

POLÍTICA SOCIAL E CULTURA POLÍTICA

Maria de Fátima Cabral Marques Gomes¹

Resumo - Este estudo tem como objetivo discutir as origens Intelectuais e políticas da concepção de política social que se tomou dominante nos anos 30 na sociedade brasileira, ressaltando-lhes os limites em relação à universalização de direitos.

Palavras-Chave - Política Social, Cultura Política e Estado.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discutir as origens intelectuais e políticas da concepção de política social que se tomou dominante nos anos 30 na sociedade brasileira, ressaltando-lhes os limites em relação à universalização de direitos. Entende-se que alguns pontos, visões e concepções presentes em nossa cultura política do início do século XX, que se desdobraram no modelo de proteção social elaborado após a Revolução de 30, estão relacionados com a problemática do sistema atual e são criticados até hoje. Parte-se, portanto, da percepção de que a estruturação da política social no Brasil foi influenciada pela nossa cultura política e que, malgrado o processo de redemocratização vivido pela sociedade brasileira a partir dos anos 80 e a universalização dos direitos sociais contemplados na Constituição de 88, as mudanças verificadas no caso brasileiro ainda reproduzem as estruturas tradicionais do país, marcadas pelo autoritarismo e pelo elitismo. Estes elementos compõem nas decisões relativas à escolha dos grupos a serem mais penalizados pelas reformas de viés neoliberal adotadas pelo Estado brasileiro, os quais restringem os direitos sociais e passam a implementar políticas sociais focalizadas, seletivas e segmentadas.

Inicialmente destacam-se alguns elementos de nossa cultura política presentes na política social, e, em seguida, recuperam-se autores clássicos que discutem nossa formação social, sendo elegidos alguns conceitos que nos permitem entender as raízes históricas das práticas do aparelho do Estado e suas relações com os atores sociais que influenciaram a formulação de nossa política social. Finalmente, são tecidas algumas considerações a título de conclusão.

¹ Doutora em Serviço Social. Professora na Escola de Serviço Social/UFRJ.

Espera-se que nossa reflexão, realizada a partir de uma análise histórica, possa fornecer elementos que possibilitem vislumbrar alternativas para pensar de maneira mais profunda o futuro com vistas a redesenhar um outro tipo de Estado de Bem-Estar Social² que reabilite a cidadania.

CULTURA POLÍTICA E O MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A Revolução de 1930 tem sido considerada consensualmente um marco na trajetória histórica da nossa política social. Sem nos contrapor a essa posição - referendada pelos nossos melhores cientistas sociais³ - pretende-se destacar os elementos da cultura política brasileira que impregnaram nosso modelo de proteção social. Esses elementos se revelam no que diz respeito a um padrão de intervenção do Estado na área social, às condições e modalidades em que ele é pensado como órgão vital de elaboração e execução da política social e aos complexos mecanismos de inclusão e exclusão tecidos em torno dele.

Assim, nosso modelo de proteção social tem sido questionado por uma série de traços que o configura como paternalista, clientelista, excluindo a participação da população nos processos de tomada de decisão, os quais restringem, na prática, os direitos de cidadania.

Essa restrição se expressa no modelo de proteção social delineado em 1930, através da concepção de cidadania presente nas medidas sociais pouco inclusivas, contidas na política social getulista. Essa contempla “todos os membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações definidas por lei”, configurando o que SANTOS (1987, p. 68), denomina de *cidadania regulada*.

Nesse contexto, o Estado, que deveria ser o guardião da esfera pública⁴ coloca-se, formalmente, na posição de benfeitor, ao mesmo tempo em que se deixa permear, de forma muito desigual, por interesses particularistas. A citação abaixo resume bem essa evolução e, ainda que longa, merece registro.

² A literatura aponta um extenso debate em torno da existência de um Estado de Bem-Estar no Brasil. Segundo Oliveira (1984), “O Estado do Bem Estar soa no Brasil como um palavrão. Na verdade isso aqui mais se parece com o Estado do Mal-Estar do que qualquer coisa parecida com o Estado do Bem- Estar” p.11.

³ Entre os autores que demarcam este período estão SANTOS, W.G. – “Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da crise Institucional Latino-Americana”. p. 110-118 e DRAIBE. S. & AURELIANO, L. – “A Especificidade do Welfare State Brasileiro”. p.86-77.

⁴ Sobre a relação Welfare State e esfera pública ver VIANNA. Maria Lúcia Teixeira Werneck. “Nem Leviatã Nem Moinho Diabólico: Notas para Pensar a Crise (e as perspectivas, sobretudo) da Política Social”. Rio de Janeiro. UFRJ/IEI, 1990; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. “Benefícios Privados, Vícios Públicos: Considerações sobre o Liberalismo à Brasileira”. Rio de Janeiro. UFRJ/IEI. 1991.

A política social brasileira, no período anterior ao regime militar continha uma série de vícios oriundos de uma prática elitista e populista de intervenção estatal. Trata-se de um padrão de inclusão seletiva de grupos sociais estratégicos e mobilizados, caracterizado pela predominância dos mecanismos de cooptação. A incorporação social e política das classes desprivilegiadas se fazia através do Estado (...)

A integração populista pode, também, favorecer a privatização das políticas sociais, mas não é essa sua principal característica. O que a distingue é esse misto de concessão e coerção, satisfação e controle, integração e manipulação (...)

O regime militar não rompeu com essa visão do direito social como privilégio (...). À integração seletiva, política e social, sucederam-se a exclusão em princípio e a reintegração burocratizada.. Esse novo padrão caracteriza-se pela ausência quase total de “pressões de baixo”, pela absoluta centralização decisória, pela fragmentação do aparelho de Estado em inúmeros segmentos com forte autonomia e por uma acentuada tendência à privatização das políticas (ABRANCHES, 1986, p. 52).

Historicamente, o poder centraliza-se neste tipo de Estado, facilitando a cooptação e a corrupção no que diz respeito aos benefícios sociais a serem oferecidos à população. Hoje, grande parte da população brasileira vive à margem do Estado de Bem-Estar social (se é que assim pode ser denominado), instituído pela Constituição de 1988, apesar de já terem sido assegurados os direitos sociais em nível legal. Nossa carta constitucional elaborada na contramão do neoliberalismo tem sido sistematicamente descumprida.

Na conjuntura atual, a partir da orientação neoliberal adotada pelo Estado, os espaços de participação democrática tendem a ser reduzidos e são permeados por um forte viés autoritário. A Reforma do Estado implementada a partir dos anos 90 caminha no sentido da desregulamentação da economia e de diminuição do seu papel interventor, incidindo diretamente na redução dos direitos sociais e trabalhistas, além de apontar para a construção de políticas sociais públicas seletivas, focalizadas e ainda mais segmentadas. O Programa Comunidade Solidária, por exemplo, coloca-se como a expressão da fragmentação da política assistencial, contrapondo-se aos preceitos de ampliação dos direitos sociais e ao princípio da universalização que marcaram a Constituição de 1988 e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Caracterizado por ações seletivas e focalizadas, representa um retorno a antigas práticas assistencialistas e patrimoniais que desconsideram a

participação popular⁵ (SILVA e SILVA et al. 2001). Nesse contexto, o traço paternalista de nossa política social, conforme adverte BEHRING (1998), é reforçado, já que esta não se coloca como direito social. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado cada vez mais privatizado na medida em que vai colocar-se como “mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital” (NETTO, 1993).

O paternalismo, o clientelismo⁶, a falta de participação da população, a corrupção e a cooptação, já apontados, são manifestações da privatização do Estado por setores das classes dominantes. Esta perversa utilização do Estado encontra apoio em representações ao nível das ideias, quase seculares, que precisam ser exaustivamente discutidas para que possam ser superadas.

De fato, nossa política social, na medida em que, concebida pelas elites políticas do país, for manipulada ao sabor de seus interesses políticos e econômicos, há de ser simultaneamente explorada como mecanismo de viabilização de direitos e de obtenção de privilégios desde o seu processo de formulação. Assim, a política social não se constituiu, inicialmente, nem como relação contratual entre partes “iguais”⁷ nem como contrapartida dos direitos de cidadania, pois a inclusividade das medidas propostas era restrita a determinados grupos da sociedade⁸. Isto demonstra, a nosso ver, o quanto o Estado se mostrou incapaz de incorporar generalizadamente os interesses da população e, pois, o quanto tem-se mantido privado, oligarquizado, apropriado privilegiadamente tanto por frações da classe dominante, como frações da classe trabalhadora, “feudalizada”. Enfim, mesmo quando se trata da realização da política social.

ABRANCHES (1986), ao discutir as singularidades do modelo latino-americano do Welfare State, oferece alguns elementos importantes para o entendimento dessa questão. O autor parte do pressuposto de que a participação política das classes trabalhadoras na América Latina se

⁵ O conselho de notáveis - o conselho Nacional da comunidade Solidária - composto por indicação pessoal do presidente da República, cuja escolha, na maioria dos casos, recai sobre pessoas, que não participam do cotidiano dos segmentos mais pobres da população, substitui a representação das diferentes forças sociais, conforme (SILVA F SILVA et al. 200 p. 86).

⁶ Sobre a problemática do clientelismo na política social, ver VIANNA, Maria Lúcia Werneck. 'A Máquina de Fazer Política'. Revista Presença, n 11. jan 88, Rio de Janeiro.

⁷ O que teria acontecido no início do século em vários países europeus quando seguros sociais obrigatórios são instituídos. Ver FLORA, P. & HEIDENHEIMER. A. The development of Welfare State in Europe and America. London. Transaction Books, 1982.

⁸ Estamos considerando como início das políticas sociais no Brasil o momento que a literatura pertinente consagrou, ou seja: o período pós 30 em que a legislação social é produzida. Contudo, o argumento se aplica perfeitamente às medidas anteriores, como à Lei de Acidentes de Trabalho de 1919 e à Lei Elói Chaves, que criou as CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) para os ferroviários em 1923, numa clara “avant-première” do que seria o sistema previdenciário montado depois de Vargas. Sobre o ponto, o trabalho clássico é o de SANTOS. W. G. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro. Campus. 1979.

institucionalizou em contextos de regimes mais ou menos autoritários, onde se observa a repressão às demandas e práticas de cooptação política. Cooptação, no trabalho de Abranches, é um conceito central que permite entender as relações que se estabelecem entre o Estado e as classes subalternas na América Latina e, especialmente, a forma de incorporação controlada e não autônoma das classes trabalhadoras ao sistema econômico, cuja modernização é marcada pela exclusão social e pelo elitismo político. Nesse contexto, as políticas sociais são instituídas de cima para baixo, consolidadas via de regra em regimes ditatoriais, instrumentalizadas para incorporar seletivamente a classe trabalhadora à ordem capitalista. Assim, prescinde-se de uma estrutura partidária para viabilizar a participação política, o que foi indispensável em todos os processos de integração conhecidos.

Para ABRANCHES (1986) a política social que deriva da cooptação faz parte do processo de modernização conservadora que se realiza via privatização da lógica estatal. Ao demonstrar as particularidades do sistema latino americano, esse autor aponta os problemas que decorrem de uma política social que se estabelece sem a constituição prévia de uma esfera pública inclusiva, separada do mundo privado, que garanta a primazia de regras universais sobre o particularismo do poder oligárquico ou das frações da classe dominante.

O estudo de ABRANCHES (1986) é ainda fundamental para perceber-se como se relacionam alguns elementos da nossa cultura política, tais como o autoritarismo e o elitismo historicamente presentes nas relações de cooptação que caracterizaram a institucionalização da política social no Brasil. Desse modo, aponta a relevância de investigações sobre as origens intelectuais e políticas de uma concepção que se tornou dominante, justificando, assim, o propósito do presente trabalho. O desvendamento que se propõe a fazer das ideias que permearam a concepção de política social, que se forjada na Velha República, tem a ver exatamente com esse entendimento, qual seja: o de que fortes elementos daquela cultura política possuem raízes antigas e profundas. Vale dizer, a despeito da ruptura representada pela revolução de 1930 e do projeto então vencedor em termos de política social ter se apresentado como inovação institucional, muitos de seus traços resultaram de concepções formuladas anteriormente. No pensamento político, nos primeiros anos da República, vamos encontrar, sem dúvida, alguns fundamentos da cultura política que contaminou a modernização conservadora e que podem, ao menos em parte, ser responsabilizados pela singularidade do modelo de proteção social no Brasil.

ESTADO E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL

Os elementos da cultura política brasileira que comparecem em nossa política social, acima apontados, são gestados no interior de um Estado de natureza patrimonialista (FAORO, 1996). No sistema patrimonial, segundo WEBER (1979), variante da dominação tradicional, a característica mais importante é a apropriação do poder, pelo senhor, como patrimônio pessoal, sendo o poder político exercido não como instância pública, mas como parte do patrimônio pessoal do detentor do poder. Dessa forma, o monopólio privado do mando, presente no sistema patrimonial no caso brasileiro, é originário do domínio territorial rural colonial, tendo atravessado o Império e se cristalizado com o coronelismo que marcou a Primeira República, subsistindo como arquétipo da política contemporânea, através das práticas clientelistas e de patronagem⁹.

O coronelismo é uma forma de dominação que se realiza basicamente através da opressão/violência aliada a favores e benefícios. NUNES LEAL (1975) concebe o coronelismo como um sistema ou estrutura pelas quais as relações de poder se desenvolviam na Primeira República, a partir do Município. O cerne do seu conceito está no compromisso que resulta num sistema de reciprocidade em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais e, de outro, o Estado que dispõe do erário, dos empregos e favores e da força da polícia. Para o autor esse sistema começou a entrar em desagregação a partir da urbanização, da industrialização que fez com que as atividades urbanas predominassem sobre as rurais.¹⁰

BOISSEVAIN (1977) relaciona a emergência da patronagem à fragilidade e penetração do moderno Estado-Nação. O mediador representa uma forma de relacionamento entre comunidade/nação característica das primeiras fases do desenvolvimento do Estado-Nação, forma esta que normalmente desaparece à medida que o processo de interpenetração da sociedade avança. Assim, a patronagem apresenta-se de forma variada em diferentes sociedades com mecanismos internos e formas que são modificadas historicamente.

No contexto do Estado patrimonial a prerrogativa do mando é legitimada por características de ordem particular e pessoal. Na organização patrimonial a orientação se realiza de cima para baixo, de forma que a política submete e define a conduta da sociedade. A forma de dominação patrimonial

⁹ Victor Nunes Leal no artigo “Coronelismo e o Coronelismo de cada um” Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. vol. 23. No. 1, 1980, admite que ao tempo que escreveu o clássico “Coronelismo, Enxada e voto” “não se supunha que este sistema pudesse resistir tão tenazmente aos fatores sociais que o vêm solapando desde o fim da Primeira República” p 11.

¹⁰ Elisa Reis (1988) tomando como referência o clássico de Nunes Leal no estudo que realiza sobre mudança e continuidade na política rural brasileira afirma que a burocracia estatal dos programas de governo substituiu os antigos coronéis nas regionais por ela estudadas.

materializada pelo monopólio privado do mando exige, de um lado, um provedor forte que tem o poder de proteger, conceder favores e amparar e, de outro lado, uma população que se submete a essa relação em troca de benefícios e concessões atribuídas arbitrariamente. Portanto trata-se de uma relação assimétrica entre uma pessoa (patrão) que provê diretamente proteção e assistência ou influencia quem pode prover esses serviços para pessoas (clientes) que dependem dele para garantir tal assistência (BOISSEVAIN, 1977). Os clientes em retomo oferecem lealdade e apoio quando requisitados.

BOISSEVAIN (1977) ao estudar o fenômeno do clientelismo destaca três modalidades: patrão/cliente, patrão-mediador/cliente e mediador organizacional/cliente. A primeira modalidade, configurada como diádica, realiza-se sem intermediação e se caracteriza por ser uma relação de lealdade, duradoura, pessoal e moral. A segunda modalidade consiste numa relação de dependência em que o patrão-mediador usa sua influência para facilitar o acesso a bens e serviços numa estrutura governamental cada vez mais complexa. Nesta modalidade a relação não é exclusiva, uma vez que o cliente busca vários mediadores-patrões para intervir a seu favor em suas diferentes necessidades. Em contrapartida, o cliente fica propenso a barganhar seu voto e a prestar pequenos serviços. Mas porque a relação é instável e pragmática apresenta pouco conteúdo moral. A terceira modalidade é a relação entre uma pessoa e seu parlamentar ou o representante do sindicato, por exemplo. O mediador organizacional e o cliente são membros do mesmo grupo e por isto compartilham uma lealdade grupal e uma expectativa de suporte mútuo. Há uma certa formalização no sentido de que a relação se dá num contexto de direitos e deveres. O mediador organizacional representa os interesses de seu cliente/companheiro perante os administradores públicos. Ele o faz não como um amigo, mas sobretudo como um representante. Se porventura não obtiver sucesso, o mediador organizacional pode mobilizar forças e pressionar os administradores públicos através de partidos políticos ou sindicatos. O mediador organizacional não necessita manter relações com tais administradores públicos da mesma natureza que o mediador-patrão. De fato, a mediação organizacional tem se tornado a mais predominante modalidade de relação com autoridades governamentais, expressa no moderno clientelismo urbano.

Na tipologia de clientelismo acima descrita observa-se uma crescente complexidade na relação, na medida em que apresenta uma evolução do plano pessoal para o representativo, acompanhando o desenvolvimento de formações sociais específicas.

Deve-se registrar que além de clientelismo a modalidade de relação mediador organizacional/cliente expressa um viés de corporativismo, advindo do conjunto de interesses compartilhados pelos membros de determinadas organizações ou grupos.

A relação clientelista choca-se com os princípios universalistas em que se baseia o exercício da cidadania, regulada em função de uma hierarquia de prestígio e poder. O impacto desse tipo de participação somente reforça os princípios de desigualdade presentes na ordem social. Baseando-se na tática de cooptação de lideranças a máquina política desencadeia efeitos inibidores da ação coletiva organizada. Esta prática distorcida de participação política é permeada por relações pessoais de lealdade a um determinado político e não por sentimentos comuns de identidade pessoal. Desta forma, criam-se condições pouco propícias à formação de grupos de interesse organizados de forma autônoma.

As práticas clientelistas que reforçam o paternalismo do Estado e barram o caminho para a democracia estão presentes em nossa cultura política e são reproduzidas em nosso modelo de proteção social. Nessa cultura o problema da democratização não é relevante, o que acarreta a postulação do enfrentamento da questão social por vias autoritárias. Ao não se refutar a natureza privada do Estado, como arena privilegiada de alguns grupos, se inviabiliza a prática democrática, condenando-se eventuais propostas de mudanças ao reiteramento deste círculo vicioso. Pois, segundo O'DONNELL (1987), em uma democracia é necessário haver uma nítida distinção entre o que é público e o que é privado para orientar, de um lado, a prática dos governantes e, do outro, a cobrança da população. A falta desta distinção leva ao arbítrio, à corrupção, ao paternalismo, ao empreguismo e ao clientelismo.

A configuração tipicamente patrimonial do Estado brasileiro, onde a separação nítida entre o público e o privado nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão faz parte da herança política portuguesa.

Essa tradição patrimonial de mando pessoal está estreitamente relacionada com a política do favor e as massas pobres, tradicionalmente privadas do usufruto de seus direitos, integram-se completamente a esta política: seu acesso à qualquer tipo de proteção social passa, via de regra, pelo viés do favorecimento.

SCHWARZ (1973) identificou esse favor como um mecanismo presente nas relações sociais de produção e nas relações sociais em geral, desde o período agro-exportador no Brasil, quando se destacavam como principais classes sociais os latifundiários, os foreiros e os escravos. O favor era um mecanismo que regulava as relações entre foreiros e latifundiários. O foreiro por não ser proprietário nem escravo, dependia do favor direto ou indireto do latifundiário para ter acesso à vida social. O favor, também conhecido como “jeitinho”, vai orientar o relacionamento entre essas duas classes sociais. Posteriormente, o favor se universalizou em nossa sociedade e tornou-se parte da cultura nacional, talvez porque a dominação neste caso seja

mais dissimulada do que na relação escravista (a outra relação da Colônia). A violência, que sempre reinou na esfera da produção, se reproduz de forma simbólica através do favor. Em termos políticos, fazer uso do favor implica na aceitação, por parte da população, de que não possui direitos, implica em delegar poder, em não exercer seu próprio poder.

O favor é um elemento constitutivo das relações de poder na sociedade brasileira que reforça a privatização do Estado. Despolitizando a sociedade civil, retira dela - sobretudo de seus setores subalternos - a capacidade de vocalizar interesses, reiterando hierarquias e legitimando a apropriação do espaço público por grupos privilegiados. “A política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado”. (MARTINS, 1994:20)

A realidade brasileira que compreende, de um lado, o poder concentrado nas mãos das elites políticas nos grandes centros urbanos e do coronelismo e oligarquias regionais no meio rural, e, do outro lado, urna população desprovida de poder e cujos direitos não são assegurados, condiciona historicamente a natureza do Estado brasileiro repercutindo diretamente na política social.

Malgrado os esforços verificados na Constituição de 1988, a partir das lutas empreendidas pelas classes dominadas no sentido de democratizar o poder político através de mecanismos como a descentralização, o poder, que permanece centralizado no Estado e capturado historicamente pelas elites políticas, coronéis e oligarquias regionais, encontra-se distante da população, separado da sociedade civil, restrito apenas a uma sociedade política limitada. Na ausência de mecanismos de participação ampliada, as demandas da população, quando atendidas, o são de forma paternalista, isto é, o que deveria ser objeto de negociação, passa a ser oferecido por intermédio do favor. Paternalismo e clientelismo aparecem como modelo efetivo de aproximação entre Estado e sociedade civil.

Considerado pelos grupos dominantes como extensão do seu domínio privado, o Estado, no Brasil, não se constituiu como esfera pública inclusiva e não conheceu regras formais que pudessem ser aplicadas igualmente a todos os interesses em disputa. Neste sentido, “a sociedade está dominada pelo Estado e foi transformada em instrumento do Estado. E Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas, como as do clientelismo e da dominação tradicional de base patrimonial, do oligarquismo” (MARTINS, 1994, p. 13).

Os indícios de que se fazia necessária uma ação estatal de novo tipo voltada para a questão social no Brasil apareciam na Primeira República no contexto de uma sociedade não democrática, que se utilizava do Estado de maneira arbitrária, paternalista e clientelista, de forma, em suma, privada.

Nesse contexto, a questão social se impunha sem que a questão democrática estivesse resolvida, Esse é um dos fatores relevantes na configuração da nossa política social.

É importante ressaltar, no entanto, que, por conta do processo de industrialização que se realizou principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, ainda na Primeira República, observou-se uma outra dinâmica política que procurou reformular essa situação, organizada a partir do conflito capital/trabalho. Nessa dinâmica do setor urbano industrial brasileiro, a participação e a organização da classe operária se ampliaram, bem como foram gestadas novas entidades coletivas. Foi nessa dinâmica que se formaram os partidos operários.

Assim, os espaços de participação política foram se ampliando com a expansão econômica verificada, sobretudo, com o rápido crescimento industrial verificado a partir da Primeira República. Nos diferentes processos de democratização vivenciados pela sociedade brasileira colocam-se possibilidades para a formulação de uma política social mais inclusiva, regidas pelos princípios universais dos direitos e da cidadania. A carta constitucional de 88 revela a preocupação com a formalização de espaços público na perspectiva de democratização do país. Esses espaços têm como desafio a superação de elementos autoritários que permanecem na nossa cultura política agora reeditados no projeto neoliberal no Brasil que desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O padrão de intervenção estatal expresso na cultura política brasileira marcou o modelo de proteção social, caracterizado pelo autoritarismo, estabelecido em 1930 sem a participação popular em um contexto ditatorial. Nesse modelo, os grupos sociais estratégicos são incorporados de forma controlada pelo Estado que, através de medidas sociais, tenta garantir o apoio desses segmentos.

O paternalismo autoritário presente na nossa cultura política sai vitorioso no momento da configuração da política social no início do século: isso se revela nas medidas de caráter social pouco inclusivas implementadas pelo Estado getulista de forma antidemocrática.

A despeito dos processos de democratização, verificados na sociedade brasileira ao longo do século XX, e que culminaram na universalização de direitos consagrados na Constituição de 1988, constata-se de forma recorrente um comportamento não democrático das elites políticas

que continuam seguindo estratégias patrimonialistas, sobretudo no que diz respeito a nossa política social.

A grande dificuldade na construção de práticas democráticas encontra-se no fato de que elas esbarram nessa cultura política autoritária. Para AVRITZER (1995), a persistência de uma cultura política que se mantém ao longo dos anos sugere a democratização como um processo mais longo de transformação da cultura política e das relações Estado/sociedade. Esse autor entende que o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se relaciona também às práticas do aparelho do Estado e as suas relações com os atores sociais.

Em uma sociedade que manifesta no plano político relações políticas atrasadas calcadas no favor e no privilégio, na arbitrariedade, que caracterizam a história de nossa formação social a concepção de cidadania, é necessariamente precária.

A herança paternalista autoritária permanece até os dias de hoje. O clientelismo, o paternalismo, a falta de participação da população continuam sendo apontados, por ABRANCHES (1986) e outros estudiosos do assunto, como características do nosso modelo de proteção social. E o debate continua sem que se tenham dado passos efetivos no sentido de corrigir essas distorções do nosso modelo de proteção social.

Summary: This paper aims at discussing the intellectual and political origins of the conception of social policy that has become dominant in the thirties in the Brazilian society, focusing on its limits towards the universalization of rights.

Key Words - Social Policy, Political Culture, State.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. "The Politics of Social Welfare Development in Latin America". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982. (Série Estudos n. 8).

AVRITZER, L. "Cultura Política, Atores sociais e Democratização" — uma crítica às teorias da transição para a democracia. RBCS 28 de junho de 1995.

BEHRING, E. R. Política social no capitalismo tardio. São Paulo, Cortez, 1998.

BOISSEVAIN, Jeremy. "When the saints go marching out: reflections on the decline of patronage in Malta". In Gellner, E. & Waterbury, J. Patrons and Clientes: London. Duckworth, Center for Mediterranean Studies of American Universities Field Staff, 1987.

CARVALHO, J.M. Os Bestializados - o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras. 1987.

DRAIBE, S. & AURELIANO, L. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. Economia e Desenvolvimento. Brasília, CEPAL, n. 3, 1989.

FREYRE, G. Casa Grande & Senzala. Rio de Janeiro: José Olímpio.

FAORO, R Os Donos do Poder, 8. ed. , São Paulo: Ed. Globo, v.1/2, 1989.

GOMES, M. F. C.M. Estado e Política Social: A Elaboração do Pensamento Brasileiro na Primeira República". Tese de Doutorado em Serviço Social - PUC-SP.1994.

HOLANDA. S. B. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1956. LEAL, V. N. Coronelismo, Enxada e Voto, 2. cd., São Paulo. Alfa-Ômega. 1975.

_____. "O Coronelismo e o Coronelismo de cada um" Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 1980

MARTINS. J. S. O Poder do Atraso - ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo, Hucitec. 1994.

NETTO, J. P Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo, Cortez. 1993.

O'DONNELL, G. Transição Democrática e Políticas Sociais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 21. n. 4 . out/dez.1987.

OLIVEIRA, F. A crise da teoria econômica. Cadernos PUC. São Paulo, Cortez Educ,n. 18.

QUEIROZ, M. 1. P. (1977) O Coronelismo numa Interpretação Sociológica. Fausto, Bons org. In: História Geral da Civilização Brasileira, São Paulo:DIFEL, v. 3. 1977.

REIS, E.P. Mudança e Continuidade na Política Rural Brasileira. Dados. Rio de Janeiro, v.31, n. 2, 1988.

SANTOS. W. G Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Carnpus. 1987.

_____. (1988). Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana". Rio de Janeiro. Novos Estudos - CEBRAP, n. 20, março.

SCHWARZ, Roberto. (1973) "As Idéias fora do Lugar". Estudos CEBRAP: São Paulo, n. 03, 1973..

SILVA e SILVA et ai. Comunidade Solidária contradições e debilidades do discurso. In: SILVA e S[LVA (cood.) O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo Cortez, 2001.

VIANNA. Maria Lúcia Wemeck. A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira. BIB, Rio de Janeiro. n.28. 2º semestre, 1989.

_____. A Máquina de Fazer Política. Revista Presença, Rio de Janeiro, n. 11, jan88.

_____. Nem Leviatá. Nem Moinho Diabólico: Notas para Pensar a Crise (e as perspectivas, sobretudo) da Política Social. Rio dc Janeiro, UFRJ/IEI.

WEBER. Max. Sociologia. Gabriel Cohn (org.), 6. cd. São Paulo: Ática. 1997.