

Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família

Sônia Maria Ranincheski
Universidade de Brasília (UnB)

Carla Etiene Mendonça da Silva
Universidade de Brasília (UnB)

Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família

Resumo: Este artigo investiga as razões da desobediência a regras impostas pelo Estado pelos beneficiários de políticas sociais, especificamente os do Programa Bolsa Família, instituído pelo Governo Federal em 2003. A investigação é feita a partir dos dados coletados em uma pesquisa qualitativa que entrevistou titulares legais de famílias que recebiam o benefício, mas que estavam em situação de descumprimento das condicionalidades. Procura compreender os elementos intrínsecos à ideologia de grupos ou indivíduos que descumprem normas sociais, mesmo sujeitos a penalidades. Problematiza a perspectiva hegemônica do Programa, baseando-se nos conceitos de hegemonia, consenso e coerção de Antonio Gramsci: o alcance e os limites das penalidades – a coerção – e o reconhecimento e a aceitação das regras – o consenso.

Palavras-chave: Política social. Transferência de renda. Hegemonia. Coerção. Consenso.

Hegemony, Consensus and Coercion and the Beneficiaries of the Family Grant Program

Abstract: This article investigates the reasons for disobedience of the rules imposed by the state by beneficiaries of social policies, specifically the Family Grant Program, instituted by Brazil's federal government in 2003. The investigation is based on the data collected in a qualitative study that interviewed legal heads of households who receive the benefit, but who are in a situation of non-compliance with the conditionalities. It tries to understand the elements intrinsic to the ideology of groups or individuals who do not comply with the social norms, even when subject to penalties. It analyzes the hegemonic perspective of the program, based on concepts of hegemony, consensus and coercion from Antonio Gramsci. The reach and limits of the penalties are seen as a form of coercion and the recognition and acceptance of rules as consensus.

Keywords: Social policy. Income transfer. Hegemony. Coercion. Consensus.

Recebido em 30.08.2012. Aprovado em 28.11.2012.

Introdução

Este artigo foi produzido a partir dos elementos e dados obtidos em pesquisa feita ao longo do desenvolvimento da dissertação de mestrado *Os beneficiários do Programa Bolsa Família diante das condicionalidades – casos de Porto Alegre* (MENDONÇA, 2010).

A discussão envolve não a dinâmica do capitalismo excludente, mas como indivíduos acostumados a uma determinada lógica de sobrevivência material percebem-se diante de um processo de mudança imposto por políticas sociais formuladas no Estado que os obriga a se adaptarem a situações estranhas a seu cotidiano. Não julga se essas estratégias de sobrevivência são aceitáveis ou não, mas destaca que se deve esperar reações por parte dessas pessoas cujas histórias de vida são marcadas pela exclusão.

As estratégias usadas por elas para enfrentar as vicissitudes da vida são decorrentes, em certa medida, de suas visões sobre o mundo e a sociedade, de suas relações sociais, de uma consciência construída. As imposições de regras pelas políticas sociais para que recebam os benefícios forçam-nas a mudanças nessas estratégias.

Como afirma Gramsci (2008, p. 64), os processos de mudança de produção de subjetividades podem ser entendidos como uma imposição de grupos sobre outros grupos. Neles, trava-se uma contínua luta, geralmente dolorosa, de sujeição a novas, complexas e rígidas normas e hábitos de ordem, de exatidão, de previsão, que tornam possíveis formas sempre mais complexas de vida coletiva, consequência necessária do desenvolvimento do industrialismo.

Gramsci (2008, p. 65) destaca que quem participa dessas crises como agente impositivo não são as massas: essas sofrem a pressão coercitiva. Uma vez que o resultado é alcançado, a pressão se “despedaça”, e essas massas ou mudaram, conquistaram os hábitos e os costumes necessários aos novos sistemas de vida e de trabalho, ou continuam a sentir a pressão coercitiva pelas necessidades elementares da sua existência.

Portanto, o que se quer ressaltar neste artigo é como ocorre certa naturalização das políticas sociais com condicionalidades. De um lado, por não ser considerado o próprio sistema econômico que as gera, e, de outro lado, a sua natureza, que permite interpretar tais políticas como assépticas, no sentido de que, por serem positivas, não implicam em mudanças estruturais. Essa naturalização se difunde na sociedade pela própria necessidade da sobrevivência e pode ser transmitida em diferentes espaços, como no da família, onde ocorre a socialização primária.

Procedimentos metodológicos

Para o levantamento de dados, o projeto de pesquisa original utilizou técnica qualitativa de entrevistas semiestruturadas, realizadas com titulares legais de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família residentes em Porto Alegre (RS). A abordagem foi feita aleatoriamente em visitas aos centros regionais de assistência social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no mês de abril de 2009. O objeto de estudo são os beneficiários em situação de descumprimento das condicionalidades.

De acordo com as características e objetivos desta pesquisa em Ciências Sociais e em observância aos procedimentos habituais da Universidade de Brasília e ao Comitê de Ética, todos os entrevistados receberam e assinaram carta de consentimento de entrevista e de uso de suas opiniões. Tais autorizações estão depositadas no Ceppac/UnB. Suas identidades foram omitidas para preservar suas privacidades.

Para as pesquisas qualitativas em Ciências Sociais, as autoras consideram importante mencionar o debate que vem sendo promovido pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), no qual se destacam as ideias do antropólogo Luís Roberto Cardoso de Oliveira¹, que as considera “pesquisa com seres humanos” e não “em seres humanos”, diferença não contemplada na Resolução 196/96 (BRASIL, 1996). Nessa direção, para esta pesquisa, cada indivíduo participante foi considerado como “ator ou sujeito de interlocução”, não houve, portanto, “intervenções em que seres humanos seriam colocados na situação de cobaias”, pois cada indivíduo participante foi “ator ou sujeito de interlocução” (OLIVEIRA, 2004, p. 33-35).

Tradições na análise de políticas sociais

Os estudos sobre as políticas sociais no Brasil destacam dois grandes movimentos no século 20: o primeiro, a partir de 1930, da estruturação institucional com ênfase no mérito do beneficiário e, o segundo, o processo iniciado com a Constituição Federal de 1988, que possibilitou o deslocamento do mérito para o direito². No entanto, nos dois períodos, o foco desses estudos é o papel do Estado.

Suas ênfases recaem sobre indicadores de políticas sociais (JANNUZZI, 2001), sobre as questões federativas (ARRETCHE, 2004) e sobre processos de implementação e avaliação de programas e projetos (SILVA; MELO, 2000). Podemos citar, ainda, o interesse de autores em estudar políticas sociais com enfoque nos temas da inclusão e da exclusão econômica e da pobreza; da pobreza e dos benefícios sociais; e dos direitos sociais (SCHWARTZMAN, 2000). Esses últimos procuram destacar, sobretudo, a herança histórica de exclusão social que o Brasil enfrenta. Como afirma Reis (1982), historicamente, o Brasil desenvolveu-se em um processo de “modernização conservadora”, cuja principal característica é a não incorporação de grandes segmentos da população nos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político.

Grisotti e Gelinski (2010, p. 212) afirmam que o debate acerca das políticas sociais adensou-se nas últimas décadas, especialmente desde os anos 1980, e provocou avanços na institucionalidade da proteção social. Para as autoras, o que sempre esteve “em jogo era a necessidade de construir um sistema de garantias sociais que tivesse como objetivo a superação, ou pelo menos a mitigação, da condição de desamparo da população brasileira.”

No entanto, em linhas gerais, ainda há carência de estudos que tratem dos usuários das políticas sociais, de suas percepções sobre tais políticas, de como reagem frente às ações e imposições dos programas implementados, acima de tudo, porque muitas dessas iniciativas exigem deles contrapartidas de mudança de comportamento e de atitudes individuais e sociais.

Programa Bolsa Família, condicionalidades, consenso e coerção

O Programa Bolsa Família (PBF) foi lançado em outubro de 2003 pelo Governo Federal brasileiro no contexto dos debates sobre políticas públicas de transferência de benefícios monetários não contributivos a famílias ou indivíduos. A discussão no país sobre o desenvolvimento desse tipo de política social acirrou-se a partir de 1991, com o debate no Congresso Nacional de um projeto de lei que criava um programa que não exigiria contrapartida do beneficiário.

Foi instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, como um programa de transferência direta de renda mínima com condicionalidades, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e unificava programas nacionais de transferência de renda que vinham sendo desenvolvidos desde o governo anterior.

Funciona com o pagamento de um recurso mensal temporário direto ao beneficiário – a família –, tendo preferencialmente a mulher como titular (em 2009, ano desta pesquisa, o valor médio da transferência monetária no país era de R\$ 94,24). Tem como principal critério de seleção e inclusão das famílias a renda *per capita* mensal, que, no mesmo ano, era de até R\$ 140. O benefício é mantido pelo governo mediante o cumprimento de regras pela família.

O programa de transferência de renda estudado parte de um esperado consenso acerca da importância da educação oferecida pelo Estado e aplica a coerção – a força – ao cancelar o pagamento do benefício à família que não cumpre a regra – a condicionalidade.

Condicionalidades, como estabelecido pelo governo na elaboração das concepções do Programa, é a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a penalidades gradativas, que vão da advertência ao cancelamento do benefício. Há, no entanto, beneficiários que não as cumprem e correm o risco de perder a transferência monetária do Estado, muitas vezes a única renda da família. Por quê?

Condicionalidades, como estabelecido pelo governo na elaboração das concepções do Programa, é a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas a penalidades gradativas, que vão da advertência ao cancelamento do benefício. Há, no entanto, beneficiários que não as cumprem e correm o risco de perder a transferência monetária do Estado, muitas vezes a única renda da família. Por quê?

Para problematizar essa questão, utilizamos a perspectiva marxista de Antonio Gramsci. O pensador estabeleceu visões acerca do Estado e da sociedade civil e teorizou a coerção e o consenso como conceitos explicativos para a implementação de processos hegemônicos. Ele propõe que há a presença da hegemonia, mas também há a possibilidade de inversão da realidade pelos sujeitos. Sua teoria possi-

bilita pensarmos os sujeitos como atores ativos e conscientes e não apenas passivos ou enganados.

Nosso objeto de estudo são os beneficiários, as famílias, que não cumprem as condicionalidades. Eles não foram atingidos pela perspectiva hegemônica? Ocorreu ausência de referencial de coerção por parte do Estado? Há consenso sobre as regras?

Ao implantar o Programa, o Governo Federal brasileiro divulgou o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização”, assim como de “reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O MDS defendeu que a imposição das condicionalidades de saúde, de educação e de assistência social seria um impulso para a “inclusão social e consequente conquista de autonomia” dos pobres beneficiários. Essa posição é explicitada na legislação e nos documentos que tratam do Programa.

O Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, (BRASIL, 2004) estabelece o conceito de condicionalidades do Programa Bolsa Família:

Art. 27. Considera-se como condicionalidades do Programa Bolsa Família a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.

Das famílias, é exigida a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Em saúde, deve ser feito o acompanhamento do calendário de vacinas e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos e o pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes que estão na faixa etária de 14 a 44 anos. A condicionalidade de assistência social é a frequência mínima de 85% da carga horária das crianças e dos adolescentes de até 15 anos em risco social nos serviços socioeducativos e sua retirada do trabalho infantil. As famílias que descumprem as condicionalidades estão sujeitas às sanções (BRASIL, 2008).

Mendonça (2010, p. 53) destaca a explicação do ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, sobre o objetivo das sanções:

O nosso objetivo maior não é punir, embora a gente tenha que fazer isso às vezes para fazer cumprir a lei, é deixar claro que o Programa tem normas, tem critérios, tem regras, tem acompanhamento, tem fiscalização, tem controle, mas o que nós queremos é que as crianças estejam na escola.

Dentro das tradições de estudos das políticas sociais, ocorrem profundos debates sobre as condicionalidades. Diversos autores, entre eles Silva (2007) e Senna *et al.* (2007), destacam que elas são consideradas elemento estruturante do Programa. Para os idealizadores do Bolsa Família, essas exigências visam a certificar “o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar autonomia e consequente inclusão social sustentável” (SILVA, 2007, p. 1433). A expectativa dos formuladores, conforme Senna *et al.* (2007), é de que o cumprimento das regras possibilite o acesso e a inserção da população pobre nos serviços públicos básicos e favoreça a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza.

Monnerat *et al.* (2007, p. 1461) destacam que o Brasil tem, historicamente, dificuldades de constituição de sistemas de seguridade social e que, os criadores do Bolsa Família, buscaram criar mecanismos “que estimulem a inserção das famílias nos serviços de educação e saúde, tendo em vista a perspectiva de ruptura com o ciclo reprodutivo da pobreza.”

Para o ministro Patrus Ananias, citado por Mendonça (2010, p. 54), as condicionalidades afirmam as obrigações dos pais:

Antigamente, falava-se de pátrio poder, agora nós podemos falar de pátrio, de mátrio, dever. É claro que os pais têm responsabilidades pela educação dos filhos, pela formação, pelo desenvolvimento das suas potencialidades, pela sua saúde física e também pela sua saúde mental, psíquica, emocional. Essas exigências estão na Constituição, especialmente na educação. O que nós estamos fazendo é reafirmar essa dimensão e ao mesmo tempo reafirmar, como eu disse, os deveres do poder público, do Estado, em prestar esses serviços a tempo e a hora.

No entanto, há autores que discordam. Questiona-se, por exemplo, a legitimidade da exigência de contrapartida da família porque o benefício seria um direito social e deveria ter caráter incondicional. Monnerat *et al.* (2007, p. 1453) expõem esse debate:

[...] se de um lado, estão aqueles que rejeitam as contrapartidas sob alegação de que estas feririam o direito incondicional de cidadania, de outro, situam-se os que defendem as condicionalidades sob argumentos distintos. Aqui estão tanto concepções que entendem que é preciso dar algo em troca do recebimento do benefício quanto aquelas que veem tais exigências como estratégia para favorecer o acesso aos serviços sociais e romper o ciclo da pobreza. Esta última visão está presente nos documentos oficiais do Programa.

Porém, na legislação complementar, a operacionalização das condicionalidades é definida de forma coercitiva, distanciando-se da concepção de inserção social.

As autoras prosseguem afirmando que, com essas exigências, o Programa condiciona o direito constitucional garantido à assistência ao cumprimento de exigências junto a beneficiários que se encontram em uma realidade de grave vulnerabilidade social. Zimmermann (2006, p. 153) salienta a gravidade de punir um portador de direito pelo não cumprimento de uma regra imposta pelo Estado para a garantia desse direito. Para ele, isso é consequência da falta de uma política baseada em direitos. Ele afirma que a única condição que deve ser considerada no momento da garantia de um direito é a condição de pessoa, e nenhuma contrapartida pode ser imposta ao direito garantido.

Estudo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008, p. 63)³ destaca ainda “múltiplos e expressivos” relatos de famílias acerca das dificuldades para acessar os serviços públicos e da precariedade da assistência à saúde e do transporte público. Em localidades menores, são altos os custos para se chegar aos equipamentos públicos.

Alheia às discussões teóricas, há expressiva quantidade de famílias beneficiárias em situação de descumprimento das regras. O relatório das condicionalidades do MDS informa que, entre janeiro e julho de 2009, 905.922 famílias foram notificadas porque as descumpriram, aproximadamente 7% do total de beneficiárias. Desse total, 886.361 descumpriram o exigido em educação, e 19.561, o em saúde. Deve-se notar que 97,8% dos descumprimentos são relativos à condicionalidade de educação (BRASIL, 2009, p. 6). A condicionalidade de assistência social não é acompanhada.

Nos dados do relatório, entre os alunos de até 15 anos que tiveram a frequência escolar registrada, 97% cumpriram a exigência. No entanto, esse dado não contabiliza os 15,3% de alunos que não têm seus dados de frequência escolar informados no sistema. O MDS (BRASIL, 2009, p. 4) admite:

[...] há um universo importante de alunos sem registro de informação da frequência escolar. [...] o percentual de sem informação permanece estabilizado, em torno de 15,3%, desde abr./maio de 2008. Dois aspectos podem estar relacionados a esses elevados percentuais. O primeiro é a falta de atualização da informação da escola – código do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos (INEP), ligado ao Ministério da Educação (MEC) – no cadastro da família, prejudicando a localização desse aluno na rede de ensino. O segundo aspecto a ser considerado é o abandono e subsequente evasão escolar.

Notemos que o segundo aspecto considerado pelo Ministério, o abandono e a evasão escolar, é descumprimento de condicionalidade que, nesse caso, não está computado nas estatísticas no Programa.

Porto Alegre tinha 34.682 famílias beneficiárias em dezembro de 2009, com 3.126 em descumprimento das condições, ou seja, 9,01%. Pode-se, ainda, destacar o desdobramento dos dados do descumprimento da condicionalidade de educação no município: a diferença de descumprimento entre alunos de 6 a 16 anos e de 16 a 18 anos. No primeiro grupo, o índice é de 7,3% de descumprimento, enquanto no segundo, exclusivamente de adolescentes, esse índice salta para 17,07% (BRASIL, 2009).

Gramsci, a hegemonia e o Programa Bolsa Família

Antonio Gramsci teorizou diretamente a questão do Estado e as possibilidades de tomada gradativa de espaços no Estado (as disputas de posições e de movimento), as quais permitiriam avanços na direção de uma sociedade mais justa, sem necessariamente fazer-se a revolução total, a transformação estrutural abrupta do capitalismo para o socialismo⁴.

Dentro desse escopo, discuti a questão das ações dos sujeitos, propondo uma visão na qual, se há a presença da hegemonia, há possibilidades de pensar esses sujeitos como ativos e conscientes e não somente passivos ou enganados. Além disso, elaborou as noções de coerção e consenso como conceitos explicativos para a implementação dos processos hegemônicos.

Macciocchi (1980, p. 129/150) afirma que, para Gramsci, “o Estado não é apenas um aparelho coercitivo, mas também hegemônico”, e que, nele, o grupo dirigente não exerce seu poder somente por meio da coerção com “o aparelho policial, judiciário etc., mas também por meio de sua hegemonia (dominação ideológica).” A autora explica que a classe dominante exerce poder por meio da sua visão de mundo, por uma filosofia, por uma moral, pelos costumes, por um senso comum, os quais favorecem o reconhecimento de sua dominação pelas classes dominadas, e que isso ocorre também através de sua condução da atuação do Estado.

Para Gramsci (1980), o grupo dirigente, ocupando o espaço do Estado, pode ter “dupla perspectiva”: a da necessidade do uso do consenso e também o da força. Sobre os graus nessa “relação de força”, Gramsci (1980, p. 50) distingue vários momentos. Acerca do terceiro deles, o da formação da hegemonia, afirma:

[...] é aquele em que se adquire a consciência de que os próprios interesses corporativos, no seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se os interesses de outros grupos subordinados. Esta é a fase mais abertamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias germinadas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em choque e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tende a prevalecer, a se impor, a se irradiar em toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral.

Nesse momento, o Estado passa a ser concebido como “organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo”. Expansão apresentada como a “força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias ‘nacionais’.” Aqui, esse grupo coordena-se com os interesses dos grupos subordinados e faz a “vida estatal” tornar-se uma “contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei)” entre os interesses de ambos (GRAMSCI, 1980, p. 50).

No pensamento de Gramsci, o Estado é a “sociedade política”. Representa o momento da força e da coerção, enquanto a “sociedade civil” é uma rede complexa de funções educativas e ideológicas pelas quais a sociedade não é apenas comandada, mas é também dirigida. Como o Estado é constituído pelo próprio Estado (sociedade política) e pela sociedade civil, o momento da coerção e o do consenso estão unidos nele (GRAMSCI, 2001; MACCIOCCHI, 1980, p. 151).

Essa composição do Estado explica “a relação dialética entre coerção e consenso, ditadura e hegemonia, que serve de base e expressão ao poder de uma classe” (MACCIOCCHI, 1980, p. 151). É um sistema ideológico que envolve o indivíduo, integra-o desde o universo escolar, na infância, passando pela igreja, pelo exército, pela justiça, pela cultura, e assim por diante ao longo de toda a sua vida. Nesse processo, as classes subalternas são dominadas pela ideologia das classes dominantes (GRUPPI, 1978, p. 68).

Na perspectiva gramsciana, portanto, por mais que haja espaço para o sujeito colocar-se e reagir à força, é o consenso que produz a condição de obediência, um dos momentos fundamentais da construção hegemônica. O sujeito, por meio do consenso (processo ideológico), somente de forma aparente possui consciência de seus atos pois, concretamente, está submetido. Assim, a consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual a teoria e a prática finalmente se unificam (GRAMSCI, 1999, p. 103).

No entanto, os processos hegemônicos são também processos de luta – luta pelo domínio parcial ou total. É no Estado (na sociedade política) que estão as funções de domínio direto e de comando, expressas nele e no governo jurídico (GRAMSCI, 1999). Essas funções são organizativas e conectivas (GRAMSCI, 2001) e exigem funções subalternas, as quais seriam exercidas pelos intelectuais orgânicos.

Para a questão da política social aqui examinada, levantamos a hipótese de que um programa social elaborado no Estado também pode ser pensando como uma função de difusão de ideologias – dominantes, nesse caso. Assim, em substituição à ideia de intelectuais orgânicos, os programas sociais seriam “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político. O que vem ao encontro da reflexão de Gramsci (2001, p. 21):

- 1) do consenso espontâneo dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce historicamente do prestígio (e portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção;
- 2) do aparelho de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo.

Num programa social elaborado no Estado, como o Bolsa Família, a confiança está na política que funciona, e a coerção está na sanção ao não cumprimento das condicionalidades, na perda do benefício. Haveria, em última instância, diferenças entre hegemonia e domínio, os quais podem ser exercidos pelo mesmo grupo, dominante ou não.

Aqui, podemos pensar também na questão da desobediência dos beneficiários do Programa: no sentido não exatamente de uma autoconsciência libertadora, mas de consenso, ativo e passivo.

Gramsci (2002) trata de outro ponto importante para este estudo: a questão do homem coletivo ou do conformismo social. Ele considera que o Estado tem tarefa educativa e formativa com o objetivo de adequar a “civilização” e a moralidade das massas populares às necessidades de desenvolvimento do aparelho econômico de produção e de elaborar, também, fisicamente novos tipos de humanidade.

[...] cada Estado é ético quando uma das suas funções mais importantes é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. Neste sentido, a escola como função educativa positiva e os tribunais como função educativa repressiva e negativa são as atividades estatais mais importantes: mas, na realidade, no fim predomina uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades chamadas privadas, que formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes (GRAMSCI, 1980, p. 145).

O indivíduo, em Gramsci, é filósofo pelo simples fato de que tem “uma linguagem, de participar do senso comum, de aderir a uma religião. [...] tem sua concepção de mundo, ainda que não consciente, ainda que acrítica”. Para ele, a consciência do homem é resultado da relação social, sendo, assim, a própria relação social (GRUPPI, 1978, p. 66/68).

No paradigma gramsciano, não há distinção entre espírito e ação, embora cada uma dessas faces tenha suas particularidades. Essa unidade também ocorre na sua definição de Estado, especialmente quando considera a sociedade civil. O Estado, para Gramsci, tem a tarefa educativa de adequar a sociedade e a moralidade – o espírito – às necessidades do contínuo desenvolvimento das relações de intercâmbio social.

O conjunto de pressupostos gramscianos deixa dificuldades para a realização de pesquisas empíricas no nível da verificação. No entanto, estudar parte dos beneficiários do Bolsa Família, como propomos, é importante para a compreensão do processo de hegemonia. O objeto de estudo aqui – os beneficiários em descumprimento das regras – é aquele que, aparentemente, não foi atingido pela perspectiva hegemônica do programa social ou que não tem o referencial de coerção, a partir do Estado.

O conceito de hegemonia de Gramsci proporciona a compreensão do papel do Estado no desenvolvimento da política pública que estudamos e no estabelecimento de suas condicionalidades. Podemos entender que, sendo o Estado conduzido por um grupo dirigente, sua ação tem o conteúdo estabelecido pelos interesses hegemônicos da classe dominante, em prol do desenvolvimento e do interesse das forças produtivas.

A educação formal, oferecida pelo Estado, é espaço privilegiado de construção do consenso e, portanto, de manutenção dessa hegemonia. No caso do Bolsa Família, educação é ainda uma condicionalidade para a permanência nele. Nesse ponto, entra o conceito de coerção. O programa de transferência de renda estudado parte de um esperado consenso acerca da importância da educação oferecida pelo Estado e aplica a coerção – a força – ao cancelar o pagamento do benefício à família que não cumpre a regra – a condicionalidade.

Consenso e aceitação da coerção

Partindo da ideia gramsciana de que o Estado é conduzido por um grupo dirigente, encarregado de garantir a condução da política nacional em consonância com o interesse da classe dominante e das forças produtivas, podemos afirmar que as políticas públicas carregam em si os princípios da hegemonia vigente.

Na perspectiva de que a hegemonia é resultado do processo de lutas entre ideologias, não necessariamente contraditórias, o Programa Bolsa Família (política pública elaborada no Estado) está alicerçado na ideia de que saúde e educação são duas áreas importantes para a vida do indivíduo, mas também para a nação. Elabora-se aqui uma junção de sujeitos, massas e Estado importante para a unidade intelectual da ética social antes referida.

Essas regras (as condicionalidades) são a materialização da coerção no programa social que estudamos – o beneficiário que não as cumpre chega a perder o benefício monetário, muitas vezes, a única renda de sua família –, mas também cumprem a função de dominação, criando dialeticamente o consenso da necessidade de educação. Então, o beneficiário do Programa deveria estar sob esse consenso – o de que essas duas políticas (educação e saúde) oferecidas pelo Estado são importantes – e cumprir as condicionalidades.

A análise das entrevistas, que realizamos na pesquisa original, mostrou que o Programa Bolsa Família é desenvolvido sob uma bem sucedida formação de consenso entre as entrevistadas – mulheres, titulares legais do benefício, oriundas das classes subalternas. A primeira dimensão de análise, o consenso, mostrou a crença de que as duas principais condicionalidades definidas pelo grupo dirigente – estudar e cuidar da saúde – são importantes para as famílias.

Há unanimidade entre as entrevistadas sobre a importância de estudar, tanto para si quanto para os filhos, conforme os depoimentos:

Mesmo que eu nunca tenha [estudado]... mas para os meus filhos eu acho muito importante porque eu vejo por mim [...] porque eu não sei nada (Margarida⁵ *apud* MENDONÇA, 2010)⁶.

E Rosa concorda:

Pra arrumar serviço, pra qualquer coisa, tem que ter um estudo.

No entanto, algumas dúvidas sobre as possibilidades de melhoria de vida a partir do estudo aparecem:

[Estudar é importante] pra ser alguém na vida. Apesar de que, hoje em dia, quem tem estudo tá limpando chão igual. Mas acho que estudo ajuda bastante. Dá pra subir de cargo, tudo, né? (Sol).

Ir ao posto de saúde também é considerado importante pelas entrevistadas.

Eu tenho neto fichado ali, os filhos. Eu acho importante ir. Mesmo que se eu tivesse neném pequeno, eu iria levar toda a vida para pesar. Porque se pesasse ele, é uma etapa que não pode deixar, tem que levar porque isso aí ajuda (Flor).

As noções de que escola e posto de saúde são importantes são consenso, reconhecidas pelas mães, mesmo antes da necessidade de coerção:

Antes deles receber essa bolsa, [...]: é o colégio e o Cevi⁷, já bota direto. E o meu gurizinho de quatro anos [...] é a creche. Eles começa pela creche, depois termina no colégio. Antes de eu ter a bolsa, antes de eu sonhar ter a bolsa, eu primeiro, eu boto na creche; depois da creche, eu boto no présinho [pré-escola], do présinho vai pro primeiro ano, segundo ano, terceiro ano... Aí se vai... (Graça).

A definição de qual é a melhor fonte de renda familiar também é compartilhada por todas as entrevistadas e indica consenso. Para elas, é bom receber a bolsa no momento de vida em que estão e diante das necessidades que têm, mas afirmam que é melhor trabalhar, ter um negócio próprio ou outra fonte reconhecida de renda, como aposentadoria:

Da bolsa é bom, mas do trabalho é melhor ainda (Rosa).

Perguntada sobre qual acredita que seria a melhor fonte de renda para a sua família, Graça responde:

Não dá nem pra fazer pergunta: trabalhar, né?

Há compartilhamento de ideias ainda sobre o que se deve aprender na escola e em casa. Em casa, as entrevistadas citam que os filhos devem aprender tarefas domésticas,

A ter respeito pelo próximo (Sol)

e pelos pais, a importância de estudar, os cuidados de higiene pessoal, a ter responsabilidade. Na escola, devem aprender:

Tudo que muitas mãe não têm capacidade, não têm coragem de ensinar (Hortência).

Devem, ainda,

Aproveitar alguma coisa utilizável, coisa importante, utilizável pro futuro (Margarida).

Além disso, as entrevistadas citam que os filhos e netos devem fazer cursos, aprender o conteúdo das disciplinas, destacadamente Português e Matemática; aprender a ter educação com os professores e colegas; e respeito.

A partir da dimensão de coerção, identificamos que todas as entrevistadas têm conhecimento – ou algum conhecimento – sobre as regras impostas pelo Programa e acreditam que é bom ter regras:

Ah, às vezes eu acho chato. Às vezes eu acho muito chato. Mas conforme o tempo passa, eu começo a analisar. Eu acho que tá de acordo, porque o mundo já tá bem virado. Se não seguir... Ninguém gosta de seguir regras, sabe, mas no momento que tu começa a ter noção delas, tua vida melhora muito (Hortência).

Além das regras serem aprovadas por todas, em um caso, uma mãe pediu mais regras:

Então, eu acho que tinha que ter uma regra, uma regra, assim, as mãe ir uma vez por mês no colégio, uma semana, duas semanas, pra ver como é que os filho tá (Paz).

É necessário ressaltar que, nesse caso, a mãe também pede mais informação e envolvimento, pede para não ser surpreendida pelo corte da bolsa.

Identificamos, ainda, que a maioria das entrevistadas tem medo de perder a bolsa, o que mostra que a coerção é reconhecida, como pode ser visto na fala abaixo:

Eu, quando perdi, fiquei chocada. Porque aquilo ali estava fazendo falta, assim como faz falta para outras famílias, estava fazendo falta para mim, porque eu senti medo, porque [estava] desempregada, como tou até hoje, e tem que pedir pro guri, pra ele ir entregar panfleto. Eu saio e deixo ele por conta (Flor).

A vergonha diante do não cumprimento da regra também é relatada:

Pra mim, era uma vergonha tá pegando aquele dinheiro, continuar pegando aquele dinheiro. Foi até um alívio quando veio uma moça [informar] que eu ia perder. Tava lá. Eu me aliviei.[...] Senti aliviada por causa da vergonha, daí eu não ia passar vergonha mais. Tá pegando aquele dinheiro e eles não tavam frequentando a escola (Sol).

A partir da análise das falas das entrevistadas na perspectiva das dimensões teóricas, observamos que há consenso sobre as regras e identificação da possibilidade de sanção, inclusive com a manifestação de sentimentos de medo, culpa e vergonha. As respostas à pergunta “Por que sua família descumpriu a condicionalidade?” mostram ainda que não houve relato de dificuldade importante para cumprir as condicionalidades devido à deficiência de serviços públicos, como falta de vagas em escolas, falta de escola próxima de casa ou falta de atendimento no posto de saúde. Então, por que, ainda assim, ocorre o descumprimento da condicionalidade?

A maioria delas relatou dificuldades com o controle dos filhos, especialmente, dos adolescentes. Houve ainda relatos de problemas de violência na escola, tragédia familiar e falta de informação adequada na condução de procedimentos burocráticos. O descumprimento das condicionalidades advém de dificuldades familiares e não, necessariamente, de uma insubordinação às normas do Estado.

Conclusão

A pesquisa empírica permite-nos afirmar que as titulares legais do benefício esforçam para se sujeitem às novas, complexas e rígidas normas e aos hábitos de ordem, de exatidão e de previsão que lhe são impostos pela política social da qual são usuárias, o Programa Bolsa Família. Elas sentem a pressão pela mudança de suas estratégias de sobrevivência e tentam se adequar à ação exigida.

Praticam a desobediência, o descumprimento das condicionalidades, porém, não no sentido de uma autoconsciência libertadora, nem no sentido da falta de adesão ao consenso, mas, sim, no de um consenso passivo. Aceitam as regras existentes, simplesmente porque elas são consenso na sociedade em que vivem, e mantêm-se sob a pressão coercitiva devido às necessidades elementares da sua existência e às de sua família.

As situações vividas ultrapassam a ideologia das entrevistadas. Elas concordam com a forma como o Programa é desenvolvido, mas não conseguem, principalmente, controlar os filhos adolescentes. Essa questão indica a necessidade de mais pesquisas sobre o foco e a abrangência efetiva dos programas sociais e se há reconhecimento suficiente por parte do Estado da realidade da população a ser contemplada pela política social.

Podemos ainda propor mais questões: quais os possíveis efeitos causados em termos de consenso nessas crianças, que crescem sob a ideia de que a educação é um bem monetário? A hegemonia não atinge os jovens das classes subalternas? Eles não reconhecem o consenso? Não têm consciência da coerção?

Chamamos atenção para a naturalização das condicionalidades nas políticas sociais e das próprias políticas sociais. As implicações dessas iniciativas em relação às perspectivas de Estado e de sociedade civil no Brasil precisam ser sempre questionadas. O deslocamento do foco de análise para a população beneficiária e sua reação, a dialética, a luta, no processo não pode ser ignorada.

Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução CNS n. 196, de 10 de outubro de 1996*. Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, 1996.
- _____. Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Relatório de Condicionalidades – 1º semestre de 2009*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 8 jan. 2010.
- _____. Portaria GM/MDS n. 321, de 29 de setembro de 2008. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1>. Acesso em: 12 jan. 2010.
- CAROSO, C. A imagem e a ética na encruzilhada das ciências. In: VÍCTORA, C. et al. (Org.). *Antropologia e ética: o debate atual no Brasil*. Niterói: Editora UFF, 2004, p. 137-50.
- GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- _____. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. (v. 1).
- _____. *Cadernos do cárcere*. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (v. 2).
- _____. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002. (v. 3).
- _____. *Americanismo e fordismo*. Tradução de Gabriel Bogossian. Introdução de Ruy Braga. Revisão técnica e notas de Alvaro Bianchi. São Paulo: Hedra, 2008.
- GRISOTTI, M.; GELINSKI, C. R. O. G. Visões parciais da pobreza e políticas sociais recentes no Brasil. *Revista. Katálisis*, v. 13, n. 2, p. 210-219, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/08.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- GRUPPI, L. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal, 1978.
- IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório síntese*. Rio de Janeiro: Ibase, 2008.
- JANNUZZI, P. de M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- MACCIOCCHI, M. A. *A favor de Gramsci*. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- MACRAE, E.; VIDAL, S. S. A Resolução 196/96 e a imposição do modelo biomédico na pesquisa social: dilemas éticos e metodológicos do antropólogo pesquisando o uso de substâncias psicoativas. *Rev. Antropol.*, São Paulo, v. 49, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ra/v49n2/05.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.
- MENDONÇA, C. *Os beneficiários do Programa Bolsa Família diante das condicionalidades – casos de Porto Alegre*. 2010. 256 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, p. 1463-1452, 2007.
- OLIVEIRA, L. R. C. Pesquisa em *versus* pesquisa com seres humanos. In: VÍCTORA, C. et al. (Org.). *Antropologia e ética: o debate atual no Brasil*. Niterói: Editora UFF, 2004, p. 33-44.
- REIS, E. P. Elites agrárias, State-Building e autoritarismo. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 25, n. 3, p. 331-348, 1982.
- SCHWARTZMAN, S. Brazil. The Burden of the Past: the promise of the future. *Daedalus*, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, v. 129, n. 2, p. 29-56, 2000.
- SENNA, M. de C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? *Revista Katálisis*, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.
- SILVA, M. O. S. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, p. 1429-1439, 2007.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. São Paulo: NEPP-Unicamp, 2000.

SIMIONATTO, I. A influência do pensamento de Gramsci no Serviço Social brasileiro. *Revista Trilhas*, Belém, v. 2, n. 1, p. 7-18, jul. 2001.

VÍCTORA, C. *et al.* (Org.). *Antropologia e ética: o debate atual no Brasil*. Niterói: Editora UFF, 2004. Disponível em: <<http://www.abant.org.br/conteudo/livros/AntropologiaEtica.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n. 4, p. 144-153, jun. 2006.

Notas

- 1 Outros autores destacam-se nessa polêmica questão, entre eles, indicamos: Víctora *et al.* (2004), Caroso (2004) e MacRae e Vidal (2006).
- 2 É interessante destacar que a profissão de assistente social, importante para as questões das políticas sociais, também é relevante na linha demarcatória dos anos 1930 e dos anos pós-Constituinte de 1988. Como afirma Simionatto (2001, p. 8), “Com o início da chamada abertura democrática entre 1978-1984 e a revogação do AI-5, ocorrerá uma ampliação dos espaços de participação dos movimentos populares, incluindo novos itens na agenda política, que iam desde o direito à greve até melhores condições de trabalho o que permitiu ampliar a consciência crítica dos trabalhadores e ressaltar a importância da sua participação como sujeitos políticos.”
- 3 A pesquisa entrevistou 5 mil titulares do benefício, reunindo dados acerca de 23.420 membros das famílias, nas cinco regiões do país. “A distribuição das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família nas grandes regiões corresponde ao universo de titulares no Brasil, conforme o cadastro de março de 2007, que serviu como base para a construção do plano amostral” (IBASE, 2008, p.17).
- 4 Esta perspectiva foi, de certa maneira, uma proposição incorporada pela social-democracia europeia e, no Brasil, bastante discutida pelos partidos de esquerda entre os anos 1980 e 1990.
- 5 Os nomes das titulares legais e de alguns dependentes foram substituídos por codinomes para garantir o anonimato dos indivíduos.
- 6 A íntegra das entrevistas, assim como todas as falas aqui reproduzidas, podem ser consultadas em Mendonça (2010, p. 131/249).
- 7 Cevi é o apelido antigo do Centro Regional de Assistência Social Eixo-Baltazar e Nordeste. Os centros regionais ainda são chamados por essas siglas nas comunidades, siglas anteriores à reforma da assistência social no município de Porto Alegre, realizada na década de 1990.

Sônia Maria Ranincheski

ranincheski.s@gmail.com

Pós-Doutorado na Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (Ehess)

Doutorado em Estudos Comparados Sobre as Américas, Universidade de Brasília (UNB)

Professora no Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (Ceppac/UnB)

Carla Etienne Mendonça da Silva

cetiene@gmail.com

Doutoranda no Ceppac da UnB

UnB – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

Prédio Multiuso II, Mezanino

Campus Universitário Darcy Ribeiro

Asa Norte

Brasília – Distrito Federal – Brasil

CEP: 70910-900