

Marcel Bursztyn¹
Suely Salgueiro Chacon²

Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordestino³

Introdução

A análise do contexto político atual no Semiárido requer cuidado para não se cair na armadilha de tirar conclusões precipitadas sobre o processo de conformação social e econômica que está em curso na região. Sabendo que a “história do presente” é sempre um desafio ao mundo acadêmico, pois só o futuro poderá confirmar se certas impressões se revelam como fatos históricos e não como quimeras, alguns aspectos devem ser levados em consideração para essa análise.

¹ Professor Associado, Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília. E-mail: marcel.cds@gmail.com.

² Professora Adjunta, Universidade Federal do Ceará, Campus Cariri. E-mail: suelychacon@gmail.com.

³ Este texto foi apresentado no VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural da Alasru, Porto das Galinhas, 15 a 19 de novembro de 2010.

Nos últimos 25 anos, grande parte da população se deslocou para as zonas urbanas. A migração, que antes ocorria no sentido do Nordeste para o Sudeste, hoje ocorre basicamente da zona rural para a zona urbana, de modo intrarregional. Este é um fator importante para um entendimento mais adequado do atual contexto social, econômico e político do Nordeste e, em especial, do semiárido. O deslocamento de um contingente grande da população para a periferia das grandes cidades criou novas relações na sociedade e desta com o poder político. O acesso à informação hoje é muito maior que no passado e isto tanto pode significar maior autonomia política, como a sofisticação da barganha. Nesse contexto, a mídia se torna elemento essencial no processo de “captura” política de dividendos das ações governamentais, no âmbito de um jogo de poder cada vez mais complexo.

Do ponto de vista econômico, os últimos anos mostraram uma substancial mudança do padrão de consumo e uma razoável diversificação da produção e das fontes de geração de emprego e renda. A construção civil, impulsionada pela nova condição de consumo, acesso ao crédito e programas governamentais, é um dos setores que mais cresce e emprega na região. Comércio e serviços, especialmente voltados para o turismo (de diversas modalidades), também apresentam índices constantes de expansão. A indústria, mesmo que em menor grau, também cresce. E o setor primário começa a se diversificar, não se limitando apenas à agricultura familiar de sequeiro, mas estabelecendo nichos lucrativos de cultivos (como os de flores e frutas), boa parte voltada para a exportação.

Também o acesso aos serviços básicos foi ampliado e hoje a maior parte da população conta com energia elétrica,

por exemplo, mesmo no meio rural. Um dos fatores mais importantes que indicam mudanças substanciais no Nordeste, especialmente no semiárido, é o acesso à educação desde as primeiras séries até o ensino tecnológico e universitário. Este parece ser o grande divisor de águas entre o velho sertão e o novo.

O intenso processo de urbanização ocorrido na região nas últimas três décadas deve ser ressaltado como elemento que ajuda a compreender as novas relações de poder que se estabelecem, tanto no meio urbano, como no meio rural, e entre esses dois espaços.

Os indicadores sociais e econômicos relativos aos estados da região Nordeste apresentam variação positiva nos últimos oito anos, mesmo que com oscilações e ritmos variados. Entre 2003 e 2009, o Nordeste teve, por exemplo, o maior crescimento do emprego formal no país, com 5,9% de aumento anual, uma taxa mais alta do que o Brasil como um todo, que cresceu 5,4%, e também superior aos 5,2% do Sudeste (MTE, 2010). O Nordeste abriga 43% da população economicamente ativa do setor agrícola brasileiro, e mais de 40% da produção agrícola nacional veio da agricultura familiar (IBGE, 2010).

O ano de 2010 traz uma constatação importante: embora tenha sido marcado pela maior seca dos últimos 15 anos, pouco tem sido noticiado sobre dificuldade de acesso à água no sertão, ou sobre movimentos reivindicatórios por programas emergenciais de repasse de verbas. Sendo um ano eleitoral, este é um fato a ser notado. A que se deve isto? Alguns pontos podem nos aproximar da resposta. Além da diminuição do contingente populacional no sertão, notadamente a população rural, a agricultura familiar hoje tem acesso regular ao crédito (PRONAF),

seguro safra e garantia de compras pelos programas de merenda escolar, dentre outras novidades. O aquecimento do mercado interno garante o escoamento da produção. E, apesar da estiagem, novas tecnologias sociais, como as barragens subterrâneas e os bancos de semente, garantem, mesmo que de forma limitada, a continuidade da lavoura e dos pastos. Outras atividades, como a produção de mel, entram no rol das alternativas produtivas para o setor primário do Semiárido. As políticas públicas de gestão de águas têm garantido uma razoável distribuição do recurso nas zonas urbanas da maioria dos estados da região, e o programa de construção de cisternas tem também permitido que as famílias consumam água potável durante todo o ano na zona rural, mesmo com a seca. Por fim, as transferências governamentais permitem a continuidade do abastecimento local, sem a necessidade de novos repasses específicos para o período.

Nesse ponto fica evidente a diferença da postura governamental e da natureza das políticas públicas hoje implementadas na região, em relação a um passado não tão distante. Os programas e iniciativas citados substituem paulatinamente as antigas práticas que alimentaram a indústria da seca. Já não existem as chamadas frentes de serviços que surgiam a cada novo período de estiagem. As obras hídricas não são mais condicionadas à agenda das frentes de trabalho emergenciais, mas sim obedecem a um programa que independe das conjunturas climáticas. A transferência de renda deixou de ser intermitente, para ser permanente; e isso tem importantes implicações na estabilidade da economia local.

Contudo, mesmo havendo mudanças substanciais nos indicadores econômicos e sociais gerais, a lógica que move

o quadro político e institucional no semiárido nordestino não mudou o bastante para que se possa vislumbrar uma ruptura com os padrões históricos. O clientelismo segue como marca da política local e não há indícios de que esteja retrocedendo, a despeito de notáveis mudanças nas políticas públicas. Uma parte substantiva da população beneficiária de transferências governamentais não se insere de modo formal e constante no mercado de trabalho e segue dependente e atrelada a programas de governo. Estes, mesmo quando se valem de práticas com inspiração democráticas – como os processos participativos de decisão e gestão –, sofrem as mazelas da cultura política que encara direitos como favores e cobra poucos deveres dos cidadãos.

Para entender essa questão é preciso uma análise apurada do real peso político dos programas sociais governamentais frente ao poder local e à realidade socioeconômica da região. O objetivo deste artigo é discutir o peso e o modo como os mecanismos atuais de transferência de renda (em particular o Programa Bolsa Família - PBF) interagem com a política no semiárido. O foco é o espaço de renovação e continuidade das práticas clientelistas. Por ser ainda um ensaio, alguns pontos são apresentados como questões, como perguntas que sirvam de provocação ao debate, de inspiração a estudos mais aprofundados e, sobretudo, de referência para que com o transcurso da história sejam verificadas quanto à sua veracidade. Entende-se que é papel da academia vislumbrar tendências, apontar riscos, cotejar a “história do presente” com a “história do passado”.

O texto está dividido em quatro partes. A primeira apresenta um breve histórico da proteção social, mostrando

como evoluiu paralelamente à democracia nos países que mais se desenvolveram. A segunda parte trata da proteção social no Nordeste e mostra especialmente que o tema se torna mais complexo e frágil quando visto à luz de critérios e estratégias de universalização. A terceira unidade do texto apresenta a relação atávica entre elites políticas locais e políticas públicas no semiárido nordestino. A quarta unidade discute o mecanismo de transferências de renda sob condições como uma novidade na farmacopeia da proteção social e analisa aspectos que caracterizam sua adoção em diversos países, com destaque para os riscos de clientelismo que lhe são inerentes. Finalmente, o texto ressalta algumas conclusões gerais, sendo a principal delas o fato de que o mero aporte de renda reduz, sem dúvida, as vulnerabilidades básicas das populações menos favorecidas historicamente, mas não assegura uma ruptura com os padrões tradicionais de clientelismo político.

Proteção social – a difícil universalização

As políticas sociais, tal como conhecemos em nossos dias, têm origens na própria formação do Estado moderno. Os ingleses instituíram leis para tratar da pobreza desde o século XVII (*as poor laws*). Desde então, os instrumentos evoluíram, mas os objetivos não mudaram muito, pelo menos até o final do século XIX: albergues, orfanatos e alimentos (*corn laws*). Em diferentes momentos, políticas públicas e doutrinas políticas deram maior ou menor importância à proteção dos pobres. As pessoas vivendo em condições precárias eram vistas sob duas perspectivas: como *vítimas*, seriam consideradas como objeto da caridade; como ameaça, deveriam ser *controladas* (ROSANVALLON, 1981).

Por cerca de um século, até os anos 1970, prevaleceu um modelo de proteção essencialmente apoiado no Estado. As classes menos favorecidas durante o primeiro século da Revolução industrial passaram a usufruir de benefícios estabelecidos por meio de reformas políticas em países europeus e no Japão. Esse processo abriu um período de notáveis melhorias nas condições gerais de vida, principalmente nos atuais países desenvolvidos, onde o grau de universalização foi elevado.

Importantes iniciativas foram adotadas nesses países, sobretudo como reação a eventos políticos marcantes. Essas políticas públicas de orientação social rapidamente modificaram o perfil de sociedades do hemisfério norte e trouxeram efeitos políticos relevantes, na medida em que o momento em que foram adotadas era de instabilidade social (como foi o caso da Comuna de Paris, de 1871). As elites de então temiam as insurgências populares e mesmo os segmentos mais conservadores lentamente passaram a admitir as reformas sociais implantadas sob a égide de um Estado cada vez mais presente na condução de políticas de proteção aos desfavorecidos. O velho paternalismo, típico da herança patriarcal feudal, mostrava-se cada vez menos efetivo como mecanismo de neutralização das tensões políticas. Esse foi o prelúdio da era de promoção do Estado de bem-estar (Welfare State).

Mesmo os mais pobres poderiam, a partir de tais iniciativas, desfrutar de um certo grau de certeza e segurança quanto à sua existência e ao futuro de seus filhos. Tais políticas se davam em diferentes esferas. A primeira delas foi a educação, que se tornou um direito a ser universalizado. Na esfera do trabalho, os trabalhadores passaram a ter algum grau de segurança quanto à permanência em

seus empregos, seguro-desemprego, férias remuneradas, aposentadoria, seguro para acidentes de trabalho, regulamentação da jornada de trabalho. Nada disso existia antes dos anos 1870. Por cerca de um século, até que “o choque do petróleo” sacudiu a economia mundial, a proteção social foi o paradigma de uma era de crescente responsabilidade do Estado em políticas anticrise e de redução de disparidades sociais (ROSANVALLON, 1981; ESPING-ANDERSEN, 1999; PIERSON, 1991).

A partir dos anos 1970, o recuo do Estado na promoção de políticas sociais foi marcante, tendo atingido seu ápice na década de 1980, no hemisfério norte, e nos anos 1990, no hemisfério sul. Nos países menos desenvolvidos, ocorreu um real desmantelamento de estruturas institucionais de governo, fragilizando a já frágil capacidade pública de promover políticas sociais universalizadas. O princípio liberal de que as forças do mercado são bons mecanismos de regulação ganhou notável adesão de políticos e acadêmicos (D'INTIGNANO, 1993). É evidente que tal processo se deu em escalas de intensidade e dramaticidade variadas, de acordo com contextos específicos a cada país.

A despeito das predições de alguns autores que, como assinala Hobsbawm (1994), vislumbravam o século XX como uma era de redução das desigualdades, o fato é que um século de proteção social revelou um aumento da distância entre ricos e pobres, no mundo, ainda que em alguns países tenha havido sensível redução da pobreza.

Sem dúvida, quando nos referimos à construção do Estado de bem-estar, precisamos ter em conta as diferenças entre as diversas categorias de nação no panorama mundial. O que chamamos de “primeiro mundo” é um grupo que foi capaz de instituir um sistema de proteção social ao longo

do século, com maior ou menor grau de abrangência e profundidade. Alguns países criaram sistemas baseados mais em regulamentações que instavam as empresas a estabelecer algum tipo de proteção a seus trabalhadores. Outros, notadamente os que seguiram a via da social-democracia, tornaram tais responsabilidades atributos do Estado.

O “segundo mundo”, formado pelos países que seguiram a via socialista, é hoje praticamente um conjunto vazio. Sua experiência mostrou avanços na proteção social, mas revelou um déficit de legitimidade dos regimes econômico e político, que levou a derrocada de tal regime.

O “terceiro mundo” é bem diverso e compreende uma ampla gama de situações. Brasil, México, Argentina e Chile, por exemplo, implantaram vários instrumentos típicos do Estado de bem-estar. O Brasil, sem dúvida, adotou os principais instrumentos que se consagraram como bases da proteção social, ainda que com graus variados de cobertura: seguridade social, educação pública, legislação trabalhista, seguro-desemprego, dentre outros. Há, entretanto, países em que nenhum desses instrumentos foi implantado e outros que adoram algumas políticas sociais, mas com pouca efetividade e abrangência.

De forma resumida, o período entre 1870 e 1970 foi marcado pela construção de mecanismos de regulação pública com foco na redução das desigualdades e na proteção social, tanto em países mais ricos como em alguns da sua periferia. A partir do último quarto do século XX houve uma inversão no objeto da proteção: não mais as pessoas, mas sim os mercados e os recursos (matérias-primas e tecnologias) usados na produção adquiriram prioridade. No contexto de uma sociedade globalizada, os mecanismos

que regem as relações entre as pessoas passaram a ser mais importantes do que as próprias pessoas.

Proteção social no Nordeste semiárido – armadilhas à universalização

Analisar a proteção social no sertão nordestino, valendo-se do rigor conceitual que o tema exige, é algo que deve ser considerado com cautela. O Brasil não foge à regra internacional, que caracterizou o século XX como um período de avanços no rumo de políticas sociais.

Mas a história da proteção social no Nordeste, em particular no semiárido, é bem mais recente do que no Brasil como um todo, pelo fato de que os instrumentos criados para tal finalidade desde os anos 1930 visavam primordialmente as populações urbanas, das grandes cidades industriais: institutos de aposentadoria, leis trabalhistas, educação e saúde públicas.

O primeiro instrumento que de fato chegou aos confins do território nacional foi a aposentadoria rural, um astucioso mecanismo que serviu também para cooptar sindicatos de trabalhadores rurais, além de inaugurar uma nova etapa nas práticas de clientelismo político.

No início da década de 1970⁴ a previdência social é estendida aos trabalhadores rurais no Brasil, ampliando o raio de abrangência daquilo que Santos (1979) chamou de “cidadania regulada”. O papel dos sindicatos de trabalhadores rurais foi crucial nesse processo, na medida em que desempenhavam papel de mediação junto à previdência social e, sobretudo, serviam de mecanismo

⁴ Em 1971, foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural).

de legitimação e validação da condição de “trabalhador rural” e da contagem do tempo de serviço. É nesse sentido que autores como Coradini (1996) consideram a extensão da previdência social ao campo como elemento de fortalecimento do sindicalismo rural. De fato, não apenas novos sindicatos surgiram no bojo desse processo, como passaram também a ter estreito vínculo burocrático (e dependência econômica) com o Estado. Foi, na prática, uma ampliação da estratégia de Vargas que, ao criar sindicatos de cima para baixo, estabeleceu um modo de controle dos mesmos pelos governos.

É sabida, e bem documentada na literatura acadêmica, a estreita relação entre políticas públicas e clientelismo no semiárido nordestino (BURSZTYN, 1984). Esta é uma tendência que se conformou desde as mais remotas intervenções governamentais, como as obras contra as secas, institucionalizadas há cem anos, passando pelas frentes de emergência, que remuneravam sertanejos em períodos de forte estiagem, até a implantação de programas de desenvolvimento regional com recursos do Banco Mundial (ex: Polonordeste, Sertanejo, PAPP).

Na prática, e a rigor, a história da proteção social na região é muito mais um apêndice das políticas econômicas (num sentido amplo) e, principalmente, da própria política (no sentido de *polis*), do que de avanços sólidos e duradouros na “segurança social”.

O paternalismo e o assistencialismo dão substância e forma ao legado das políticas sociais na região, onde a marca do patriarcalismo, no sentido weberiano estrito, é o fio condutor entre dois mundos que se confundem promiscuamente e se retroalimentam: a política/*politics* e a política/*policy*. O patrão – político e padrinho – marcou

a história como provedor de acesso do afilhado-cliente ao pouco que o Estado oferece: o acesso ao açude construído pelo Estado em terras privadas; uma vaga em hospital para um familiar doente o carro-pipa, para enfrentar a estiagem; ou o alistamento na frente de emergência da seca.

A partir dos anos 1980, na medida em que o Estado perdia sua capacidade de veicular políticas assistenciais, em função da grave crise fiscal, o papel de mediação de tais favores evidentemente foi reduzido. Foi também um período de rápida urbanização, o que levou a que se pensasse em ocaso da política dos currais eleitorais. Isso não ocorreu, no entanto. As pequenas cidades mostraram oportunidades de recuperação das práticas clientelistas, no sentido tradicional: doação de lotes, cestas básicas, (sub)empregos nas prefeituras, distribuição de materiais de construção, dentre tantas formas de vinculação dos direitos de cidadania ao favorecimento de clientes.

Vale lembrar que, já no início dos anos 1950, Leal (1975) previra o fim do coronelismo, como um corolário das migrações campo-cidade e o inevitável esvaziamento dos velhos currais eleitorais. A história mostrou que a capacidade de regeneração de tais práticas é imensa, podendo facilmente se adaptar e revigorar no ambiente urbano. Uma miríade de instrumentos proliferou a partir da última década do século XX: cestas básicas, vale-transporte, vale-gás, vale-energia, etc.

Uma novidade surgiria ao final dos anos 1990, acenando com a possibilidade de inovação no cardápio das políticas sociais: as transferências de renda a populações em situação de pobreza. Até então, todos os instrumentos eram, de certa forma, réplicas ou adaptações dos mecanismos

do *Welfare-State*: previdência, saúde, educação, cestas básicas, assistência social etc. Originada na experiência francesa do RMI (Renda Mínima de inserção), a ideia de suplementação do poder aquisitivo das famílias pobres encontrou no Brasil uma versão inovadora: a bolsa-escola. Por exigir contrapartida da parte dos beneficiários, este instrumento tem um caráter singular: permite uma relação de responsabilidade recíproca. O Estado se compromete a transferir renda, mas as famílias devem cumprir sua parte, mantendo as crianças regularmente na escola. Em 2003, o governo Lula unifica vários programas assistenciais federais (bolsa-escola, auxílio gás e cartão alimentação) em torno do Programa Fome Zero, que logo assume a denominação de Programa Bolsa Família - PBF. A literatura internacional registra programas com esta inspiração como inovação nas políticas sociais, sob a denominação de *Conditional Cash Transfers* - CCT. É, sem dúvida, a mais recente inovação no receituário da proteção social e a mais genuinamente originária dos países da periferia ⁵.

Em 15/11/2010, 6.481.884 famílias, em 1.794 municípios da região Nordeste estavam incluídas do PBF, representando 50% dos beneficiários daquele instrumento no Brasil.

Relação entre poder local e políticas públicas: um caso antigo

A força do poder local na política do Nordeste (e do Brasil como um todo) é inegável e assim tem sido ao longo da

⁵ A bolsa-escola nasceu como política pública no Distrito Federal, no início da gestão do governador Cristovam Buarque, em 1995, e também no município de Campinas (SP). Mais tarde, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotou o mecanismo em escala nacional.

história. Hoje, mesmo com a influência das políticas públicas de transferências de renda do poder central, estruturadas para chegar aos beneficiários sem a necessidade de mediação de uma burocracia local e baseadas em critérios que independem da influência de padrinhos políticos, a política local ainda permanece fundada em bases clientelistas. Há sempre o risco de reprodução das velhas práticas de “captura” de instrumentos de política pública em benefício de velhas (e às vezes novas) elites.

É digno de referência o paralelo entre a política no semiárido nordestino e a situação analisada por Gramsci no sul da Itália, em 1926. Lá, a região mais pobre e historicamente marcada pela força de uma velha estrutura social e econômica agrária, o latifúndio, assegurava a paradoxal situação em que o sistema político nacional -complacente com tal situação - contava com a legitimação eleitoral por parte daqueles que eram suas vítimas. O papel do “intelectual orgânico” do *mezzogiorno* italiano, conforme apontado por Gramsci, era tão crucial como tem sido, ao longo da história, o das elites intelectuais e políticas formadas pelas famílias de latifundiários no Nordeste. Mesmo no caso em que são modernos em seu olhar para o mundo, são conservadores em suas práticas locais.

Como dito mais acima, era de se esperar que o êxodo rural levasse ao fim do clientelismo típico da sociedade agrária do semiárido. Quando Leal (1975) pontificou que o coronelismo estava com os dias contados, menos de um terço dos brasileiros viviam nas cidades. De lá para cá, o campo se esvaziou, comparativamente a um notável processo de urbanização. É verdade que uma parte dos novos urbanos, que fugiram à difícil vida rural ou foram atraídos pela miragem da modernidade das cidades,

ainda está organicamente vinculada ao trabalho no campo (VEIGA, 2003). Mas já são mais de 80% morando em aglomerações urbanas. Entretanto, o clientelismo se renova, mediante formas criativas em que o Estado tem cada vez mais importância, em relação a uma hegemonia agonizante da oligarquia agrária tradicional.

Novas formas de poder, desta vez atreladas mais ao Estado do que ao latifúndio, se afirmam, revivendo a imagem gramsciana do *mezzogiorno*.

- No semiárido, a cidade, notadamente as de pequeno porte, ainda não é tão urbana: suas funções estão muito mais associadas a uma precária prestação de serviços públicos e a atividades comerciais, que agora têm mais regularidade em função da própria regularidade das transferências de renda pelo governo. É verdade que as cidades de maior porte começam a revelar um perfil mais caracteristicamente urbano, com atividades industriais e serviços mais diversificados, mas o quadro geral ainda é de forte vinculação ao campo.
- As transferências de renda e as aposentadorias dos trabalhadores rurais representam, por um lado, um fator propulsor de dinamismo nas atividades comerciais, mas, por outro lado, se configuram como esteio de um sistema em que o poder de consumo independe da dinâmica produtiva, tal como em sistemas de “economia pária.”
- Os mediadores das benesses públicas, desde os tempos pioneiros do assistencialismo (frentes de emergência das secas), se utilizam de mecanismos paternalistas, que lhes trazem legitimidade, com portas abertas a voos políticos.

- Uma parte considerável da população com visão de mundo mais cosmopolita (os migrantes) geralmente se torna eleitora nas grandes cidades de destino, influenciando pouco o panorama local. Esse panorama parece estar se invertendo, com a volta de antigos migrantes e o surgimento de novas oportunidades de trabalho à população local, notadamente em atividades de serviços e industriais. Vale notar que a oferta de educação técnica e superior tende a reter uma parte da população que normalmente emigraria.
- A questão da seca segue presente como vetor marcante na política. A política do carro-pipa já não tem a importância de antes, mas sobrevive em alguns locais. É de se esperar que a construção de cisternas (Programa Um Milhão de Cisternas - P1MC) reduza esse problema, mas a universalização do instrumento ainda está distante.
- A energia (programa Luz para Todos) e a televisão, juntamente com o consumo propiciado pela renda constante, geram satisfação material, mas não implicam diretamente mudança no grau de consciência da condição de cidadania (para isso seria preciso mudanças culturais por meio da educação).

Uma constatação inquietante é que, se por um lado a tensão da “necessidade” está de certa forma amortecida pela sensação de bem-estar causada pela renda garantida (PBF), não há, por outro lado, como vislumbrar um futuro emancipado, descolado da dependência atávica à assistência (pública ou privada).

Números de instrumentos vêm sendo adotados, como é o caso dos arranjos produtivos locais - APLs, dos Territórios

da Cidadania, a construção de cisternas etc., mas não fogem, em sua essência, às características que marcaram iniciativas pregressas:

- paternalismo, que se caracteriza pela construção de soluções que nem sempre correspondem aos reais problemas ou expectativas;
- caráter genérico, sem necessariamente estar em sintonia com potencialidades locais, típico da cultura administrativa de tomadores de decisão que identificam boas práticas e as disseminam, *top-down*, indiscriminadamente por meio de projetos locais;
- baixo capital social, que se traduz em pouca capacidade autônoma de continuidade de iniciativas fomentadas pela ação governamental, o que reforça a dependência frente administradores externos ou expõe grupos de produtores aos riscos da falta de preparo gerencial;
- gargalos de mercado às iniciativas produtivas locais (ex: produtores se mobilizam para certas atividades – que podem ser artesanais ou pequenas confecções – mas esbarram na dificuldade de comercialização);
- desarticulação entre diferentes eixos de políticas públicas (ex: instalação de uma usina de biodiesel da Petrobras em Quixadá, no Ceará, com a finalidade de adquirir a produção de assentados em projetos de reforma agrária, mas que na prática opera graças ao fornecimento de matéria-prima vinda da grande produção);
- mão de obra pouco qualificada (nesse aspecto, cabe assinalar o esforço recente em reverter tal quadro, com a abertura de *campi* universitários e escolas técnicas).

Como novidade, há uma notável ampliação de espaços de participação dos atores na gestão de iniciativas locais. Mas aí também há gargalos, já que a participação tende a ser bem mais formal do que substantiva (FONSECA e BURSZTYN, 2009).

Uma nova geração de políticas de proteção (as transferências de renda): implicações políticas?

No rastro do Programa Bolsa-Escola, de 1995, toda uma geração de CCTs se disseminou pelos países onde os desequilíbrios sociais e econômicos são marcantes. Para isso contribuiu a adesão, ao instrumento de organismos internacionais, como o Banco Mundial instrumento.

O primeiro país da América Latina a adotar em escala nacional um programa de CCT foi o México (Programa Progres), em 1977. O objetivo era combater a transmissão da pobreza entre gerações. Como no caso do Bolsa-Escola, o Progres estabeleceu a condicionalidade da permanência das crianças nas escolas e o acompanhamento médico regular. Com o governo FHC, o Brasil estendeu o Bolsa-Escola aos municípios em todo o território nacional.

Outros países logo adotaram o instrumento, como mostra o Quadro 1. Os reflexos sobre a redução da pobreza extrema e da concentração de renda são evidentes e o peso sobre o orçamento público relativamente reduzido. Em 2007, enquanto o custo da previdência social representava 7,4 % do PIB brasileiro, a participação do PBF era de apenas 0,4 %.

Quadro 1: Programas de CCT na América Latina e Caribe, por ano de criação e cobertura.

País	Nome	Ano	Cobertura (x 1.000)	Benefcs./tot. pobres* (%)
Argentina	Plan Familias por la Inclusión Social	2005	454 famílias*	27
Brasil	Bolsa-Familia	2003	11.500 famílias*	84
Colômbia	Famílias en Acción	2001	1.700 famílias*	39
Costa Rica	Superémonos	2000	12 famílias (2001)	34
Chile	Chile Solidario	2002	221 famílias*	47
Equador	Bono de Desarrollo Humano	2004	1.200 famílias*	100
El Salvador	Red Solidaria	2005	80 famílias (2007)	12
Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998	170 famílias*	17
Jamaica	Program of Advancement Through Health and Education	2001	174 pessoas (2005)	n/d
México	Progresa/Oportunidades	1997	5.000 famílias*	72
Nicarágua	Red de Protección Social	2000	24 famílias (2006)	n/d
Panamá	Red de Oportunidades	2006	55 famílias* (2006)	27
Paraguai	Red de Promoción y Protección Social	2005	100 famílias*	13
Peru	Juntos	2005	420 famílias*	17
Rep. Domen.	Plan de Solidaridad	2005	400 famílias*	46
Uruguai	Plan de Atención Nac. a la Emergencia Social	2005	83 pessoas (2005)	n/d

Fonte: ILO - http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_engl.pdf (acesso em 15/11/2010).

* dados para 2009, in: <http://www.iadb.org/features-and-web-stories/2009-09/english/the-end-of-inherited-poverty-5557.html> (acesso em 20/1/2011).

A literatura acadêmica identifica nos CCTs um notável espaço de oportunidade para a ruptura com o modo tradicional de fazer política junto a populações carentes, pois ao mesmo tempo que promove oportunidades (via renda), o faz sem a necessidade de intermediários (já que os pagamentos são feitos em rede bancária) (DE JANVRY *et al.*, 2005, 2006; RAWLINGS, 2005; RAWLINGS e RUBIO, 2005). É nesse sentido que Magaloni, Cayeros e Estevez (2002) assinalam que os CCTs são importantes porque, além de atacarem a transmissão intergeracional da pobreza (mediante a condicionalidade de frequência escolar), servem também como alavanca à superação dos “abusos políticos dos fundos de pobreza”, como era comum em iniciativas anteriores.

Pelo ângulo da eficácia na inclusão social, os CCTs reúnem alto grau de consenso entre analistas, acadêmicos e policy makers. Em pouco tempo, há resultados, que se traduzem, por exemplo, em maior poder de consumo das populações beneficiadas, valorização do papel da mulher, aumento da frequência escolar. Sob a ótica política, entretanto, há estudos que apontam evidências de práticas clientelistas, de modo explícito ou implícito.

Ao analisar o caso mexicano, Torres (2010) levanta questões que podem balizar o estudo da experiência brasileira. A autora lança indagações como:

- Em regiões onde a manipulação dos gastos governamentais para fins eleitorais é mais a regra do que a exceção, quais seriam os efeitos políticos da distribuição de recursos às populações mais pobres, via CCT?

- Esta nova modalidade de tratamento da pobreza levará a uma mudança nas relações entre pobres e políticos? Em caso positivo, até que ponto os CCTs atuariam como mecanismo de mobilização ou de alienação?
- Qual o risco de os CCTs reproduzirem o padrão tradicional de relações patrão-cliente?

A análise argumenta que, mesmo contando com uma burocracia técnica (e não política) e mesmo sendo advertidos sobre o caráter não político do Progres, os beneficiários mostravam sua gratidão com o programa mediante votação no partido que promoveu a iniciativa. Apesar de ter havido uma clara erosão do clientelismo tradicional, este foi substituído por uma espécie de “fidelidade” à política (no sentido de *politics*) que adotou a política (no sentido de *policy*) de CCT. Ainda que o programa tenha sido concebido para fugir às práticas clientelistas, o resultado era um comportamento de clientela, por parte dos beneficiários. A lição é interessante ao se considerar o caso brasileiro, onde a tradição é de “captura” de instrumentos de política pública por elites tradicionais, valendo-se de práticas que se retroalimentam com a cultura de clientela por parte das populações menos favorecidas.

Ao estudarem o Plano Nacional de Atención a la Emergência Social – Panes, do Uruguai, Manacorda, Miguel e Vigorito (2010) detectaram uma correlação entre beneficiários dos CCTs e apoio ao governo. O estudo não tratou de dados de votação, mas sim de opinião. Comparando amostras da população incluída com segmentos da fronteira da renda elegível ao benefício, a pesquisa mostra que os que

recebem as transferências apoiam mais o governo do que os que não recebem.

Penfold-Becerra (2005: 31) analisa o caso do programa Misiones, na Venezuela, e aponta a iniciativa como um modo barato de comprar apoio político. “The use of social funds and targeting mechanisms as a means to reduce poverty is an attractive idea that can help mitigate the impact created by economic dislocations; but (...) these social funds can be malleable to political manipulation when institutional constraints or electoral incentives are absent.” O uso dos fundos sociais como o Misiones teria sido uma importante base de apoio à vitória de Chaves no referendo de agosto de 2004.

Prior to the introduction of CCTs, the overwhelming majority of social transfers targeted to the poor were discretionary – politicians and their bureaucratic agents enjoyed ample leeway to determine who was eligible, when the transfers were given, and when benefits were withdrawn. As a consequence, social transfers to the poor became highly politicized, most commonly only given around election time to certain individuals because of their partisan affiliations and expected voting behavior. The tragedy of this form of clientelist exchange is not that the poor sell their votes for government transfers, as this also happens in well-established democracies, but that in doing so they end up perpetuating a political equilibrium that gives them little in exchange (MAGALONI, CAYEROS e ESTEVEZ, 2002: 6-7).

A questão é: até que ponto os CCTs sobrevivem à cultura do clientelismo? Ou, em outras palavras, em que medida os CCTs levam a que germine entre os seus beneficiários uma atitude de autonomia, que se traduza pela consciência de ser este um direito (tardamente sancionado), e não um favor (como sempre foram vistas

as iniciativas assistenciais)? Será isso possível sem uma radical transformação do caráter qualitativo da educação, que quantitativamente avançou no rumo da universalização?

É nesse sentido que Draibe (2006) alerta que o PBF dá uma certa margem de vulnerabilidade ao clientelismo, na medida em que não dispõe de procedimentos claros de focalização nem de controle por parte das prefeituras.

Uma análise do resultado das eleições presidenciais de 2010 no Brasil, em seu segundo turno, mostra que existe uma correlação entre um alto percentual de famílias beneficiárias do PBF e um também alto índice de votação na candidata da situação, Dilma Rousseff, nos 20 municípios com mais baixo IDH do Nordeste, em 2000 (Quadro 2).

Quadro 2: Municípios com menor IDH-M no Nordeste, % dos domicílios com Bolsa- Família e votação em Dilma no 2o turno, em 2010

Ordem	Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal	IDH 2000	% Famílias com B-F*	Votação Dilma 2o turno (%)
1	Manari (PE)	0.467	72	82,57
2	Traipu (AL)	0.479	72	72,18
3	Guaribas (PI)	0.479	88	90,65
4	Centro do Guilherme (MA)	0.484	75	90,3
5	Araioses (MA)	0.486	62	75,24
6	Caraúbas do Piauí (PI)	0.487	70	51,01

Marcel Bursztyn e Suely Salgueiro Chacon

7	Santana do Maranhão (MA)	0.488	70	85,94
8	Lagoa Grande do Maranhão (MA)	0.492	74	84,1
9	Murici dos Portelas (PI)	0.494	68	68,7
10	Milton Brandão (PI)	0.494	61	77,05
11	Governador Newton Bello (MA)	0.494	72	86,67
12	Cacimbas (PB)	0.494	64	64,53
13	Matões do Norte (MA)	0.495	72	92,62
14	Belágua (MA)	0.495	81	92,64
15	Betânia do Piauí (PI)	0.497	81	90,63
16	Fernando Falcão (MA)	0.498	72	81
17	Porto de Pedras (AL)	0.499	56	47,43
18	Poço das Trincheiras (AL)	0.499	78	71,74
19	Caxingó (PI)	0.500	76	55,38
20	Brejo de Areia (MA)	0.501	95	81,45

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, TSE, MDS.

*Pop beneficiária do B-F em 2010 / Pop. Estimada em 2009 (Fonte: www.mds.gov.br em 14/11/2010).

Esta tendência já era percebida nas eleições presidenciais anteriores, quando Lula obteve 77,1 % dos votos válidos na região Nordeste, mas com percentuais mais elevados nos municípios de menor IDH. Naquela ocasião, o PBF cobria 56% da população da região (MARQUES *et. al.* 2009).

Box: Bolsa Família levou Dilma Rousseff a ter votação superior a Lula em 2002

Correio Braziliense – 1/11/2010

O desempenho da presidente eleita Dilma Rousseff (PT) nos principais redutos do Nordeste beneficiados pelo programa Bolsa Família foi muito melhor do que o registrado há oito anos pelo seu padrinho político, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dilma alcançou 77% dos votos válidos nos 100 municípios que proporcionalmente mais receberam recursos do maior programa social do governo Lula. Ela venceu a eleição em 98 dessas cidades. Há oito anos, o então candidato petista ficou com apenas 48,3% dos votos desses municípios, que estão entre os mais pobres do país, perdendo a disputa para o então candidato tucano, José Serra. Por coincidência, a maior perda para Serra ocorreu no município de Guaribas, de 4,4 mil habitantes. Em 2002, o tucano obteve ali 73% dos votos, contra 27% de Lula.

Passados os dois mandatos petistas, Dilma atingiu 90,6% dos votos válidos daquela cidade, contra escassos 9,3% de Serra. Exatos 82% dos moradores daquela cidade são diretamente beneficiados pelo Bolsa Família. No país todo, cerca de 11 milhões de famílias recebem o benefício, gerando uma despesa anual de R\$ 13 bilhões ao governo. Uma família pode receber até R\$ 200 por mês, dependendo do número de crianças e adolescentes em cada casa. São atendidas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme a classificação do programa. As

mais carentes têm renda mensal de R\$ 70 por pessoa. A diferença de desempenho também foi bastante expressiva em Ouro Branco (AL).

Há oito anos, Lula fez apenas 15,4% dos votos do município, contra 84,5% de Serra. Neste ano, a candidata petista atingiu 78,8% dos votos válidos, contra 21,2% do tucano. Nesse município 76% da população recebe o Bolsa Família. A maioria desses 100 municípios está localizada no Piauí, mas o maior percentual de votos da candidata ocorreu numa cidade do Maranhão, São Luiz Gonzaga. Foram 92% dos votos válidos, contra 7,9% de Serra. As cidades que mais recebem o programa ficam nas regiões remotas do Piauí, Maranhão, Ceará, Paraíba e Pernambuco, no semiárido nordestino. A região é subdesenvolvida, com índices de desenvolvimento humano (IDH) semelhantes aos de países pobres da África. Ali, a seca castiga os sertanejos todo ano. O trabalho e a comida são escassos. Além da bolsa mensal, os habitantes dessa região receberam outros benefícios do governo Lula, como o programa Luz para Todos e a construção de meio milhão de cisternas, para aparar a água da chuva.

Em média, 76,8% dos moradores desses sertões são diretamente beneficiados pelo Bolsa Família. Isso significa que quase quatro em cada cinco pessoas recebem o benefício do Governo Federal. Em Cumaru (PE), de 13,8 mil moradores, praticamente 100% são beneficiados, como mostram os registros do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O cadastro oficial informa o número de famílias beneficiadas. Esse número deve ser

multiplicado por quatro (tamanho médio da família). O melhor desempenho de Serra nesse reduto ocorreu em Espírito Santo (RN). Foram 51,4% dos votos válidos. Ele já havia superado Lula nesse município em 2002, fazendo 53,6% dos votos. A outra cidade onde o tucano superou Dilma foi em Tamboril do Piauí, com 50,5% dos votos. Há oito anos, ele obteve quase 80% do eleitorado dessa cidade.

O mapa da votação no primeiro turno já havia mostrado que Dilma obteve cerca de 10 milhões de votos a mais do que Serra no Nordeste. A maior vantagem, 6,7 milhões de votos, foi tirada nos municípios com até 50 mil habitantes. Essa diferença é explicada, em parte, pelos programas sociais que atendem aos habitantes do sertão.

Considerações finais

As transferências de renda pelo governo (PBF, aposentadoria rural e outros benefícios) representam, sem dúvida, um importante fator no esforço de redução da pobreza no Brasil. O aumento do poder aquisitivo de grupos sociais que antes tinham um padrão de consumo muito limitado tem, também, efeito anticíclico, no sentido keynesiano, ao servir como para-choque a crises econômicas.

O aumento do IDH nos municípios mais pobres do país é uma realidade, ainda que não se possa creditá-lo apenas ao PBF. Os indicadores disponíveis mostram que, além da renda, melhorou também o aspecto saúde (longevidade) e a educação (número de matrículas), desde o final dos anos 1990.

É indiscutível que melhorou a dinâmica das atividades comerciais nos municípios do interior do semiárido nordestino, em função da regularidade da renda. Entretanto, não há evidências de que haja uma relação direta entre transferências de renda e melhoria dos sistemas produtivos locais. Ao contrário, tudo indica que há maior urbanização (os dados do novo Censo de 2010,deverão comprová-lo) e, nesse sentido, queda da atividade no campo. Não há também indícios de que o PBF esteja provocando melhorias na qualidade da educação (até porque este não é uma de seus objetivos) ⁶.

O artigo explorou a possibilidade e os riscos de que um programa como o PBF, que tem, de um lado, um agente provedor (o governo) e, de outro, beneficiários (população pobre), vir a reproduzir as mazelas que caracterizaram a trajetória política da região: clientelismo, captura de instrumentos públicos por elites e/ou mediadores locais, falta de consciência quanto aos direitos dos cidadãos, círculo vicioso da dependência frente a patrões políticos.

Dois aspectos foram ressaltados e merecem ser aprofundados em análises futuras. O primeiro é a verificação de que programas de CCT em outros países latino-americanos já mostram sinais de estarem sendo apropriados como vetores de reprodução de velhas práticas clientelistas. O segundo é a evidência empírica de que nos municípios mais pobres do Brasil – e que são, portanto, os que têm maior percentual de famílias recebendo CCT – há uma forte correlação entre o alto percentual de beneficiários e os também elevados índices

⁶ Vale notar que há evidentes avanços na oferta de ensino técnico-profissionalizante e na criação de campi universitários em cidades do sertão nordestino, mas isso independe do PBF.

de votação em favor da continuidade da administração política federal.

Vale assinalar que a possível apropriação clientelista de programas com forte conotação social e cujos fundamentos são claramente “bem intencionados”, não é algo préconcebido pelos policy makers. Sua eventual captura seria uma fatalidade decorrente da cultura política local. O risco de o PBF servir a uma renovação do clientelismo, que normalmente perde robustez com a urbanização, é grande. Isso já ocorreu com muitos outros programas (BURSZTYN, 1984). O fato novo é que os recursos públicos são dirigidos diretamente aos beneficiários, sem a mediação de elites locais. Entretanto, não há evidências de ruptura com a tradição de fidelidade ao “provedor”, como no velho patrimonialismo. A fidelidade, agora, deixa de se traduzir em apoio político a velhas elites locais, cujo poder emanava da terra, e passa a ocorrer frente ao próprio “Estado provedor”, que se representa fisicamente por meio dos “governos da situação” e dos políticos que os governam. Isso, em se confirmando, configuraria uma espécie de “clientelismo de Estado”.

O espaço de possibilidade para o surgimento de brokers (indivíduos que sejam identificados como representantes dos programas governamentais) é um fato plausível, na região. E esse tipo de prática é conhecido desde os tempos em que o poder público passou a agir mais em programas assistenciais e menos em açudes privados. Aos que argumentem quanto à índole social desse novo tipo de clientelismo, vale lembrar que tal prática é nociva em qualquer circunstância e que o avanço democrático se dá pela consciência de que aos direitos sociais não deve corresponder dívidas políticas. Avanços qualitativos na educação ajudariam, sem dúvida, a minorar este risco.

Referências bibliográficas

- BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7. In: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222002000100003&lng=en&nrm=iso (acesso em 24/10/2010), pp. 50-81, junho de 2002.
- BURSZTYN, Marcel. *O Poder dos Donos – Planejamento e Clientelismo no Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- CORADINI, Odacir Luiz. Ambivalências na representação de classe e a noção de “trabalhador rural”. In: NAVARRO, Zander (org.). *Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, pp. 171-88.
- D’ INTIGNANO, Beatrice M. *La Protection Sociale*. Paris: De Fallois, 1993.
- DE JANVRY, A.; FINAN, F.; SADOULET, E.; NELSON, D.; LINDERT, K.; DE LA BIÈRE, B.; LANJOUW, P. Brazil’s Bolsa Escola Program: The Role of Local Governance in Decentralized Implementation. Mimeo, Washington: The World Bank, Development Economics Research Group, 2005.
- DE JANVRY, A.; FINAN, F.; SADOULET, E.; VAKIS, R. Can Conditional Cash Transfers Programs Serve as Safety Nets In: Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks. *Journal of Development Economics*, v. 79, n. 2, 2006, pp. 349-373.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Familia. In: Cohen y Franco (coord.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una Mirada latinoamericana*. México: Sedesol/FLACSO, 2006, pp. 139-176.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Les 3 mondes de l’État-providence, essai sur le capitalisme moderne*. Paris: PUF, 1999.
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*. [online], v. 24, n. 1, pp. 17-46, 2009.
- HOBSBAWM, Eric J. The Age of Extremes: *The Short Twentieth Century, 1914-1991*. Londres, Michael Joseph, 1995.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=P> (acesso em: 10/11/2010).
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 2a ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MAGALONI, Beatriz; CAYEROS, Alberto Diaz; ESTEVEZ Federico. The Erosion of Party Hegemony, Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico. Paper delivered in the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, 2002. In: [http://library.hannes.ch/CCTsBolivia/DiazCayeros%20\(2009\)_Conditional%20Cash%20](http://library.hannes.ch/CCTsBolivia/DiazCayeros%20(2009)_Conditional%20Cash%20)

- Transfer%20Programs%20and%20The%20Fight%20Against%20Poverty%20in%20Latin%20America.pdf (acesso em: 4/11/2010).
- MANACORDA, Marco; MIGUEL, Edward; VIGORITO, Andréa. Government Transfers and Political Support. *In: http://elsa.berkeley.edu/~emiguel/pdfs/miguel_uruguay.pdf* (acesso em: 12/11/2010).
- MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; MENDES, Áquilas; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Rev. Econ. Polit.* [online]. v. 29, n. 1, 2009, pp. 114-132.
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Características do Emprego Formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – 2009. Disponível em: http://www.mte.gov.br/pdet/arquivos_download/rais/resultado_2009.pdf (acesso em: 10/11/2010).
- PENFOD-BECERRA, Michael. Social Funds, Clientelism and Redistribution: Chavez's "Misiones" Programs in Comparative Perspective. *Working Paper*, 2005. *In: http://siteresources.worldbank.org/INTDECINEQ/Resources/1149208-1147789289867/IIIWB_Conference_SocialFunds_Clientelism.pdf* (acesso em: 14/11/2010).
- PIERSON, C. *Beyond the Welfare State?* Pennsylvania, PE: The Pennsylvania State University Press, 1991.
- RAWLINGS, L. A new approach to Social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs. *International Social Security Review*, v. 58, 2-3/2005, pp. 133-161, 2005.
- RAWLINGS, L.; RUBIO, G.. Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer programs. *The World Bank Research Observer* 20 (1): 29-55, 2005.
- GRAMSCI, Antonio. original de 1926). Alguns temas da questão meridional. *Revista Temas de Ciências Humanas*, v. 1, São Paulo, pp. 19-45, 1977.
- ROLANDO Franco (org.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. Cap. III. México D. F.: FLACSO, *In: http://www.renda.nepp.unicamp.br/sistema/files/America_Latina/Draibe_Sonia_Bolsa_Escola_Bolsa_Familia_FLACSO_2006.pdf* (acesso em: 10/11/2010), pp. 137-178, 2006.
- ROSANVALON, Pierre. *La crise de l'État-providence*. Paris: Editions du Seuil, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça; a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- TORRES, Ana L. de la O. The Politics of Conditional Cash Transfers. *Work in progress*. *In: http://mexicanstudies.uchicago.edu/DeLaO_intro.pdf* (acesso em: 15/11/2010).
- VEIGA, José Eli da. *Cidades Imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2003.

BURSZTYN, Marcel e Suely Salgueiro Chacon. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2011, vol. 19, n. 1, pp. 30-61, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste*). Característica marcante do estado de bem-estar construído ao longo do século XX, a proteção social pode se converter, paradoxalmente, em instrumento de clientelismo. Quando as instituições são frágeis e a cultura política é marcada por relações paternalistas de dominação, até mesmo um direito da população pode ser capturado como mecanismo político, como se fosse um favor provido por representantes das elites locais ou por mediadores da relação sociedade-Estado. O artigo tem como foco o Programa Bolsa Família, em suas correlações com o desempenho eleitoral do partido do governo, no semiárido nordestino, comparando com casos semelhantes em outros países latinoamericanos.

Palavras-chave: clientelismo, Nordeste, Bolsa Família.

Abstract: (*Dangerous Liaisons: social protections and clientelism in the Brazilian semiarid Northeast*). Social protection, as a landmark of the welfare state built throughout the 20th century, can paradoxically become an instrument of clientelism. When institutions are weak and the political culture is based upon paternalistic domination, even what is a right of the population can be captured as if it were a gift of the local elites or of those who mediate the relations between the society and the State. The article focuses on the Bolsa Família Program, a conditional cash transfer instrument, in its correlations with the electoral performance of the governing party, in the Brazilian semiarid Northeast, and compares it to other cases in Latin America.

Key words: clientelism, Brazilian Northeast, conditional cash transfers.