

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

SABRINA COSTA BALHES

Bolsa Família: política sem intermediários?

Relatório Final a ser apresentado à comissão julgadora do PIBIC – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica e ao NPP – Núcleo de Pesquisa e Publicações da Fundação Getúlio Vargas

Departamento:

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2010

Conteúdo

INTRODUÇÃO	3
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	4
1.1. Particularismo	4
1.1.1. Clientelismo	5
1.1.2. <i>Pork-barrel</i>	6
1.1.3. <i>Rent-Seeking</i>	8
1.2. Programas de Transferência de Renda.....	9
1.3. Programa Bolsa-Família	11
1.3.1. Regras e funcionamento	12
1.3.2. Críticas e Opinião Pública	14
2. METODOLOGIA	16
3. CIDADES.....	17
3.1. Pombal.....	17
3.2. Cacimbas	21
3.3. Cabaceiras.....	24
4. RESULTADOS	28
5. CONCLUSÃO.....	30
Bibliografia	33

INTRODUÇÃO

O projeto busca analisar se a introdução de um programa de transferência de renda, neste caso o Bolsa Família, faz com que se alterem as relações de clientelismo na política local de pequenas cidades. Para isto, buscou-se observar desde aspectos do desenho institucional do programa, sua implantação, seus critérios de seleção, cadastramento e condicionalidades até sua importância na vida dos beneficiários, as percepções destes sobre o programa e como os políticos locais passaram a agir depois que seus eleitores começaram a receber um benefício direto de um ator político que está fora da esfera local.

Do ponto de vista empírico, foi proposta a análise de mudanças que ocorreram nos últimos anos em cinco cidades da região do semi-árido da Paraíba, visitadas pela pesquisadora previamente durante sua experiência no Programa Conexão Local. Entretanto, no decorrer do processo de análise, percebeu-se que o enfoque pretendido no projeto de pesquisa somente poderia ser cumprido na análise de três cidades visitadas, e não cinco, por conta das diferentes interações que ocorreram em cada cidade.

A pergunta principal da pesquisa visa diagnosticar se o programa Bolsa Família, por ser recebido pelo munícipe sem intermediários no poder local, traz a ele maior poder de escolha – e se essa escolha existe de fato – e enfraquece as relações clientelísticas que permeavam a relação política na região. Além disso, o que este projeto procura investigar é o quanto uma política que está fora do acordo cliente-patrono vigente pode influenciar este acordo e o quanto os indivíduos se sentem igualmente livres para sair dele e fazer outras escolhas.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desta seção é apresentar os pilares acadêmicos que sustentam a aplicação dos conceitos escolhidos na análise das relações de clientelismo na política local das cidades visitadas. Considerando então a área de concentração do trabalho, foram identificados os pilares principais a serem pesquisados para fornecer arcabouço teórico para a elaboração do trabalho, visando entregar – ao final do processo – uma análise que responda à pergunta de pesquisa.

Os pilares estão concentrados em Particularismo e Programas de Transferência de Renda. O primeiro pilar expõe a base teórica das relações políticas e explicará conceitos básicos como clientelismo, *pork-barrel* e *rent-seeking*. Para este primeiro pilar, os principais autores a serem consultadas são: Stokes (2009) – que conceitua formas de particularismo como clientelismo, patronato, *pork-barrel* e políticas distributivas – e Carroll e Lyne (2007), que focam a análise em *pork-barrel*, *rent-seeking* e clientelismo.

Já no segundo pilar – Programas de Transferência de Renda – será explicado o funcionamento deste tipo de política pública e como tem sido aplicado em larga escala da América Latina. Além disso, será importante definir conceitos auxiliares como desenvolvimento e capital humano. Ainda nesta seção será comentado o funcionamento do programa federal de transferência de renda com condicionalidades: o Bolsa-Família, bem como condicionalidades, funcionamento, e críticas comumente feitas ao programa.

Os temas foram selecionados desta maneira, pois cada um complementa uma perspectiva envolvida na elaboração da análise proposta. Para alcançar tal objetivo, é necessário antes entender quais as relações entre os pilares. Vemos então, que a fundamentação teórica da resposta que este trabalho se propõe a entregar será aplicada partindo de temas gerais – os conceitos de particularismo – até os casos específicos – as cidades do semi-árido visitadas durante a etapa de campo da Paraíba.

1.1. Particularismo

O particularismo compreende a provisão de bens – ampla ou restrita – relacionada aos diversos tipos de falhas políticas de mercado (CARROLL, LYNE,

2007). Tais falhas funcionam como impedimento para que o estado realize a maximização do bem-estar da sociedade.

Antes, porém, de expor os tipos mais comuns dessas falhas, é necessário dizer que, de acordo com os autores consultados em todo o trabalho, entende-se como política distributiva toda iniciativa por parte de um governante ou ator social em posição dominante que conceda algum tipo de favorecimento como recompensa para um indivíduo ou grupo por sustentar determinada relação de submissão política.

1.1.1. Clientelismo

O clientelismo é um subssistema de relação política, no qual se reedita uma relação análoga àquela entre suserano e vassalo do Sistema Feudal, com uma pessoa recebendo de outra a proteção em troca do apoio político. O cliente fica em submissão ao patrão, independentemente de com este possuir qualquer relação familiar ou empregatícia. De um modo geral, essa relação envolve a concessão de benefícios públicos por parte do patrono na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, etc.

O conceito de clientelismo é, enquanto atributo variável de sistemas políticos, semelhante ao conceito de mandonismo, caracterizado por meio do domínio pessoal e arbitrário por parte de um ator político devido à posse de um recurso estratégico (Carvalho, 1997). Entretanto, os dois conceitos diferem na medida em que o mandonismo não é um sistema propriamente dito, mas sim uma característica da política tradicional. O clientelismo, por sua vez, traz na sua compreensão uma relação mais bilateral do que o mandonismo. Isso porque no clientelismo os benefícios concedidos fazem parte de uma troca e a contrapartida acontece na forma de apoio político (votos) enquanto que, no mandonismo, a perspectiva é mais unilateral, como um tipo de associação em que apenas um dos participantes se beneficia, sem, no entanto, causar qualquer prejuízo ao indivíduo detentor dos recursos.

Tornou-se comum utilizar o clientelismo como paradigma para explicar os diferentes níveis de desenvolvimento nas novas democracias. Alternativamente, o conceito tem sido colocado como uma distorção ou desenvolvimento incompleto de certos sistemas políticos. Avelino(1994) comenta os três estágios de desenvolvimento de uma sociedade em tradicional, em estágio de transição e mobilizada baseando-se na origem dos recursos envolvidos na relação de troca. Nas sociedades tradicionais, os

recursos são todos provenientes de um patrono, que os aplica de modo pessoal, enfatizando um caráter doméstico e quase afetivo na relação. Nas sociedades em transição, os recursos passam a ser predominantemente estatais, havendo partidos políticos organizados, disputando espaço para gerenciar os recursos públicos. Já nas sociedades mobilizadas, o sistema político é legitimado por meio da existência e consideração de valores públicos e universais. Assim, pode-se considerar o desenvolvimento de uma sociedade como reflexo da estrutura de poder e pelos graus de pessoalidade nas relações de obtenção de recursos.

O clientelismo é uma ferramenta muitas vezes utilizada para enfraquecer o capital social e humano de uma determinada localidade, ou de uma nação por inteiro. Ao se privilegiar a obtenção de benefícios oriundos de entes externos a uma localidade, o clientelismo busca manter a verticalização da esfera pública e "modos de regulação autocráticos", dificultando a democratização da sociedade (Franco, 2002). Num caso prático, o indivíduo que detém o poder fornece benefícios para sua base de poder sem, entretanto, torná-la independente, pois retroalimenta as relações encadeadas de favores e subordinações a cada novo favor. Antes, o clientelismo era caracterizado meramente como um fenômeno diametralmente oposto à provisão de bens coletivos em nível nacional. Entretanto, tal conceito tem sido revisto pela literatura. Segundo Kitschelt (2000), políticos são considerados clientelistas a partir do momento em que distribuem "rents" como bonificação a um indivíduo ou grupo localizado. Assim, o clientelismo é caracterizado pela troca direta entre votantes/eleitores e políticos.

1.1.2. *Pork-barrel*

Stokes utiliza-se do escopo das estratégias usadas pelos políticos para fazer a distinção entre as práticas. *Pork-barrel* é o primeiro tipo de política distributiva, na qual um benefício é destinado para uma localidade em que o responsável pela política/projeto tem interesses eleitorais. Pode-se dizer que a iniciativa se apropria de um recurso público para oferecer benefícios locais para a base política do mentor do projeto/política/iniciativa. Casos clássicos de *pork* são aqueles em que há a concessão de um benefício em troca de apoio para conseguir o poder político.

É importante ressaltar a distribuição de *pork* por parte dos políticos não ocorre de maneira direta. O apoio político (objetivo final) pode vir por meio da provisão de bens propriamente ditos (que cultivam a simpatia dos eleitores da localidade) ou por

meio de negócios/iniciativas que atendam os interesses locais. Já Carroll e Lyne enfatizam que é o tipo de troca que cria a condição de determinado benefício ser restrito ou disponibilizado localmente. Na troca direta, bens são dados em troca do voto, apenas. Já numa troca indireta, o voto pode ser usado para premiar ou punir os políticos de acordo com o seu resultado de gestão. Além disso, enquanto na troca direta os políticos sinalizam sua capacidade e intenção de premiar seus parceiros/seguidores com bens imediatos e excludentes, na troca indireta o voto ou apoio político é obtido baseando-se nas aparições públicas e discursos políticos do candidato.

As trocas diretas implicam simplesmente a distribuição de bens restritos, no sentido de acessibilidade. É o acesso que define a natureza de uma política de provisão de bens: benefícios que são aparentemente idênticos na sua forma (como, por exemplo, serviços educacionais locais ou utilidades) podem ser disponibilizados sob uma base direta ou indireta.

Uma consequência negativa acontece quando os custos sociais da provisão de “*pork*” tornam-se aparentes para a parte desfavorecida (não-beneficiada) e candidatos concorrentes usam os meios para expor essas iniciativas, para que os desfavorecidos que custearam esta medida usem seu voto como maneira de punir o político (dando seu voto a outro candidato).

Há, ainda, outro critério para analisar e definir o tipo de política adotada por um candidato em relação às estratégias eleitorais baseadas na distribuição de recursos. Stokes usa a natureza desses recursos para diferenciar as estratégias em programáticas e não-programáticas. Para ser considerada programática, uma estratégia deve atender a 3 pré-requisitos: os objetivos de dada política distributiva devem ser discutidos publicamente (antes e depois da eleição, devendo também ser disponibilizados ao público de interesse); os objetivos da política devem coincidir com aqueles enunciados quando a política estava em debate; e, por fim, a política deve ser implementada da maneira como foi publicamente anunciada e discutida. Estratégias distributivas não-programáticas são aquelas que não atendem à qualquer um dos três pré-requisitos supracitados.

Sob esses critérios, diz-se que *pork* é uma estratégia política não-programática que não foi objeto de debate público ou um critério de distribuição que não corresponde à realidade. Há semelhanças entre clientelismo e *pork-barrel*: ambas são estratégias

eleitorais baseadas no fornecimento de recursos materiais, realizado de maneiras não-programáticas e enviesadas.



Fonte: adaptado de STOKES (2009)

1.1.3. *Rent-Seeking*

Rent-seeking constitui outra maneira de prover bens para um público de interesse político, mas acontece por meio de tarifas, regras de regulação, subsídios e outros tipos de intervenções governamentais que favoreçam um setor de produção específico. Nesse tipo de falha, o político eleito articula de maneira legal alguma medida que propicie benefício econômico, como um subsídio, por exemplo.

Muitas vezes, essas medidas tomadas para favorecer os produtores acabam refletindo em maiores despesas para os competidores externos e também consumidores. Carroll e Lyne (2007) citam como exemplo os casos dos subsídios agrícolas fornecidos para produtores de açúcar, quando os EUA não registraram nenhuma importação por mais de dois anos.

Essas práticas manipulam o ambiente econômico à medida que os ganhos são gerados por uma vantagem competitiva (fiscal ou monetária) para a base eleitoral de determinado ator político. Tais vantagens acabam por gerar valor social negativo, uma vez que desestimulam a competitividade por meio da busca de aperfeiçoamento de produtos. Verifica-se *rent-seeking* na busca de renda baseada nesses tipos de atividades para que determinada base eleitoral tome sua decisão de voto.

Entretanto, vale dizer que, por se tratarem de medidas formais tomadas pelo estado, nem sempre as intervenções do governo caracterizadas por *rent-seeking* são facilmente delatadas ou impedidas. Isso porque essas políticas governamentais podem ser justificadas de maneira aparentemente neutra e orientadas por critérios de desenvolvimento, como capacidade instalada, por exemplo (KITSCHOLT, 2006).

Outro ponto importante a ser observado é que, na maioria das vezes o político responsável pela medida de favorecimento não está se beneficiando de maneira pessoal – o que o eximiria da culpa – mas sim empoderando sua base de poder ao direcionar os recursos para a arena eleitoral (CARROL, LYNE, 2007). Mais do que isso, em muitos casos esse tipo de política pode aferir poderes e lucro de oligopólio ou até monopolistas.

Assim, como defendem Carroll e Lyne (2007) essas políticas setoriais podem ser usadas para a construção de coalizões políticas com base na troca direta em grande escala, sob o pretexto da política nacional e utilização de estratégias de implementação excludentes.

1.2. Programas de Transferência de Renda

A condição de pobreza cria uma série de problemas relacionados à proteção social dos cidadãos. Um programa de transferência de renda é um tipo de política pública que objetiva mitigar essas desigualdade e incrementar seu desenvolvimento por meio de uma transferência pecuniária. Considera-se aqui a definição de Amartya Sen (2004), de que o desenvolvimento “consiste na eliminação de privações de liberdades que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2004, p.10-11).

Diversos programas de transferência de renda têm sido introduzidos desde o final dos anos 1990 no mundo e especialmente na América Latina. Em geral, com amplo apoio das entidades internacionais, a implementação destes programas hoje atinge em alguma medida a maioria dos países do continente latino-americano.

Este tipo de política é hoje parte fundamental das ações governamentais que se propõem a quebrar o ciclo de pobreza intergeracional, principalmente dos países considerados de renda média (ou em desenvolvimento), que possuem grandes desigualdades e que ao mesmo tempo possuem alguma capacidade orçamentária e institucional de implementação.

Em 1993, o Prof. Luiz Guilherme Schymura de Oliveira propôs uma renda de 20 dólares igual para todos, em substituição aos inúmeros programas sociais existentes. Dois anos depois, o administrador Stephen Kanitz sugeriu ao Senador Eduardo Suplicy que apresentasse um projeto através do qual cada cidadão brasileiro viesse a possuir um cartão magnético que lhe desse direito a um crédito de cerca de R\$ 20,00 mensais. Suplicy, em artigo "They don't care about us", publicado na Folha de S.Paulo em 28/2/96, propôs que a operacionalização do Programa de Geração de Renda Mínima utilizasse tal cartão magnético.

No Brasil, dois programas anteriores tiveram grande contribuição na construção de um programa federal de transferência de renda; trata-se do Bolsa Escola e Renda Familiar Mínima. Esses programas foram implementados em Campinas e Distrito Federal, além de outros 30 municípios.

O Distrito Federal implementou o Programa Bolsa-Escola no início de 1995, restrito exclusivamente às famílias que têm filhos matriculados em escolas públicas de ensino fundamental (7 a 14 anos de idade) e com renda familiar inferior a R\$ 50,00 per capita. No final de 1995, o programa atingia 12.095 alunos. Verificou-se significativa melhora nas taxas de evasão, que caíram de 8 a 10% para 0,2%, e aprovação escolar, que subiu dez pontos percentuais em relação à taxa de 1994. (SUPLICY, BUARQUE, 1997, p.86)

Na América Latina, os programas de transferência de renda possuem características de condicionalidade, ou seja, as famílias (ou indivíduos) recebem os recursos mediante o cumprimento de alguma ação, em geral ligada à manutenção (ou ingresso) de crianças na escola ou de levá-las a postos de saúde na periodicidade definida.

O pioneiro desta linha de programas foi implantado no México, em 1997, sob o nome de Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación), seguido pelo PETI (Programa Nacional de Bolsa Escola e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) no Brasil, FA (Familias en Acción) na Colômbia, PRAF (Programa de Asignación Familiar) em Honduras, PATH (Program of Advancement through Health and Education) na Jamaica e o RPS (Rede de Protección Social) na Nicarágua. (Resende, 2006)

1.3. Programa Bolsa-Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades criado pelo Governo Federal em 2003 para integrar e unificar o programa de enfrentamento à fome e à miséria (Fome Zero) e os programas anteriores: o "Bolsa Escola", o "Cartão Alimentação", o "Bolsa-Alimentação" e o "Auxílio Gás". O programa constitui o que é tecnicamente chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos. Criado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o PBF consiste na ajuda financeira às famílias pobres (definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 70,01 até 140,00) e extremamente pobres (renda per capita até R\$ 70,00). As condicionalidades para que a transferência de renda se efetive são:

Educação

- Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos
- Frequência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Saúde

- Acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos;
- Realização do exame pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.

Assistência Social

- Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil

Fonte: MDS, 2009.

De acordo com o texto de sua criação, os objetivos gerais do programa são:

“promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;

combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público”¹.

Por meio da transferência pecuniária condicionada à população, o governo consegue articular o atendimento de duas prioridades de desenvolvimento social: o alívio da situação de pobreza e o reforço iniciativas de incentivo ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;

O PBF é considerado pela revista americana *The Economist*² um dos principais programas de combate à pobreza do mundo. Também o jornal francês *Le Monde* afirmou que o PBF "amplia, sobretudo, o acesso à educação, a qual representa a melhor arma, no Brasil ou em qualquer lugar do planeta, contra a pobreza."³. O grande fator que destaca o PBF como programa de transferências condicionadas de capital é conhecido como Princípio de Pigou-Dalton. Esse princípio comprova que uma transferência de renda de um indivíduo mais rico para um indivíduo mais pobre, desde que essa transferência não inverta a posição (social) entre os dois, resulta em uma maior igualdade social (Dalton, p. 351). Dalton propôs a teoria de uma relação funcional positiva entre renda e o bem estar social, concluindo que o bem estar social cresce a uma razão exponencialmente decrescente em relação ao crescimento da renda, o que leva à conclusão que o máximo bem estar social só é atingido quando todas as rendas são iguais (Rogers, 2004).

1.3.1. Regras e funcionamento

Tornam-se candidatas a receber o benefício as famílias pobres e extremamente pobres, que devem se cadastrar no programa por meio do processo feito pela prefeitura do município de origem, que insere os dados no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico), de forma a ficarem aptas para inclusão no Programa. Apenas as famílias com renda mensal per capita de até R\$140,00 enquadram-se na condição

¹ Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

² Happy families: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide. The Americas: Brazil in *The Economist* print edition, MACEIÓ: Feb 7th 2008.

³ LANGELLIER, Jean-Pierre. No Brasil, governo paga bolsa para quem vai à escola. Rio de Janeiro: *Le Monde*, 18 de setembro de 2008

potencial de recebimento do CadÚnico. Por meio de um processo de seleção da Caixa Econômica Federal para minimizar as possíveis influências do 'governante do turno' no programa, o benefício é liberado de forma impessoal, buscando impedir, assim, a interferência de outros atores, por exemplo, políticos.

A prioridade no cadastramento é dada para a mulher. O benefício é retirado de duas maneiras: sacado com o Cartão do Cidadão ou através de uma conta aberta na CEF, que são enviados pelo correio. Estes cartões funcionam de maneira análoga a um cartão de débito bancário normal, possuindo porém apenas a função de saque. Esses cartões são emitidos pela Caixa Econômica Federal parágrafo e não deveriam ser aceitos como moeda em estabelecimentos comerciais, apesar de terem sido vistos em campo casos que o cartão de um beneficiário fica retido em estabelecimentos comerciais como garantia de pagamento de compras feitas a fiado.

Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R\$22,00 (vinte e dois reais) a R\$200,00 (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos.

O Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente. O benefício básico, no valor de R\$ 68,00 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens). Já o benefício variável, de R\$ 22,00 (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. O limite de benefício variável para cada família é de até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais). Por fim, o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), no valor de R\$ 33,00 (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

Com relação aos mecanismos de controle e monitoramento, o PBF utiliza-se de tecnologia de satélites para realizar a troca de dados com as prefeituras do país, de forma a tornar mais dinâmica e impessoal a verificação das condicionalidades para, então, liberar o benefício para saque. As condicionalidades obedecem a critérios

rigorosos: a presença dos alunos às aulas é acompanhada bimestralmente pelo MEC e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Quando uma família é penalizada por descumprimento de condicionalidades ela é orientada a procurar o gestor municipal do programa e apresentar um recurso para que a sanção seja revista. Aqui, cabe ao município avaliar os recursos apresentado pela família e deferir ou indeferir o pedido de retirada da sanção. A família que descumprir a condicionalidade por cinco vezes consecutivas tem seu benefício definitivamente cancelado. Em 2008, por exemplo, o MDS informou que foram 23 mil os benefícios cancelados por baixa frequência à escola. Além disso, outros 100 mil estão bloqueados em janeiro, mas nos casos de bloqueio os valores são recebidos, retroativamente, no mês seguinte.

Desde a lei que cria o Programa Bolsa Família, em janeiro de 2004, o chamado “Controle Social” é previsto. Segundo o governo, “O Controle Social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos” (MDS, 2008).

Segundo o MDS, o controle social consiste no acompanhamento, monitoramento e fiscalização da sociedade, sobretudo da comunidade local, no que se refere ao funcionamento e o desenvolvimento do PBF no município. Cada Instância de Controle Social (ICS) tem responsabilidades com cada pilar do programa, divididos em Cadastro Único, gestão de benefícios, acompanhamento de condicionalidades, articulação de programas complementares e fiscalização de irregularidades. Essa configuração descentralizada permite ampliar os pontos de contato do programa com a população, além de oferecer uma ferramenta de fiscalização e disseminação do PBF.

1.3.2. Críticas e Opinião Pública

Por serem programas de grande abrangência implementados em países em desenvolvimento, a transferência de renda dada aos indivíduos (ou famílias) ainda não é capaz de suprir completamente todas as necessidades dos beneficiários. Por isso, restam dúvidas se estas transferências funcionam para diminuir a pobreza nas grandes zonas

urbanas, onde o custo de vida é mais elevado e as oportunidades de trabalho (mesmo que no setor informal) são maiores.

Discutir o PBF é garantia de polêmica em qualquer situação. Se o PBF tem sido reconhecido internacionalmente por sua contribuição e exemplo de implementação, nacionalmente também é alvo de muitas críticas.

Há quem diga que por trás da estratégia de proteção das vulnerabilidades individuais, a iniciativa de unificar os diversos programas existentes antes do PBF reforçou a visão assistencialista do projeto, principalmente após a transferência da gerência do programa da pasta da Educação para a do Desenvolvimento Social. A ênfase está na concessão do benefício como ajuda para compensar a pobreza e não para estimular o preenchimento de direitos universais, como a educação (no caso do programa Bolsa Escola).

Analogamente, o cumprimento total das condicionalidades é questionado em alguns meios de comunicação como editoriais de jornal, revistas e blogs. Principalmente no caso das grandes cidades, que têm um custo de vida notadamente mais alto. Questiona-se se uma renda adicional de cerca R\$ 60,00 para uma família pobre é suficiente na cidade de São Paulo para tirar uma criança da mendicância. Não se sabe. Entretanto, para algumas perguntas como se, apesar de não tirar uma criança da rua, o programa é efetivo para mantê-la na escola ou melhorar o seu padrão alimentar, já existem estudos conclusivos apontando melhora nos níveis de nutrição de crianças de famílias beneficiárias.

Ademais, há dúvidas se o programa deveria concentrar seus esforços em aumentar este valor ou fiscalizar melhor as condicionalidades. Alguns trabalhos que procuram responder a essa pergunta já estão sendo publicados e gerando discussões na esfera acadêmica, mas raramente alcançam a mídia com a facilidade das críticas.

Alguns críticos também sugerem que – dados os fortes traços personalistas que conduzem o voto no país – o benefício acaba por gerar uma situação de gratidão nas camadas mais vulneráveis, o que vem a colocá-las numa condição de eleitores cativos, ou seja: que irão sempre votar no candidato que estiver associado politicamente a essa iniciativa. Isso não porque o programa esteja ameaçado, mas porque o benefício é, sem dúvida, uma política de assistência social sem precedentes que dificilmente deixará de

ser considerada no momento eleitoral. Some-se a isso a dificuldade que a maioria das cidades do nordeste brasileiro tem de se tornar uma opção atrativa como mercado de trabalho para empresas pela baixa escolaridade e grau de especialização da mão de obra.

Existe também a crítica de que o benefício desestimula a busca por emprego e gera dependência⁴. O Banco Mundial replica dizendo que a quantia recebida não chega a 25% do valor do salário mínimo e que claramente é mais vantajoso obter um emprego formal do que subsistir à custa do governo. Entretanto, na realidade das cidades visitadas o otimismo para a vida profissional raramente encontra terreno fértil.⁵

Segundo o Banco Mundial, o objetivo maior de todos os programas é a acumulação de capital humano junto a famílias pobres ou em estado de vulnerabilidade social, seja ela permanente ou transitória (Banco Mundial, 2005). Entende-se como capital humano o capital incorporado aos seres humanos, especialmente na forma de saúde e educação. Esse capital seria o componente explicativo fundamental do desenvolvimento econômico desigual entre países (PAIVA, 2001). Entretanto, os programas possuem dentro de seus condicionantes e desenho objetivos específicos, como redução do trabalho infantil, redução da pobreza corrente ou ainda como uma proteção em épocas de crises (como fome causada por fatores ambientais ou emergências passageiras). Adicionalmente, todos os programas possuem outras externalidades que muitas vezes não são imediatamente mensuráveis, mas que são consideradas, se não como objetivo principal, como um ganho secundário importante que não seria alcançado com outro tipo de ação, como por exemplo, diminuição da mortalidade, diminuição da violência e inclusão do indivíduo na economia formal.

2. METODOLOGIA

Esta seção busca estabelecer quais foram os procedimentos necessários para obter dados e informações consistentes para expor o problema e iniciar a estruturação da resposta à pergunta de pesquisa.

⁴ Bolsa Família cria geração de dependentes. Estado de Minas, 30/09/2007

⁵ Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo. Banco Mundial, 22/08/2007.

Deve-se relembrar que o presente projeto engloba também uma pesquisa de campo, realizada na experiência de pesquisa anterior da aluna, que participou em 2009 do projeto Conexão Local. Durante esse período foram visitadas as cidades de Pombal, Patos, Cacimbas e Cabaceiras, todas no interior da Paraíba.

Para esta primeira etapa, a metodologia de investigação básica do estudo é a observação dos projetos, privilegiando o cotidiano e seus micro-lugares (Spink, 2008). Durante as semanas de observação, foram realizadas entrevistas para procurar entender as localidades e observar a condução dos projetos, seus usuários, idealizadores e gestores. Além disso, foi possível reunir-se com lideranças locais, visitar ações conduzidas pelo poder público e pela sociedade civil, de maneira a buscar ter um mapa amplo e pluralista da realidade, com intuito de tentar minimizar possíveis distorções e imparcialidades.

A segunda etapa do projeto consistiu no levantamento de material teórico como artigos e teses sobre políticas distributivas e clientelismo, afora levantamento de informações sobre o programa e seu funcionamento. Ao final, as percepções levantadas durante a etapa de campo foram analisadas sob os parâmetros teóricos, buscando-se responder à pergunta de pesquisa.

3. CIDADES

3.1.Pombal

Pombal é uma cidade com cerca de 30 mil habitantes sendo aproximadamente 12% pobre, com 3706 famílias atendidas pelo PBF⁶. Em 2000, seu IDH era de 0,661⁷. Atualmente, desenvolvem-se em Pombal diversos projetos sociais para incentivar a inserção produtiva, estruturados tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil.

Em seu passado, Pombal destacou-se como grande produtor de algodão da região, um dos maiores do país, até meados da década de 80. Hoje, não possui nenhum destaque em sua economia, sendo dependente dos repasses federais, via Fundo de Participação dos Municípios⁸ e com pequenos comércios no centro da cidade.

⁶ Fonte: IBGE, Contagem da População 2007.

⁷ Fonte: IBGE, Contagem da População 2007.

⁸ O Fundo de Participação dos municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composta de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que a União repassa aos municípios. Principalmente para os pequenos, o FPM é

A história política de Pombal é típica de muitas cidades do nordeste do Brasil. Nas eleições de 2000, a coligação vencedora unia partidos de diferentes orientações ideológicas: PFL, PTB e PSB. Em 2004, a coligação que venceu era composta por PP, PT, PSB e PC do B. Em realidades como a de Pombal, as iniciativas governamentais, como o PBF, têm especial relevância para a população por se tratar de uma região com um grau médio de desenvolvimento, mas que tem regiões expostas à vulnerabilidade social.

Historicamente, dois estilos muito distintos de governo têm se alternado na administração do município: a família Veríssimo – tradicional oligarquia e origem de prefeitos da cidade – e a gestão de Jairo Feitosa, eleito em 2004 pelo PT graças a uma ampla coligação que incluía aliados dessa família. Jairo foi o responsável por muitas melhorias em Pombal, principalmente no campo de profissionalização de serviços e articulação com movimentos da sociedade civil organizada. 3 anos mais tarde, Jairo sofreria um acidente de carro fatal, deixando o governo para seu vice, que fez retroceder muitos avanços conquistados por Jairo. No pleito seguinte, candidataram-se Pollyana – viúva de Jairo, profissional liberal e sem experiência política – e Mayenne Van – esposa de Abimael de Sousa Lacerda, conhecido como “Dr. Verissinho”, que já ocupou o cargo de prefeito de Pombal duas vezes.

A gestão de Jairo Feitosa é reconhecida pelos habitantes pela institucionalização e despersonalização dos serviços e projetos da prefeitura – a “primeira voltada para a população” – com a criação de órgãos de assistência social e melhoria na infra-estrutura de educação e saúde.

A participação política da população na cidade é grande, há indícios de engajamento e consciência da cidadania, como por exemplo, o preenchimento dos espaços públicos por conselhos ativos de educação e assistência social. De forma geral, nas entrevistas as pessoas sustentam discursos que indicam satisfação com a gestão pública local. Há sinais de laços fortes entre população e poder público, visto que a participação das famílias é constante, desde as mais ricas até as mais pobres; a igreja e a sociedade organizada compõem uma massa crítica que interage com o Estado buscando organizar meios para a população prosperar economicamente. Mas há também focos de

algo que impacta fortemente as finanças públicas, pois quando há queda no FPM geralmente há necessidade de ajustar o orçamento total, já que muitas dessas pequenas cidades arrecadam poucos tributos diretamente.

vulnerabilidade extrema, como prostituição infantil e moradores que sustentam suas famílias recolhendo material reciclável no depósito de lixo da cidade.

Durante as entrevistas, percebeu-se que a área na qual as melhorias são consideradas mais importantes é a área da saúde. Um caso que ilustra isso é o da ambulância do SAMU, cuja chave ficava sob o poder do prefeito da cidade (antes de 2004) e hoje são consideradas pela população como um grande avanço, uma vez que a estrutura para atender determinadas ocorrências é limitada à disponibilidade de uma policlínica para a cidade (os hospitais ficam em pólos metropolitanos vizinhos).

Esse exemplo ilustra a força da cultura política clientelista, pois o prefeito apropriava pessoalmente de um benefício público e que, por lei, deveria estar à disposição de todos os cidadãos de Pombal para gerar dividendos políticos. Durante a sua gestão, Jairo defendia que a chave da ambulância deveria ficar no posto de atendimento e seu vice, que veio a assumir a prefeitura após seu falecimento, argumentava que a chave deveria ser mantida sob a guarda do prefeito, “para que a população soubesse que era ele, o prefeito, que estava lhe fazendo esse favor”. Tanto é que quando assumiu a prefeitura, o novo prefeito tornou a guardar a chave da ambulância do SAMU consigo, de modo que cada um que necessitasse usar o serviço tivesse que lhe pedir a chave.

Além disso, Pombal já obteve destaque nacional por ter sido o primeiro município onde houve devolução do benefício do PBF. Em 2005, 211 famílias beneficiárias do programa Bolsa Família tomaram a decisão de devolver o cartão que dava o direito de receber R\$ 50 por mês porque, segundo contam os funcionários da Secretaria de Assistência Social, os integrantes das famílias já haviam conseguido gerar uma fonte de renda e o benefício poderia ajudar outras famílias que não haviam sido contempladas. Não foi possível entrevistar alguma dessas famílias, mas a Secretária de Assistência Social relatou o caso com bastante orgulho.

São muitos os exemplos de iniciativas na área da assistência social que atendem a população. Há o Centro de Referência em Assistência Social, por exemplo, que é (CRAS) é uma unidade pública da política de assistência social de base municipal, “destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção

social” (MDS, 2010). O CRAS também deve ser organizar a vigilância da exclusão social de sua área de abrangência, em conexão com outros territórios.

Essas unidades, na verdade, são o local onde uma equipe de trabalhadores da política de assistência social responsáveis pela implementação do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que objetiva a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social. Lá são oferecidos serviços e projetos de proteção básica e pela gestão articulada no território de abrangência, sempre sob orientação do gestor municipal. Há, em Pombal, dois CRAS localizados nos bairros com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, que oferecem atendimento psicossocial, cursos de musicalização, pintura e artesanato aos pombalenses.

Outro espaço de proteção aos direitos dos cidadãos é o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), que se constitui como unidade pública e estatal onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos nas diversas situações de violação de direitos. São função do CREAS, dentre muitas outras: assegurar proteção social imediata e atendimento interdisciplinar às pessoas em situação de violência visando sua integridade física, mental e social, bem como processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades (MDS, 2008).

No CREAS de Pombal, são atendidas crianças, adolescentes, famílias ou qualquer indivíduo que tenha vivenciado situações de violação de direitos. São oferecidos diversos cursos e atividades semelhantes às do CRAS, mas sempre com foco na recuperação dos direitos e integração desses indivíduos.

Há iniciativas de assistência social por parte de outros atores políticos também. A Igreja Católica, por exemplo, organiza diversas iniciativas de aproximação da população mais carente da cidade, os catadores de lixo do bairro Francisco Paulino por meio da Diocese de Cajazeiras, uma cidade vizinha. São organizados eventos como fornecimento de refeições semanais e reuniões para constituição e organização da Associação dos Catadores de Material Reciclável.

Outra organização, o CEMAR (Centro de Educação Integral Margarida Pereira da Silva) atua nas áreas de complementação escolar, esporte, música, dança e qualificação profissional. A entidade não tem apoio financeiro de nenhum órgão do

governo brasileiro e seus recursos provem da Europa há 23 anos por meio de seus parceiros: ESSOR, a Kinder Not Hilfe e a AKTION. A ESSOR é uma associação francesa que apóia e articula atores na concepção e na implantação de projetos ou ações, com objetivo de facilitar o exercício da cidadania e a inserção socioeconômica da população. Em Pombal desenvolve o projeto de capacitação profissional para geração de renda nomeado de “Ser Tão Paraibano”.

Esse projeto – junto a todas as iniciativas apresentadas anteriormente – constitui uma prova de como boa estrutura de assistência social pode complementar o Programa Bolsa Família e enfraquecer as estruturas clientelistas da cidade. O projeto tem o objetivo de apoiar a inserção econômica e social das populações urbanas socialmente vulneráveis. Para isso serão promovidos cursos de qualificação profissional e formações para o desenvolvimento humano, apoio a iniciativas empreendedoras, bem como articulação entre sociedade civil e autoridades locais sobre as políticas públicas. Parte dessa metodologia já tem sido desenvolvida pela ESSOR no Brasil desde 1994 e no Sertão da Paraíba desde 2008.

A questão da formação do capital humano apresenta-se de maneira muito interessante. Os funcionários do projeto se emocionam ao falar sobre a transformação na auto-estima dos participantes. Eles entram cabisbaixos e mudam a atitude de “eu não sei fazer nada” para “eu não tenho emprego, mas sei fazer alguma coisa, tenho uma profissão”. A criação de empoderamento do cidadão é fundamental para modificar a percepção de independência e dignidade por parte da população, que agora conhece meios alternativos para obter seus recursos, não ficando restrita à opção de ser cliente de um ator político, e sim habilitada a empregar suas competências individuais no processo de obtenção de renda.

3.2.Cacimbas

A cidade possui aproximadamente 7 mil habitantes, sendo pouco mais de mil o número de famílias beneficiadas pelo PBF. A cidade possui o menor IDH do estado da Paraíba (0,494, em 2000⁹), com uma estimativa de pobres segundo o IBGE de 16%. Até 1994 Cacimbas era parte de Desterro, cidade vizinha, e a partir de então se emancipou e recebeu *status* de município. Desde então, divide espacialmente seu território em três

⁹ Fonte: IBGE, Contagem da População 2007.

grandes áreas: sede (Cacimbas propriamente dito), São Sebastião (chamado de distrito) e uma antiga área quilombola chamada Serra Feia.

No distrito de São Sebastião destaca-se a força política da família do atual prefeito (candidato único na última eleição) como um fator relevante no desencadeamento de iniciativas voltadas para a geração de renda do município. A atividade econômica em São Sebastião se dá apenas nos não mais de dez pequenos comércios montados na rua principal do distrito e funcionalismo público. A grande maioria das pessoas passa o dia sentada na calçada numa cadeira de praia.

No distrito de São Sebastião há alguns exemplos de políticas distributivas. Foi construído com os recursos do IGD no ano da última eleição, um salão para capacitação profissional da população e a lista de beneficiários da cidade publicada nos principais pontos de circulação. Até a data da visita, a informação é que o salão ainda não havia sido usado para essa finalidade.

Em entrevista com o Secretário da Assistência Social, teve-se contato com o que a gestão local chama de “Programa de Transferência de Renda”, que consiste mais em um exemplo de clientelismo do que uma iniciativa de gestão pública propriamente dita, pois a troca envolve bens físicos e ocorre de maneira direta. Não se trata de uma iniciativa da prefeitura institucionalizada, mas de uma posição de provisão do gestor para com a população do distrito, sem regulamento ou periodicidade. O conhecimento de tal prática foi contado pelo próprio Secretário, que explicou que quando um morador do distrito encontra-se em necessidade ele entra em contato com a administração (representada sempre pelo secretário, pois o prefeito não reside na cidade que administra) e expõe sua situação, o que está precisando comprar e quais as suas motivações. Após isso, o secretário emite um Atestado de Pobreza e providencia a quantia que o morador pediu dando-lhe um cheque da prefeitura municipal. O cheque é entregue pessoalmente pelo prefeito, reforçando os laços de pessoalidade da relação de provisão.

De acordo com os critérios de Kitschelt e Stokes, esse caso configura um exemplo de clientelismo, pois a troca ocorre de maneira direta e personalista, fazendo com que a base de poder da atual gestão (no caso, qualquer morador de Cacimbas com título de eleitor) reforce cada vez mais sua subordinação com a figura provedora como reconhecimento pelo benefício recebido.

O PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) é um dos programas do Governo Federal que articula um conjunto de ações visando retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. A criança passa no PETI o período oposto ao período curricular, realizando atividades de complementação escolar e recreação como esportes, pintura e musicalização. Pelo menos é isso que as unidades do programa deveriam oferecer. Na visita feita em Cacimbas, percebeu-se que as atividades realizadas não só não cumpriam os objetivos do programa, como eram as únicas unidades da região a estarem de recesso. Afora a alta rotatividade da equipe de funcionárias, a população reclamou da baixíssima qualidade da merenda, que devido a cortes orçamentários foi reduzida a uma “sopa nutritiva” de arroz.

A sociedade civil de Cacimbas possui algumas iniciativas com relativo grau de organização para lutar contra essa situação de vulnerabilidade social. Uma delas é o Projeto Raízes, uma parceria da Cáritas Brasileira com a organização espanhola, Manos Unidas, e financiada pela comunidade de Valência, na Espanha, que tem como objetivo promover a melhoria das condições de vida na região semi-árida através da ampliação do acesso à água e do aprimoramento dos modos de produção agrícola, além do fortalecimento da organização social e da atuação da população no controle das políticas públicas. As atividades administrativas do projeto acontecem em Patos e as atividades de campo são conduzidas por 10 jovens da comunidade de Cacimbas, intitulados Agentes de Desenvolvimento Local (ADL). A captação de águas pluviais com armazenamento em cisternas, reservatórios usados para receber e conservar (armazenar) essas águas, nesse contexto, revela-se como uma das técnicas capazes de viabilizar o aumento da produção agrícola desses moradores (MDS, 2008). Vários são os tipos e modelos de cisternas que podem ser usados. Dentre os mais comuns, destacam-se as cisternas de placas de cimento, cisterna de tela e arame, de ferro e cimento, cisterna de cal.

O projeto está estruturado sob 4 linhas de atuação: mobilização e organização social, que é trabalhada através de reuniões nas comunidades dos bairros de Cacimbas e capacitações para conscientização do uso da água. A segunda linha contempla os pilares terra e água, nos quais estão contidas as iniciativas de construção de cisternas de dois tipos: as de consumo, que armazenam até 16 mil litros de água, o suficiente para o consumo anual de uma família e as cisternas de produção (60 mil litros de capacidade).

Ainda há a linha de educação contextualizada que diz respeito à inserção da realidade da região do semi-árido no conteúdo didático ensinado nas escolas, para que os jovens agreguem mais valor no seu processo de aprendizagem com algo que de fato usarão no seu cotidiano. O último eixo do projeto chama-se políticas públicas e engloba a discussão de temas transversais como cidadania dentro da comunidade, com a finalidade de fortalecer politicamente as pessoas para incentivá-las a lutar por seus direitos. Este último eixo é de elevada importância considerando que a cidade não vivencia concorrência política, havendo apenas um candidato para a prefeitura na última eleição.

Vê-se então, que o projeto se comporta como uma iniciativa de resistência à perpetuação da estrutura clientelista do município. Aqui, ainda que o Programa Bolsa Família esteja distribuindo benefícios não oferece uma ameaça de mudança para a estrutura política. Isso porque o caráter universalista do programa não esgota as possibilidades de utilização do poder do patrono político da cidade na distribuição de recursos: as eleições não têm concorrência e os outros espaços públicos não são de conhecimento da população.

3.3. Cabaceiras

Cabaceiras é a localidade visitada de menor população (cerca de cinco mil pessoas, das quais 11% das famílias é considerada pobre) e maior IDH dentre as experiências estudadas (0,68, em 2000¹⁰), com cerca de 500 famílias atendidas pelo PBF. A cidade apresenta o menor índice pluviométrico do Brasil e fica localizada no cariri paraibano; destaca-se a nível nacional pelo apoio que dá às atividades de caprinovinocultura, turismo e cinema como opção de gerar desenvolvimento para uma região ainda penalizada pela escassez de água.

Em Cabaceiras, as fontes de emprego e renda seguem o mesmo padrão dos outros municípios não há oportunidade suficiente para todos os cidadãos, de maneira que a maior parte das famílias depende do funcionalismo público, aposentadoria, programas de transferência de renda e pequenos comércios. Entretanto, o município se destaca na região pela atividade econômica da caprinovinocultura. Cabaceiras, com 400 quilômetros quadrados, possui o 9º maior rebanho caprino do estado, com cerca de 15 mil cabeças, e o 11º maior rebanho de ovinos, com 7 mil cabeças.

¹⁰ Fonte: IBGE, Contagem da População 2007.

Cabaceiras também possui distrito, assim como Cacimbas. O distrito do Ribeira é uma região onde a população vive em sítios, são pequenos agricultores, artesãos de derivados do bode, couro e chifre.

Na esfera da formação de oportunidades de geração de emprego e renda, a prefeitura é ativa. O primeiro exemplo vem das cooperativas de costura, que iniciaram suas atividades em dezembro de 2005, quando a prefeitura cedeu o espaço físico e decidiu custear a energia elétrica de pequenos galpões para micro organizações informais de costureiras. As máquinas, compradas com recursos do IGD, foram doadas a um pequeno grupo que veio a tornar-se uma cooperativa independente sem personalidade jurídica. A prefeitura também indicou uma empresa cliente na região de Santa Cruz do Capeberibe, em Pernambuco.

Por meio dessas medidas, o governo municipal garantiu o ciclo econômico das cooperativas; desde o espaço físico, equipamentos máquinas, e até as encomendas. Entretanto, não se pode deixar de notar que os cooperados trabalham em regime de empreitada, ou seja, recebem a partir da quantia produzida. A inexistência de personalidade jurídica como uma associação, aliada aos preços baixíssimos que esses grupos cobram por peça produzida para serem competitivos implica em certa flexibilização dos direitos dos trabalhadores, que não trabalham sob o regime formal trabalhista (não possuem carteira assinada) e tampouco têm algum tipo de benefício.

Com relação às tentativas de capacitação, pode-se dizer que não existe uma capacitação formal das pessoas nos moldes verificados nas outras experiências visitadas, como nos cursos de Pombal. De qualquer maneira, há bastante procura por trabalho, havendo quase diariamente pessoas que oferecem sua mão-de-obra para participar nas cooperativas. De fato, haveria possibilidade de expansão desses negócios, mas a estrutura física atual não a permite e a organização não tem parceiros dispostos a formalizá-la. Outra oportunidade é a costura de peças com maior valor agregado, mas que demandaria a capacitação dos colaboradores.

Na cidade há ainda um pólo universitário de ensino à distância do programa Universidade Aberta, com infra-estrutura compartilhada com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). O Sistema Universidade Aberta foi criado pelo Ministério da Educação em 2005 no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação com foco nas Políticas e a Gestão da Educação Superior sob 5 eixos fundamentais, dos quais

destacam-se a expansão pública da educação superior e o aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior (ME, 2008). Para isso, o sistema busca fortes parcerias entre as esferas federais, estaduais e municipais do governo.

Convém expor brevemente os últimos anos da história política de Cabaceiras. Arnaldo Junior foi prefeito da cidade por 8 anos (1997-2004), tendo sido o primeiro prefeito a ter sido antes vereador na história de Cabaceiras, já que todos os demais iniciaram sua vida política elegendo-se diretamente prefeitos (GONÇALVES, 2010). Segundo Gonçalves (2010), Arnaldo também foi o primeiro prefeito do município a realizar concurso para ocupação de cargos públicos, antes cerca de 70% era ocupado irregularmente.

No seu primeiro mandato, a vice era, tia distante pertencente a uma tradicional família da região Teresinha Jesus Farias Aires. Já no segundo mandato (coligação PFL / PDT / PL / PSDB), seu vice fora o filho dela e, portanto, primo de Arnaldo, Ricardo Jorge de Farias Aires. Apesar do tempo de trabalho conjunto, Arnaldo não apoiou seu primo na candidatura a prefeito na eleição seguinte e sim a outro candidato, Gervásio. Ele é o atual Prefeito da cidade, eleito pela coligação PFL / PMDB / PDT / PT e que venceu Gervásio, que representava a coligação PP / PTB / PPS / PSDB, candidato de Arnaldo nas eleições de 2004 e também 2008.

Em Cabaceiras temos mais um exemplo da influência política e bonificação para base de poder. O caso é o do Programa do Leite da Paraíba e da Usina de Beneficiamento do Leite da Ascomcab (Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Cabaceiras), que fornece leite de cabra, assim como outras associações de cidades vizinhas, para o programa em questão.

Este programa é uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos, que promove o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e promove a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (MDS, 2010). Trata-se de uma ação complementar ao Programa Fome Zero e ação estruturante do Bolsa-Família, que propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação. Por meio dele, o governo compra a produção familiar e a destina aos beneficiários do programa como política pública de segurança alimentar. O PAA tem cinco modalidades, sendo elas: Compra Direta;

Compra Direta Local com Doação Simultânea; Formação de Estoque; Programa do Leite e Compra com Doação Simultânea.

Até 2008, a Ascomcab era a fornecedora de maior cota do Programa do Leite da Paraíba. Sua estruturação e desenvolvimento são devidas, em grande parte, ao incentivo da administração do ex-prefeito Arnaldo Junior, que estimulou as atividades de geração de renda na cidade como turismo e caprinovinocultura. Entretanto, recentemente a quota foi reduzida após a cassação do governador Cássio Cunha Lima (PSDB) em 2009, de quem Arnaldo é aliado, e entrada do José Maranhão (PMDB) no governo do estado. Pela dinâmica partidária regional, o atual prefeito Ricardo Aires (coligação PFL, PMDB, PDT, PT para a eleição de 2004) é aliado do atual governo e inimigo da Ascomcab. Com isso, abriu-se possibilidade para permitir influências contra a Ascomcab e sua cota de fornecimento para o Programa Estadual do Leite, cujas cotas são definidas pelo poder estadual.

Depoimentos colhidos em campo reforçam o alerta de Gonçalves (2010): já havia sido tentada uma diminuição da cota da Ascomcab mas não havia tido sucesso devido a pressões e a própria dinâmica de produção do leite caprino na região, pois não havia quantidade suficiente do produto e sua disponibilidade para substituir a produção por parte de outro município “concorrente”, impedindo o governo estadual de concretizar tal medida.

Aqui, vemos um exemplo de *rent-seeking*, caracterizado na retirada de um benefício econômico competitivo de determinado setor produtivo por parte de um inimigo político. Antes, como a cooperativa tinha ligações com o prefeito e, este por sua vez, com o governo estadual, a cooperativa obtinha uma vantagem sem efetuar nenhuma troca direta com o ator político que a favoreceu enquanto este passa a contar com a aprovação dos *stakeholders* da Ascomcab, podendo canalizar essa aprovação em votos da próxima vez que concorrer a algum cargo público.

Apesar de ter conseguido reverter a decisão, o caso da Ascomcab deve chamar atenção para uma reflexão mais ampla do grau de centralismo do formulador da política pública e seus impactos. Por pouco, um programa importantíssimo para a proteção social de muitas pessoas em situação de vulnerabilidade não foi colocado em risco em detrimento da punição da base de poder de um inimigo político. Claramente, se tal decisão tivesse sido consumada, haveria prejuízos econômicos e sociais para a

comunidade consumidora e para os pequenos produtores familiares que dependem sobremaneira dessa associação.

4. RESULTADOS

Durante a coleta de dados tivemos exemplos para os três tipos de particularismo explorados nesta pesquisa. Muitas vezes, um tipo se configura não de maneira absoluta no sistema de gestão, ou seja, não se pode dizer que um município é clientelista, mas sim na interação entre cidadãos e gestores públicos, na qual se vêem pequenos exemplos.

Em Pombal, por exemplo, vê-se um nível de desenvolvimento da cidade superior às demais visitadas. As estruturas de saúde e educação funcionam como esperado e há esforços da administração municipal direcionados a promover melhorias no atendimento. Além disso, a prefeitura possui iniciativas de assistência social diversificadas e focadas em públicos específicos – como o CRAS, CREAS, PETI e outros – que amparam a população e proporcionam o desenvolvimento do capital humano da cidade. Há ainda iniciativas de capacitação para geração de emprego e renda, conduzidas tanto pela sociedade civil quanto pela administração municipal, formando um ciclo de proteção social. No médio prazo, esses são fatores que podem justificar o nível superior de desenvolvimento em que a cidade se encontra, frente às demais da região.

Apesar disso, o caso da ambulância do SAMU demonstra que as relações locais já foram fortemente clientelistas e que subsistem práticas semelhantes de *pork-barrel* em atores políticos de menor expressão. Ou, ainda, poderiam existir caso esses atores dispusessem de poder político suficiente para tal.

Essa mudança na relação política é resultado justamente destas iniciativas governamentais e não governamentais, que complementam o cumprimento do programa federal de transferência de renda (PBF).

Em Cacimbas, temos uma situação oposta, onde o município dispõe de incipientes estruturas de apoio à saúde e à educação, sendo que durante a visita nenhuma delas foi vista em funcionamento. Principalmente no Distrito de São Sebastião, onde encontra-se instalado um ciclo permanente de pobreza e vulnerabilidade social, caracterizado pela ausência completa de atividade econômica (exceto pelos

microestabelecimentos e funcionalismo público) que estimula o êxodo e torna a população extremamente dependente do auxílio do poder público, personificado na figura do Secretário de Assistência Social. Aqui as relações são visivelmente particularizadas, reforçadas pela fala do Secretário que afirma que “sabe de verdade quem é pobre e quem é preguiçoso e não quer trabalhar”. Esse tipo de comportamento caracteriza oportunidade para continuação de medidas particularistas como *pork* e o clientelismo propriamente dito.

Entretanto, uma chance de mudança desse paradigma está em projetos como o Projeto Raízes. Por meio das linhas de trabalho, o projeto tenta trabalhar a mobilização e organização social enquanto realiza a construção de cisternas para armazenamento de água para uso doméstico e comercial, viabilizando a convivência dessa população com o clima semi árido da região. Paralelamente, os debates promovidos pelos agentes de desenvolvimento local (ADL) – jovens da comunidade – contribuem para fortalecer politicamente as pessoas para incentivá-las a lutar por seus direitos e impedir a perpetuação da estrutura clientelista do município.

Em Cabaceiras, temos um exemplo de como o estímulo para a atividade econômica por parte do poder público é capaz de trazer desenvolvimento para o município. Por meio da Festa do Bode Rei, conseguiu-se valorizar e alavancar a caprinovinocultura na região, além de atrair turistas para a região. Vale ressaltar que antes da mudança de gestão, a situação política do município era como a maioria tradicional da região, em que o poder político passava de mãos entre famílias latifundiárias.

Ainda com tais mudanças, não se deve ignorar que as relações políticas são arraigadas a ponto de existirem brechas para práticas particularistas. Isso é exemplificado no caso da Usina Ascomcab e o Programa do Leite da Paraíba, no qual a tentativa de limitação da cota da usina no Programa de Aquisição de Alimentos traz um exemplo de *rent-seeking*. Mais especificamente, a iniciativa buscava não beneficiar, mas prejudicar um setor produtivo no qual reside a base de poder do principal oponente político da atual gestão. Ainda que o recebimento do benefício do Bolsa Família não estivesse ameaçado, se esta ameaça se concretizasse certamente haveria um retrocesso no nível de desenvolvimento dos agricultores familiares dessa comunidade.

5. CONCLUSÃO

Todas as cidades visitadas durante a etapa presencial da pesquisa possuem características históricas comuns: cidades rurais, pouco desenvolvidas economicamente, tendo sido anteriormente latifúndio monocultor exportador. Tais características compõem um plano propício para o surgimento de relações particularistas, por meio da figura dos coronéis, detentores do poder político e de recursos para usar a população como massa de manobra para manter (e às vezes ampliar) seu poder político.

O principal ponto deste trabalho é avaliar como reagem essas relações políticas com a introdução de um programa que transfere recursos para essa população e ao buscar reduzir a situação de pobreza dos beneficiários, forneceria subsídios para reduzir a dependência deste do patrão/provedor. Acontece, contudo, que o desenho do Programa evidencia a descentralização e a divisão de responsabilidade entre os entes da federação, de modo a favorecer inovações locais e estimular a participação democrática na gestão do programa conjuntamente com outros programas sociais. A tabela abaixo exemplifica esta divisão de atividades.

Tabela 1 – Dimensões para superação da fome e da pobreza

Dimensões de atuação do Bolsa Família	Alívio imediato da pobreza por meio da transferência de recursos monetários	Obrigatoriedade do exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação	Coordenação de programas complementares para quebrar o ciclo da pobreza, como atividades de geração de emprego e renda
Atividade	Divulgação do programa, cadastramento, envio e target correto	Recursos para escola e Sistema de Saúde	Pesquisa de atividades que podem ser desenvolvidas na localidade
Órgão Responsável	Prefeitura	Governo Federal	Prefeitura
Atividade	Operacionalização do recebimento (senha e caixa para saque)	Disponibilizar ensino, escola e Sistema de Saúde de qualidade	Cursos para capacitação dos beneficiários para o exercício de atividade remunerada
Órgão Responsável	Prefeitura, Governo Federal	Prefeitura	Prefeitura
Atividade	Concessão do benefício	Esclarecer e fiscalizar as condições	Fomento de criação de empregos ou organização de cooperativas ou outras maneiras do beneficiário trabalhar
Órgão Responsável	Governo Federal	Prefeitura	Prefeitura
Atividade	Recadastramento periódico dos beneficiários	Montar conselho fiscalizador	
Órgão Responsável	Prefeitura	Prefeitura	

Fonte: NASCIMENTO, 2010, p. 29

Viu-se que esta divisão de atividades propicia um desempenho distinto do Programa Bolsa Família em cada um dos municípios, discutidos no decorrer da pesquisa. Essa classificação é resultante da interação de outros fatores de responsabilidade municipal. Mais especificamente, esse desempenho está sujeito a muitos fatores, que essa pesquisa permitiu identificar da seguinte maneira: para a proteção social e desenvolvimento individual dos cidadãos destes municípios, primeiramente é necessária a existência de uma rede de amparo às necessidades básicas dos munícipes. Isso significa dizer que é premissa possuir áreas de Saúde Pública e Educação desenvolvidas o suficiente para prover formação e assistência mínima às pessoas, principalmente os mais jovens. A partir disso, para que uma pessoa se desenvolva, será necessário empenhar uma atividade econômica, mas antes é necessário que existam oportunidades de emprego e renda. Diante de uma possível escassez, programas de capacitação podem suprir essa deficiência e possibilitar que o indivíduo desempenhe uma profissão ou até mesmo torne-se empreendedor, como acontece em Pombal (com o CEMAR) e em Cacimbas (com o Projeto Raízes).

A transferência recebida pelo cidadão representa um aumento na condição de bem estar e estimula o consumo da família (sendo que em alguns casos esta é a única fonte de renda da casa). Quando estão presentes as condições descritas anteriormente, o cidadão tem maiores possibilidades de escolha e, portanto, de se desenvolver por meio destas. Em cidades menos desenvolvidas, o recebimento do benefício é bem menos efetivo na mudança de realidade das famílias beneficiárias. Ainda que recebam o dinheiro, essas famílias não têm nenhuma opção de quebra do ciclo da pobreza, isto é, carecem de oportunidades para melhorar seu nível de vida, como estudar e trabalhar com saúde, por exemplo.

Esses fatores, contudo, estão sujeitos a outra condição, que é o panorama político da cidade em estudo. Principalmente devido às características históricas, a existência ou não de disputa pelo poder traz mais agilidade ao sistema. Se não há disputa, o político se preocupa em manter o sistema funcionando no menor desempenho possível, chamando para si os créditos pelos recursos obtidos a cada melhoria ínfima. No entanto, quando a disputa existe – como no caso de Cabaceiras e Pombal – os atores políticos são estimulados a elevar o seu nível de serviço na busca pelo apoio político, além da gratidão e fidelidade.

Além disso, do ponto de vista das relações clientelistas, emblemáticas no caso do nordeste brasileiro, é questionável o argumento de que o programa elimina a dependência da população dos detentores das fontes de recursos. Esses detentores podem arrumar um jeito de vincular sua imagem ao benefício federal, sem que o beneficiário saiba diferenciar.

Não se pode dizer ao certo, se o PBF de fato conscientiza a população de que ela não está aprisionada na relação de dependência com o político, justamente porque – como ela vem de um nível acima (federal) – não está se mostrando uma alternativa à relação clientelista, outra opção de voto, outra opção de obtenção de recursos ou vantagens. Isso porque ainda que o eleitor perceba que o poder do patrão não é tão forte ou correto, quando ele precisar de ajuda ela não vai pedir auxílio ao representante do poder federal, e sim para o representante do poder em nível municipal. Além disso, boa parte da população não compreende plenamente o programa e que ele é conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e não pelo presidente em exercício.

Por fim, não é a transferência de renda em si que quebra o pacto clientelista e altera a relação de clientelismo na política local das pequenas cidades, mas sim a conjugação do benefício com uma estrutura administrativa (governamental ou não) de apoio ao cidadão. Isso envolve a existência de infraestrutura para Saúde e Educação, patamares de competição política mínimos e articulações associativistas com a sociedade civil organizada que incentivem o preenchimento de espaços públicos. Ou seja, o nível de atendimento das contrapartidas municipais reflete diretamente na capacidade do programa de se tornar uma fonte de recursos secundária e empoderar a população para se sentir livre, desenvolver-se, e deixar o pacto clientelista.

Bibliografia

AVELINO Filho, George. **Clientelismo e política no Brasil**. Novos Estudos (Março de 1994), pp. 225-241,

BALHES, Sabrina Costa. GOUVEIA, Raul Monteiro Paes. **Experiências de geração de emprego e renda na Paraíba**. Relatório de Pesquisa do Programa Conexão Local, 2009, 31pp.

Bolsa Família cria geração de dependentes. Estado de Minas, 30/09/2007

CARROLL, Royce A. & LYNE, Mona M. **Pork-barreling, Rent-Seeking and Clientism: Disaggregating Political Exchange** (2007).

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. Dados - Revista de Ciências Sociais (Vol. 40, número 2 de 1997), pp. 229-251.

DALTON, H. **The measurement of the inequality of incomes**, Economic Journal, 30 (1920), pp. 348-461

FRANCO, Augusto de. **Pobreza & Desenvolvimento Local**. Agência de Educação para o Desenvolvimento. 2002.

GIRALDI, Renata. Por unanimidade, TSE cassa mandatos do governador e do vice-governador da Paraíba. Brasília: Folha Online, 20 de novembro de 2008, 22h43

GONÇALVES, Oswaldo Junior. **Da tradição ao mercado: construção social e caprinovinocultura no semi árido**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

Happy families: An anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide. The Americas: Brazil in The Economist print edition, MACEIÓ: Feb 7th 2008.

IBGE – Contagem da População, 2007. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>> Acesso em: 30/09/2009

KITSCHOLT, Herbert e WILKINSON, Steven. **Citizen-Politician linkages in democratic politics**. Ed. Cambridge University. Nova Iorque, 2006.

LANGELLIER, Jean-Pierre. **No Brasil, governo paga bolsa para quem vai à escola**. Rio de Janeiro: Le Monde, Tradução: Jean-Yves de Neufville, 18 de setembro de 2008

Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004

Ministério do Desenvolvimento Social – <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

NASCIMENTO, Georgia Carapetkov do. **O que diferencia os desiguais na federação brasileira?** Políticas públicas e ação coletiva no semi árido da Paraíba. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

PAIVA, Vanilda. **Sobre o conceito de “Capital Humano”**. Cadernos de Pesquisa, n.113. São Paulo, Julho de 2001.

RESENDE, Anne Caroline Costa. **Avaliando resultados de um programa de transferência de renda:** O impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

SANTANA, José Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** Trabalho apresentado no Seminário População, Pobreza e Desigualdade, realizado em Belo Horizonte – Brasil, de 5 a 7 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf> Acesso em: 31/08/2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Editora Schwarcz, 1999.

SPINK, Peter Kevin. O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 20, n. spe, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822008000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28/07/2010.

STOKES, Susan C. **Pork, by Any Other Name... Building a Conceptual Scheme of Distributive Politics.**(2009)

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros.** *Estud. av.*, São Paulo, v. 11, n. 30, Aug. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29/07/2010.

Uma revolução silenciosa muda a vida de milhões no Brasil e no mundo. *Banco Mundial*, 22/08/2007.