gera acomodação e é um risco para o mercado).

Direitos Humanos

- O Liberalismo impulsionou a conquista por direitos:
 - Direitos civis (sec XVIII)
Vida, liberdade, pensamento, fé, propriedade, igualdade perante a lei, liberdade de imprensa
(Ação negativa do estado, não intervir)

Direitos Humanos

- Direitos políticos (sec XIX)

 - Votar e ser votado, associação, organização

- Direitos sociais (sec XX)

 - Ação positiva do estado (proteger)

Conflito de interesses

- **Classe trabalhadora** se reconheceu como **detentora de direitos** (contra a exploração)
- Para os liberais **só tinham direitos** os cidadãos que não vendiam a sua força de trabalho.
 - **Proprietários de terra**
 - **Donos dos meios de produção**
- Seleção natural...
- Todos os homens são iguais...

- ***“O Homem não possui o direito à subsistência quando o seu trabalho não a provê devidamente.” (Lux)***
- ***“O Estado não devia gastar recursos com os pobres, dependentes ou passivos, mas, vigiá-los e puni-los.” (Foucault)***

Ações do Estado

- Manter a **ordem social** e **punir a vagabundagem**
- Minimizar a pobreza com **caridade privada e filantropia**
- **(Repressão)**
- O pobre devia **aceitar qualquer trabalho**, nem negociar remuneração. (resquício de escravidão).
- Trabalho oferecido (forçado) para pobres capazes. Era proibida a mendicância.
- Pobres sujeitos a um **capitalismo sem lei**.

- O **pobre deveria trabalhar** para justificar a assistência recebida
- Havia pobres merecedores e não merecedores
- A ajuda com o **trabalho forçado acabou**.
- Mas, quando acabou, **começou a pobreza**
- Pessoas jogadas à sorte, livres, mas, desprotegidas.

Respostas ao Liberalismo

- Na Revolução Russa o Liberalismo foi questionado. Antes, Marx, se contrapôs ao capitalismo
- Crescem os Movimentos Sociais e lutam pela conquista de direitos.

Mobilizações da classe trabalhadora

- Movimentos Sociais,
- Movimentos de classes
- Revoltas contra a exploração
- Destruição de máquinas
- Organização sindical, greves
- Partidos operários reformistas e socialistas

- **Se não houve a transformação radical, apontou para a criação do *welfare state*.**

Alternativa capitalista

- Keynes surge em defesa do **capitalismo**, mas, **com proteção social** (keynesianismo)
 - Eficiência econômica
 - Justiça social
 - Liberdade individual

(Estado interventivo-protetivo)
- **Intervenção estatal para que as condições de acumulação capitalista sejam restabelecidas.**

Mudanças na relação do Estado com o cidadão no *Welfare State*

- a) Interesse estatal vai além da manutenção da ordem (preocupação com atendimento a necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores)
- b) Seguros sociais reconhecidos por lei com direitos e deveres (idade, doença e desemprego)
- c) Concessão da proteção social deixa de ser barreira para a participação política, os direitos sociais agora compreendidos como direitos de cidadania
- d) Ampliação do investimento público nas políticas sociais

- O *Welfare State* é o Estado Social implementador de políticas sociais baseado em direitos sociais **universais**, **igualitários** e **solidários**.
- Buscam promover a **igualdade de acesso** a bens socialmente produzidos, a fim de **restaurar o equilíbrio** para a coesão social.
- Responsável pela garantia de um **padrão mínimo de vida** para todos os cidadãos como direito social.

Welfare State

- Estado Interventor
- Forte presença no tecido social
- Redistribuidor
- Protetivo
- Políticas universais, igualitárias
- Com sistemas de proteção social.

Experiências de *welfare state*

- **Benefícios mínimos**, sem estimular a substituição ao trabalho
- Ações subsidiárias de **seguro social** (estado atuando quando a família não consegue suprir as necessidades)
- Desmercadorização dos direitos sociais (trabalho, renda). O estado deve assumir e **socializar os custos das famílias**.
- **Garantia da renda mínima**, independente do trabalho ou da propriedade
- Restringir a insegurança, **fortalecendo as pessoas**
- **Oferta de serviços sociais** a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe social

Função do Estado?

- Hobsbawm chama de “a era de ouro do Capitalismo”, com estabilização política e econômica, regenerando forças do crescimento econômico.

Surgimento da Política Social

- Resposta do Estado às múltiplas expressões da questão social.
- A Política Social surge como resultado das relações complexas e contraditórias entre Estado e Sociedade Civil nos conflitos e lutas de classes, que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo.

Políticas Sociais

ESTADO LIBERAL

- Residuais
- Fragmentadas
- Seletivas
- Lógica do mercado
- Pautada na filantropia

ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL

- Investimento orçamentário
- Continuadas, Sistemáticas
- Universais
- Responsabilidade Estatal
- Lógica do Direito e proteção social

Políticas sociais: concessão ou conquista?

- Ações para acomodar as tensões e contradições e legitimar o sistema capitalista; Reproduzir a força de trabalho e manter a ordem estabelecida e a acumulação?
- Classe trabalhadora que luta historicamente por direitos sociais e tem uma resposta estatal aos seus anseios, fortalecendo e emancipando as pessoas, garantindo direitos?

Crise do *Welfare State* (possíveis motivos)

- Crise financeira: limite da capacidade do estado de financiamento das políticas sociais
- Movimento sindical lutando cada vez por mais demandas
- Ampliação da estrutura etária da população;
- A transnacionalização da economia X Estado nacional forte.

Ofensiva neoliberal e a desregulamentação de direitos

- Década de 70
- Diminuição das taxas de lucros
- Alta da inflação
- Ruindo o estado de bem estar social
- Disseminada a ideia de que o estado é ineficiente e está falido, saturado e o Mercado é o redentor.
- Poucos recursos para atender demandas tão crescentes.
- Pessoas acomodadas queriam viver às custas do sistema.

Neoliberalismo

- Retomada do livre mercado no atual contexto do capitalismo monopolista avançado.
- Investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições (sem protecionismo)
- Redução dos gastos públicos (Estado mínimo)
- Privatização das estatais
- Disciplina fiscal e Reforma tributária (livre fluxo de produtos e capital)
- Desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas)

Neoliberalismo - consequências

- Modernização, mas, com arestas sociais intransponíveis
- Terceirizações
- Estímulo a contratos temporários
- Subemprego, informalidade
- Tecnologia a serviço do capital
- Desemprego estrutural (exército de reserva)
- Enfraquecimento dos movimentos sociais
- Cidadãos desprotegidos. Acentuação da pobreza

As Políticas Sociais no estado neoliberal

- Retomada do mercado
- Incentivo à ação da sociedade civil na responsabilidade das políticas sociais.
- Sai do direito formal. Retomada da filantropia (solidariedade, ONG's)
- Direito social entendido ser concessão (ñ direito)
- Necessidade de desonerar o estado
- Desresponsabilização do estado
- Políticas Públicas focalizadas
- Pensar global, agir local X Totalidade

**Chegamos às políticas
sociais na atualidade e
a necessidade de
Controle Social**