



A Sociedade Civil e a Luta contra a Fome no Brasil (1993- 2003)

Céli Regina Jardim Pinto

“Sometimes the grander political causes are so abstract, so removed, it seems right to cook hot food, box in Chinese take-out cartons and give out meals to fifty or sixty people”

Rebecca Solnit

Ao fazer seu pronunciamento como candidato vitorioso à Presidência da República, Luis Inácio Lula da Silva afirmou que tinha um compromisso com o fim da fome no Brasil.¹ Empossado, lança o Programa Fome Zero como a política social central de seu governo, a partir da qual deve se desenvolver todas as outras. O programa foi

¹ “... defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de "Fome Zero". Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.” (www.presidenciadarepublica.br)

enunciado como sendo não um simples programa e governo, mas de toda a sociedade brasileira.² E isto não foi apenas um recurso de retórica, o programa tem dois pilares fundamentais, o cartão alimentação e a coleta de alimentos para distribuição de alimentos, a primeira ação está nas mãos do governo assessorado pelo CONSEA³, a segunda está totalmente nas mãos das organizações da sociedade civil.

A chamada à sociedade civil feita pelo governo desde o primeiro momento para ser um ator central no combate à fome, não aconteceu por acaso, nem está diretamente ligada a chegada do PT ao poder, partido mais aberto a gestões participativas, mas sim está relacionada a duas questões distintas, uma de caráter mais estrutural e histórica, outra relacionada a primeira, mas de caráter mais conjuntural. A questão de caráter estrutural e histórica não se explica a partir da problemática brasileira, mas sim da história do chamado estado burguês, que desde a sua origem até a Segunda Guerra Mundial tratou a pobreza como uma condição humana natural dos mais frágeis, sobre a qual não cabia ao estado atuar, mas aos cidadãos de bem, os fortes, que solidários deveriam através da caridade e da filantropia ajudar os mais necessitados.

Ao longo do século XX o estado burguês passou por significativas transformações principalmente nos países europeus ocidentais, onde o estado toma a si a tarefa de resolver a questão social e a pobreza através de governos sociais democratas. Mesmo os Estados Unidos, que esteve sempre longe da social democracia, o estado tem sido largamente protetor de sua população. Por um longo período de tempo durante o século a pobreza deixou de ser problema nestes países, mas, de forma completamente diversa, foi o grande problema nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento Nestes

² “O povo brasileiro, tanto em sua história mais antiga, quanto na mais recente, tem dado provas incontestáveis de sua grandeza e generosidade, provas de sua capacidade de mobilizar a energia nacional em grandes momentos cívicos; e eu desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome” www.presidenciadarepublica.br)

³ Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Órgão nacional com ramificações estaduais e municipais composto por membros do governo e representantes da sociedade civil.

sucessivos governos elegeram-se, ou tomaram o poder através de golpes, prometendo políticas desenvolvimentistas para acabar com a fome.

Comparando os cenários dos países desenvolvidos com os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento percebe-se uma realidade bastante paradoxal: só existe política social onde houve desenvolvimento. Nos países não desenvolvidos a solução para a pobreza e para a fome tem passado exclusivamente por propostas de crescimento econômico. Resulta que, como no século XIX nos países europeus e nos Estados Unidos a questão da pobreza torna-se um problema de caridade e em decorrência disto um problema da sociedade civil. Chega-se ao século XXI sem que políticas públicas reais de redistribuição de renda, por exemplo sejam pensadas como possibilidades de enfrentar a pobreza.

A segunda questão de caráter conjuntural que explica a centralidade da sociedade civil no Programa Fome Zero diz respeito a mobilização acontecida na sociedade brasileira ao longo da década de 1990, através da campanha contra a fome liderada pelo sociólogo Herbert de Souza. Esta questão será amplamente desenvolvida neste artigo que tem como base de trabalho as seguintes hipóteses: 1. que a questão da fome tende a ser isolada de uma contextualização estrutural; 2. que as ONGs ao tomarem para si a tarefa de resolver (ou amenizar, em uma versão da caridade) a questão passam a se auto constituírem como a sociedade civil e a se relacionarem com as populações excluídas de uma forma hierárquica.

O presente artigo está organizado em duas partes: na primeira, mais breve, levantarei alguns temas que servirão de base para o exame de um conjunto de ONGs na segunda parte.

A questão Social no Brasil

Um país economicista

O Brasil, assim como todos os países não desenvolvidos, com grandes desigualdades sociais e significativas bolsões de miséria sofre de uma espécie de patologia economicista, isto é, acredita que o crescimento econômico é capaz de redimir o país de sua miséria. Isto no Brasil é tão antigo quanto o próprio país, não varia com os séculos ou com os grupos políticos no poder. Sejam eles quais forem, sempre prometem desenvolvimento econômico e conseqüentemente o fim da miséria, o surgimento de empregos etc. O fato, entretanto, é que esta relação de causa e efeito não ocorre na maioria das vezes. Sem crescimento econômico as possibilidades reais de mudar a situação das populações que estão abaixo do nível da miséria são muito menores, todavia o Brasil foi um dos países que mais cresceu no mundo no século passado e isto não mudou qualitativamente a condição de exclusão social de parte significativa de sua população. Na história recente do país a ditadura militar experimentou invejáveis índices de crescimento econômico, sem que isto tenha mudado a estrutura da pirâmide social.

É verdade, e os economistas conservadores têm repetido sem pudor, que mesmo mantida a desigualdade social, com o crescimento todos ganham, também é verdade que o crescimento não muda como vias de conseqüência, as proporções da pirâmide da desigualdade. No Brasil o crescimento nunca alcançou tirar pelo menos 30% da população da miséria. Apesar de ter mostrado historicamente seus limites o crescimento em si continua a ser pensado pelos governos brasileiros como a panacéia que tudo resolverá. O atual governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores, chegou a prometer, ou até a prever “um espetáculo de crescimento” como a redenção do país de sua pobreza.

Ora estamos frente a uma ilusão: se por um lado é difícil pensar a possibilidade de uma distribuição de renda mais eqüitativa sem crescimento econômico, por outro, deve-se ter presente que ele, historicamente, não tem sido suficiente para modificar a situação de pobreza de boa parte da população.

O desenvolvimentismo, esta quase doença infantil da esquerda brasileira, tem sido acompanhada de um estatismo pouco crítico. Aqueles que vêm em qualquer iniciativa privada uma espécie de perigo eminente esquecem, que no Brasil um dos momentos de

maior intervenção do estado na economia aconteceu durante os anos da ditadura militar, quando a justiça social não foi nem de longe uma preocupação. Este não é, entretanto, um intróito para defender políticas privatizantes, neo-liberais, mas apenas uma primeira aproximação par pensar a questão de uma forma mais densa.

Direitos sociais sem políticas sociais

O Brasil experimentou durante o século XX , pelo menos dois momentos de grandes avanços em termos de conquistas de direitos , o primeiro deles em plena ditadura estadonovista nos ano de 1940, quando Vargas promulgou a consolidação das leis trabalhistas, o segundo em 1988, quando após uma longa e negociada transição para a democracia o Congresso Nacional Constituinte promulgou a nova constituição do país. Em ambos os momentos, não há dúvidas, houve ganhos para a população em geral e para as camadas mais pobres da população em particular, mas se deve ter presente que tal fato aconteceu muito mais por uma complexa dinâmica dos momentos, do que por políticas sociais focadas nas necessidades das populações e na vontade dos governos de fazerem valer os direitos assegurados em sofisticados sistemas legais.

Certamente as condições de vida da população brasileira mudaram, e muito , ao longo do século XX, houve um grande aumento da riqueza no país, que deixou de ser agrário e passou ser um país industrial, tornou-se urbano, aumentou a expectativa de vida da população, seus níveis de educação formal, etc. A partir da Constituição de 1988 população teve assegurado atendimento à saúde universal, entre outros importantes direitos. Mas nenhum destes direitos foi capaz de engendrar no interior do Estado, ações capazes de mudar a feição da exclusão no país. Frente a este quadro a questão central que emerge é a da quase ausência de políticas sócias específicas que sejam capazes de criar condições para que o conjunto da população tenha acesso aos direitos assegurados legalmente, em outros termos, à cidadania. Estas políticas são importantes em períodos de crescimento, mas são ainda mais fundamentais em fase de estagnação como a que tem vivido o Brasil nos últimos anos. Entretanto, o Estado brasileiro, quer por questões ideológicas, quer por falta de condições econômicas, ou até por cultura, sempre deixou as políticas sociais em uma região limítrofe entre o assistencialismo puro e simples e a

filantropia muitas vezes liderada pela figura, não oficial, mas simbólica no país, da Primeira Dama.⁴

A missão da sociedade

A sociedade no Brasil sempre foi um ator muito secundário, devido sua fragilidade histórica e pela própria descrença em sua capacidade de organização, mobilização e eficácia, qualidades estas que sempre foram reclamadas para o Estado, no que pese também, historicamente ele não as ter mostrado. Nos últimos trinta anos a sociedade começa a tomar novos contornos: a luta pela democratização, o surgimento dos novos movimentos sociais e até a própria acelerada urbanização trouxe este novo ator, que diferente dos partidos políticos busca fazer ouvir sua voz fora dos espaços tradicionais da política. As vitórias dessas novas forças são muitas, e se pode verificar nas lutas das mulheres, dos negros, dos homossexuais, dos agricultores sem terra e até mesmo dos indígenas, certamente, o segmento mais marginalizado no país.

Se, por um lado, não se pode deixar de reconhecer uma mudança significativa na qualidade da sociedade civil brasileira, por outro, deve-se prestar a atenção que quando falamos de fome e de seu combate estamos falando de uma parcela da população cujos níveis de organização beiram a zero. Falamos de pessoas com ganhos que correspondem a metade do que se consideraria a linha do nível de pobreza. Estes contingentes populacionais, estão em sua grande maioria em cidades de menos de 50 000 habitantes e na sua grande maioria na região nordeste do país, havendo também fora desta região bolsões significativos de pobreza nas áreas metropolitanas das grandes cidades,

⁴ Até o Governo de Fernando Collor (1990-1993) existiu no Brasil a Legião Brasileira de Assistência, órgão do governo federal que era dirigido pela Primeira Dama de cada período presidencial. A chamada LBA foi um espaço privilegiado de troca de favores políticos e no último período sofreu acusações sérias de corrupção e malversação do dinheiro público. O interessante é que mesmo com o fim da LBA não houve uma mudança significativa na postura do Estado em relação às políticas sociais. Durante os 8 anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas sociais estiveram praticamente concentradas no programa denominado Comunidade Solidariedade, liderado pela Primeira Dama Ruth Cardoso. Como se tratava de uma antropóloga importante no país, com trabalhos acadêmicos na área de movimentos sociais, o amadorismo do trabalho ficou de certa forma protegido.

geralmente capitais de estados.(Belik; Del Frossi, 2003).Mesmo considerando a sociedade civil como um conjunto heterogêneo quanto a classe, genro, etnia, raça cultura, níveis de educação formal, dificilmente pode-se pensar em incluir neste conjunto uma população esfomeada que vê seus filhos morrerem ainda no primeiro ano de vida de doenças simples ou erradicadas nas partes mais ricas do país.⁵

Quando se analisa a questão da fome enfrenta-se dois tipos de cenário no que concerne a sociedade brasileira: no primeiro encontra-se aquela parcela da sociedade que se mobiliza para junto com o estado promover o programa da Fome Zero, onde estão empresários, ONGs, Igrejas, organizações de caridade; no segundo cenário encontra-se a outra parcela desta sociedade, um conjunto disforme de miseráveis. O primeiro grupo poder-se-ia chamar *grosso modo* de sociedade civil, o segundo de excluídos. Partindo de uma perspectiva ampla de que os participantes da sociedade civil são os incluídos, isto é, indivíduos que tem garantido o exercício dos direitos mínimos de cidadania, a questão é saber se o encontro entre estes dois grupos promove a inclusão do último.

A noção de sociedade civil tem sido objeto de muitas controvérsias entre os estudiosos do assunto, mesmo assim parece haver um consenso sobre o fato de que a sociedade civil pressupõe algum nível de organização, tanto de natureza privada (família, clubes) como de natureza pública (Igrejas, associações de bairro, profissionais, movimentos sociais, ONGs, sindicatos, instituições de caridade e de ajuda mútua). Em suma, poder-se-ia afirmar que a sociedade civil é o espaço dos cidadãos incluídos, aqueles que na terminologia de Hannah Arendt são conscientes de serem indivíduos com direitos a terem direitos. Ora, a questão que se coloca é a de que quando se atribui a sociedade civil tarefas próximas a políticas públicas, não se está pensando que estas sociedades esteja trabalhando em causa própria, mas em favor de outros, ou seja daqueles não incluídos nesta sociedade. Desta forma é possível redefinir os termos incluídos e excluídos de forma distante a noção de classe. Inclusão e exclusão podem ser pensadas como posições

⁵ Florini (2003) associa o aumento das organizações da sociedade civil ao aumento do número de pessoas pertencentes a classe média no que pese esta identificação ser problemática pois deixaria de fora da sociedade civil os movimentos populares ela é útil como parâmetro para que se possa pensar em um corte em termos de renda e educação, abaixo do qual as pessoas não estão instrumentalizadas para participarem.

dos indivíduos em relação a sociedade civil. Em suma as noções de inclusão e exclusão carecem de precisão e muitas vezes têm sido usadas como substitutos ao conceito de classe social. De forma diversa, entendo que as noções só tem valor heurístico se referirem-se a condições completamente distintas. Toma-se aqui por incluídos todos os cidadãos que tem condições de exercício de sua cidadania, isto é cidadãos que tem seus direitos objetivados, ou pelo seu pleno exercício, ou pelo envolvimento na luta para que isto aconteça. Isto não envolve populações que estão abaixo da linha da pobreza e vivem em condições sub humanas, mas, por outro lado, são incluídas populações consideradas pobres, o que se identificaria como proletários, que no entanto estão razoavelmente incluídos.⁶

Em suma exclusão não corresponde a classes populares ou proletariado. Ainda deve-se ter em conta que há vários níveis e tipos de inclusão, um mesmo indivíduo pode ser incluído em uma ordem e excluído de outra. No presente artigo estamos falando da exclusão pela fome, que dificilmente permite qualquer tipo de inclusão. O excluído pela fome, poder-se-ia afirmar estar no ápice da escala da exclusão.

Na próxima parte deste artigo examinarei um conjunto de ações levadas a efeito por esta sociedade organizada com o propósito de examinar empiricamente as questões levantadas até aqui.

A luta contra a fome na década de 90

A Pastoral da Criança

A ação da Pastoral da Criança no Brasil no que se refere ao trabalho de combater a sub nutrição e a fome infantil, é, sem dúvida, a mais bem sucedida iniciativa não governamental no país. Mesmo o estado brasileiro, em seus diferentes governos, nunca

⁶ Para uma discussão mais aprofundada sobre sociedade civil ver: Arato e Cohen, 1999; Chambers e Kymlicka, 2002; Florini, 2003; Howell e Pearce 2003; Chandroke, 2003)

atingiu os resultados da Pastoral. A análise dos dados da organização é eloqüente e corrobora com veemência para confirmar a hipótese, muito repetida, fora e dentro do estado na atualidade, que as organizações da sociedade civil estão melhor instrumentalizadas do que o Estado para atuar na área social. Segundo dados da própria entidade para o ano de 2001, a Pastoral atuava nos 27 estados brasileiros, atingindo 64% dos municípios, isto é o impressionante número de 3555 municípios, tinha 32743 comunidades cadastradas, acompanhava em média 1 135 969 famílias por mês, tendo um número aproximado de 153 000 voluntários. Além disto tinha programas de rádio transmitido por 1343 rádios, atuava em projetos alternativos de criação de renda, de acompanhamento de idosos entre outros. (23/09/2003 www.pastoraldacrianca.org.br)

Os números da Pastoral, facilmente, levam a apreciadores mais apressados das intervenções da sociedade civil a deixar de considerar um conjunto importante de condições que levam a eles. Duas questões são fundamentais para avançar do exame desta organização. A primeira diz respeito a sua origem e organização, a segunda a seu financiamento. A Pastoral da Criança tem um mito fundador: uma conversa em Genebra entre o Cardeal Arcebispo de São Paulo na época Dom Paulo Evaristo Arns e o Diretor Executivo da Unicef em Genebra, no ano de 1982, quando o último teria convencido Dom Paulo que “a igreja poderia ajudar a salvar milhares de vidas de crianças que morriam de doenças facilmente preveníveis”. Voltando ao Brasil Dom Paulo conversou (por telefone) com sua irmã e médica pediatra sobre a possibilidade levantada em Genebra. Um ano após, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil indicou a Dra Zilda Arns para criar e desenvolver a Pastoral da Criança. Esta pequena historietinha da fundação da Pastoral se aproxima muito das ações da sociedade civil, que são permeadas por uma espécie de voluntarismo e espontaneísmo. O exemplo é muito bom, pois muitas vezes se confunde espontaneísmo como falta de liderança, o que ele indica, entretanto, e a falta de responsabilidade pública no nascedouro e por não fazer parte de um conjunto de ações articuladas para resolver um problema.

O surgimento espontâneo tão pouco pressupõe movimento popular e ações democráticas partindo da base da sociedade civil. No caso da Pastoral, ela nasce e é oficialmente uma

organização da Igreja Católica no que pese ser “um organismo autônomo” que pretende um trabalho ecumênico. Sem por em questão o ecumenismo da organização ,até porque não há razões para pensar que a Pastoral não atenda criança de todas as religiões, ela está profundamente enraizada na formidável estrutura da Igreja Católica no Brasil. Os números são eloqüentes: a pastoral atinge 100% das dioceses brasileiras e 61% das paróquias , isto é, 5217 paróquias em todo o Brasil⁷ .Trata-se pois, de uma organização que se ancora em uma das instituições mais bem enraizadas do país.⁸

É através desta formidável rede que a Pastoral chega às comunidades pobres. Segundo seus dados a organização funciona com mais de 153 000 voluntários sendo que “mais de 90% dos voluntários são mulheres pobres”. A Pastoral tem como principal atividade a luta contra a subnutrição e como seu maior trunfo a receita de um farinha feita como produtos desdenhados por mercados e grandes atacados, como folhas de verduras, frutas e legumes etc. A farinha tem receita variável e é feita de acordo com as possibilidades da região. As mulheres , responsáveis clássicas pela alimentação da família, são recrutadas como voluntárias e segundo a própria Pastoral “ao valorizar o protagonismo de cada um, voluntários e familiares, na transformação de sua própria realidade e na garanta da qualidade de vida para as crianças das comunidades em que vivem com suas famílias , a Pastoral rompe o ciclo da exclusão que faz milhões de brasileiros passivos em sua história”.⁹ (23/09/2003 www.pastoraldacrianca.org.br)

⁷ Diocese é constitui um território sobre a autoridade de um bispo. A paróquia é uma divisão da diocese e tem como autoridade o pároco e centro de suas atividades uma Igreja.

⁸ Por muito tempo , foi consenso na literatura de ciências sociais e história no Brasil que o país tinha apenas duas instituições organizadas, a Igreja Católica e o Exército. Atualmente, seria difícil continuar a afirmar que estas são as únicas, mas mesmo considerando o avanço das organizações da sociedade civil, ainda deve-se considerar, principalmente a presença da igreja como um elemento fundamental da organização

⁹ A presença massiva das mulheres como voluntárias está aqui, muito de perto associada ao papel de mãe destas mulheres. Todavia, se deve chamar a atenção para o fato da existência de uma estreita relação entre o trabalho voluntário e a presença das mulheres. Enquanto estas estiveram fora do mercado de trabalho, as pertencentes as classes mais abastadas da sociedade sempre tiveram o trabalho voluntário como uma ocupação apropriada. Este junto com as atividades filantrópicas em geral foram formas de ocupação das mulheres. No Brasil a filantropia, através de campanhas de arrecadação de recursos ou alimentos e roupas em caso de catástrofes naturais sempre foi mais forte entre as mulheres do que o trabalho voluntário, com se observas em países como os Estados Unidos. Nas últimas duas décadas, decorrência tanto do maior protagonismo da sociedade civil, como da própria ideologia neoliberal o trabalho voluntário tornou-se uma idéia muito presente no país. Novamente, o maior contingente de voluntariado é de mulheres ou de jovens de ambos os sexos, que não conseguem entrar no mercado de trabalho.

A idéia do rompimento da exclusão é especialmente interessante. É extremamente difícil estabelecer uma linha entre quem está incluído e quem está excluído. O caso da Pastoral é paradigmático. A inclusão aqui aparece como a oportunidade de se sentir pertencente a uma comunidade e agir dentro dela como reprodutora de uma idéia – no caso a da luta contra a desnutrição infantil. No texto de apresentação da Pastoral fica claro a seu objetivo ajudar a organizar as populações para participarem das sua atividade e das vida pública: “O trabalho capilarizado dos mais de 130 mil líderes comunitários, que moram e atuam na própria vizinhança, é essencial para identificar focos de dificuldades no relacionamento entre as famílias e entre as pessoas da comunidade, assim como ajuda a organizar essas populações para participarem das decisões sobre as políticas públicas que os afetam”. (23/09/2003 www.pastoraldacrianca.org.br)

A intervenção da Pastoral aponta para três importantes aspectos na relação sociedade civil – estado. O primeiro diz respeito a presença de uma organização extremamente poderosa e anterior a qualquer movimento da sociedade civil , isto é, da Igreja Católica, o que leva ao segundo aspecto igualmente importante, a presença de um elemento hierárquico, claramente estruturado de forma piramidal, onde existe um núcleo de decisão fora da comunidade.¹⁰ Nas décadas de 1970 e 1980 foram centrais na organização popular no Brasil as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica , que tiveram grande influência entre os grupos de esquerda. A ação da Pastoral, no entanto, parece ter outra característica, no primeiro caso, tratava-se, em grande medida de organizar a sociedade para se contrapor ao estado autoritário dominado pelos militares, agora a questão é estabelecer uma colaboração com o estado para tratar de um problema social grave. Isto faz toda a diferença em termos de organização da sociedade civil. Metodologicamente é muito difícil averiguar as transformações ocorridas em termos de reconhecimento de cidadania dos grupos que tiveram contato com os agentes da Pastoral,

¹⁰ Nas décadas de 1970 e 1980 foram centrais na organização popular no Brasil as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica , que teve grande influência entre os grupos de esquerda no país e na própria organização dos sem terra. A ação da Pastoral no entanto, parece ter outra característica.

entretanto, deve-se sempre ter em mente que se trata de um trabalho focado, que reforça o papel tradicional da maternidade. Estratos de uma entrevista da Dra Zilda Arns, líder e idealizadora da Pastoral, apontam para duas dimensões muito distintas no que pesem aqui complementares. Em primeiro lugar aparece uma posição de autoridade: “Por minha experiência profissional, como pediatra e sanitária, senti que este trabalho de redução da mortalidade infantil seria bem sucedido. Deveria ter um verdadeiro espírito missionário, de amor ardente que não espera, mas que vai ao encontro daqueles que precisam, e que o trabalho deveria ser ecumênico e sem preconceitos, pois a caridade é o maior mandamento”.

A autoridade é dada pela competência profissional e pelo apelo a religiosidade – caridade como mandamento. É a partir desta posição que a Pastoral chega nas comunidades pobres. O segundo extrato permite observar a posição de liderança quando Zilda Arns afirma: “A proposta é de que a produção aconteça nas comunidades e que as mães participem do processo, tanto colaborando com ingredientes como ajudando a preparar a farinha. Esta participação tem importância fundamental para o resgate da cidadania e da dignidade das mulheres” (23/09/2003 www.pastoraldacrianca.org.br) Uma indagação aqui se impõe: qual é o grau de liberdade de organização e deliberação destas comunidades pobres tendo em vista a presença da Pastoral? Não há dúvida que há uma mudança na vida destas pessoas, pelo menos no que diz respeito à saúde de seus filhos. Soma-se a isto, um conjunto de informações que a Pastoral traz para elas.

Ainda não se pode minimizar o fato de que as mulheres que se envolvem como voluntárias podem ter aí sua única oportunidade de sair de casa, encontrar outras mulheres e conversar sobre seus problemas e expectativas. Neste sentido a presença de uma organização como a Pastoral em comunidades pobres e desprovidas de qualquer recurso econômico, social e muitas vezes até educacional provoca efeitos positivos colaterais, não planejados e algumas vezes até não desejados, pela própria organização. Isto no entanto, não é suficiente para diminuir os limites impostos por uma organização tipo a Pastoral à organização de setores populares.

. Para avançar na questão dos limites deve ser tomado em consideração o importante tema do financiamento. Os dados para o ano de 2001 são bastante reveladores : os recursos recebidos pela Pastoral somaram 8,3 milhões de dólares, sendo que 76% deste valor vieram diretamente do Ministério da Saúde. Para o ano de 2002 foi assinado um novo convênio mais ou menos nas mesmas bases (20 milhões de reais) .O principal financiador da Pastoral fora do governo tem sido segundo os dados da entidade o Programa Criança Esperança – uma parceria da Rede Globo de Televisão e UNICEF. Trata-se, portanto, de uma vultuosa transferência de recursos do setor estatal para o privado, que se encarrega de uma ação pública,¹¹ executando-a através do voluntariado de pessoas de muito baixa renda. Isto significa pelos próprios dados da Pastoral uma economia anual de 70 milhões de dólares. ¹²

No que pese um discurso de tipo libertário que percorre todas as publicações da Pastoral , o programa que visa resolver o problema da desnutrição infantil é uma ação de comprovada eficácia incorporada pelo governo, que passa a transferir responsabilidade para a organização. Esta adquire grande centralidade e popularidade na mídia e na opinião pública , na medida em que consegue, através do trabalho voluntário de mulheres muitas vezes desempregadas pela crise econômica, alcançar resultados bastante surpreendente. A Pastoral reforça assim, o senso comum de que o terceiro setor é mais ágil e tem uma relação custo benefício muito mais positivo do que o Estado. A Pastoral tem tido grande centralidade no programa Fome Zero, sua criadora e coordenadora é membro do Conselho Nacional da Saúde e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. (CONSEA). Este é sem dúvida o programa não governamental mais bem sucedido no Brasil, tem um princípio importante de ensinar uma nova forma de alimentação, entretanto, se deve ter presente algumas outras questões que este êxito traz

¹¹Estou usando a expressão “ação pública” com o propósito de diferenciar esta da política pública que tem como agente direto o estado e compromisso como “universos” mesmo quando se trata de uma política focada. A ação pública seria uma versão informal das políticas públicas e nisto está uma diferença fundamental pois envolve questões de accountability. De certa forma o Estado repassando recursos ao chamado terceiro setor, se desresponsabiliza de prestar conta de um tipo de política que simplesmente abre mão de levar a efeito.

¹² Chandhoke em seu aprofundado estudo sobre a sociedade civil enfatiza um importante aspecto das organizações da sociedade civil “The autonomy of civil society from the state emerges as an optic illusion” e mais adiante conclui “civil society organization can scarcely carry out developmental work without the state providing them with resources and infrastructure” (Chandhoke, 2003, p.55)

consigo e que são preocupações centrais deste trabalho: a primeira diz respeito a fome no Brasil como sendo uma questão passível de ser resolvida por ações de caridade¹³; o segundo e quase como consequência é a desresponsabilização do Estado com a questão. Uma situação é uma política pública com metas a serem alcançadas, orçamento a ser aplicado e controle, pelo menos interno, de seu cumprimento, outra muito distinta é a ação benemérita, que não tem de cumprir metas, nem de prestar contas diretamente ao setor público.

A ação da Pastoral é um exemplo muito claro da transferência de recursos e de responsabilidades do estado para uma organização da sociedade civil e em decorrência disto estão os limites, citados acima, da liberdade de organização das comunidades pobres que entram nos programas oferecidos. Neste caso, estes limites estão pautados por duas condições principais: pela necessidade da eficácia calcada em uma instituição que tem como base uma estrutura hierárquica. A segunda condição é a própria ideologia da instituição, presente no trabalho da Pastoral com as mães: a intervenção do pensamento da Igreja Católica é bastante transparente nas chamadas ações paralelas. Entre estas ações encontra-se por exemplo o Planejamento Familiar pelo Método Natural (Método do colar) “ações de informação aos casais e jovens sobre os métodos de planejamento familiar, com ênfase nos métodos naturais”. (23/09/2003 www.pastoraldacrianca.org.br)

A relação entre a sociedade civil (os incluídos) no caso a Pastoral e os excluídos, aqueles que tem filhos com problema de desnutrição, ocorre de forma hierárquica e pautada pelos princípios da Igreja, mesmo assim, não se pode deixar de considerar que a chegada da ação da Pastoral em comunidades pobres e distanciadas de qualquer recurso se não provoca mudanças, pelo menos cria espaços para novas formas de interação e comunicação entre as mulheres antes, muito possivelmente, isoladas em suas casas.

¹³ A questão da caridade não passa por quantidade. Mesmo admitindo que a Pastoral atinja um número muito grande de pessoas, a natureza da ação continua a mesma.

Ação da Cidadania contra a Fome

Se a Pastoral da Criança tem sido até hoje no Brasil, certamente, a mais eficaz ação contra a fome, no que pese focada na desnutrição infantil, foi sem dúvida a campanha liderada por Herbert de Souza em 1993 que ganhou mais popularidade e inspirou com mais força ações governamentais, inclusive as tomadas pelo Governo do PT a partir do ano 2003. A campanha, conhecida como “Ação da Cidadania contra a Fome” tem pontos comuns, mas também muitas diferenças em relação a Pastoral. Para os propósitos deste artigo alguns destes pontos são especialmente importantes. Quatro similitudes devem ser destacadas: a proximidade com a Igreja Católica; a presença de uma liderança carismática; a relação com o Estado; a crença na capacidade da sociedade civil de responder com soluções aos grandes problemas nacionais.

Não se pode entender a “Ação da Cidadania contra Fome” sem tomar em consideração a existência do IBASE e a figura carismática de Herbert de Souza, conhecido nacionalmente como Betinho. Sociólogo, militante da esquerda católica, conhecido no Brasil, antes mesmo de sua atuação pública por ser irmão do mais famoso cartunista brasileiro à época e, por isto, citado em uma música popular de grande sucesso,¹⁴ Betinho voltou ao Brasil em 1979 após anos de exílio com o propósito de estabelecer um campo de luta independente dos partidos políticos. Ajudou a criar o Instituto de Estudos da Religião (ISER) e em 1980 criou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que teve inicialmente como propósito a criação de um banco de dados que fornecesse informação independente aos movimentos sociais. Ao longo dos últimos 20 anos esta organização tornou-se um dos grandes centros de luta pela democracia, pela ética na política e pela justiça social. No que pese sua independência, o IBASE sempre esteve marcado por suas relações com a Igreja Católica e com o Partido dos Trabalhadores. Carlos Fico em sua obra sobre a organização afirma que houve um grande apoio por parte de nomes como Dom Paulo Evaristo Arns, Dom José Maria Pires, Dom Antonio Fragoso, Dom Pedro Casaldália, Leonardo Boff entre outros. Além disto

¹⁴ Trata-se da música de Aldir Blanco e João Bosco, que falando do Brasil que luta contra a ditadura fala na luta pela “volta do irmão do Henfil”

a CNBB teria assegurando recursos para o funcionamento da ONG, o que depois não se concretizou devido desavenças internas entre os bispos, sobre a importância da iniciativa. Entretanto, em 1993 quando da campanha que aqui interessa, novamente se vê a presença forte da Igreja. (Fico;1999;27)

A Ação da Cidadania contra a Fome nasceu como decorrência de uma discussão interna, que o IBASE estava tendo em função da mobilização do país contra os desmandos do então presidente Collor de Mello. O Instituto estava levando a efeito uma campanha com grande repercussão, o “Movimento pela Ética na Política”, que, no entanto, segundo o relatório anual da instituição, não havia alcançado a publicidade que necessitava. Os coordenadores do IBASE achavam que havia chegado a hora de reunir a experiência da instituição com a mobilização popular, decorrente do impeachment de Collor, para promover uma grande campanha. Novamente aqui a presença da Igreja foi forte. Foi Dom Luciano de Almeida “que cunhou a frase que instituiria a Campanha”(Fico;1999;125). Em março de 1993 no primeiro encontro “Pela Ética na Política” formou-se a secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, onde foi lançado um manifesto nacional. Desta secretaria fazia parte a CARITAS¹⁵ e a CNBP, duas importantes instituições católicas. Deve-se pontuar que a presença da Igreja Católica no que pese importante na Campanha, tem um caráter bastante distinto da que foi observada em relação a Pastoral, que no obstante se apresentar como autônoma é de fato uma organização da própria Igreja.

Outro aspecto comum entre estes dois movimentos é ter uma relação com o Estado, mas também aqui marcada por distinções. No caso da “Ação..” deve-se ter em conta que o país encontrava-se em um período bastante excepcional, governado pelo vice-presidente Itamar Franco após o impeachment de Collor. A aproximação com o governo ocorreu através de Luis Inácio Lula da Silva, então presidente do PT, praticamente o único partido que havia ficado fora da aliança de sustentação do governo.

¹⁵ A Cáritas Brasileira faz parte da Rede Caritas Internationalis, rede da Igreja Católica de atuação social composta por 162 organizações presentes em 200 países e territórios, com sede em Roma. Organismo da CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, foi criada em 12 de novembro de 1956 e é reconhecida como de utilidade pública federal. (5/ 05/ 2003 www.caritasbrasileira.org.br)

Lula entregou a Itamar uma proposta de combate à Fome com a sugestão da criação de um Conselho de Segurança Alimentar. Lula também sugeriu na oportunidade que Betinho fosse seu presidente. O Conselho foi criado com a sigla de CONSEA e seu presidente foi Dom Paulo Morelli, bispo de uma das regiões mais violentas do país na baixada fluminense e, tradicionalmente, ligado à esquerda da Igreja Católica. O CONSEA foi fechado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando as questões sociais ficaram sob a responsabilidade da Primeira –Dama do país a antropóloga Ruth Cardoso. Foi refundado com a posse do presidente Lula em janeiro de 2003.

É bastante transparente as formas distintas como a Pastoral e a “Ação da cidadania” se relacionam com o estado enquanto a Pastoral toma para si uma função estatal, assumindo a tarefa através do recebimento de recursos, a “Ação..” busca no Estado a oficialização de uma política pública. Todavia deve-se aqui prestar atenção em um interessante detalhe que permite apreender a intrincada textura das relações de ONGs com a sociedade civil. A visita de Lula a Itamar concomitante ao lançamento da “Ação..” e a indicação do nome de Betinho para a presidência do CONSEA não deixa dúvidas das relações entre o PT e o IBASE, mas não é em nome do segundo que Lula vai ao Presidente da República, mas como presidente do maior partido de oposição. Inclusive a campanha popular que se segue é proposta por Betinho, não como uma colaboração com o governo, mas em contrapartida a posição oficial.¹⁶ Portanto, apesar do IBASE ter, tal como a Pastoral, uma relação com o Estado, esta deve um caráter muito distinto, a “Ação...” foi paralela e independente das políticas do governo.

Mas a grande distinção entre a Pastoral e a “Ação...” foi a forma que a última organizou seu movimento. Enquanto a Pastoral teve uma organização claramente hierarquia, que a partir da coordenação de Zilda Arns chega até as comunidades através das dioceses e paróquias, a proposta da “Ação..” era oposta, a descentralização e não hierarquia são os

¹⁶ Segundo Luis Eduardo Soares, Betinho resolvera fundar a “Ação” em contrapartida ao CONSEA “decidira liderar uma campanha cívica pela cidadania e contra fome que seria uma espécie de contrapartida, na sociedade civil, do conselho” (op cit. FICO p. 127)

princípios através dos quais se organiza. A idéia central era o recolhimento de alimentos não perecíveis por comitês organizados por cidadãos em todo o país de forma independente. Não havia coordenação geral, nem era necessária autorização para o funcionamento. Havia em Brasília uma Executiva Nacional que segundo Fico era apenas responsável pela circulação de informações entre os comitês. A idéia de Betinho na ocasião expressava-se da seguinte forma: “As palavras-chave são descentralização, autonomia e iniciativa. O movimento é totalmente descentralizado, uma vez ele não pertence a uma pessoa ou grupo, mas à cidadania, à sociedade. Cada cidadão é responsável por seus atos. O cidadão se organiza mas com total liberdade. Cada comitê define o que fazer na sua luta contra a fome”.(in: Fico;1999;123).

A “Ação da Cidadania contra a Fome” foi lançada oficialmente por Herbert de Souza em rede nacional de televisão, em cadeia requisitada pelo governo federal e provocou certamente, o maior movimento cívico que o país viveu em sua história.¹⁷ Além do próprio apelo à cidadania, alguns fatores colaboraram para isto, em primeiro lugar a sensação que o país vivia de que havia sido a mobilização da sociedade civil que obrigara o Congresso Nacional a votar o impeachment de Collor. Os brasileiros, que historicamente sentem-se impotentes frente ao Estado e as elites dirigentes, percebiam-se como passíveis de liderarem ações políticas de longo alcance. Somava-se a isto a figura altamente carismática de Betinho, que a este momento já estava fisicamente muito debilitado devido à manifestação da AIDS. Betinho parecia morrer em público clamando a população para se unir contra a fome.¹⁸

Organizaram-se comitês de norte a sul no país, nas universidades, escolas, clubes, repartições públicas, empresas privadas, associações de bairro, sindicatos e em comitês de rua ou formados a partir de reunião de amigos. Arrecadaram-se muitas toneladas de alimentos não perecíveis. Pela própria natureza da campanha não há dados sobre o

¹⁷ Está foi a única vez que foi fornada uma cadeia nacional de televisão requisitada pelo governo, para que falasse um cidadão, que não representava o Estado.

¹⁸ Herbert de Souza, assim como seus dois irmãos, era hemofílico e todos adquiriram o HIV em transfusões de sangue. A esta época seus dois outros irmãos já haviam falecido, inclusive o mais popular deles o cartunista Henfil. Betinho apresentava-se muito debilitado fisicamente e com uma magreza radical o que tornava mais simbólica na luta contra a fome

número de pessoas que se envolveram nos comitês e muito menos das pessoas que fizeram doações, mas certamente são números impressionantes. A campanha nunca acabou, mas, com o tempo perdeu espaço na mídia e na vida dos brasileiros, a maioria dos comitês se desfizeram, outros se mantêm ativos apenas durante as festividades de fim de ano, quando há um grande apelo a solidariedade.. Houve grande distribuição de cestas básicas, mas muito desperdício, falta de coordenação na distribuição e fundamentalmente, por sua natureza grande descontinuidade.¹⁹ Qualquer programa social que tenha como única fonte de recursos a disponibilidade e a boa vontade de um voluntariado, não pode garantir nenhum tipo de continuidade. Os brasileiros com fome, continuaram na mesma situação

Em relação a Pastoral, três diferenças fundamentais ainda devem ser pontuadas. Em primeiro lugar o grau de eficácia. Não há dúvida que a Pastoral alcançou muito mais eficácia em atingir seus objetivos. Isto poderia ser atribuído a organização hierárquica e a forte presença da Igreja católica não apenas como apoiadora, mas como colocando a disposição sua formidável rede de dioceses e paróquias. Se, por um lado, não se pode deixar de considerar esta situação especial, por outro, seria apressado atribuir a isto toda a causa da eficácia da Pastoral. Duas outras razões são fundamentais: a Pastoral tem uma atividade focada na subnutrição infantil e um objetivo, a sua superação através de um complemento alimentar. A “Ação...” tinha um objetivo grandioso, enfrentar a fome no Brasil, que atingia 11 milhões de famílias, através de uma ação completamente voluntarística. Aí também reside a segunda razão fundamental que diferencia os dois movimentos quanto a sua eficácia: a questão do voluntariado. Na Pastoral os recursos não dependem do voluntariado, são garantidos como vimos em sua grande maioria, pelo Ministério da Saúde, o voluntariado ocorre através de uma ação de convencimento nas comunidades carentes usando o trabalho voluntário de mulheres pobres. Na “Ação...” tudo depende da ação voluntária, desde os locais para estabelecer comitês até a distribuição, doação e recolhimento de alimentos.

¹⁹ Um dos problemas da campanha na época era a grande quantidade de quilos de sal, produto de preço baixíssimo e de pouco uso que eram levados como ingresso em espetáculos de teatro ou shows musicais que se engajavam na campanha.

Estamos frente, portanto, a duas ações de naturezas completamente distintas, a primeira pode ser classificada como atividade do terceiro setor, isto é, aquelas atividades que nos últimos 20 anos têm sido deslocadas do Estado para as organizações da sociedade civil, desresponsabilizando o Estado de políticas universalistas e as transformando em ações públicas, que no que pese eficazes, são de alcance limitado; neste tipo de ação a eficácia é medida pelo aumento do número de atendimentos não pelo atingimento do universo. Não se pode esperar da Pastoral, o que se deveria esperar do estado, isto é, a solução do problema da desnutrição

As atividades da “Ação...” estão mais próximas de modelos de organização democrática da sociedade civil através da construção de espaços públicos. Há na ‘Ação..’ um trabalho real de construção de cidadania, de empoderamento através da capacidade de cada comitê de tomar decisões autônomas. Todavia, também nesta ação há uma transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade, com o agravante que o Estado não entra com nenhuma parte.

Finalmente, no que concerne à comparação destes dois movimentos cabe uma observação sobre o espaço que ocupam na sociedade civil: ambos os movimentos relacionam-se de forma distinta com os setores incluídos e excluídos, mas as semelhanças terminam aí. A Pastoral presta um serviço e busca construir uma ideologia de caráter religioso entre as populações que atende. A distinção entre a Pastoral e aqueles que estão sendo atingidos pelo programa é clara: o trabalho voluntário tem uma relação hierárquica com a Pastoral e não tem um propósito inclusivo. A “Ação..” tem uma proposta que se dirige essencialmente para a construção de espaços públicos de exercício da cidadania. Trata-se de uma experiência nova e com potencialidade como modelo de democracia participativa²⁰, entretanto, mantém tal como a Pastoral uma clara divisão

²⁰ Os críticos de Harbermas insistem na limitação de seu modelo por conta da não consideração das diferenças nos espaços públicos. Irys Young, (1997;2000); e Nancy Fraser (1997;2003) . são muito enfáticas nesta crítica, afirmando que os mais educados, com mais recursos econômicos, os brancos, os homens tem muito mais possibilidade de se fazerem ouvir que os menos educados, pobres, negros, mulheres. Ambas propõem a construção de espaços públicos alternativos, Young propõe que cada grupo mantenha-se com suas qualidades específicas para depois se unirem no que chama de coalizão arco-íris. Fraser propõe o modelo dos públicos múltiplos. A experiência dos comitês da Ação da Cidadania contra a Fome vem ao encontro destas propostas., pois permite que grupos com afinidades e experiências comuns se

entre incluídos (os componentes dos diversos comitês) e os excluídos, aqueles aos quais se dirige a ação, isto é, aqueles que recebem a comida arrecadada.

É mister anotar a complexidade destas ações da sociedade civil ou do chamado terceiro setor. Nestes dois casos examinados verifica-se por parte da Pastoral, uma estrutura hierárquica, pouco democrática, muito personalista, mas com um trabalho que propõe a modificação das condições reais de sobrevivência de um número significativos de crianças no país. A ‘Ação...’ por seu lado, é infinitamente mais democrática, tem ligações próximas e assumidas com posições e partidos de esquerda, mas sua ação está muito mais próxima da simples esmola do que o trabalho da Pastoral. No caso da ‘Ação...’ existe um trabalho importante, mas não de inclusão na medida em que ele se dirige a um população já incluída que é capaz de se organizar em comitês ou doar alimentos. O trabalho importante é no sentido de promover uma organização não hierárquica, criando possibilidade de espaços públicos potencialmente capazes de criar esferas diferenciadas de discussão e participação política. Esta potencialidade pode ter sido minimizada pelo tipo de sentimento que a campanha despertou na grande parte da população, isto é, de espírito de caridade e não como pensava o criador da Campanha de despertar uma nova cidadania. No entanto, não houve nenhum trabalho no sentido de organizar as pessoas que recebiam os alimentos, que foram protagonistas apenas como clientes. Já a Pastoral, apesar de seus traços hierárquicos ao mobilizar as mulheres para o trabalho voluntário, não tem condições de controlar o desenrolar destas vidas e as conseqüências que esta mobilização pode provocar. Neste sentido as possibilidades de inclusão aparecem mais fortes no trabalho da Pastoral do que no trabalho do IBASE, o que revela toda a complexidade da ação das organizações não governamentais.

Para além da Pastoral e da Ação da cidadania..²¹

reúnam espontaneamente e usem suas qualidades específicas para discutirem e resolverem problemas. Cada grupo terá seu tempo sua forma de organização, sua forma de relacionamento com os outros. Não é um modelo simples, a experiência do IBASE mostrou que a eficácia foi pequena e a duração da mobilização também.

²¹ O Objetivo deste artigo não é fazer um survey destas organizações, mas exemplificar os diversos modelos de ONGs que comeram, a existir a partir de 1993 e que tem o combate da fome como seu tema. Não existe dados sobre o número de ONGs que existem no Brasil, nem tão pouco de ONGs que tratam do combate a fome. Fazer um survey sobre estas organizações é um trabalho praticamente impossível, pela

Três tipos de ONGs que têm como alvo de suas preocupações a questão da fome no Brasil devem ser examinadas. Um primeiro conjunto é formado por ONGs que surgiram diretamente da campanha da “Ação da Cidadania contra a Fome”. Foram grupos que se profissionalizaram como militantes da luta contra a fome. O segundo conjunto é de ações tradicionais de caridade que se transformaram em ONGs, possivelmente pelas possibilidades que este tipo de organização oferece. O terceiro conjunto é formado de ONGs internacionais que se estabelecem no Brasil com o mesmo propósito de lutar contra a fome. Em qualquer um dos conjuntos veremos reproduzida a idéia da questão social como uma questão da sociedade e não do Estado.

Das ONGs derivadas da campanha liderada por Betinho a tendência foi alargar as atividades, muitas vezes deixando o recolhimento de alimento em um segundo plano. Um exemplo bastante ilustrativo deste tipo de organização é a ONG “Ação da Cidadania” com sede em São Paulo, que surgiu no mesmo ano da Campanha e se auto define como “a representação jurídica de parcela desses movimento para cobertura de âmbito estadual”. Na apresentação de suas atividades é interessante perceber o alargamento das atividades em relação ao propósito inicial. Em seu *site* lê-se: “A Ação Cidadania São Paulo operacionaliza sua intervenção pelos comitês, projetos, movimentos e entidades sociais na distribuição de alimentos e manutenção de projetos de geração de emprego e renda. Desde 2000 a atenção e esforços também se dirigem a projetos de capacitação de multiplicadores de planejamento estratégico e à formação de quadros profissionais destinados a agentes de comitês, organizações ou de projetos sociais.” (junho/2003 : www.acaodacidadania.org.br)

Cabe aqui um parêntese para introduzir um aspecto que merece ser tomado muito cuidadosamente quando estamos examinando a presença das ONGs como um grande protagonista da sociedade civil e que é facilmente perceptível na organização que esta

inexistência de qualquer instituição que todas estejam associadas. Além disto muitas ONGs tem vida muito curta, outras existem somente no artigo, nunca tendo desenvolvido trabalho efetivo e outras ainda usam a fachada de ONGs para montarem empresas de assessoria. Edwards and Fowler afirmam, citando dados de 1999 que nesta época existia 210 000 ONGs no Brasil (Edwards and Lowker, 2002)

servindo com ilustração neste momento. Na medida em que uma campanha para arrecadar alimentos formaliza-se e torna-se uma OGN, ela entra na dinâmica deste tipo de organização, que é a de montar projetos para a partir deles arrecadar fundos para cumprir o que chamam de missões e para o seu próprio funcionamento (aluguéis, pagamentos de funcionários e outras despesas menores). Daí que a centralidade da missão pode ser deslocada. Se observarmos os projetos levados a efeito por estas ONGs, verificamos que de apenas três entre os nove apresentados se relacionam com a arrecadação de alimentos: “Natal sem fome”, que recolheu doações em uma praça no centro da cidade de São Paulo e os distribuiu para 50 000 pessoas; “Café da Manhã para o desempregado”, que distribuiu 5000 cafés da manhã no dia que se comemora o Dia Mundial da Alimentação; “A Cantina do Betinho” “venda de refeições aos domingos, cuja renda é revertida para as cozinheiras de baixa renda, moradoras de Santa Cecília.” São estas, pois, todas ações de baixo impacto, que possuem uma eficácia eminentemente simbólica.²²

Entre as ações que a ONG denomina programas, também se percebe que a arrecadação de alimentos é apenas uma pequena e menos importante parte. Quando os dados foram retirados da página da internet ONG em junho de 2003, ainda estavam implementando um *site* para recebimento permanente de doações, mas havia também cursos de formação em Comunicação Básica, de Agentes de Redes de Comunicação e Informação e de Cooperativismo, de Gerenciamento de Entidades, de Formação de Trabalhadores para Entidades e Movimentos Sociais. Também é listado como programas, o que organização chama de “Interferência no Processo Democrático, nas Políticas de Direitos e na Construção de Políticas Públicas” O que resultou em cartilhas para o voto, sobre segurança alimentar, atuação em conselhos e em Fóruns, seminários debates etc... Nota-se no caso desta ONG um claro deslocamento da ação prática direta com as populações excluídas para um trabalho muito mais aproximado de uma atividade

²² Os demais projetos são “ Recicle uma Vida” (vendas de cartuchos de impressora vazios que reverte em renda para famílias que segundo a ONG encontram-se em risco social); Prêmio Betinho (Executor do Prêmio para organizações que se destaca por seus trabalhos a favor da cidadania e contra a fome na cidade de São Paulo . Este prêmio é instituído por lei municipal); Casa da Criança e do Adolescente (atende 60 crianças em idade pré escolar); comitê para a Democratização da Informática (ensino de informática para jovens); Curso de capacitação de multiplicadores de planejamento estratégico realizado em 2000)

acadêmica de promoção de cursos e cartilhas. Novamente aparece aqui o caso de uma espécie de sociedade civil especializada em especializar outros setores.

Um segundo exemplo de ONG inspirado no trabalho de Betinho é a do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza fundado em 1994 na periferia da cidade de Fortaleza. Esta é um tipo de organização que tem um foco local no caso uma região da periferia da cidade e está diretamente relacionada as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica (CEBs). Três aspectos são importantes de serem ressaltados em relação a esta ONG. Em primeiro lugar vale anotar o discurso grandiloquente de uma organização de caráter local quando se auto-define (a auto definição é a expressão usada pela ONG): “o Centro Herbert de Souza quer ser uma organização colaborativa e aprendente (sic), capaz de potencializar o surgimento de uma sociedade mais democrática, com igualdade de gênero, social, econômica, cultural e política e um mundo em que os diferentes sujeitos sociais, de forma colaborativa e autônoma, lutem contra a pobreza e a injustiça.”. O segundo aspecto a ser pontuado em relação a esta ONG é a total ausência de qualquer referência a campanhas de arrecadação de alimentos ou de qualquer outra ação deste tipo, mas com uma diferença fundamental em relação a ONG anterior, o Centro interage diretamente com as populações excluídas através de iniciativas tais como : “recuperação da auto-estima dos pobres”; “desenvolvimento de conhecimento, habilidades e competência”; . “promoção de cooperação criativa explicada pelo centro como: a única saída para os pobres, pois o individualismo, a falta de inovação e de criatividade quando unidos à pobreza e à miséria provocam o conformismo e a falta de esperanças. Por isso, o CDVHS estimula momentos de convivência comunitária e promove mecanismos que favorecem a cooperação e a solidariedade.; o empoderamento de pessoas e organizações populares”; criação e fortalecimento de redes”.(julho/2003 www.cdvhs.org.br)

Portanto, o que se pode observar em relação ao Centro, ligado a CEBs é que ele tem um enraizamento muito maior na comunidade e não obstante seu discurso com tons semi-revolucionários, atua diretamente no sentido do mudar as condições de vida de um população focada, de extrema pobreza.

O terceiro exemplo. é o da ONG Agora que difere completamente dos dois anteriores. Trata-se de uma ONG que também surgiu com a “Ação da Cidadania contra a Fome”em

1993 e tem sede em São Paulo e Rio de Janeiro. Sua principal característica é ser uma organização de assessoria, mesmo na sua missão, espaço onde as ONGs se colocam na maioria das vezes a partir de uma visão libertadora, a Ágora se coloca de forma bastante moderada: “Sua missão é promover o direito humano à alimentação e nutrição de seres humanos e suas comunidades, por meio da elaboração, divulgação, fornecimento e replicação de tecnologias e metodologias sociais adequadas; do assessoramento e da parceria com comunidades, movimentos sociais, empresas e organismos governamentais e da contribuição técnica e política para a inclusão do componente de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e Cidadania em estratégias sociais, políticas públicas, projetos e programas governamentais ou não governamentais, em níveis local, nacional e internacional.” (junho, 2003 www.agora.org.br)

Os objetivos são amplos, mas bastante técnicos e a ONG fazia parceria à época que os dados foram recolhidos (junho de 2003) com as seguintes agências governamentais: Ministério da Ciência e Tecnologia; INCRA - Instituto de Colonização Agrária - Ministério da Reforma Agrária; Ministério do Trabalho - Fundo de Apoio ao Trabalhador; Secretaria de Estado de Direitos Humanos; Ministério da Saúde; Ministério da Justiça; Governos do Distrito Federal, do Rio Grande do Sul, de Alagoas de Minas Gerais de São Paulo; SERT - Secretaria do Emprego e das Relações do Trabalho do Estado de São Paulo. Também tinha parceria com a FAO, IFAD, UNICEF, com um conjunto expressivo do que chama de sociedade civil internacional²³ e com organizações privadas brasileiras tais como SEBRAE e FIESP.

A Ágora desenvolve um número expressivo de projetos em diversas áreas ligados à questão da alimentação, desde tele-cursos, cestas da cidadania, combate a desnutrição infantil, mas a forma mais típica de sua intervenção é a da capacitação. Segundo os dados da própria ONG: “nos últimos seis anos, através de parcerias com os governos

²³ São elas: Action Aid – Índia; Bread for the World – Alemanha; Christian Aid - Reino Unido; Dutch Interchurch Aid – Holanda; DanChurch Aid – Dinamarca; Diakonie – Alemanha; Comitê de Ligação de ONGs da União Européia; Society for International Development – Itália; UK Food Group - Reino Unido; World Alliance for Nutrition and Human Rights - Wanahr – Noruega; Antenna Technologie – Suíça.

federal e estaduais e diversas organizações da sociedade civil, a Ágora capacitou cerca de 25.000 pessoas. Os cursos promovidos pela Ágora buscaram diferentes enfoques, visando atender diferentes demandas, tais como: capacitação gerencial básica, gestão de empreendimentos, informática, formação em direitos humanos, formação de agentes de crédito, alimentação e nutrição, gestão de fundos rotativos de empréstimos solidários, serviço civil voluntário, desenvolvimento local integrado e sustentável, formação de lideranças comunitárias e formação profissional e resgate cultural da raça negra”. (junho/2003 www.agora.org.br)

O segundo conjunto de ONGs que fazem parte deste movimento geral nascido em 1993 contra a fome no Brasil são as instituições tradicionais de caridade que se tornaram organizações não governamentais.²⁴ A principal característica destas organizações é a ação filantrópica, onde não aparece o discurso de igualdade, justiça social, como foi observado no conjunto anterior. Também se caracterizam por serem pequenas organizações com objetivos muito focados. Um bom exemplo deste tipo de organização é a ONG “Associação Prato Cheio”, fundada por universitários em 2001 na cidade de São Paulo. Segundo seu site “Atualmente são quinze voluntários, que num sistema de rodízio vêm coletando regularmente aos sábados, no Mercado da Cantareira (Mercado Municipal), uma média de 800 quilos de alimentos em boas condições (sempre supervisionados por uma nutricionista). (setembro/2003 www.obj.org.br/revistaobj/noticias/jovens_universitarios.htm)..

Também com o objetivo de coletar alimentos, um tipo de ONG com todas as características de instituição de caridade é a que se denomina “ABBP(Associação Beneficente Benedito Pacheco) - A turma da sopa”. A organização apresenta-se através de dois personagens âncoras na construção do discurso do voluntarismo (e voluntariado) e da caridade.: o criador e o recuperado. Ambos tem uma história e uma missão, o criador, a sua página na internet o apresenta da seguinte forma: “ABBP

²⁴ Nem todas as ONGs com estas características surgiram a partir de 1993, algumas existiam como associações ou grupos informais muito antes.

começou em 1992 por uma iniciativa do Dr. Eduardo Ferraz de Mendonça. Ele estava assistindo televisão e ficou sensibilizado com a notícia de pessoas morrendo de frio nas noites de São Paulo. Comentou com um amigo, e juntos resolveram arrecadar cobertores - conseguiram 350 - e saíram às ruas para distribuí-los. Enquanto cobriam nossos amigos de rua foram conversando com eles e perceberam que além dos cobertores, eles precisavam de alimentos e carinho. Então resolveram fazer uma sopa e distribuíram na semana seguinte, e na outra, e na outra” (julho 2003) . A história do recuperado (a criatura) é assim contada: . “Com a reintegração à sociedade do paraibano João Emiliano de Figueiredo (primeiro amigo a sair das ruas com a nossa ajuda), que era um morador de rua e hoje trabalha na associação ajudando a cozinhar a sopa, percebemos que poderíamos fazer muito mais pelo morador de rua e passamos a ter como meta principal a reintegração do morador de rua na sociedade”. (julho/2003 www.abbp.org.br)

Este tipo de associação tem alcance limitado, vive de doações e depende de voluntários para funcionar. Basicamente sua ação é distribuir sopa quatro vezes por semana e em três pontos específicos da cidade de São Paulo. Também busca emprego para pessoas que querem sair da rua. É particularmente interessante em todo o texto desta ONG o fato de chamarem os moradores de rua de amigo, em um esforço claro de criar um cenário de solidariedade e respeito.

O terceiro exemplo é particularmente ilustrativo para os nossos objetivos, trata-se de uma ONG que começou sua atividade em 1999, mas tinha uma tradição como instituição filantrópica de 10 anos. Com sede em São Paulo os “Amigos do Bem” atua no semi-árido nordestino, a região mais pobre do país. Começou distribuindo alimentos e gêneros de primeira necessidade no período entre o Natal e o fim do ano: “Ao longo de 10 anos de atividades, 168 mil famílias, — mais de 800 mil pessoas —, receberam, graças a ajuda de milhares de voluntários: Alimentos. Roupas, remédios, brinquedos, colchões, cadeira de rodas, atendimento médico-odontológico.” A partir do ano da fundação da ONG as atividades transformaram-se tornando-se muito próximas das observadas no segundo conjunto, houve no caso dos “Amigos do Bem” uma clara profissionalização que pode ser observada tanto no foco de sua atuação como no conjunto de projetos que propõem. Segundo os dados da instituição em apenas um ano de atividades, a ONG Amigos do Bem: Identificou e cadastrou mais de duas mil famílias; forneceu regularmente alimentos para retirar famílias de situação de risco; procedeu estudos de solo para agricultura;

Realizou prospecção geológica para a perfuração de poços artesianos; Iniciou um programa de distribuição de sementes” (julho/2003 www.amigosdobem.org.br) .

A comparação entre as atividades dos primeiros dez anos e as atividades do pequeno período como ONG permite observar a diferença muito transparente entre uma instituição de caridade e uma ONG, a primeira está calcada em um trabalho voluntário simples e tem como propostas quase simbólicas, isto é durante uma semana ao ano distribuir alimentos. Quando se transforma em ONG já aparecem propostas que exigem trabalho especializado, recursos de instituições de financiamentos..²⁵ .

Nos projetos propostos pela ONG há um aspecto interessante e bastante raro nas instituições que se preocupam com a fome, que é a busca da transformação das condições de vida das populações atendidas, projetos como construção de cisternas, distribuição de sementes, construção de casas. Um projeto particularmente interessante é o da Construção da “Vila Agrícola do Bem” que deve ser financiada pelas doações do Amigo do Bem”, isto é, qualquer pessoa que se proponha a fazer uma doação mensal maior de 101 reais. Não se trata de um tipo de reforma agrária, pois as famílias cadastradas não recebem terra, mas casa para morar e as pessoas de cada família trabalham na terra em regime de CLT. O projeto , que até julho de 2003 não havia se implantado tem pretensões de se multiplicar em muitas Vila Agrícolas do Bem: implantação da Vila Agrícola do Bem, baseada em um modelo de entidade sem fins lucrativos, na qual, além da geração de emprego, renda e moradia para as famílias cadastradas pelos Amigos do Bem, seriam gerados recursos para a construção de novas vilas agrícolas em outras localidades carentes onde os Amigos do Bem atuam. Dentro do modelo adotado de gestão para a Vila Agrícola do Bem” (julho/2003 www.amigosdobem.org.br) .

Este é um tipo de intervenção muito particular da sociedade civil organizada em regiões de muita pobreza, como uma população completamente excluída, pois há no projeto uma

²⁵ Em relação a esta ONG é importante ressaltar que ele está associado ao Serviço Social Perseverança fundado em 1973 que por sua vez faz parte do Centro Espírita Perseverança que é mantenedora do Serviço. No site da ONG não há nenhuma referência ao Centro Espírita ou a princípios religiosos, mas é provável que esta ação de caridade seja de fundo religioso e tenha algum tipo de apoio financeiro do Centro.

proposta de inclusão onde o “incluído” aparece como um agente completamente passivo. Ele é escolhido cadastrado e viverá segundo regulamentos propostos pela ONG. Não há dados disponíveis mas certamente este tipo de empreendimento possui princípios rígidos e regulamentos que devem ser cumpridos pelos moradores e que são selecionados pela ONG. Não se trata de uma vida comunitária organizada pela própria comunidade, mas de um projeto recebido pronto por pessoas completamente sem poder.

O Terceiro exemplo de ONGs são de grandes organizações internacionais que chegam ao Brasil na década de 90, com o objetivo de implantar projetos contra a fome. Trataremos aqui de duas organizações a Care Brasil e a Actionaid Brasil, a primeira de origem norte americana a segunda de origem inglesa. As duas organizações têm características muito próximas, são potências internacionais, com grande experiência, com projetos próprios e financiamento de fundações internacionais, as duas chegaram no fim da década de 90 ao país. A forma como estas grandes organizações tratam a questão da pobreza e dos pobres não se diferencia fundamentalmente da postura das instituições de caridade que foram focos anteriormente. Em nenhum momento estas ONGs falam em projetos nacionais, ou em parcerias com o governo, mas sim do pobre e da forma como ajudá-lo a sair da pobreza. A Care assim descreve a sua missão: “A missão da CARE Brasil é servir às comunidades e às famílias mais pobres do País, potencializando a experiência, a diversidade e os recursos existentes tanto na sociedade brasileira quanto na CARE Internacional. Queremos ser um agente catalisador de processos de transformação social que gerem soluções duradouras para a erradicação da pobreza” (julho/2003 www.care.org.br). A Actionaid tem também o propósito de gerar soluções para a pobreza. Sua missão é assim colocada: “A missão da ActionAid é erradicar a pobreza através do trabalho com os pobres para ajudá-los a alcançar seus direitos básicos, superando a exclusão, a injustiça e a desigualdade” (junho 93 www.actionaid.org.br)

Ambas as organizações pretendem erradicar a pobreza no Brasil, a primeira com recursos da sociedade e da Care Internacional, a segunda com um trabalho junto aos pobres para lhe explicar seus direitos. Ora, tais propósitos parecem estar entre a ingenuidade e a má intenção para qualquer entendedor mediano da problemática brasileira. Entretanto, se tomarmos as ONGs que constroem um discurso de textura mais esquerdista, como já

foi discutido neste artigo, observaremos que é uma outra face de uma mesma moeda. Se entre aquelas o discurso era da libertação e justiça social através da interferência da ONG, estas trazem sua experiência oferecendo-se como agente da transformação.

Também é interessante notar em relação a estas duas grandes organizações internacionais que seus projetos e programas não se diferenciam dos projetos levados a efeito por ONGs nacionais, são ações pontuais. A Care apresenta em sua página na Internet apenas dois projetos, o projeto sul da Bahia (“O projeto tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações de cinco áreas (Ilhéus, Itacaré, Una e Itabuna) na região cacaueira do sul da Bahia”) e o projeto Nova Onda da Maré que visa contribuir para o exercício da cidadania dos moradores de Nova Holanda, em particular as crianças por meio de: “acesso às novas linguagens, que interajam com as usuais; ampliação do capital educacional, cultural, social e simbólico; subsídio à produção de alternativas e reivindicações comunitárias no campo das políticas sociais, em particular no âmbito da educação, da cultura e da geração de renda; inserção qualificada dos jovens no mercado de trabalho”. (julho/2003 www.care.org.br)

O Actionaids no obstante ter um maior número de projetos também são eles muito pontuais, tais como oferecer atividades de lazer a a crianças e adolescentes de uma favela em São Paulo; alfabetizar adultos na cidade de Cabo de Santo Agostinho em Pernambuco; “fortalecer (sic) o papel das mulheres que são responsável pela quebra do coco do babaçu em Mearim no Maranhão; ajudar a resolver em parte o problema da dificuldade de acesso à água potável enfrentada pelos moradores da Zona do Agreste pernambucano”. (junho 93 www.actionaid.org.br)

A Guisa de Conclusão

Na introdução deste artigo foram levantadas duas hipóteses sobre a questão da intervenção das ONGs no problema da fome no Brasil, a primeira sobre o tratamento da questão da fome e da pobreza como uma questão isolada de uma contextualização social. A segunda dizia respeito as relações estabelecidas entre as ONGs e as

populações atendidas, onde afirmava-se que esta relação tendia a ser hierárquica e não promovia inclusão.

O exame do conjunto de ONGs que foi levado a efeito neste trabalho leva a confirmação da primeira hipótese e a uma problematização da segunda em outros termos. Não resta dúvida de que na medida em que a questão social não é tratada pelo estado, que se concentra na tese do crescimento econômico para tirar a população da miséria, ela passa a ser trabalhada pelos agentes da sociedade civil como uma questão isolada, ou seja a pobreza em si passa a ser um problema e não o efeito de um problema. As ações tomadas em relação a ela são reflexos tanto da natureza da intervenção da sociedade civil, como da própria forma como a questão é pensada. As ONGs das mais diferentes posições ideológicas, tamanho e missões têm todas um caráter de filantropia, quando se trata de distribuir alimentos. Na verdade não poderia ser de outra forma, até pela falta de capacidade operacional destas organizações. O caráter de caridade fica muito claro na presença de instituições religiosas, especialmente da Igreja Católica e do Espiritismo, duas religiões bastante envolvidas, em toda a sua história, com a noção de caridade. É interessante notar que a medida em que as ONGs se profissionalizam deixam de colocar seu foco principal na questão da fome e passam a propor e executar projetos de profissionalização, educação, empoderamento e assessoria.

Em relação a segunda hipótese em uma primeira aproximação dir-se-ia que ela se comprova. A caridade por definição é hierárquica e autoritária, ela escolhe a quem ajudar. O próprio verbo “ajudar” presente em vários textos das ONGs examinadas, concorre para reforçar a idéia de poder. Neste pequeno número de ONGs poder-se-ia dizer que a organização mais hierárquica que é a Pastoral é a mais bem sucedida, enquanto a mais democrática que é a “Ação da Cidadania contra fome” é que encontrou mais problemas em atingir seus objetivos.

A relação hierárquica em principio não contribui para a inclusão, na medida em que não dá autonomia a quem submete. Entretanto, tanto a questão da inclusão como a questão da hierarquia são complexas e por isto enunciei acima que esta hipótese deve ser

colocada em outros termos. Independente do grau de democracia das instituições, a distribuição de alimentos não se constitui em ação capaz de provocar processos de inclusão, salvo se acompanhados por políticas públicas, que não é o caso de ações levadas a efeito por organizações da sociedade civil. A “Ação da Cidadania contra a Fome” foi sem dúvida uma experiência de democracia, que pode ser pensada para outros temas inclusive, com possibilidades de provocar processos de inclusão. Mas como foi levada a efeito, proporcionou um exercício de cidadania entre os grupos incluídos, não provocando qualquer efeito de inclusão entre os grupos excluídos. De forma diversa as ações que tinham propostas diferenciadas em relação a simples distribuição de alimentos, tem mais possibilidade de provocar inclusão, mesmo que este não seja o objetivo. Daí que se deve ter em mente dois problemas: a questão da hierarquia nas relações entre incluídos e excluídos e a reprodução da exclusão independente da existência ou não da relação hierárquica.

Concluindo, acabar com a fome no Brasil como reivindicou o presidente da república é acabar com a exclusão, que não se acaba nem com o puro crescimento econômico, nem deixando para a sociedade civil a tarefa.

BIBLIOGRAFIA

ARATO, L. & COHEN, J. *Civil Society and Political Theory*. . . Cambridge: MIT Press, 1999

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*.

BELIK, W. & DEL FROSSI, Mauro. *O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil* (www.fomezero.org.br)

CHANDROKE, Neera. *The conceits of civil society* New Delhi ; New York : Oxford University Press, 2003

CHAMBERS, Simone. KYLMICKA, W.(editors) *Alternatives Conceptions of civil society*. Princeton: Priceton Press,2002.

EDWARDS, Michel. & FOWLER, Alan(ed). *The*

Earthscan reader on NGO Management. London: Earthscan, 2002

EDWARDS, Michel. Civil Society Cambridge: Polity, 2004.

FICO, Carlos. Ibase *Usina de Idéias e Cidadania*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

FLORINI, Ann. *The coming democracy : new rules for running a new world*. Washington: Island Press, 2003.

FRASER. Nancy. *Rethinking the Public Sphere: a contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*. 5. IN: CALHOUN, Craig. (ed) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996

FRASER, Nancy & HONNETH, alex> *Redistribution or Recognition?* London: Veersos, 2003.

HOWELL, Jude. PEARCE, Jenny *Civil society & development : a critical exploration* Boulder, Colo. : L. Rienner Publishers, 2001.

SOLNIT, Rebecca. *Hope in the Dark* New York: Nation Books, 2004

YOUNG, Iris. *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy* .IN:. Benhabib Seyla. *Democracy and Difference (Contesting the Boundaries of the Political)* (ed) New Jersey: Princeton University Press , 1997.

YOUNG, Iris . *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Sites consultados

www.abbp.org.br

www.acaodacidadania.org.br

www.agora.org.br

www.amigosdobem.org.br

www.actionaid.org.br

www.care.org.br

www.caritasbrasileira.org.br

www.cdvhs.org.br

www.fomezero.org.br

www.obj.org.br/

www.pastoraldacrianca.org

www.presidenciadarepublica.br