

# CIDADANIA OU FILANTROPIA? AS EXPERIÊNCIAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

*Irllys Alencar Firmo Barreira \**

## RESUMO

O artigo pretende verificar como as políticas públicas e as campanhas de combate às desigualdades sociais põem em questão as temáticas da cidadania e da filantropia. Analisa as polêmicas que envolvem essa rede de ações e suas possibilidades de aprofundamento no âmbito da pesquisa acadêmica. Retoma, nesse sentido, o antigo debate vigente no contexto dos movimentos sociais nas décadas de 1980 e 1990, que conferia primazia ao discurso dos direitos sociais como referência crítica às formas de dominação personalizadas das benfeitorias urbanas. O argumento fundamental desenvolvido é o de que a rede de interações que envolve as práticas de intervenção sobre o plano das desigualdades sociais produz um campo complexo de atores e propostas não redutíveis a uma dicotomia excludente entre cidadania e filantropia. Por outro lado, não há como ignorar no circuito de implementação dos referidos programas e campanhas, a emergência de supostos ideológicos da dominação política já bastante criticados nas reflexões acadêmicas e nos discursos produzidos no contexto dos movimentos sociais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Filantropia. Cidadania.

## 1 INTRODUÇÃO

Na tentativa de enfrentar o problema das desigualdades econômicas e sociais campanhas e programas, oriundos de políticas públicas articuladas a iniciativas da denominada sociedade civil, incentivam ações voluntárias que se protagonizam de forma significativa em distintos espaços do País.

Filantropia e/ou cidadania são conceitos polissêmicos que traduzem um conjunto amplo de práticas, algumas vezes configuradas como oposição, outras como complementação. As ações estratégicas de combate às desigualdades geralmente se fazem acompanhar de justificativas baseadas em argumentos

---

\*Professora Titular do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará.

que reportam-se à necessidade premente de intervenção, sem abdicar das críticas ao Estado mínimo e ao fortalecimento do neoliberalismo.

Os diversos programas ou campanhas que acenam com a busca de intervenção visando reduzir as desigualdades sociais originam-se de várias matrizes. Se a filantropia pode, de início, ser interpretada como estando constituída por ações referentes à distribuição voluntárias de bens, a cidadania circunscreve-se ao universo de direitos regulados pelo Estado, sendo também matéria de reivindicações ainda não regularizadas. O importante a considerar, no entanto, é o aspecto não substantivo desses conceitos designadores de ações em certas situações convergentes.

Sob o manto da filantropia existe uma enorme tradição liderada pela igreja católica e outros grupos voluntários, ligados direta ou indiretamente a instituições religiosas. Quanto à perspectiva de ações que reivindicam os temas da cidadania e dos direitos sociais destacam-se diferentes correntes associativas, materializadas principalmente através dos movimentos sociais presentes nas décadas de 1970, 1980 e 1990. Também instituições referenciadas na afirmação de direitos humanos, incluindo agremiações partidárias e Organizações Não Governamentais – ONGs são signatárias de ampla demanda e gerenciamento de bens de consumo que se fazem acompanhar de críticas às injustiças e às desigualdades.

As práticas efetivadas em nome da cidadania ou da filantropia atuam, em princípio, a partir de versões aparentemente contraditórias, posicionadas como se fossem lados opostos de uma balança. A filantropia afirmaria uma espécie de indiferença às razões que impulsionam as desigualdades, sendo os direitos a designação de atributos de uma cidadania que deveria ser extensiva a todos e regulada pelos princípios de equidade social. São perspectivas aparentemente contraditórias, porque a prática parece vir conferindo complexidade a formulações excludentes, haja vista a existência de ações filantrópicas que se agregam a experiências de atuação conjugadas a movimentos de contestação e discursos baseados em direitos sociais.

O que vemos recentemente aparecer na sociedade brasileira é o reforço de ações voluntárias baseadas em concepções filantrópicas, acompanhadas, em maior ou menor grau, de uma politização de conteúdos que desembocam no espaço comum da chamada solidariedade. As antinomias costumeiras que polarizam direitos sociais *versus* filantropia parecem romper fronteiras, tendo em vista a conjugação de práticas sociais que, embora divergentes quanto aos princípios, operam como um sistema de rede de ações.

Destaca-se, nesse emaranhado de experiências voltadas para acionar pro-

cessos do que se nomeia de inclusão social, a perspectiva de uma noção de *urgência* geradora de uma espécie de “responsabilidade coletiva”, atribuída não apenas ao Estado. De algum modo, *todos* são convocados a participar dessa empreitada de compromisso com as desigualdades sociais. Senão pela fé, em nome da solidariedade, ou de princípios outros de adesão a causas pensadas como justas, universais e não desvinculadas do universo da política.

Em termos concretos, é possível encontrar, na última década, três expressões distintas de intervenção política que acionam os temas da filantropia e da cidadania. Nelas também aparecem formas várias de institucionalização e de articulação de práticas sociais com o Estado: o *Programa Ação Contra a Fome e Cidadania*, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, o *Programa Comunidade Solidária* executado na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso e o Programa do governo de Luís Inácio da Silva denominado *Fome Zero*.

São experiências de difícil comparação porque partem de lugares, contextos e temporalidades diferentes. Há, no entanto, um ponto de partida comum. Os postulados contidos nas diretrizes básicas dos programas pensam a categoria pobreza e suas manifestações de exclusão social como eixos de análise e intervenção. Esta, realizada a partir de articulações entre instituições e experiências associativas, com incorporação de ONGS e outras esferas governamentais.

A perspectiva discutida neste artigo não se pauta em uma avaliação, atitude não pouco comum em muitas reflexões que almejam comparar objetivos contidos nos discursos programáticos e respectivos resultados. Pretendo, em uma outra versão analítica, verificar como as operações de intervenção interpretam e acionam questão das desigualdades sociais tendo por referência as temáticas da cidadania e da filantropia, as polêmicas que envolvem essa rede de ações e as possibilidades de aprofundamento da questão no âmbito da pesquisa acadêmica. Retomo, nesse sentido, a antiga polêmica vigente no contexto dos movimentos sociais da década de 1990, que conferia primazia ao discurso dos direitos sociais como referência crítica às formas de dominação personalizadas das benfeitorias urbanas.

O argumento fundamental aqui desenvolvido a ser aprofundado em futuras pesquisas é o de que a rede de interações que envolve as práticas de intervenção sobre o plano das desigualdades sociais produz um campo complexo de atores e propostas não redutíveis a uma dicotomia excludente entre cidadania e filantropia. Por outro lado, não há como ignorar o fato de que o reforço a uma espécie de “cultura da dádiva” e da solidariedade faz reviver supostos ideológicos da dominação política já bastante criticados nas reflexões acadêmicas e nos discursos produzidos no contexto dos movimentos sociais.

Uma explanação sucinta de experiências de políticas públicas pautadas na busca de resolução de carências sociais torna-se necessária para a argumentação que será desenvolvida ao longo do texto.

## **2 A LÓGICA DIVERSIFICADA DAS EXPERIÊNCIAS DE INTERVENÇÃO**

### **2.1 Ação Contra a Fome e Cidadania**

A proposta designada *Ação Contra a Fome e Cidadania* desenvolveu-se conjugando iniciativas múltiplas: distribuição voluntária de alimentos, organização de comitês em bairros, demanda de apoios políticos, religiosos e artísticos, enfim, um chamado geral a velhas e novas práticas associativas. Sob o manto da solidariedade congregou adesões, independente dos motivos e dos atores nelas envolvidos. “Se for preciso vou falar com Deus e o diabo”, argumentava em várias ocasiões o sociólogo Herbert de Souza, interessado em formular a universalidade de seus propósitos, fortemente acompanhados de uma alusão aos direitos de cidadania. Trata-se de uma campanha cujos antecedentes merecem ser destacados. De um lado agregou o Movimento pela Ética na Política (MEP) que manteve como prioridade acionar uma ampla campanha contra a fome e a miséria. De outro, incorporou o “Programa de Política Nacional de Segurança Alimentar” elaborado pelo Governo Paralelo do PT entregue, em 1993, ao então Presidente do Brasil Itamar Franco (Braga, 1996).

Os espaços criados pela *Ação Contra a Fome e Cidadania* para além das distinções partidárias, assumiam o princípio da pluralidade fundamentado na convergência de propósitos. Os comitês agregavam também incentivos individuais e institucionais, aglutinando movimentos organizados de modo diversificado que incluíam o pressuposto do caráter público da doação. As ações ocorriam em dois espaços distintos. Um, reunia governo e entidades privadas, afirmando-se através do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), e outro realizava-se com base em iniciativas múltiplas oriundas da chamada sociedade civil (Landim, 1998).

Desenvolvia-se a campanha na esteira do que poderia ser designado como *politização da filantropia* incorporando também direitos baseados em discursos de movimentos populares. Uma outra dimensão de temporalidade e urgência desenvolvia-se, nesse contexto, baseada no suposto de que não era possível esperar apenas por mudanças estruturais. Estas não seriam, por outro lado, incompatíveis

com ações emergenciais, percebidas habitualmente, pelas esquerdas, como simulacro de mudança com efeitos ideológicos sobre a persistência da desigualdade.

A *campanha de Betinho*, tal como ficou conhecida na imprensa, apresentava, não obstante a clareza de objetivos, pontos de tensão entre versões. Uma que a considerava despolitizada, porque amparada em uma concepção filantrópica que eximia o papel do Estado como gerenciador das desigualdades sociais e dos partidos ou movimentos como atores da transformação social. Outras versões percebiam a campanha como expressão de *novas formas de organização criativa da sociedade civil*, capazes de ampliar os espaços políticos de atuação de diversos atores sociais, através da afirmação de intervenções propulsoras de uma redefinição da própria idéia de filantropia.

É importante ressaltar que a campanha da *Ação Contra Fome e Cidadania* considerava também a fome como questão ética, posta não só no âmbito dos direitos legais mas no cerne das necessidades que tocam o que Durkheim designaria por consciência coletiva. O combate à fome emergia, nestes termos, como uma luta *conscientizadora*, através da valorização da solidariedade e transformação das práticas de civilidade.

A campanha desenvolvia-se através de apelos coletivos aos cidadãos de modo geral. Todos podiam participar e qualquer um teria teoricamente condições de criar um comitê, munido dos ideais de compromisso e responsabilidade social. Para além de uma tensão entre o emergencial e o estrutural, a campanha acenava para o cotidiano de uma mudança a ser construída a cada dia, através de gestos cuja soma produziria efeitos, a longo prazo impactantes, na vida social e política.

Não obstante sua eficácia reduzida, a campanha da *Ação Contra Fome e Cidadania* afirmou-se como ideal utópico, articulando agentes, instituições e espaços plurais, capazes de incorporar diferenças e permitir o trânsito entre diversas linguagens e visões de mundo. Um hibridismo de concepções e práticas tinha caráter inusitado, agregando movimentos sociais, ONGs, empresários, sindicatos, organizações religiosas e entidades filantrópicas. A articulação entre campanha e movimento conferia nesses termos, singularidade a uma proposta que tornou-se conhecida pela capacidade de mobilizar setores amplos da sociedade, realizando uma travessia interessante entre espaços sociais muitas vezes divergentes na forma de enfrentar e pensar o tema da pobreza e das desigualdades sociais.

Se essa experiência de atuação conseguia relativizar o peso das ações filantrópicas, tendo em vista os atores nucleados em torno de movimentos sociais e experiências associativas várias, a estratégia governamental com apelos à solidariedade empreendida posteriormente pelo Estado brasileiro constrói-se em

um outro patamar de legitimidade. Embora afirmando uma espécie de continuidade com a campanha anterior, oficializava, através de intervenções governamentais no âmbito de municípios, práticas de intervenção com participação mais reduzida da sociedade civil. A idéia de parceria formalizava o que anteriormente parecia acontecer no plano das articulações entre grupos remanescentes de uma oposição política composta pela chamada esquerda brasileira.

## 2.2 Comunidade Solidária

Diferentemente da campanha da *Ação contra a Fome e Cidadania*, o Programa denominado *Comunidade Solidária*, implementado como expressão da política social desenvolvida durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, não conseguiu manter a mesma visibilidade e adesão da chamada sociedade civil. Repetiu alguns princípios referentes à idéia de urgência e necessidade de equacionar medidas de intervenção sobre a pobreza a curto e médio prazo.

O programa *Comunidade Solidária* foi apresentado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso como principal estratégia de combate à pobreza no Brasil, realizado mediante a implementação e operacionalização de uma agenda básica considerada prioritária: redução de mortalidade infantil, suplementação alimentar, apoio ao ensino fundamental, à pré-escola, apoio à agricultura familiar, saneamento, habitação e geração de renda. O documento emitido pela Secretaria Executiva do Programa assim explica os princípios básicos de sustentação da proposta: a “*Comunidade Solidária* significa um novo modelo de atuação social baseado no princípio da **parceria**. Somando esforços dentro de um espírito de solidariedade, governo e sociedade são capazes de gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para combater com eficiência a pobreza e a exclusão social”.

As estratégias de implementação do Programa previam ainda negociações entre governo e organizações da sociedade civil articuladas no âmbito Municipal, Estadual e Federal voltadas para propostas de desenvolvimento em municípios pobres. Nessa perspectiva, o Programa privilegiava, segundo informações do Planalto difundidas pela Internet<sup>1</sup>, 4973 municípios distribuídos em diferentes regiões do País, destacando-se as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Tentando diferenciar-se de práticas consideradas assistencialistas, as estratégias de intervenção previam o estímulo às consideradas *comunidades sustentáveis*, abrangendo capacitação de lideranças locais e premiação para municípios de experiências consideradas exemplares. Mediante a valorização do “desenvolvimento local integrado e sustentável” o discurso que dava suporte ao Programa

argumentava que “as políticas assistenciais e compensatórias aliviavam, mas não resolviam o problema da pobreza. Somente uma iniciativa de parceria entre Estado e sociedade poderia mudar as condições das localidades mais necessitadas: *o desenvolvimento local integrado e sustentável* (doc. Da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária 29/5/2004).

Supondo que os beneficiados deveriam ser os mais carentes, o Programa era operacionalizado através de uma comissão especial que exercia a função de classificar quem poderia ser considerado pobre e por esse motivo apto à obtenção de financiamento. Os municípios considerados mais necessitados recebiam um selo de prioridade que os habilitava a serem beneficiados com recursos. Era também prevista a participação de segmentos organizados da sociedade civil, tal como pode ser visto no documento de implantação elaborado pela comissão organizadora:

Deverá ser criada e conduzida pela Prefeitura Municipal, devendo ser composta de representantes do poder político local: prefeituras, Câmara, de Vereadores (situação e oposição); representantes de organizações não governamentais como igreja, sindicatos (patronais e de trabalhadores) associações comunitárias e filantrópicas, Comitê da Cidadania Contra a Fome e a Miséria pela Vida, onde houver, devendo tal composição se dá de pelo menos 50% de representantes da sociedade civil municipal (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1996: 15, cf. ALVES DE SOUZA, 2001).

Observa-se, através das regras de criação da comissão, a presença de certos princípios também utilizados na campanha de Betinho referentes ao reconhecimento e à valorização de espaços sociais já organizados. A tentativa de evitar o uso “indevido” do *Programa Comunidade Solidária* para fins eleitorais era clara em diferentes documentos e falas interessadas na legitimação dos objetivos dos idealizadores da proposta. Uma preocupação com a sustentabilidade das ações e reforço à autonomia dos municípios estava também presente em discursos que privilegiavam o planejamento dos projetos municipais.

É importante mencionar que vários intelectuais estiveram presentes na idealização e execução de propostas colocadas em antagonismo aos princípios tradicionais da filantropia. A criação de premiações e o reforço à criatividade entravam como componentes da avaliação, marcadamente interessada em valorizar os ideais de comunidade. Buscava o Programa beber nas fontes das formas associativas presentes em bairros e municípios.

Não obstante a tentativa de pensar o Programa sob a ótica de interesses comunitários a dependência de sua execução pelo Prefeito ou a tentativa de obtenção de benefícios através de formas variadas de persuasão esteve presente. Uma situação narrada por uma pesquisadora que investigava as concepções de pobreza vigentes em uma localidade de implantação do Programa, no Estado do Maranhão é significativa (Entrevista realizada em 28/4/2000, cf Socorro Alves de Souza).

Diz o morador à presidente da comissão encarregada pela implementação do Programa:

- Não dá pra senhora arranjar uma cesta pro meu irmão? Ele está precisando.

- E seu irmão não trabalha?

- Não ele é aposentado.

- Mas aposentado possui renda e não pode.

- Doutora é que dentro de casa tem ele e mais dois e o dinheiro do aposento não dá.

- Então eu vou lhe arranjar uma meia cesta”.

Essa situação oferece múltiplas possibilidades analíticas. Algumas delas passam pela constatação de vulnerabilidade da pobreza frequentemente em ruptura com as estratégias programáticas previamente formuladas nas diretrizes básicas dos programas. A redefinição das regras criam inclusive a possibilidade de produzir clientelas que reforçam práticas variadas de poder personalizado. Nesse contexto, as noções de filantropia e direitos encontram-se mescladas, sendo influenciadas pelo contexto cultural e político vigente nas localidades. O potencial uso indevido do programa reedita os velhos temas da relação entre favores e dívidas presentes na historiografia brasileira com ênfase nas formas personalizadas de construção do poder local.

### **2.3 Fome Zero**

O Programa *Fome Zero* implantado no governo de Luís Inácio da Silva – Lula, pelo Partido dos Trabalhadores, postulou-se como carro chefe do tema das desigualdades sociais, propondo-se a resgatar direitos sociais não acessíveis a parcela expressiva de brasileiros. Recuperando as idéias vigentes desde o *governo paralelo* do Partido dos Trabalhadores, em parte materializadas através do CONSEA, no governo de Itamar Franco entre 1993 e 1995, o Programa



afirma em documento que se propõe a “agregar uma perspectiva ampliada de seguridade social envolvendo um conjunto de direitos e medidas”. Afirmar ainda, o documento de criação do *Fome Zero*, “o compromisso de investir na articulação de políticas estruturais, que dêem conta de possibilitar a redistribuição de renda, e a ampliação da produção e conseqüente geração de empregos e a priorização da reforma agrária. Como possibilidade concreta de terra e trabalho e trabalhadores hoje excluídos do mercado” (documento elaborado por comissão fome zero, Brasília 3/4/3003, difundido na internet através do site <http://www.fomezero.gov.br>.)

Segundo o então Ministro da segurança alimentar, José Graziano, responsável à época pela implantação do Programa *Fome Zero*, a proposta se constituía numa rede de segurança com objetivo de “resgatar aqueles que estavam fora da sociedade, não para amarrá-los numa outra humilhação: a da dependência, e sim para habilitá-los a andar por conta própria”. A rede de apoiadores financeiros era também ampla. O Programa teve recepção e reforço de organismos internacionais como Onu, Unesco e Fao, o que implicou em distintas formas de repasse e cooperação técnica entre instituições internacionais e Estado brasileiro.

No contexto do governo de Luís Inácio da Silva – Lula, o programa *Fome Zero* foi construído através de várias ações de caráter emergencial, tais como o cartão-alimentação e outras propostas de infra-estrutura relativas à implantação de cisternas, sistema de crédito agrícola e reforma agrária. Eximindo-se das críticas ao *Fome Zero* como reedição do Programa *Comunidade Solidária*, seus idealizadores afirmam que ele distingue-se da prática assistencialista da cesta básica, na medida em que pensa em gerar renda e investimento na agricultura local, através da compra de safra dos pequenos agricultores.

Articular urgências e medidas capazes de promoção de desenvolvimento local parece medida comum aos programas que se dispõem a intervir sobre as diferenciações sociais que pontuam a sociedade brasileira. No sentido de relacionar medidas emergenciais e ações a longo prazo, o Programa *Fome Zero* era assim definido pelo Presidente da República, durante a cerimônia de sua implantação: “Ele reúne um conjunto de ações simultâneas que serão desenvolvidas ao longo de quatro anos de governo. E é composto por medidas emergenciais e por medidas estruturais, permanentes, aquelas que vão resolver em definitivo o problema”.

Sob o lema da unificação entre o emergencial e o estrutural, o Presidente Lula afirma em seu pronunciamento a necessidade de “dar o peixe e ensinar a pescar”, considerando a necessidade de incluir nas estratégias de intervenção, medidas referentes a melhoria do emprego, condições de vida e educação. O

formato do programa *Fome Zero*, envolvendo apoios em diversos níveis buscava recuperar experiências da *Campanha de Betinho* através de apelos dirigidos a entidades da sociedade civil, população e representantes governamentais, tal como pode ser visto no mesmo discurso efetivado durante a cerimônia de lançamento do Programa:

O fome zero não deve ser entendido como mais uma campanha temporária e emergencial contra a fome em algumas regiões do país. Ele é isso também, porque, como dizia o saudoso Betinho, “quem tem fome tem pressa”. Quero convocar a todos os prefeitos e a todos governadores, muitos dos quais nos honram com a sua presença, para se engajarem nessa luta. Sem a participação decidida dos governos estaduais e das prefeituras será impossível montar a rede de coleta e distribuição de alimentos que os brasileiros de todo país estão querendo doar. Sem essa solidariedade espontânea da população, e sem o engajamento de governos estaduais prefeituras e sociedade organizada, nós não vamos ganhar essa guerra.

O Programa fome zero foi desde a sua implantação, alvo de inúmeras críticas que argumentavam sua morosidade e repetição da proposta *Comunidade Solidária* vigente no governo anterior. Nessa perspectiva, as ações eram também designadas como filantrópicas e sem poder de impactos efetivos na redução do tema das desigualdades sociais. A esse respeito, o coordenador do Projeto, José Graziano, Ministro da Segurança Alimentar assim se pronuncia:

As críticas são naturais. O Fome Zero é um programa amplo, complexo e inovador. O debate em torno do programa é saudável e prova como o combate à fome é um assunto importante para os brasileiros... Como é um programa amplo, o Fome Zero não pode ser classificado como uma política compensatória. Ele inclui medidas emergenciais, para atender a demanda imediata, e estruturais, como incentivo à agricultura familiar e agroindústria, reforma agrária, os programas de renda mínima

Nesse contexto de debate sobre a eficácia ou inviabilidade do Programa emerge uma polarização das críticas, geralmente associadas a posturas de oposição provenientes do interior do próprio governo. A reforma ministerial efetivada no segundo ano do governo do PT, com dissolução do ministério extraordinário da segurança alimentar e a nomeação do Deputado Federal Patrus Ananias

(PT/MG) para ocupar o ministério que reuniu as pastas da Assistência Social, da Segurança Alimentar e do programa Bolsa Família terminaram representando a tentativa de dar novos rumos ao projeto *Fome Zero*, considerado até então pouco operacional.

A implementação do Programa foi feita de forma gradativa, com o recurso de donativos e medidas emergenciais aplicadas em municípios escolhidos segundo o grau de carência. A regulamentação do Conselho de Segurança Alimentar supôs a implementação de diretrizes e prioridades implicando em diversos modelos de articulação com governos municipais, estaduais e instituições várias da sociedade civil.

A efetivação de conferências estaduais, como estratégia de reforço à descentralização, visava discutir as demandas nacionais e apresentar propostas em consonância com as necessidades dos municípios e regiões dos estados com finalidade de “reduzir a fome e realizar a inclusão social das pessoas que estão abaixo da linha de pobreza”, conforme documento difundido pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA/CE, em 22 de dezembro de 2003.

A proposta referia-se também à necessidade de criação de novos valores e a construção de um modelo de articulação entre o poder público e a sociedade civil, no sentido de aproximar as políticas emergenciais na direção dos direitos sociais, “incluindo políticas estruturais que assegurem uma cidadania ativa a todos”.

A retirada da filantropia e a afirmação da cidadania e dos direitos sociais como requisitos básicos do *Programa Fome Zero* repetia parte das táticas discursivas das propostas precedentes aqui apresentadas. A descrição, mesmo sucinta, desses programas permite, portanto, verificar continuidades e descontinuidades que possuem em comum a conjunção de propostas e matrizes que fazem parte do acervo das ações voltadas para a resolução de problemas emergenciais presentes historicamente na sociedade brasileira.

A busca de vínculo entre o emergencial e o estrutural ou entre a filantropia e a ótica dos direitos põe em questão o significado de ações que transitam entre universos supostamente contraditórios.

### **3 FILANTROPIA: o lado antagônico dos direitos sociais?**

A emergência de formas de intervenção através de políticas sociais explicitadas em programas, campanhas e múltiplas ações voluntárias põe em relevo a articulação de temas até então colocados em campos antagônicos.

Uma espécie de politização da filantropia perpassa as experiências recen-

tes de enfrentamento da pobreza e desigualdade no Brasil. Nesse contexto, concepções diferentes sobre o significado da pobreza e percepções contraditórias sobre as estratégias de intervenção remetem ao universo das matrizes discursivas que ao longo da história puseram em antagonismo práticas referentes à filantropia e reivindicações feitas com base em direitos sociais. Um mergulho nos discursos veiculados pelos movimentos sociais urbanos vigentes nas décadas de 1980 e 1990 pode ser interessante para aprofundar essa reflexão.

É importante lembrar que as noções de filantropia, às vezes formulada através da palavra caridade, aparecem no período da redemocratização brasileira contrapostas ao que se designava por “direitos”. Estes eram amparados em um contexto de reivindicações cujos interlocutores fundamentais eram os movimentos sociais urbanos.

No espaço das associações de bairro, as rejeições contra a troca interessada de favores ou a crítica à atuação de instituições de caridade fundamentavam-se na idéia de direitos: à moradia, à educação e à saúde. Os direitos davam subsídios a ações reivindicativas empreendidas por “moradores”, categoria que na década de 1980, ao lado dos trabalhadores sindicalizados, aparece no cenário público, encarnando uma espécie de “sujeito coletivo”, tal como foi apontado em diferentes trabalhos acadêmicos difundidos à época (SADER, 1988; TELLES, 1988; SCHERER-WARREN, 1987).

Na base dos direitos de cidadania a palavra autonomia ganhava sentido na medida em que bens coletivos deveriam ser obtidos através de pressões, incluindo-se aí a conquista primordial teoricamente extensiva a todo cidadão: morar, trabalhar, sobreviver.

Uma retrospectiva dos discursos produzidos e difundidos no interior dos movimentos sociais revela as antinomias construídas entre direitos sociais e filantropia ou caridade. Tomando por referência a pesquisa realizada em bairros populares da cidade de Fortaleza, na década de 1980, é possível salientar que sob o manto da filantropia destacavam-se práticas e instituições que visavam intervir sobre a questão das carências sociais (BARREIRA, 1992)

A visão da pobreza associada à necessidade de ajuda solidária alimentou-se, ao longo do tempo, no catolicismo tradicional efetivado através das ações de “damas de caridade” que colocavam suas dádivas no cômputo de obras sociais. Alguns exemplos dessas práticas registram-se desde a década de 1960, tal como pode ser visto, a seguir, em notícias de jornais que valorizavam as intervenções solidárias da elite cearense.

Senhores e senhoras da mais fina sociedade dando um exemplo ao grande mundo mantendo um departamento de serviço do Náutico Atlético Cearense uma das pontes de João XXIII entre a elite e o marginalismo da cidade grande dirigido pelo ilustres casal Antônio Guedes e Maria de Lourdes integrantes do seletto quadro social do importante clube cearense (Jornal O Nordeste de 30/08/1963).

“A generosidade dos comerciantes aliada ao espírito comunitário da primeira dama e seus auxiliares, pôde suplantar todos os obstáculos e permitir que a infância pobre de Fortaleza tivesse seu presentinho de Natal” (Jornal O Povo de 14/12/1966).

Essas citações revelam formas variadas de atuação nos bairros da periferia urbana explicitadas em ações voluntárias diversas. Algumas instituições com objetivos nitidamente filantrópicos destacavam-se nesse momento:

**LIONS** - Trata-se de uma instituição existente em vários bairros populares que desenvolve trabalhos tipicamente assistencialistas incluindo distribuição de donativos, financiamento de escolas, assistência médica etc. Dirigida por indivíduos da “boa sociedade” divulga bastante seus trabalhos através de informes diários publicados em jornais. Articula-se também a instituição com o Governo do Estado, tendo em vista o desenvolvimento de projetos de assistência à população.

**CCF** – A instituição, de origem alemã (Fundo Cristão de Assistência às Crianças), mantém-se através do apadrinhamento de estrangeiros a crianças que são filhos de favelados. Os “padrinhos” fazem donativos descontados em imposto de renda que são repassados através dos escritórios da CCF mantidos em diversos bairros. Parte dos recursos acumulados são utilizados em assistência médica e na construção de Centros Sociais em convênios com o Estado. Segundo o Jornal O povo, 25/04/1981, o Ceará sedia os maiores investimentos mundiais do Programa mantendo, à época, quase 30.000 crianças inscritas.

**MOVIMENTO DE PROMOÇÃO SOCIAL** – Ao lado de instituições assumidamente filantrópicas destacava-se à época, o trabalho desenvolvida pela primeira dama do governo do Estado, com objetivos explícitos de assistência social não isentos de repercussões que eram capitalizadas em períodos eleitorais.

As características da chamada ação filantrópica foram objeto de denúncia de várias associações de moradores da periferia urbana que percebiam essas práticas de intervenção como espaço de construção de clientelas políticas. Um outro vocabulário amparado nas noções de direitos sociais atuava como denún-

cia e busca de reconhecimento público. Trata-se de um novo discurso que estava associado à dignidade e afirmação de princípios éticos. Os direitos que integravam o discurso de moradores não se reportavam estritamente à ordem legal, agregando também valores baseados na condição humana, tal como pode ser visto em algumas falas:

- Nada mais digno do que todo cidadão ter um lugar pra morar (morador Conjunto Nova Esperança).

- Uma das coisas mais sagradas para a vida do ser humano é ter onde dormir (Morador bairro Bela Vista).

- A gente não paga imposto por tudo que compra? Então é obrigação do governo dar educação e posto de saúde” (Morador Dias Macedo).

A vinculação entre o pagamento de impostos e direitos de retribuição era bastante presente em muitos discursos de protagonistas de movimentos sociais, tal como demonstra a afirmação do morador, fundamentada na percepção de uma clivagem de lugares sociais não naturalizados: “Eu acho que nós devemos ter os mesmos direitos de todo mundo, nós somos os operários, nós somos quem constrói e somos quem menos tem as condições de vida. E somos toda essa escora dessa gente que tá aí, e na medida que a gente tira essa escora eles têm que baixar. É para isso que nós estamos marchando, e um dia a gente chega lá” (morador do bairro Água Fria).

O discurso sobre os direitos tinha como uma das bases de sustentação a matriz religiosa comprometida com a Teologia da Libertação e os valores remanescentes de partidos de esquerda. Na realidade, o argumento sobre os direitos surgia em vários lugares diversificados e em situações variadas, sendo também parte do discurso reivindicativo de muitas associações de moradores. Trata-se de uma perspectiva que partiu das mobilizações de bairro e outras formas de protesto vigentes nas lutas por liberdade e anistia durante o processo de redemocratização. O discurso sobre os direitos como expressão que justificava a posse da moradia, a resistência à expulsão opunha-se à concepção que considerava a população da periferia como naturalmente vulnerável a interesses de políticos. De fato, a perspectiva de tornar-se cativo de interesses políticos mobilizava moradores a criticarem de forma radical as benfeitorias que enquadravam-se no universo das dádivas geradoras de obrigações a serem retribuídas.

No discurso sobre os direitos destacam-se algumas características relevantes:

A crítica ao imperativo da arbitrariedade; a vinculação entre luta por direitos e desigualdades sociais e a articulação entre direitos e reivindicações. Talvez

seja possível dizer que as reivindicações e práticas dos movimentos sociais baseavam-se na busca de conquista de novos direitos. Embora muitas vezes eles não estivessem plenamente explicitados, configuravam seus matizes através de formulações éticas que ultrapassavam as normas legais. Possuíam, nesse sentido, uma dimensão simbólica de reconhecimento de cidadania e dignidade social.

Em uma perspectiva mais abrangente de reflexão o tema dos direitos evocava sentidos de pertencimento, por sua vez referenciados na dinâmica inclusão/exclusão. Se as evocações presentes nas teorias sobre a marginalidade tocavam a idéia de indivíduos destituídos de capacidade de pressão, porque fora do espaço do trabalho, os movimentos sociais apareciam como a reposição de um sentido coletivo cunhado a partir de outros espaços de identificação. Eram, enfim indivíduos que se percebiam como nivelados quanto a falta de requisitos de sobrevivência e cidadania, postulados, no entanto, como sujeitos em sua capacidade de pressão coletiva.

Os movimentos sociais em sua dimensão analítica evocavam também o tema da exclusão social em sentido amplo. A busca de direitos sociais funcionava como alavanca simbólica de estratégias de organização e possibilidade de tornar visível diferentes situações de exclusão: política econômica e social. A exclusão sob a ótica dos movimentos sociais era vista menos como frágil inserção no sistema econômico e mais como ausência efetiva de direitos sociais. Os movimentos sinalizavam assim, uma espécie de exclusão organizada congregando espaços variados da sociedade civil.

Analisados na maior parte da literatura como excluídos de bens materiais e simbólicos, os movimentos sociais foram então concebidos como sujeitos dotados de palavra e ação, capazes, portanto, de refletirem sua condição de cidadania ausente, elaborando propostas de teor mais ou menos corporativo. Se os movimentos sociais sinalizavam a idéia de um sujeito com rosto, cor e voz, a noção de excluídos, materializada na condição de pobreza não os nomeava como coletivo capaz de expressar alguma identidade.

As políticas sociais governamentais implementadas em bairros da periferia urbana, de modo diferente das reivindicações de moradores, carregavam a tensão ou articulação contraditória entre direitos e dádivas. Esse campo de antagonismo parece deslocar-se, em momento posterior, para um espaço mais complexo, que poderia ser designado como “campo da solidariedade”, colocando em questão discussões clássicas sobre os supostos teóricos e históricos da cidadania e da filantropia.

#### **4 CIDADANIA E FILANTROPIA: convergências ou divergências?**

A antinomia entre filantropia e direitos sociais possui referentes importantes no pensamento de Arendt (1990) que tomou como ponto fundamental de sua reflexão a chamada *questão social*, emergente durante os períodos de revolução. Para autora, preocupada com a consolidação de instituições democráticas, o estatuto da liberdade opõe-se ao reino da necessidade. É a pobreza em seu estado de privação que torna vulnerável a dimensão libertária da vida social, tal como pode ser visto na revolução francesa que operou sob o signo da revolta espontânea sobreposta ao papel das instituições. Ao contrário, a revolução americana não voltou-se para a compaixão, enfatizando em contrapartida o plano dos direitos sociais. A compaixão, argumenta a autora, elimina os demorados processos de persuasão, negociação e acordo que são os postulados da lei e da instituição da própria política. Em polêmica com a teoria política de clássicos como Rousseau, para quem o dissenso deveria ser substituído por uma vontade geral, a autora afirma a importância do argumento e sua possibilidade de discordância. Discordância esta, que constitui um valor impossível na esteira do que poderia ser considerado o *bem comum*, metaforizado de forma emblemática na categoria povo, tornado igual pela mesma necessidade.

No *Ancien Regime*, diz Arendt, as palavras de ordem são o direito à vida e à natureza e não o direito à liberdade e cidadania. Se o poder político nasce do desejo do homem se libertar da necessidade, a afirmação da necessidade termina eliminando o lugar da política. O reino da necessidade faz emergir a problemática da urgência e das ações que se postulam como prementes e prioritárias. Na medida em que a urgência demanda rapidez e eficácia, relega a um segundo plano as noções de cidadania e direitos sociais.

No contexto da sociedade brasileira o debate sobre as oposições entre cidadania e filantropia tiveram espaço significativo. Sales (1994), observando as raízes da desigualdade na cultura política brasileira observa que a *cidadania concedida*, expressão cunhada pela autora, está vinculada à não cidadania do homem livre e pobre o qual dependia de favores do senhor territorial que detinha o monopólio privado do mando. A cultura política personalizada representava uma continuidade nas relações de mando.

Entrando no debate com a ótica fortemente presente dos direitos sociais Telles (1994) argumenta que pobreza do brasileiro tem a ver não só com as condições econômicas mas com a submissão política e social. A dádiva, nesse sentido, seria o avesso da cidadania, sendo esta não nomeável nos termos



de uma concessão. A idéia de uma cidadania não construída na base dos supostos legais e simbólicos reforçaria o universo da submissão, promovendo a ausência de uma medida de igualdade conferida pelo estatuto dos direitos sociais<sup>2</sup>.

As reflexões de natureza teórica são relevantes para se pensar sobre o modo como certas experiências de intervenção sobre a pobreza equacionam os temas da filantropia e dos direitos sociais. É importante, no entanto, inicialmente não pensar nas reflexões teóricas como significante absoluto de análise das práticas sociais. Os programas de combate à pobreza, vindos de diferentes lugares vêm demonstrando complexidade na tentativa de articular direitos e necessidades prementes, percebendo a pobreza inseparável da repartição desigual do produto social. O que se observou, ao longo dos últimos anos foi uma espécie de politização da filantropia vista como ação possível e não antagônicas às intervenções do Estado. Trata-se no entanto de uma politização que tanto acena para a matriz dos direitos de cidadania como traz em seu bojo a fonte da filantropia das relações personalizadas de poder. É essa dualidade intrínseca que precisa ser dissecada no âmbito de situações concretas.

No atual contexto de transformações da ação do Estado com acentuada visibilidade da pobreza emerge o risco do resgate de idéias populistas não inclusivas das noções de direitos sociais. Existem também processos de continuidade entre a caridade privada e a caridade estatal, haja vista ações de redistribuição de cestas básicas. A prática assistencialista estatal pode transformar o problema da desigualdade em objeto de intervenção de iniciativas da sociedade civil, haja vista a revitalização das associações privadas e conseqüente arrefecimento das demandas ao estado. (PESSANHA, 2003).

A filantropia legitima suas práticas através da afirmação de uma certa noção de urgência advinda da situação de miséria de vastos setores da população. Nesse sentido possui um poder de agregar voluntários capazes de ações multiplicadoras, acionando um tipo de economia simbólica que não se reduz à esfera econômica. É importante mencionar que a solidariedade reporta-se a um tipo de valor social pouco vigente na sociedade moderna secularizada. Nesse sentido evoca também não só os riscos ideológicos da dominação fazendo também emergir o plano dos sentidos da dádiva

A esfera dos direitos sociais, na medida em que clama por uma igualdade no âmbito da cidadania, sai do estatuto do beneficiário *versus* devedor. Rompe, portanto, com o esquema da dívida que gera diferentes formas de dominação simbólica. Não se trata de deixar de reconhecer a importância das ações coletivas e seu poder de politização, tal qual foi efetivado na campanha de Betinho.

No cômputo das trocas, como bem demonstrou Bourdieu (1989), a ação aparentemente desinteressada da dádiva gera as expectativas não explicitadas das dívidas. Não é por acaso que campanhas e programas, estão sempre se reportando, em seus discursos, a afirmação da cidadania sobreposta ao uso da filantropia.

Nesse sentido é possível perceber tensões ou formas de convivência contraditória entre as lógicas de intervenção sobre a pobreza baseadas nos direitos sociais e nas ações voluntárias engendradas através de dádivas imediatas.

A expansão das instituições filantrópicas fundamenta-se na aglutinação de ações organizadas mantidas pela ideologia da solidariedade e princípios cristãos humanitários. A generosidade e a compaixão operam como virtudes. A moralidade está na perspectiva de eliminação dos riscos. A dádiva, nesse sentido, não é simples troca. Através da caridade exercitam-se as virtudes. A esse respeito, a pesquisa de Landim<sup>3</sup> (1998) chama atenção para os espaços criados pela campanha, capazes de afirmar redes comunicativas entre linguagens amparadas na tolerância à diferença. Eram espaços *sui-generis*, diferenciados dos movimentos sociais vigentes nas décadas de 1970 e 1980, embora muitos comitês incorporassem participantes egressos de experiências associativas de reivindicações coletivas. O que se passava no interior dos comitês era revelador de uma convergência de agremiações e atores advindos de vários lugares: Banco do Brasil, Lions, Rotary.

As convergências não eliminam o fato de que as redes sociais e as interações operadas no âmbito desses programas ou campanhas promovem tensões ou contradições entre valores, deixando aflorar a dicotomia entre filantropia e direitos sociais indutores de cidadania.

Um desafio tanto para a prática política como para a análise teórica permanece, repondo a ampla interrogação sobre as diferentes formulações ideológicas que acompanham as tentativas de resolução da questão social no Brasil.

## ABSTRACT

The article intends to verify as the public politics and the campaigns of combat to the social inequalities put in question the thematic of the citizenship and the philanthropy. It analyzes the controversies that involve this action and its possibilities of deepening in the scope of the academic research. It retakes, in this direction, the old effective debate in the context of the social movements in the decades of 1980 and 1990, that it conferred priority to the speech of the social rights as critical reference to the personalized forms of domination of the urban improvements. The developed basic argument is of that the net of interactions that involves the practical ones of intervention on the plan of the social inequalities produces a complex field of actors and not reduced proposals to an exculpatory dichotomy between citizenship and filantropia. On the other hand, it does not have as to ignore in the circuit of implementation of the related programs and campaigns, the emergency of ideological presumptions of the domination politics already sufficiently criticized in the academic reflections and the speeches produced in the context of the social movements.

**Key-words:** Public Politics. Philanthropy. Citizenship.

## NOTAS

1 Ver site <http://www.planalto.gov.br/publicações>

2 No âmbito das reflexões sobre os impasses e possibilidades de construção da cidadania Bryan (1997) verifica as dinâmicas sociais que a constituem e seus efeitos na consolidação da cidadania. Distinguindo cidadania social, civil e política o autor considera as possibilidades e lutas de cidadania na América latina. Destaca o estreitamento da cidadania social por conta das estratégias privatizadas de melhoria das condições de bem-estar. Os limites da cidadania social geram clientelismo que limitam os direitos e privatizam os interesses políticos.

3 As reflexões de Landim baseadas em observações de pesquisa trazem conclusões interessantes: “Talvez estejamos diante de novidades no panorama dos movimentos sociais no Brasil. Dentre elas chamo atenção para o fato de que a diversidade aqui extrapola em muito o que se tem estudado e discutido, dentro do tema das segmentações, ou redes sociais que compõem a sociedade civil organizada e os movimentos sociais recentes. Aparecem aqui outras diferenças, que não têm entrado no ecumenismo das organizações que compõem o “campo democrático e cidadão no Brasil”. Práticas sociais “tradicionais” são reconhecidas, postas em contato e inseridas em teias mais amplas discursivas da oposição, rompendo nesse contexto separações e fronteiras, questionando formas usuais de legitimidade presentes naquele campo”(p.275).

## REFERÊNCIAS

- ALVES de Souza, **A pobreza como representação**: o que faz um agente social ser considerado pobre no programa comunidade solidária. (Dissertação) Mestrado em Política Públicas, UFMA, São Luís, 2001.
- ARENDETT, Hannah. **Da Revolução**. Editora Ática/UNB: São Paulo, 1990.
- BARREIRA, Irllys. **O reverso das vitrines**, Conflitos Urbanos e Cultura Política, Rio Fundo Editora, Rio de Janeiro, 1992.
- BRAGA, Elza. **La Acción de la Ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de practicas organizativas en los años noventa**. Estudios Latino Americanos. Nueva Época, año III, num. 5. ene.-jun., 1996.
- BRYAN, R. Roberts. **A dimensão social da cidadania**, RBCS, ANPOCS 33. ano 12 fev. de 1997.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Difel: Lisboa, 1989.
- LANDIM, Leilah. **Ações em sociedade**: Militância Caridade Assistência etc. NAU Editora: Rio de Janeiro, 1998.
- PESSANHA, Delma. **Voluntariado Filantrópico**, Revista de Ciências Sociais UFC, Trabalho trabalhadores e dinâmicas institucionais, v. 34. n. 1, 2003.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SCHERER- WARREN, Ilse. O caráter dos novos movimentos sociais, In: Krischke P. e Scherer-Warren (Org), **Uma revolução no Cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SALES, Tereza. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**, RBCS, ANPOCS 25. ano 9. jun. de 1994.
- TELLES, Vera. **Cultura da dádiva, avesso da cidadania**, RBCS, ANPOCS 25. ano 9. jun. de 1994.
- \_\_\_\_\_. Anos 70, experiências, práticas e espaços políticos. Kowarick, L. (Org), **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.