

**A AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME, A MISÉRIA
E PELA VIDA: RECONSTITUIÇÃO DE 5 EXPERIÊNCIAS**

1996

Cadernos Cedec nº 52

Pedro Jacobi (coord.)

CADERNOS CEDEC N° 52

COORDENADOR EDITORIAL

Pedro Roberto Jacobi

CONSELHO EDITORIAL

Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa

DIRETORIA

Presidente: Amélia Cohn

Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi

Secretário-Geral: Tullo Vigevani

Tesoureiro: Regis de Castro Andrade

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
São Paulo: Cedec, 1996**

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780



APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO.....	7
II. METODOLOGIA.....	8
III. AÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL - CONTEXTUALIZAÇÃO, ATORES E PROCESSOS	10
IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, DOCUMENTAIS E MATERIAL DE IMPrensa	44

RESUMO

Este Caderno apresenta uma síntese analítica dos resultados de pesquisa recentemente concluída, centrada na reconstituição do impacto da “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida” em cinco Regiões Metropolitanas — São Paulo, Recife, Belém, Brasília e Porto Alegre —, sob a coordenação geral de Pedro Jacobi, do Cedec.

A pesquisa analisa qualitativamente os impactos, os alcances quanto à multiplicação de interlocutores e o significado da iniciativa enquanto alternativa que a sociedade civil propõe para o engajamento de atores relevantes através de parcerias. Isto representa uma atividade inovadora de co-responsabilização de atores sociais até recentemente pouco mobilizados por iniciativas que tocam fundo num grande problema da sociedade brasileira: a desigual distribuição de renda e a existência de 32 milhões de pessoas caracterizadas como indigentes.

As experiências estudadas mostram que existe base para fortalecer uma rede de solidariedade. Esta pode até aparentar certa fragilidade e dispersão nos seus alcances, porém demonstra avanços através de suas práticas e resultados. Representa o desenvolvimento da criatividade e da solidariedade através de parcerias diversificadas, envolvendo apelo tanto do ponto de vista social quanto político.

I. APRESENTAÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida: Reconstituição de 5 experiências”.

A experiência inédita da Ação da Cidadania demanda análises sobre seus resultados, sobre as possibilidades de ampliação e diversificação dos seus interlocutores, sobre seu significado enquanto iniciativa da sociedade civil, de que ao buscar parcerias diferenciadas pode representar um modelo alternativo de formulação e implementação de políticas sociais, estabelecendo um novo padrão de relação entre Estado e sociedade.

O engajamento dos mais diversos atores nesse movimento dá uma dimensão da complexidade e do ineditismo dessa experiência, dadas as diversas práticas envolvidas, mobilizando diversos setores da sociedade. Considera-se tema da maior relevância o impacto da Ação quanto à geração e diversificação de novos tipos de parcerias, e seu potencial multiplicador enquanto movimento político e capacidade resolutiva dessas novas formas de organização voltadas para o enfrentamento da fome, que a partir de então emerge como questão social.

A pesquisa contou com o apoio da Fundação Ford e teve como objetivo reconstituir, após mais de dois anos de existência, a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida em cinco grandes cidades brasileiras.

A pesquisa foi desenvolvida por cinco equipes, sob a coordenação de Pedro Jacobi, do Cedec.

- 1) Recife: Etapas - Equipe Técnica de Pesquisa e Ação Social, sob a coordenação de Neide Maria da Silva
- 2) Belém: NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. A equipe foi coordenada por Edna Castro e composta pelos pesquisadores Maria Antonia Nascimento e Sandra Helena Ribeiro Cruz
- 3) Porto Alegre: sob a coordenação de Adair Barcelos

- 4) Brasília: Inesc - Instituto de Estudos Sócio-Econômicos, sob a coordenação de Paulo Pires Campos
- 5) São Paulo: Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. A equipe foi coordenada por Pedro Jacobi e composta pelos pesquisadores Diana Blay, Camila Giorgetti e Marco Antonio Carvalho Teixeira. João Carlos Queiroga Barreto e Maria Imaculada Fernandes Victal colaboraram em etapas específicas da pesquisa.

Destaque-se a estimulante relação estabelecida com as equipes de Belém, Porto Alegre, Recife e Brasília, sobretudo por ocasião de dois seminários realizados, um primeiro de integração e um segundo de sistematização, o que criou condições para o entrosamento e intercâmbio entre os pesquisadores de cada uma das equipes, às quais devemos um agradecimento muito especial, pela sua motivação e seu engajamento neste trabalho.

II. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma metodologia única para todas as equipes. Por ocasião do seminário de novembro de 1994, reunindo todas as equipes, definiu-se o modelo de questionário a ser aplicado para realizar o mapeamento das experiências em cada local relativas à Ação da Cidadania. Foram então mapeadas a Coordenação Estadual e/ou Municipal em cada Estado, os comitês de bairro e de estatais e os agentes irradiadores.

Esse mapeamento teve como fonte primeira, sempre que existentes, os cadastros dos Comitês Estaduais, o que já permitiu definir um perfil das distintas iniciativas segundo o tipo de ações predominantes - emergenciais (arrecadação de alimentos, tickets-refeição e dinheiro) ou estruturais (geração de emprego e renda) -, e segundo os diferentes atores envolvidos.

O passo seguinte consistiu na definição de critérios de escolha dos atores a serem entrevistados, num segundo momento da pesquisa. Foi definida a realização de entrevistas com a Coordenação Estadual, Agentes Irradiadores (entidades que dão apoio logístico e financeiro), Comitês de Bairro, Funcionários de órgãos estatais, e Beneficiários.

Os roteiros das entrevistas diferenciam-se entre si, segundo os atores a serem entrevistados. Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos principais pontos abordados nos roteiros.

Quanto à *Coordenação Estadual*, as perguntas foram organizadas em torno dos seguintes pontos:

Estratégias de Ação:

- a) articulação com os comitês e o Fórum Nacional
- b) instrumentos de mobilização
- c) parcerias constituídas com Agentes Irradiadores

Avaliação dos Resultados Obtidos:

- a) impacto
- b) capacidade de articulação/agregação
- c) emergência de lideranças
- d) dificuldades enfrentadas no processo:
 - aspectos administrativos
 - aspectos de informação
 - complexidade das parcerias
 - contradições na relação com os comitês

Quanto aos *Agentes Irradiadores*, as perguntas foram organizadas em torno dos seguintes pontos:

Estratégias e Ações Desenvolvidas:

- a) motivação para o envolvimento com a Ação da Cidadania
- b) iniciativas implementadas
- c) duração dessas iniciativas

Resultados

- a) repercussão das iniciativas - alcances e limites
- b) avaliação das parcerias e seu potencial efeito multiplicador

Quanto aos comitês, as perguntas foram organizadas em torno dos seguintes pontos:

Estratégias e Ações Desenvolvidas:

- a) abrangência territorial das atividades

- b) descrição detalhada das práticas:
 - emergenciais: forma de estocagem de alimentos etc.
 - periodicidade de distribuição
 - meios de distribuição
 - formas de organização
 - estrutura de funcionamento
 - estruturais: geração de emprego
 - geração de renda
 - outras iniciativas
 - estrutura de funcionamento
 - tipo de parcerias
 - duração das iniciativas
 - organização e mobilização dos beneficiários
- c) descrição e critérios para o cadastramento dos beneficiários
- d) dinâmicas de informação, divulgação e interação do comitê com os beneficiários

Resultados

- a) mudança na qualidade de vida
- b) emergência de novas formas de organização e lideranças
- c) continuidade e descontinuidade das ações
- d) mudanças na dinâmica de trabalho desenvolvida e experiência de novas parcerias
- e) mudanças e inovações na relação comitê/ beneficiários

Após a conclusão do levantamento dos dados locais, foi realizado um segundo seminário para definir critérios de sistematização e análise dos mesmos, congregando todas as equipes. Os temas então abordados foram:

1. A Ação da Cidadania no contexto nacional
2. A Ação da Cidadania - as experiências locais:
 - envolvimento dos atores
 - exemplaridade das ações
 - atuação das entidades que vêm apoiando a Ação da Cidadania - alcances e limites

III. AÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL - CONTEXTUALIZAÇÃO, ATORES E PROCESSOS

O quadro de empobrecimento da sociedade brasileira no período recente, em que o salário mínimo decresceu 40% entre 1980 e 1989, calculando-se, em 1993, que pobres e miseráveis com carências alimentares representavam aproximadamente 45% da população, é o

pano de fundo onde emerge uma campanha que marca uma transformação do *modus operandi* dos movimentos sociais e da sociedade civil na década de 90.

Após a campanha do *impeachment* do presidente Collor, liderada pelo Movimento pela Ética na Política, este propõe o tema da fome como questão central da agenda político-social nacional. O Movimento dá início à Ação da Cidadania partindo do princípio de que democracia e miséria são incompatíveis. Simultaneamente é apresentada ao governo Itamar Franco a proposta de um programa de segurança alimentar elaborado pelo Governo Paralelo do PT apresentando políticas alternativas para reduzir o problema da fome e da desnutrição no país. O objetivo desta iniciativa era transformar o tema da fome numa questão política, gerando condições para uma grande mobilização da sociedade civil ao inscrevê-la no debate mais amplo, colocando a nu as contradições e as gritantes desigualdades sociais do Brasil.

A Campanha da Fome, como é conhecida, nasceu de uma articulação entre a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada em 8 de março de 1993, com origem na sociedade civil, e o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), que reunia governo e sociedade civil, criado em abril de 1993.

A partir de abril daquele ano é instalada em Brasília a Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, que atua como eixo de referência e de articulação entre os comitês e como elo de ligação entre o CONSEA e as instituições da sociedade civil e do setor público.

Em fevereiro de 1993 o presidente Itamar Franco assume a proposta de Segurança Alimentar encaminhada por Herbert de Souza, e que conta com o apoio do Bispo de Duque de Caxias, D. Mauro Morelli.

A estratégia de funcionamento da Ação da Cidadania é baseada na formação de comitês, que reúne um conjunto de pessoas que se organizam espontaneamente para realizar atividades para beneficiar os setores mais carentes da sociedade. Para Herbert de Souza, os comitês são “*grupos autônomos, independentes, suprapartidários, criativos, concretos que sejam capazes de identificar os problemas, propor soluções e trabalhar sem esperar nada, sem esperar ordem, sem esperar verticalismo, burocracia, centralização*” (Vídeo “Betinho fala sobre a Ação da Cidadania”)¹.

¹ In: Giumbelli, Emerson. *Faces e dimensões da Campanha contra a Fome*. Rio de Janeiro: ISER, 1994.

Os comitês congregam cidadãos e organizações vinculadas às igrejas, às associações de bairros, aos locais de trabalho, às ONG's, ao setor empresarial, e às mais diversas formas de organização social.

Embora tenha sido constituída uma Secretaria Executiva formada pela Caritas (representando a CNBB), pela OAB, pela CUT, pelo INESC (uma ONG sediada em Brasília) e pelo Conselho Federal de Economia, o comitê foi definido como a forma mais adequada para o engajamento de entidades e de pessoas da sociedade civil na Ação da Cidadania.

Nesse mesmo período é divulgado o Mapa da Fome, elaborado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão governamental vinculado à Secretaria de Planejamento. Ele mostra uma dramática realidade: 32 milhões de pessoas vivem em situação de indigência no país. O impacto deste relatório ajuda a introduzir o tema da fome no cotidiano dos brasileiros, reforçando, pelo seu caráter de denúncia bem fundamentada, um problema que a Campanha estava trazendo para a agenda pública.

Em março de 1993 é fundado na cidade de Barra do Piraí, no Rio de Janeiro, o primeiro comitê do país. Em abril, a Ação da Cidadania passa a contar com um jornal, ao mesmo tempo que é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), presidido pelo Bispo de Duque de Caxias, D. Mauro Morelli. Este Conselho é composto por 8 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, 19 deles indicados pelo Movimento pela Ética na Política. Dentre os Ministérios estão os de Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e a Secretaria Geral da Presidência da República. Dentre os representantes da sociedade civil estão as seguintes entidades: Centrais Sindicais, Igreja, ONGs, Universidade, setor empresarial, profissionais liberais, todas publicamente comprometidas com o Movimento pela Ética na Política. A presidência do CONSEA é exercida por Dom Mauro Morelli. É atribuída à SEPLAN a responsabilidade pelas ações do governo e de apoio técnico e administrativo ao Conselho. O CONSEA configura-se, assim, como o órgão máximo na estrutura organizacional do Plano de Combate à Fome e à Miséria. A ele cabe traçar as diretrizes do combate à fome, conceber as estratégias apropriadas para a sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos definidos.

O CONSEA define como eixo central de atuação do governo federal o atendimento às crianças e gestantes desnutridas, maior aporte de recursos e apoio à descentralização do programa da merenda escolar, a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e

a retomada de programas de distribuição emergencial de alimentos no Nordeste - PRODEA. Assim, um dos principais resultados das ações estruturadas pelo CONSEA, articulando iniciativas descentralizadas e baseadas em parcerias, consiste na agilização e flexibilização desses programas.

A proposta é que o CONSEA se constitua num espaço de articulação entre governo e sociedade civil no encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria, representando assim uma instância de participação da sociedade a partir de uma conjunção de ações convergentes. Seus membros têm, assim, a possibilidade de participar na definição de prioridades das ações governamentais, exercer pressão na definição da alocação de recursos orçamentários, de interferir no desenho operacional dos programas federais, de participar no controle da sua execução, e de participar na coordenação das atividades desenvolvidas pela Ação da Cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais.

O CONSEA propõe-se, portanto, ser um fator de democratização das políticas governamentais, configurando-se como um instrumento de controle público das ações do Estado, e imprimindo maior transparência na gestão pública.

Como um de seus desdobramentos foi criado o “Comitê de Empresas Públicas”, baseado no princípio de promover ações de parceria. Diversos Estados e municípios definem o combate à fome como prioridade, propondo-se a organizar conselhos semelhantes ao CONSEA com o objetivo de concretizar ações orientadas para o combate à fome e à miséria combinando atividades já existentes com novas práticas.

Ainda no mês de abril são criados o Comitê Paulista e o Comitê Rio, que iniciam um processo que posteriormente se estende para a maioria dos Estados.

A partir do mês de maio a multiplicação das atividades da Campanha, através da criação de comitês, assume uma dinâmica acelerada e, segundo dados do IBOPE, em dezembro de 1993 elas envolvem aproximadamente 2 milhões e 800 mil brasileiros, participando em cerca de 3.000 comitês, distribuídos por 22 dos 27 Estados.

Em 23 de junho acontece o ato de lançamento nacional da Campanha. A sua repercussão estimula a multiplicação de comitês em empresas públicas e o engajamento de artistas e intelectuais, sucedendo-se uma série de eventos populares para arrecadar alimentos, vales-refeição e dinheiro, amplamente veiculada pela mídia.

Em outubro o Movimento dispunha de dados mostrando que já existiam 250 comitês cadastrados e 3 mil comitês em funcionamento. Até então já tinham sido realizadas cinco reuniões do CONSEA, sendo que na última delas é apresentado um balanço mostrando a pouca efetividade das ações de governo.

Em dezembro de 1993 o Banco do Brasil divulga que seus funcionários fundaram 1.907 comitês em 1.652 municípios, associando-se também a uma multiplicidade de eventos destinados ao Natal sem Fome. Neste mesmo mês, a Ação da Cidadania, rebatizada de Campanha contra a Fome, é objeto de pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública (IBOPE). Os resultados mostram que 68% dos brasileiros tinham conhecimento sobre sua existência, notadamente através da televisão. Do total de entrevistados, 32% declararam alguma forma de participação ou contribuição para a campanha, e 11% declararam participar ou trabalhar em algum comitê. A maioria das contribuições à Campanha consiste na doação de alimentos e roupas.

A Campanha transforma-se num fato político com receptividade nos meios de comunicação e amplia seu raio de ação, obtendo um expressivo nível de adesão da população. Assume uma surpreendente visibilidade pública, num contexto marcado por permanentes denúncias de corrupção no Executivo e no Legislativo, ao propor uma mudança do comportamento da sociedade e do governo em relação ao problema da fome e da miséria. Trata-se de uma iniciativa inovadora na história do país, através da qual setores da sociedade participam de uma Campanha que se propõe resgatar a solidariedade como ato humano e político, e não apenas desenvolver ações de caráter emergencial.

A Ação da Cidadania começa 94 com a proposta de enfatizar agora a questão da criação de empregos. Herbert de Souza escreve, no início de 1994: *“Depois da fase da comida é fundamental dar um passo à frente em direção ao trabalho. Nessa primeira fase a Campanha teve que enfrentar muitas dúvidas e críticas. Distribuir comida é assistencialismo. Não resolve. Não leva a nada. O fundamental é ensinar a pescar e não dar o peixe. As reformas estruturais é que acabam com a miséria”*².

Vive-se então a segunda etapa do plano de estabilização econômica, que introduz a URV (Unidade Real de Valor) na vida dos cidadãos, estabilizando o poder de compra dos salários e dos rendimentos. Não obstante, dados publicados nesse mesmo ano mostram que, de

62 milhões de pessoas com algum tipo de ocupação 5,2 milhões não são remuneradas; 2,4 milhões estão desempregadas; 12,3 milhões recebem menos que um salário mínimo por mês; e que 15 milhões recebem entre um e dois mínimos por mês.

Na realidade, assiste-se a um movimento contraditório por parte do governo federal. No início de 1994, a imprensa divulga o emperramento burocrático do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA, coordenado pelo CONSEA. E apesar das declarações do então presidente Itamar Franco favoráveis ao atendimento prioritário aos flagelados da seca, não se evidencia uma real disposição do governo para colocá-lo em prática: a distribuição de alimentos é iniciada com dois meses de atraso, não havendo previsão para sua conclusão.

Entre 27 e 30 de julho de 1994 realiza-se em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, à qual compareceram mais de 2.000 pessoas entre delegados, convidados e observadores. Ela foi precedida por uma série de encontros regionais e municipais, dos quais saíram propostas que foram sistematizadas pela Coordenação Nacional e apresentadas para debate durante a conferência. Os grupos de trabalho debateram, fundamentalmente, as formas de mobilizar e sensibilizar a população em torno do tema da segurança alimentar, buscando fortalecer o exercício da parceria entre governo e sociedade civil.

Como resultado dessas discussões foram elaborados e aprovados dois documentos. Um primeiro, de caráter mais político -- Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar --, e um segundo, de caráter programático -- Propostas para uma Política de Segurança Alimentar. Não obstante, uma das principais recomendações da Conferência foi a ênfase na participação da sociedade civil organizada nas definições, acompanhamento, avaliação e focalização das políticas públicas, municipais, estaduais e federal.

O Programa aprovado destaca que é função do Estado garantir a segurança alimentar e estabelece como prioridade o investimento nas políticas sociais e de redistribuição de renda, com ênfase na universalização, na gestão democrática e na participação popular das políticas públicas, que devem ser integradas e descentralizadas.

Avalia-se, também, que as dificuldades encontradas para a concretização das ações propostas pelo CONSEA se devem tanto à falta de uma estrutura adequada para gerir as iniciativas, como à necessidade de flexibilizar formas de atuação, além dos já conhecidos

² *Primeira e Última*, nº 17, fev./mar. 1994.

entraves financeiros e burocráticos. Trata-se, fundamentalmente, de sincronizar as medidas consideradas como prioritárias no combate à fome e à miséria com as políticas governamentais existentes. O Plano de Combate à Fome e à Miséria pretendia, portanto, inaugurar uma nova dinâmica de implementar políticas governamentais; entretanto, não se consegue uma unidade de propósitos e os resultados ficam muito aquém das expectativas, notadamente quanto à geração de empregos, objeto definido como prioritário para o ano de 1994.

Em 10 e 11 de dezembro de 1994, em reunião realizada com a presença de representantes da Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania, dos Comitês Estaduais, dos Comitês das Empresas Públicas e das Universidades e de Organizações Não-Governamentais, é aprovada a criação do Fórum Nacional de Ação da Cidadania. Tal como afirma o documento então elaborado, o objetivo consistia em constituir *“uma instância articuladora autônoma e independente de práticas cidadãs, evitando a centralização de decisão, estimulando o estado de mobilização e articulação e reafirmando a constituição de uma relação aberta e dinâmica”*.

O Fórum é, portanto, criado como um “espaço de cidadania”, autônomo e plural, tendo entre seus principais objetivos a discussão, proposição e ações convergentes de âmbito nacional. Tem caráter deliberativo somente sobre questões de formas de encaminhamento, prevalecendo a busca de consenso. Define-se, ainda, que o Fórum expressa opiniões daqueles que participam nos encontros, que não representam nem falam em nome da Ação da Cidadania. A principal característica de sua função é promover a descentralização, estimulando o caráter multipolarizado da Ação da Cidadania, reforçando ao mesmo tempo a importância da articulação e da integração entre as ações existentes, organizando-se portanto como rede.

O Fórum é constituído pelos Comitês Estaduais, Comitês das Universidades, Comitês das Empresas Públicas, Entidades e Organizações Não-Governamentais que trabalham no âmbito da Ação da Cidadania e a Secretaria-Executiva Nacional da Ação da Cidadania, não tendo nenhuma função de coordenação política, de caráter representativo ou decisório.

A Secretaria-Executiva Nacional da Ação da Cidadania, parceira das demais entidades e comitês para a constituição do Fórum Nacional, recebe a atribuição de instância operacional do Fórum, com as funções de reunir recursos materiais e humanos para o seu funcionamento, agilizando o intercâmbio de informações, estimulando o debate, e tomando outras providências para o adequado desempenho deste papel. Dessa forma, ela tem como função suprir o papel de

órgão facilitador de articulação interna do Fórum, com atribuições políticas específicas para efeito de representação externa junto ao governo e a outras instituições da sociedade.

Para 1995, o Fórum define como eixo articulador de suas ações o tema da democratização da terra no campo e nas cidades, dando continuidade às ações contra a fome e pela geração de emprego e renda.

Em janeiro de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso, em um dos seus primeiros atos, cria o Programa Comunidade Solidária e extingue o CONSEA através de decreto presidencial. Apesar dos questionamentos quanto à timidez das suas ações, o CONSEA, no entanto, representava a instância onde se estabeleceria a parceria com a Ação da Cidadania.

O governo que então inicia faz uma opção por programas de atendimento de caráter eminentemente emergencial, elegendo quinze tipos de ações coordenadas por governadores e prefeitos, o que aumenta ainda mais o grau de dúvidas e incertezas quanto aos seus resultados possíveis. De fato, até o momento o Programa Comunidade Solidária vem apresentando uma atuação bastante tímida face aos objetivos anunciados quanto à garantia de distribuição de alimentos, provocando uma multiplicidade de críticas provenientes dos mais diversos setores tanto à sua inexpressividade quanto à ausência de políticas sociais mais efetivas.

Para Amélia Cohn, “*o Programa substitui a relação do Estado com a sociedade organizada para uma relação com os pobres, os setores mais desorganizados, o que fortalece o poder de arbítrio do Estado. Nesta substituição, revê políticas de caráter universal, sob a visão de que direitos são privilégios*”³.

Mas no decorrer de 1995, até setembro, foram realizadas três reuniões do Fórum Nacional. A primeira delas aconteceu entre 17 e 19 de fevereiro, em Vitória, no Espírito Santo, com a participação da Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária (PCS), Anna Peliano, que então presta esclarecimentos oficiais sobre o Programa, sobre o seu Conselho Consultivo, sobre o papel dos membros da sociedade civil no Conselho, e sobre as propostas de governo. O Fórum divulga então uma nota onde reconhece o PCS, embora aguarde um encaminhamento oficial de sua proposta para se posicionar quanto ao seu conteúdo. Manifesta, entretanto, seu protesto pela extinção do CONSEA e informa que os membros da sociedade

³ *Fome de Quê?*, n° 6, jun. 1995.

civil ligados ao Fórum Nacional de Ação da Cidadania não são os seus representantes no Conselho do PCS.

A segunda reunião ocorreu no Rio de Janeiro, entre 26 e 28 de maio. O tema central foi a reflexão sobre os rumos da Ação da Cidadania. A plenária aprova então a volta da Ação da Cidadania às suas origens -- o combate à fome --, com campanhas emergenciais de arrecadação e distribuição de alimentos; a formulação de uma política de Segurança Alimentar, com programas de geração de emprego e renda, e a promoção de debates sobre a democratização da terra, rural e urbana. Uma das principais propostas aprovadas nessa ocasião foi a realização de um Censo de Solidariedade, que servirá para mostrar as diversas alternativas encontradas para diminuir a fome no Brasil.

Para viabilizar este retorno às origens foram criados oito grupos de trabalho: 1) Censo da Solidariedade: realizar um mapeamento de ações solidárias, individuais e/ou coletivas, em todo o país, para dar visibilidade ao que vem sendo desenvolvido; 2) Segurança Alimentar: estudar propostas de continuidade da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, informando sobre as Conferências Internacionais sobre este tema e repassando essas informações aos demais comitês; 3) Merenda Escolar: buscar uma ação concreta e articulada de âmbito nacional, para a efetiva municipalização da merenda escolar; buscar alternativas para que a sociedade civil local tenha controle sobre a compra e distribuição das merendas; 4) Eleições municipais: elaborar proposta para o posicionamento e atuação da Ação da Cidadania no processo eleitoral de 1996; 5) Denúncia: prestar assessoria aos comitês no sentido de orientá-los na divulgação das denúncias relativas à fome; 6) Orçamento: apresentar formas de participação popular na elaboração do orçamento municipal, formas de acompanhamento de sua execução e forma de fiscalização, visando dar transparência ao orçamento público e priorizar recursos para o combate à fome; 7) Formação: incentivar a formação e conscientização de todos para a Ação da Cidadania; 8) *Jornal da Cidadania*: adequar-se às demandas dos comitês de cada Estado. Esses grupos de trabalho envolvem todos os Comitês Estaduais, Secretaria Nacional e as entidades ligadas ao Fórum. Cada grupo deverá apresentar sua proposta na próxima reunião.

O Fórum Nacional também definiu, como é da própria natureza da Ação da Cidadania, trabalhar em parceria com pessoas e instituições. Isto implica não tirar posições de princípios a favor ou contra parcerias específicas com um determinado ator social ou estatal. Este

argumento define as relações da Ação da Cidadania com o Conselho do Comunidade Solidária, na medida em que não estabelece um critério único para definir a dinâmica das parcerias. As iniciativas devem ser avaliadas de forma descentralizada, caso a caso, a partir dos objetivos concretos de cada comitê envolvido. O que se reafirma, aqui, é o caráter autônomo da sociedade civil e da Ação da Cidadania, com o intuito de evitar qualquer tipo de ação de caráter instrumental, quer pelo Conselho quer pelo Programa Comunidade Solidária, ou mesmo por qualquer outro tipo de iniciativa, estatal ou social.

A terceira reunião foi realizada entre 5 e 7 de agosto, em Recife. Nela são apresentadas as propostas elaboradas pelos grupos de trabalho, particularmente sobre o Censo de Solidariedade, que recebe então o nome de *Ação da Cidadania Mapeando a Solidariedade* e que deverá ser concluído até o final do ano de 1995. Trata-se de um levantamento das experiências concretas de solidariedade e de promoção da cidadania que foram e vêm sendo praticadas no Brasil, sem pretensão de ter o rigor de uma pesquisa científica. O próprio questionário enviado aos comitês explicita o intuito de se caracterizar esta iniciativa como mais uma atividade da Ação da Cidadania, com características de campanha, visando, por um lado, sensibilizar a sociedade brasileira em geral para a necessidade de erradicar o problema da fome, e de outro, remobilizar os comitês existentes através de uma ampla divulgação das iniciativas solidárias que vêm sendo desenvolvidas.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma primeira análise de caráter mais geral permite caracterizar a Ação da Cidadania como um grande processo de articulação de iniciativas da sociedade que, a partir dos referenciais de solidariedade, parceria e descentralização, estabelece um contraponto à lógica do *status quo*. Esta articulação, no entanto, é muito diversificada, o que constitui uma das principais características da Ação da Cidadania, e abre um vasto campo de indagações sobre o espaço existente entre a retórica sobre “o novo que foi criado e dinamizado” e os seus alcances para consolidar um tecido social tão fragmentado.

Há uma coincidência na análise das cinco equipes que participaram da pesquisa -- São Paulo, Recife, Belém, Porto Alegre e Brasília -- quanto ao baixo grau de mobilização da

população brasileira, e quanto ao entendimento de que enquanto as instituições da sociedade civil não tiverem uma participação efetiva, os resultados serão restritos.

Dados bastante surpreendentes da última pesquisa Data Folha, realizada em setembro de 1995⁴, revelam que 36% dos brasileiros se consideram mal informados sobre a Ação da Cidadania, contra 31% de dezembro de 1993. Da mesma forma, dos entrevistados em 1995, 62% respondem que não participam da Ação, contra 58% em 1993. A pouca variação desses percentuais revela que existe uma latência da Ação da Cidadania e que, embora ela tenha perdido visibilidade na mídia, obteve um enraizamento social que, apesar de difuso, é passível de ser potencializado.

O PERFIL DOS ATORES INTERVENIENTES

a) Coordenação

Em **Recife** a Ação da Cidadania integra-se a uma realidade caracterizada pela tradição das ONGs na luta contra a exclusão social. A sua atuação é considerada fundamental na Campanha, sendo que o envolvimento das universidades, dos partidos políticos e dos sindicatos foi bastante restrito.

A Campanha, para alguns, soma-se às lutas já existentes nas comunidades e cria um estímulo para mobilizar a sociedade; já para outros, introduz o tema da parceria e a possibilidade de um trabalho conjunto entre o movimento popular e o poder público.

O perfil de atuação predominante é o de ações espontâneas, sensibilizando, principalmente em 1993, setores sociais que previamente não tinham qualquer envolvimento com a questão da fome. A Ação ganha credibilidade junto à opinião pública, potencializa a formação de novas lideranças, e o seu impacto se dá principalmente na questão da Segurança Alimentar, sendo que as suas principais ações se concentram no período do Natal.

A repercussão junto à opinião pública nas fases seguintes é muito menor, dada a complexidade implícita nas propostas de geração de emprego e renda e de democratização do acesso à terra. Não obstante, a Coordenação Estadual cria o Fundo Rotativo da Ação da Cidadania para financiar pequenos projetos de geração de renda.

⁴ *Folha de S. Paulo*, 07/10/95, p. 1-8

O resultado das parcerias estabelecidas pela Coordenação, composta por 10 instituições da sociedade civil, mostra que foram poucas as empresas privadas que efetivamente contribuíram, sendo que algumas só o fizeram por uma questão de *marketing*.

A dinâmica de funcionamento da Coordenação é centrada nas atividades locais de consolidação e disseminação de informações, e na articulação das entidades através de eventos que precedem os encontros nacionais. As principais críticas são quanto ao excesso de espontaneísmo e os riscos aí implícitos, sobretudo de dificuldades de organização local e de fluxo de informações.

Em **Belém**, a Coordenação Estadual cria parcerias com o poder público, com empresas estatais e com entidades assistenciais. Os instrumentos de mobilização utilizados são os encontros realizados periodicamente para transmitir resultados e sistematizar as propostas locais para as reuniões nacionais.

A Prefeitura cria, em 1994, a Comissão Municipal de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, composta exclusivamente por órgãos da administração municipal, ignorando as atividades desenvolvidas previamente pela Coordenação. Esta centralização da Campanha nas mãos da Prefeitura desestrutura dois dos objetivos básicos da Ação da Cidadania: a descentralização e a parceria.

Em **Porto Alegre**, a Coordenação Estadual exerce um papel multiplicador junto aos mais diversos setores, e se constitui, no início, num fórum que reúne aproximadamente 40 entidades, com perfil bastante diversificado: o Movimento dos Sem Terra, ONGs, igrejas, empresários, imprensa, sindicatos, associações comunitárias, estatais, movimentos sociais, dentre outros.

As atividades desenvolvidas foram divididas em três grandes núcleos: estrutural, emergencial e administrativo. O modelo de atuação escolhido foi o comitê municipal, resultando que, no 2º semestre de 1993, existiam comitês em 150 cidades. Essa excessiva institucionalização, segundo avaliações, levou a uma perda da autonomia das ações. O auge da Campanha ocorre no Natal de 1993, quando se verifica um clima de mobilização plural e espontâneo em todo o Estado.

A partir de 1994, a Ação entra em declínio, com redução do número de conferências locais, e a conferência estadual tem pouca repercussão, chegando ao final do ano em condições muito precárias e com pouca presença de movimentos organizados.

A forte presença institucional está relacionada com a importância do movimento atribuída pelo poder local, até porque já desenvolve várias ações dessa natureza. Com a Ação da Cidadania, esta rede aproxima-se da Campanha, e acaba por integrar seus projetos.

A ênfase das atividades da Campanha dirigiu-se para o trabalho com crianças -- apoio a creches comunitárias e públicas, abrigos noturnos e alimentação para meninos de rua, casas de lazer e educação, programas de alfabetização e formação.

O Comitê Estadual está atualmente empenhado em estabelecer parcerias buscando gerar programas alternativos. A questão organizativa dos comitês municipais, trabalho priorizado em 1993 e até meados de 1994, está muito desarticulada. Não existe atualmente uma informação precisa sobre o número de comitês em funcionamento. A principal atividade do comitê, em 1994, foi a realização de um censo infantil para avaliar as condições nutricionais das 113 mil crianças do Estado, realizado em parceria com as prefeituras.

Segundo membros da Coordenação Estadual o impacto da Campanha junto aos cidadãos esgotou-se. De fato, constata-se que a Campanha no Rio Grande do Sul deixou de ser uma referência nas lutas pela cidadania, e que apenas se mantém viva no Comitê Estadual e em alguns poucos comitês. Isto ocorreu, segundo interpretação da própria Coordenação, principalmente porque a Campanha se institucionalizou, “tendo sido assumida por entidades das mais diversas, que traduziram a Campanha segundo seus interesses, descaracterizando a proposta inicial”. Para ela, o comitê gaúcho institucionaliza-se por trabalhar mais na articulação com as instituições do que privilegiar o estímulo ao cidadão. Observam também os coordenadores que muitas entidades -- empresas, prefeituras, universidades -- participam da Campanha com o objetivo de promoverem seus projetos específicos sob o rótulo de promoção da cidadania.

Em **Brasília**, o Comitê Regional é formado por entidades com tradição de engajamento político e conta com o apoio da mídia local. O objetivo principal consiste em atuar como articulador dos comitês, estimulando a divulgação da Ação da Cidadania. Com esta finalidade,

ele desenvolve uma agenda de eventos, mobilizando entidades e associações de moradores, e o seu funcionamento ocorre em bases pouco estruturadas.

Assim como nas outras cidades, a Campanha passa a ter menor repercussão a partir de 1994, reduzindo significativamente sua visibilidade na imprensa e nos meios de comunicação. A Ação da Cidadania percebe uma desmotivação das pessoas e entidades na continuidade das ações dos comitês, neste caso atribuída à falta de estrutura do Comitê Regional. Além de a participação de pessoas e entidades ter se reduzido, o Comitê Regional sofre ainda outras perdas com a ida de diversas pessoas para ocupar cargos no governo do Distrito Federal.

A descentralização das atividades tem gerado dificuldades concretas, deixando o Comitê Regional sem articulação com os comitês do Distrito Federal, sem informações sobre as atividades que cada um vem realizando, e até mesmo sobre a sua existência efetiva, ou as razões do encerramento de suas atividades.

A falta de infra-estrutura do Comitê Regional não permite um acompanhamento mais atualizado das atividades dos comitês. Como muitos comitês são ligados ao Comitê das Empresas Públicas, dadas as próprias características do Distrito Federal, a sua estratégia de ação passa atualmente mais pela articulação via Comunidade Solidária do que através do Comitê Regional.

A baixa participação de entidades, tanto no Comitê Regional como em comitês locais, é atribuída às mudanças de prioridades das entidades, que privilegiam ações políticas junto aos órgãos públicos.

As campanhas de arrecadação e distribuição de alimentos não constituem a prioridade do Comitê, não existindo periodicidade na sua distribuição. Na realidade, o Comitê Regional prioriza a assessoria às comunidades beneficiadas na elaboração de projetos de captação de recursos, na implantação de hortas comunitárias, cooperativas de catadores de lixo e outras iniciativas comunitárias.

Em **São Paulo**, a dinâmica da Coordenação Estadual também reflete o quadro nacional. De uma fase de euforia, com ampla repercussão nos meios de comunicação e com a adesão de milhares de pessoas, vive-se atualmente uma fase de retração.

A Coordenação não sofreu mudanças na sua composição pluralista, e continua desenvolvendo na medida das suas possibilidades o papel de articuladora e de facilitadora, através da organização de encontros e da publicação de um jornal, que mantém sua periodicidade. É notório o esforço da Coordenação em veicular todas as informações nos encontros. A divulgação das iniciativas e a relativa capacidade de interação com a mídia têm garantido uma certa visibilidade das experiências de maior sucesso.

A capacidade de agregação da Coordenação enfrenta tensões, dado tratar-se de um esforço pautado pela descentralização. Assim, apesar de seu esforço em exercer o papel de facilitador, isto se deve principalmente ao fato de agregar comitês com dinâmicas diferenciadas, onde coexistem grupos com uma história prévia de militância com grupos recentemente organizados.

O que se observa é o esgotamento de um processo de gestão baseado mais no voluntarismo do que numa efetiva profissionalização das suas atividades. O diagnóstico de São Paulo mostra que, para dar continuidade e multiplicar a capacidade de articulação e de busca de parcerias, é preciso uma estrutura que garanta recursos humanos e materiais.

Os alcances da Coordenação, tanto no seu papel aglutinador como na dimensão simbólica de construção da cidadania e de redes de solidariedade, são no entanto bastante positivos. Houve impactos significativos na capacidade de viabilizar e dar visibilidade à incipiente mobilização então existente, no intuito de sensibilizar as entidades da sociedade e as pessoas em geral. O relacionamento da Coordenação com os comitês é transparente. Busca-se manter a motivação para o envolvimento dos representantes dos fóruns regionais, para fortalecer a sua capacidade de ampliar o debate e conscientizar a população carente sobre as causas estruturais da pobreza, da fome e da miséria.

Talvez a principal questão que se apresenta hoje seja a da “disponibilidade de energias” para garantir o funcionamento da Ação da Cidadania com a mesma lógica, num contexto marcado pelo aumento do desemprego e das demandas sociais.

b) Os Agentes Irradiadores

Em **Recife**, este segmento é composto basicamente por entidades públicas e privadas, entidades de classe, ONGs e Universidades, que criaram comitês no próprio local de trabalho. O seu trabalho ocorre tanto no plano da arrecadação de recursos materiais, como no

engajamento das pessoas e na obtenção de recursos de infra-estrutura e acesso aos meios de comunicação, atuando principalmente como intermediários.

A maioria dos comitês criados por agentes irradiadores localiza-se nas estatais, que no geral dispõem de uma infra-estrutura adequada.

Esses comitês foram se formando e criando uma dinâmica própria a partir da sua especialização e possibilidades. Funcionavam satisfatoriamente até o final de 1994, quando então tem início uma série de mudanças na estrutura da administração pública federal, o que afeta diretamente as atividades desenvolvidas pelos diversos comitês de funcionários.

Poucas empresas privadas engajaram-se na Campanha, destacando-se o apoio do grupo Bompreço, através do Supermercado Paes Mendonça, que implanta a distribuição semanal de frutas e verduras para 30 grupos distribuídos por várias comunidades. As entidades de classe e sindicais, com algumas exceções, têm pouca participação, assim como as ONGs. Atribui-se o pouco envolvimento destas ao fato de a Campanha, desde o início, ter envolvido os mais diversos segmentos sociais, independentemente de credo, ideologia, situação sócio-econômica, prevalecendo a noção de solidariedade.

A resistência de parte das ONGs ocorre porque entendiam que a Campanha tinha caráter assistencialista. Já outras entendiam que ela poderia reforçar uma discussão sobre ética na política, cidadania e políticas públicas. Estas posições, já presentes nas ONGs, expressavam-se nos encontros e Fóruns. Com o crescimento da Campanha, as ONGs passam a ter um envolvimento maior, algumas apoiando financeira e tecnicamente e com engajamento na coordenação, outras com participação eventual.

A avaliação geral é que a Campanha, mesmo que ultrapassada a fase de maior mobilização, constitui uma marca que não se desfaz porque coloca a fome na agenda política dos governantes.

Em **Belém**, poucas instituições são caracterizadas como agentes irradiadores. A principal delas é uma subsidiária da rede Globo no Estado, também proprietária de meios de comunicação de amplo alcance, e com hegemonia no âmbito regional.

A sua atuação ocorre através da divulgação, pelo jornal de notícias, de eventos relacionados com a Ação da Cidadania, além de promover eventos para arrecadar alimentos

para a Campanha. O Sistema Rómulo Maiorana de Comunicação, em conjunto com o UNICEF, por exemplo, apóia instituições que desenvolvem projetos de capacitação e geração de renda para crianças e adolescentes de rua.

O Lions Clube e o Rotary, com tradição de iniciativas assistenciais, contribuíram na arrecadação de alimentos e roupas; o DIEESE colaborou com o Sistema Rómulo Maiorana num evento que obteve muita repercussão na comunidade local, e foi o responsável pela elaboração, em 1993, do “Mapa da Miséria”.

A Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA), responsável por grande parte das atividades assistenciais do município, também exerce um papel de irradiador, além de garantir a infraestrutura para estocagem e distribuição.

Em **São Paulo**, os Agentes Irradiadores apresentam um perfil bastante diversificado, atuando principalmente como intermediários e facilitadores. Mas as suas ações não se confundem com as dos comitês, em parte até porque são entidades privadas e públicas.

As instituições privadas caracterizam-se pela disseminação de idéias e ações, atraindo novas parcerias. Diversas dessas entidades desenvolvem ações permanentes: distribuição de alimentos, financiamento de projetos, garantia de infra-estrutura, engajamento de voluntários, apoiando tanto ações emergenciais como estruturais, ou ambas. Também desenvolvem ações emergenciais notadamente no período natalino. Atuam diversificadamente em: 1) segurança alimentar, 2) promoção humana e profissionalização, 3) promoção humana e alimentação, 4) fomento de projetos de geração de emprego e renda e 5) repercussão na mídia.

O que se observa é que o engajamento dos irradiadores revela uma mudança na atitude de alguns segmentos da sociedade, notadamente dos empresários, na sua relação com a questão da cidadania. Diversos desses apoios são destinados a “projetos exemplares”, em que o objetivo principal é a criação de oportunidades de trabalho a partir de uma parceria com a comunidade beneficiada.

As ONGs contribuem bastante timidamente no processo, embora participem da Coordenação. A sua participação, no entanto, não é sistemática, e poucas desenvolvem atividades diretamente vinculadas com os comitês. Também é o caso dos sindicatos, onde poucos têm algum tipo de envolvimento direto com os comitês locais.

A empresa *Folha de S. Paulo* tem um engajamento muito diferenciado entre os meios de comunicação, assumindo campanhas e articulando iniciativas junto aos leitores, como o “Natal sem Fome”, de 1993/1994/1995. Em 1995, propõe uma ação permanente de coleta de alimentos pelos adolescentes nas escolas, integrando-se nas campanhas que são lançadas nacionalmente pelo Betinho e pelo Fórum Nacional de Ação da Cidadania. Trata-se de um ator diferenciado em virtude do espaço que abre para a sociedade civil como referência de apoio a uma ação solidária e de construção da cidadania.

Diversas iniciativas, como é o caso do Banco de Alimentos, proposto por instituições empresariais, ainda não foram postas em prática, talvez devido à complexidade de sua implantação, mas que podem vir a representar possibilidades de parcerias bastante promissoras.

c) Os Comitês da Ação da Cidadania

Em **Recife**, a pesquisa considerou apenas aqueles localizados em bairros populares. O surgimento dos comitês foi estimulado em parte pelos comitês criados nas estatais e empresas privadas, ou mesmo pelas ONGs e entidades de classe já envolvidas na Campanha. Outro fator de estímulo foi a mídia, na medida em que divulgou a situação de miséria e mostrou, simultaneamente, a mobilização nacional em torno da criação de comitês.

A maioria deles desenvolve ações emergenciais, tem pouca ou nenhuma estrutura, e funciona em sedes cedidas por outras entidades ou movimentos. Em muitos casos, o comitê é a extensão de um trabalho já existente realizado por associações comunitárias, clubes de mães, embora diversos deles tenham surgido com a Ação da Cidadania.

A segunda atividade mais desenvolvida é a doação do “sopão”, freqüentemente assumida por uma entidade parceira (estatal, igreja), pelo próprio comitê através da arrecadação de alimentos junto aos comerciantes locais, e moradores que fazem doações.

Embora exista uma preocupação por parte de todos os comitês no desenvolvimento de ações de caráter estrutural, são poucos os que as fazem. O principal meio de viabilizar os projetos é o Fundo Rotativo, que financia atualmente oito iniciativas, beneficiando 203 pessoas.

A pesquisa mostra, ainda, que a Campanha enfrenta sérias dificuldades para adequar os recursos disponíveis ao volume de carências, o que gera uma quebra de expectativas. No geral

houve um fortalecimento das antigas lideranças, e o tema da solidariedade, ao se disseminar, repercute na criação de uma consciência cidadã.

Os comitês também contam com o apoio de uma “cadeia de solidariedade invisível”, baseada no trabalho anônimo e de indivíduos sem qualquer vínculo sistemático com a Ação.

No geral, os comitês fazem os trabalhos de arrecadação com entidades da sociedade civil, com empresas e com instituições públicas. São ações que garantem alimentos ou o “sopão” comunitário aos moradores mais carentes, selecionados a partir de cadastramento prévio.

Os comitês são compostos, em geral, por mulheres vinculadas às associações comunitárias, conselhos populares e voluntários, e que mantêm uma relação próxima com a Coordenação Estadual. Utilizam jornaizinhos, boletins, megafone e rádios comunitárias para se comunicar com os demais integrantes e com os beneficiários.

Em **Belém**, são contabilizados 10 comitês, dentre eles o Comitê Municipal, coordenado pelo vice-prefeito. São realizadas atividades para arrecadar alimentos e roupas a partir de parcerias entre instituições públicas, entidades de classe, Igreja Católica. As ações de caráter estrutural são desenvolvidas pelo poder público através de implantação de hortas comunitárias e cursos de formação. A prefeitura estabelece parceria com centros comunitários através de instituições que funcionam como facilitadores, e que dão apoio às comunidades mais carentes, configurando um perfil mais institucionalizado.

Os comitês de bairro no geral reforçam atividades já existentes, na sua maioria de caráter emergencial e sem qualquer periodicidade, através de parceria. Destacam-se, uma vez mais, as ações realizadas nos períodos natalinos.

O comitê dos funcionários do Banco do Brasil elegeu uma ação específica, numa área onde se localiza uma das maiores invasões urbanas, contribuindo periodicamente com cestas básicas para as famílias mais necessitadas; no plano estrutural, apoiaram a construção de uma creche comunitária, onde também são oferecidos cursos profissionalizantes e de alfabetização de adultos.

Em **Porto Alegre**, são poucos os comitês localizados em bairros; a maioria das iniciativas são ações institucionais, com ênfase nas ações emergenciais, na sua maior parte

desenvolvidas no interior do Estado através das prefeituras locais, das empresas estatais, dos órgãos públicos municipais, das instituições tradicionalmente voltadas para as ações de caráter assistencial, tais como clubes de serviços, Igrejas, Pastorais, dentre outros.

Os comitês dos bancos estatais atuam mais como coordenadores, na medida em que articulam informações e dados junto às agências onde há ações. Não existe, no entanto, uma integração entre trabalhos, troca de experiências e socialização dos resultados. As agências da Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil têm se revelado as mais ativas, tanto nas ações emergenciais quanto estruturais. No plano estrutural, têm apoiado a criação de padarias comunitárias e estimulado atividades relacionadas com a conscientização em torno de temas como: coleta seletiva, controle de preços em supermercados, ações contra a desnutrição infantil, doações variadas. Os maiores ativistas destas ações são os funcionários, e desde o início de 1995 tem sido difícil dar continuidade às iniciativas em virtude do quadro de incerteza que passou a vigorar nessas instituições. Os demais comitês apresentam atividades esparsas e descontínuas, basicamente de coleta de alimentos.

Em **Brasília**, são poucos os comitês em atividade, sendo que 18 deles foram desativados, entre meados de 1994 e meados de 1995.

O Comitê dos Bancários desenvolve ações emergenciais, localizadas nas comunidades carentes; seus participantes no geral são membros filiados ao sindicato. O critério escolhido para cadastrar as famílias é a existência de crianças desnutridas. Paralelamente, face ao desemprego, busca projetos alternativos de geração de empregos, atua na orientação da produção de alimentos e promove cursos profissionalizantes.

Os poucos comitês locais existentes resultam basicamente da parceria com comitês de estatais e ONGs, que estimulam e assessoram iniciativas de geração de emprego e renda: cooperativa de catadores de lixo, cesta da cidadania, hortas comunitárias. As iniciativas são muito atomizadas e localizadas, tendo como eixo articulador o Comitê Regional da Ação da Cidadania.

O princípio da parceria não constitui uma realidade no conjunto dos comitês de Brasília. A maioria deles é formada por uma entidade, ou pessoas de uma mesma entidade, desenvolvendo suas ações isoladamente.

Em **São Paulo**, os comitês de bairro e das estatais têm expressiva atuação junto à população carente. Os comitês de bairro representam 36% do total, mostrando a importância das práticas comunitárias locais, marcadas pela diversidade, e na maioria desenvolvem ações emergenciais.

Existe uma grande dificuldade para superar a dimensão imediatista das ações, e praticamente todos os comitês estão à mercê de uma dinâmica cíclica. A sua sobrevivência está relacionada, por um lado, com a capacidade de atrair parcerias que se interessem pelas atividades desenvolvidas, e com a garantia de continuidade dos avalistas dessas ações; por outro lado, está o desafio de garantir a adesão dos colaboradores voluntários responsáveis pelo desempenho e pelos resultados, principalmente quando são notórias as dificuldades para angariar recursos e é grande o risco de se entrar num círculo vicioso de desmotivação.

Tendo como referência as coordenações dos Fóruns Regionais, que aglutinam e facilitam os intercâmbios entre os comitês por regiões da cidade de São Paulo, foram analisadas as experiências desenvolvidas por alguns comitês considerados “exemplares”. Dentre estas, verificou-se que alguns comitês desenvolvem ações que combinam geração de renda, geração de emprego e o resgate da dignidade dos beneficiários a partir de iniciativas que podem ser multiplicadas, pois requerem uma engenharia institucional muito simples e abrem possibilidades para resultados muito estimulantes.

Todos os comitês vivenciam, no entanto, o frágil equilíbrio entre continuidade e descontinuidade. Esta situação está relacionada com a dinâmica interna dos próprios comitês, tanto na sua relação com o mundo exterior como com o seu mundo interior. Quanto ao mundo exterior, trata-se principalmente da capacidade de garantir apoios e parcerias e o reconhecimento de que suas demandas são legítimas. Já com relação aos aspectos endógenos, é preciso atentar para a dificuldade da constituição de novas lideranças e para a capacidade de ampliar a participação dos atores. De fato, as entrevistas realizadas mostram que surgiram poucas lideranças novas e que, na maioria dos comitês, os membros com experiência de militância são aqueles que acabam por exercer papel indutivo no processo.

Para alguns representantes dos Fóruns Regionais, a Ação da Cidadania vive agora um grande impasse. Após mais de dois anos de existência, o número de comitês está diminuindo. Em 1993, quando a campanha foi lançada, muitas pessoas envolveram-se com a Ação da Cidadania, justamente pelo fato de ela conter uma proposta de atuação suprapartidária. Alguns

dos representantes dos Fóruns Regionais apontam que algumas pessoas se afastaram da Ação da Cidadania por perceberem que as plenárias da Coordenação Estadual se transformaram em palco de confronto marcadamente ideológico. De fato, a maioria dos componentes dos comitês milita em outros movimentos, muitos dos quais anteriores à Ação da Cidadania, conforme os dados desta pesquisa.

Em decorrência, constata-se que não é fácil distinguir o que realmente foi feito especificamente no âmbito da Ação da Cidadania, uma vez que muitas das lideranças engajadas possuem experiência de militância principalmente nas lutas por direitos humanos. Por outro lado, também se observa que, em algumas regiões, a ação de alguns comitês depende muito do voluntarismo de suas lideranças. Isso ocorre porque em algumas regiões os comitês são mais articulados do que em outras, justamente devido ao empenho e iniciativa pessoais de seus coordenadores. A ousadia e persistência de alguns representantes, portanto, revelam-se fundamentais para a concretização de algumas ações.

É difícil, tanto para os próprios coordenadores dos Fóruns, como para os coordenadores do comitê, garantir a continuidade das suas ações independentemente da sua participação. Alguns comitês têm essa preocupação e tentam de alguma forma conscientizar os beneficiários “que devem caminhar sozinhos”. Do mesmo modo agem os Fóruns, tentando conscientizar os membros dos comitês.

Uma das grandes preocupações de quase todos os comitês é encontrar os meios para formar, capacitar e conscientizar os distintos segmentos sociais. Em alguns, inclusive, observa-se que a ênfase se volta para a conscientização, havendo poucas referências quanto ao impacto das ações concretas. No geral, os comitês não apresentam uma estrutura que lhes permita contabilizar os recursos obtidos e sua alocação, tanto nas atividades emergenciais como estruturais. Poucos são aqueles que dispõem destes dados, incluídos na medida do possível na caracterização das práticas.

Os entrevistados reconhecem unanimemente que houve avanços na organização da população beneficiada, após a criação dos comitês; que se ampliou o nível de solidariedade através das parcerias, algumas das quais “invisíveis”, apesar do esforço das lideranças em tornar transparente o nome das entidades e pessoas que dão apoio, no intuito de reforçar o significado destas contribuições na vida dos beneficiários.

Deve-se ainda destacar a existência de comitês que, de forma autônoma, desenvolvem ações sem quaisquer vínculos com a Coordenação Estadual, como é o caso, por exemplo, de iniciativas de pais de alunos em escolas privadas. Este exemplo mostra uma outra dimensão das dificuldades da Coordenação para atuar como interlocutora e como referência agregadora junto àqueles grupos que têm práticas autônomas, que não destoam dos objetivos da Ação da Cidadania, mas que acabam por não serem contabilizadas.

Já a experiência dos comitês das estatais em São Paulo apresenta dois momentos distintos, um anterior aos novos governos que assumem em 1995, e outro posterior. Essa inflexão ocorre basicamente em virtude da redução do número de seus funcionários, que afeta diretamente o volume das atividades desenvolvidas. No caso das ações desenvolvidas em São Paulo pelas instituições estatais, notadamente pelo Banco do Brasil e em menor escala pela Caixa Econômica Federal, observa-se que elas resultam de uma estratégia de âmbito nacional, vinculada ao CONSEA. Em 1993, do total de comitês existentes na Região Metropolitana de São Paulo, excluindo a cidade de São Paulo, 50% deles eram vinculados a agências bancárias de bancos federais e estaduais, desenvolvendo basicamente atividades de atendimento emergencial, sobretudo distribuição de alimentos. No município de São Paulo, o percentual de comitês de funcionários de agências bancárias praticamente não se modifica entre 1993 e 1995, permanecendo em 36% sobre o total de comitês.

No caso das instituições estaduais também se verifica uma queda significativa do nível de atividade dos comitês. O comitê dos funcionários do BANESPA é o que apresenta a experiência mais inovadora e diversificada, com resultados mais significativos, tanto no plano emergencial quanto no estrutural.

As outras empresas estaduais apresentam práticas localizadas, com objetivos e alcances específicos. Em ambos os casos, no entanto, os funcionários exercem um papel indutivo fundamental. As experiências revelam, ainda, a busca de soluções criativas e a capacidade de engajar um número bastante significativo de funcionários, inclusive numa conjuntura marcada pela incerteza da sua permanência nas suas instituições.

d) Beneficiários

O perfil dos beneficiários mostra que a maioria é constituída por mulheres analfabetas, ou semi-analfabetas, com renda geralmente inferior a 1 salário mínimo. Este perfil é recorrente

nas cinco cidades onde foi realizada a pesquisa. A maioria dos(as) beneficiários(as) recebe alimentos mensalmente, tem conhecimento das atividades desenvolvidas pelos comitês, e participa principalmente da distribuição de alimentos. A principal motivação apresentada pelos entrevistados para participar das atividades promovidas pelos comitês é a necessidade, o que revela coerência com a sua situação sócio-econômica.

A principal referência do comitê para os beneficiários é a distribuição de alimentos, o “sopão” comunitário, e a doação de vestuário, que concentram mais de 70% das respostas. As suas expectativas voltam-se para a geração de empregos, mas também para a continuidade da distribuição de alimentos. Na sua grande maioria, os beneficiários ouviram falar da Campanha e, paradoxalmente, no geral dela tomaram conhecimento através da televisão e do rádio.

AÇÃO DA CIDADANIA - DIMENSÕES ANALÍTICAS DO PROCESSO

a) Momentos de Inflexão da Campanha

A análise do conjunto dessas experiências mostra uniformidades nas inflexões representadas pelas três fases da Campanha.

O ano de 1993 é marcado pela novidade e por uma adesão de dimensões inesperadas, pela repercussão nos meios de comunicação, e pela emergência de um tema até então pouco presente na vida social brasileira -- as palavras solidariedade e cidadania conquistam espaço no debate público.

Nos cinco estudos de caso é possível observar a riqueza desse momento, a motivação para uma aglutinação de esforços, a articulação entre parceiros que, freqüentemente, não se conheciam e a adesão de voluntários. A Ação da Cidadania representa, então, a possibilidade de organização da sociedade civil voltada para o desafio do combate à fome e à miséria.

A Campanha ganha impulso auxiliada pela mídia e pelo papel que algumas figuras com forte presença na opinião pública exercem, no nível nacional mas também no plano local. Nesse sentido, deve-se destacar o papel de Herbert de Souza, o Betinho, como é nacionalmente conhecido, que se consagra como liderança, símbolo e personagem inspirador de todo o movimento, também conhecido como “Campanha do Betinho”. Betinho passa a simbolizar a solidariedade: “Em 1993, Herbert de Souza soube captar a imaginação de todo um país carente de cidadania”, tal como afirma artigo da revista *Veja*, publicado em 29 de dezembro de 1993.

A sua imagem simultânea de fragilidade e força cria uma identidade que extrapola quaisquer expectativas e estimula a luta pela cidadania, que passa a mobilizar distintos grupos sociais, numa combinação de ações baseadas no sentimento de caridade, de compromisso social, e de transformação dos valores éticos da sociedade. A realidade de 32 milhões de excluídos reforça o sentimento de indignação, e o discurso de Betinho estimula o envolvimento dos mais distintos atores em práticas concretas.

No vídeo “Betinho fala sobre a Ação da Cidadania”, é o próprio Betinho quem afirma:

“... chegou o momento de [...] acabar com a pobreza, de não aceitar mais como natural que tudo isso aconteça, de mobilizar as consciências, de mobilizar a cidadania, de mobilizar cada pessoa para transformar essa questão não numa questão de governo, não numa questão do Estado, não numa questão do outro, mas numa questão de cada um ...” (Giumbelli, Emerson. *Faces e dimensões da Campanha contra a Fome*. Rio de Janeiro: ISER, 1994).

No entanto, em 1994, a mudança do tema da Campanha para Geração de Emprego e Renda desorganiza o que estava começando a ser organizado. A fase da solidariedade, caracterizada pela organização interna dos comitês, apenas estava se consolidando, quando se definem novas bandeiras “impostas de cima para baixo, criando muita confusão nos comitês”. De fato, a percepção predominante é a de que houve precipitação, e de que as informações que chegavam aos comitês eram, em geral, pouco compreendidas.

Embora o objetivo da Coordenação Nacional não fosse a substituição de uma fase pela outra, tanto que Betinho enfatizava a necessidade da concomitância das ações, porém com prioridade nas ações estruturais, a ausência de discussão nos comitês dificultou as mudanças por ela definidas.

Além disso, a maioria dos comitês apresenta uma organização voltada para ações emergenciais, e ao receberem a orientação para se organizarem em torno da questão da geração de emprego e renda, sentem-se fragilizados face ao desafio colocado.

As análises das experiências estudadas mostram que a mudança da ênfase da Ação da Cidadania, de ações de caráter mais emergencial para mais estrutural, é responsável pelo esvaziamento da Campanha que se verifica a partir de 1994, uma vez que:

“prejudicaram o andamento das poucas atividades que existiam e bloquearam a emergência de novos comitês” (Belém)

“como não existe articulação mais concreta dos comitês as ações não se realizam”
(Porto Alegre)

“as bandeiras impostas de cima para baixo provocam um corte e prejudicam a dinâmica da campanha” (Recife)

“foi um erro de estratégia decorrente da falta de discussão” (São Paulo).

A escolha do tema Democratização da Terra, em 1995, provocou no geral um desconcerto ainda maior nos comitês, que por sua vez já estavam bastante desmobilizados.

Essas afirmações contrastam com a retórica bastante apologética de alguns integrantes do Fórum da Cidadania, que afirmam que a Ação da Cidadania está viva *“molecularmente, subterraneamente, em milhares de empreendimentos pessoais e coletivos cotidianos que estão tecendo o estofado de um novo tipo de cidadania - baseada na solidariedade, na ajuda mútua, na cooperação e na parceria”* (A Ação da Cidadania está Viva, Augusto de Franco, Brasília, 6/11/95).

Deve-se ressaltar, no entanto, que a fragilidade demonstrada por alguns encaminhamentos realizados pela Campanha, a dificuldade de se obter resultados quantificáveis, as inúmeras ações atomizadas, além do cada vez mais discreto envolvimento de atores com forte presença social e marcada influência política, ao mesmo tempo que mostram a complexidade dessa experiência inovadora, registram também seu traço altamente vulnerável às mais distintas conjunturas, o que demanda que seja revista com vistas ao seu fortalecimento e continuidade.

b) Envolvimento dos Atores

O grande mérito da Campanha é ter trazido a questão da fome para a agenda nacional. Os candidatos a cargos do Executivo, em 1994, tiveram que incorporar, no seu discurso, propostas para atenuar o problema da fome. Um outro mérito da Campanha foi o de sensibilizar a sociedade civil para a formação de comitês e incentivar a criação de parcerias com os mais distintos atores, que se constituem de forma bastante variada. Desde o início da Campanha existe uma orientação, publicada nas cartilhas da Ação da Cidadania, para a formação de comitês como redes de afinidades que não precisam ser necessariamente de natureza política; a orientação é para que se aproveite uma rede de relações previamente existente para poder concretizar ações efetivas no menor prazo de tempo possível. O argumento que prevalece é o de que *“os cidadãos se fazem mais pelas ações do que pela organização”*.

Coerente com essa orientação, a ênfase recai na descentralização como forma de garantir a autonomia e a pluralidade dos atores na sua articulação com a diversidade das ações. No entanto, o que se observa é que, no geral, os atores envolvidos durante a fase mais ativa da Campanha -- que se estende até meados de 1994 -- concentram suas atividades na arrecadação e distribuição de alimentos. Não surpreende, portanto, quando por ocasião da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em Brasília entre 27 e 30 de julho de 1994, 37 dos mil delegados presentes são entrevistados, sendo que do total, 61% representavam associações de bairro, 11% sindicatos, 7% a Igreja, 4% ONGs, e 8% grupos de pessoas. Nem tampouco que as ações desenvolvidas pelos comitês estivessem concentradas na distribuição de alimentos (81%) e coleta de dinheiro (18%).

A recuperação dessas cinco experiências mostra, ainda, que existe um envolvimento bastante diferenciado destes atores, sendo que o perfil das ações das distintas instituições que dão suporte às diversas iniciativas -- agentes irradiadores -- mostra a complexidade dessa articulação.

Em Porto Alegre, Recife, Belém e Brasília, os comitês das estatais exercem um forte papel indutivo no processo de mobilização e articulação. Já o caso de São Paulo mostra que os comitês dos órgãos públicos desenvolvem ações localizadas, basicamente de caráter emergencial. Diferencia-se, neste caso, o comitê dos funcionários do BANESPA, que apresenta iniciativas de apoio à geração de emprego e renda, além das ações emergenciais.

Como não é de estranhar, o envolvimento dos atores vinculados às empresas públicas está diretamente relacionado à conjuntura político-institucional: a partir de meados de 1994, verifica-se uma queda no nível de atividade da maioria desses comitês, sendo que a partir do início de 1995 ela se acentua.

São Paulo mostra também uma dinâmica distinta no que diz respeito à importância da presença dos comitês de bairro nas comunidades carentes, revelando a importância do significado das práticas comunitárias que, na sua grande maioria, são emergenciais.

No entanto, os comitês de bairro, na sua grande maioria, apresentam o seguinte perfil: 1) uma estrutura de organização bastante frágil; 2) o predomínio da informalidade e consequente falta de registro das atividades desenvolvidas e do seu impacto; 3) uma ênfase nas ações emergenciais sem periodicidade; 4) uma dificuldade para formar novas lideranças; 5)

uma dificuldade de comunicação entre si para realizar atividades conjuntas. E em muitos casos o comitê é a simples extensão de um trabalho já existente, realizado por associação comunitária.

O papel dos agentes irradiadores também é muito semelhante nas cinco experiências, cabendo destacar o engajamento de algumas entidades empresariais em São Paulo, voltadas para a implementação de ações estruturais, uma vez que no geral se observa pouca presença do empresariado local.

Quanto à Coordenação, observa-se um significativo processo de esvaziamento do seu poder de mobilização e de articulação, o que remete às questões sobre sua representatividade, sua capacidade de manter a continuidade de um movimento muito estimulado pela sensibilização das pessoas, enfrentando ainda problemas decorrentes de um excessivo grau de descentralização.

Finalmente, com relação ao tema das parcerias, as experiências reconstituídas mostram a dificuldade de estabelecer relações entre os movimentos sociais, o empresariado e o Estado.

Mesmo naquelas experiências de parceria tidas como bem sucedidas, observa-se a presença de esforços para romper barreiras, inovar e buscar soluções que envolvam compromisso e responsabilidade sociais, tanto no caso do setor privado como do público. Neste caso em particular, cabe destacar, embora não tenha sido objeto específico desta análise, a presença e o papel dos governos municipais em ações de parceria com entidades civis, como atesta a experiência de Porto Alegre, e de outras esferas de governo no sentido de mobilizar esforços e articular iniciativas coletivas de combate à fome e de geração de emprego e renda⁵.

c) Dilemas da Descentralização

Desde seu início, a Campanha propõe uma ação descentralizada. O discurso é enfático no estímulo a iniciativas que associem a descentralização a um perfil de participação ampla e plural, propondo múltiplas interações e parcerias.

A descentralização, num primeiro momento, revelou-se positiva para a mobilização. De fato, a criação de comitês ocorre espontaneamente. Mas assim como se formam, também

⁵ Para uma primeira aproximação quantitativa do tema, ver *Os Governos Municipais na Ação da Cidadania*. Rio de Janeiro: Ibase, out. 1995.

desaparecem. No entanto, a descentralização vem acompanhada de um alto grau de informalidade na organização e na estrutura desses comitês; para os grupos que procuram ter um compromisso mais permanente com a redução da fome e da miséria, esse excesso de informalidade traz à tona ambigüidades que acabam por questionar os próprios rumos da Ação da Cidadania.

Dentre elas, o fato de o traço voluntário ser um componente essencial nas ações de caráter filantrópico e assistencial, e a Ação da Cidadania também se utilizar dessa estratégia, embora entendessem -- é necessário que se ressalte -- que esta não deve ser um fim em si mesma. O que propõe a Ação da Cidadania é a difícil tarefa de fazer conviver o voluntarismo (no geral assumido como assistencialismo) com o profissionalismo, e além disso, que este prevaleça sobre aquele.

A análise das cinco experiências aponta para um certo esgotamento desse modelo descentralizado, e para a necessidade de consolidar quadros profissionais e uma estrutura de apoio à Coordenação, para assim fortalecer a sua função de agente facilitador, com as características já apontadas, revertendo a tendência de perda de legitimidade da Coordenação junto aos comitês e aos agentes irradiadores.

d) Experiências Exemplares

A primeira pergunta que surge é por que falar de experiências exemplares e qual o critério para assim definí-las. Este tema permite desenvolver uma linha de argumentação em torno do desafio que significa consolidar iniciativas que representam a possibilidade de inovar a gestão da pobreza. Neste sentido, as experiências relatadas adquirem um significado particular como alternativas bem-sucedidas de resposta ao problema da exclusão social.

Elas também se configuram como exemplares pela capacidade revelada de articular atores diferenciados em iniciativas não convencionais de distribuição de alimentos, e sobretudo de geração de emprego e renda, sem requerer uma engenharia institucional complexa.

O seu caráter exemplar está também nas características das ações desenvolvidas, que têm como premissa enfrentar a exclusão social a partir do resgate da cidadania. Mas como no geral são iniciativas de pequeno porte, que exigem um enorme esforço da comunidade

envolvida e que dependem de doadores ou grupos de apoio para concretizar suas intenções, elas enfrentam o desafio da ameaça permanente à sua continuidade, o que significa conquistarem a legitimidade de suas iniciativas.

Na realidade, a pesquisa mostra que existe um número muito limitado de experiências que possam ser caracterizadas como “exemplares”, porque bem-sucedidas quanto à sua capacidade de mobilizar recursos humanos e materiais, de conscientização e de articulação, em particular com Agentes Irradiadores, gerando ações de parceria. Essas experiências, no geral de pequena escala, revelam, no entanto, sua importância na emergência não só de novas identidades sociais e de novos direitos, ao que associam a criação de estratégias diferenciadas para a garantia de fontes de rendimentos para esses grupos excluídos.

Assim, a publicização dessas “experiências exemplares” traduz-se num caminho necessário para viabilizar que tenham algum tipo de efeito multiplicador. A disseminação de seus resultados possibilita a multiplicação de esforços, sobretudo junto a setores empresariais potencialmente inclinados a assumir o apoio a propostas comunitárias inovadoras. Entretanto, elas também precisam entrar na agenda das discussões das políticas públicas, especialmente de nível municipal. Neste ponto em particular, o fato de elas emergirem da sociedade, não do Estado, traduz-se num fator de peso para a garantia da presença da sociedade nas fases de discussão, elaboração e implementação das políticas públicas de nível local, tornando possível a introdução de algumas dessas experiências inovadoras, gestadas no próprio seio da sociedade, mas que, por limitações de recursos, além de outros fatores, não puderam ser multiplicadas.

e) Alcances e Limites

A pesquisa mostra que a sociedade civil é capaz de propor alternativas que rompem com as práticas tradicionais da sociedade brasileira, em que pese o fato de as dificuldades para a consolidação de um tecido social mais solidário, e portanto potencialmente mais igualitário, serem enormes; entretanto, os resultados alcançados atestam a potencialidade deste processo, baseado em relações de parceria.

A sociedade brasileira mobilizou-se, principalmente em torno da doação de alimentos, por ser algo concreto e pelo seu apelo ético. O envolvimento da população, sobretudo na primeira fase, acaba surpreendendo até os mais céticos e renitentes, e o objetivo de sensibilizar a sociedade para a questão da fome e da miséria é atingido. As pessoas identificam-se com a

idéia de “realizar uma ação solidária”, participando em momentos específicos de atividades de arrecadação e distribuição de alimentos. Entretanto, é necessário que se atente para o fato de que isto não garante a continuidade da Ação da Cidadania, nem aí reside o seu caráter inovador.

O salto qualitativo para a inovação ocorrerá na medida em que não se restrinja a uma causa nem episódica, nem eleitoreira ou partidária, nem tampouco clientelista, mas permanente, envolvendo os mais variados segmentos sociais em propostas mais complexas, que levem a arranjos institucionais mais sólidos.

As experiências estudadas mostram a existência de uma base para fortalecer uma rede de solidariedade, que pode até aparentar certa fragilidade e dispersão nos seus alcances, mas que através de suas práticas e resultados demonstra avanços. Elas representam o desenvolvimento da criatividade e da solidariedade através de parcerias diversificadas, que por envolver apelos de justiça social acaba atraindo parceiros sem uma história pregressa de ação conjunta.

Neste sentido, a Ação da Cidadania apresenta aspectos muito positivos, dentre os quais se destacam a coragem e a capacidade de concretizar o discurso da cidadania, abandonando a retórica e aproximando-se, através das mais diferentes formas, dos setores excluídos de nossa sociedade.

Ela criou canais para que os cidadãos comuns, desvinculados de qualquer tipo de participação em organizações populares, comunitárias ou de outras características, possam manifestar sua solidariedade, trazendo para o cenário uma rede de solidariedade “invisível”, que repercute em atividades que agregam voluntários. Aí reside um dos maiores desafios que a Ação da Cidadania vem enfrentando: a dificuldade de consolidar práticas solidárias que extrapolem o universo das iniciativas comunitárias sustentadas por grupos com tradição de luta no campo democrático-popular, sem com isso negar a política.

A Ação da Cidadania revela-se, portanto, um marco na história política e social do país, em que pese sua repercussão ficar à mercê da grande imprensa, que divulga pouco o trabalho silencioso que vem sendo desenvolvido a partir dela. Com esta pesquisa, que procura compor uma radiografia mais próxima possível da realidade dessas experiências, espera-se contribuir para mostrar a importância das iniciativas provenientes de segmentos sociais e de cidadãos

compromissados com a justiça social, estabelecendo formas até então pouco convencionais de enfrentar o duro círculo vicioso da pobreza e da miséria.

A Ação da Cidadania não pretende ser apenas um conjunto de práticas emergenciais, embora reconheça sua inegável importância, mas consolidar e legitimar redes de solidariedade que possibilitem uma efetiva transformação na qualidade de vida da grande parcela da população, tão pouco presentes em nossa sociedade.

O desafio que está lançado, portanto, reside em como ampliar as parcerias e estimular o setor privado a participar dessa rede, sem o que se torna quase impossível dar continuidade às iniciativas em curso de geração de emprego e renda. Mas também consiste em reforçar a capacidade executiva das coordenações locais da Ação da Cidadania, criando condições para a consolidação de uma estrutura profissionalizada, composta por pessoas que exerçam efetivamente o papel de facilitadores, priorizando atividades de divulgação de informação, de troca de experiências e de identificação das possíveis formas de participação para que todos os cidadãos, ou grupos de cidadãos, interessados em colaborar possam fazê-lo.

Isso remete à necessidade de extravasar a Ação da Cidadania para fora do universo dos fóruns, comitês e entidades de parceria, ao mesmo tempo que é preciso reforçar o papel das instâncias articuladoras para garantir os recursos para o funcionamento de uma rede básica de apoio à Ação. Daí a importância do envolvimento dos governos locais reconhecendo essas experiências exemplares como passíveis de serem traduzidas em políticas públicas, que por essa via assumem um caráter inovador. Claro está que essas experiências exemplares não representam fórmulas mágicas; porém não deixam de ser soluções interessantes que apontam respostas, de pequena escala porém consistentes, não só para a distribuição de alimentos, mas sobretudo para os impasses que se apresentam nas medidas voltadas para a geração de emprego e renda.

A gravidade da situação social brasileira, e que tem se aprofundado no período mais recente, exige uma definição clara de metas e prioridades a serem perseguidas, e uma articulação mais sólida entre sociedade civil e Estado. Não resta dúvida de que as respostas que já vêm sendo dadas pelas iniciativas desenvolvidas no interior da Ação da Cidadania significam um passo decisivo nessa direção.

f) Algumas Sugestões

A partir dos resultados da reconstituição da Ação da Cidadania surgem elementos para formular algumas sugestões.

1. Com relação à Coordenação e sua capacidade de articular e exercer efetivamente a função de facilitador, parece essencial consolidar uma administração mais profissional. Isto não deve implicar perda de nenhum dos referenciais paradigmáticos -- autonomia, descentralização, transparência -- mas sim a possibilidade de um engajamento sistemático de recursos humanos qualificados e motivados para dinamizar e ampliar a repercussão das práticas dos comitês e notadamente das ações exemplares.

2. Necessidade de reforçar o papel articulador e aglutinador dos Fóruns Regionais. Este aspecto está diretamente relacionado com o anterior e traz à tona as dificuldades dos comitês estabelecerem um diálogo entre si.

O papel da Coordenação como indutor deste processo é essencial para garantir “esta engenharia institucional pautada pela informalidade”, mas que não pode prescindir de uma definição de responsabilidades e avaliação de resultados possíveis.

A fragilidade da ação dos Fóruns Regionais como articuladores dos comitês resulta de problemas que se originam nas dificuldades de organização da Coordenação, criando um círculo vicioso que se reflete na impossibilidade de responder às demandas e na conseqüente perda de legitimidade.

A demanda expressa pelos coordenadores de Fóruns Regionais é que estes “consigam atrair um maior número de comitês para poder ampliar a troca de experiências, expor suas dificuldades e obstáculos, propor caminhos alternativos e, enfim, formular uma proposta regional de atuação. Acreditamos que através de uma ação conjunta os comitês adquiririam maior força para atingir seus objetivos e poderiam se organizar melhor para realizá-los”.

3. Necessidade de ampliar as parcerias e buscar o apoio aos projetos de geração de emprego e renda pelas empresas privadas, que têm tido uma contribuição muito restrita.

Para tanto é importante superar a dualidade voluntário/profissional através de uma ênfase na formação e capacitação de membros dos comitês para desenvolver atividades de administração, *marketing* e planejamento estratégico.

4. Reforçar a capacidade de divulgação, através dos meios de comunicação, de eventos em escolas, universidades, entidades empresariais e filantrópicas, das “experiências exemplares” que obtiveram resultados concretos na redução da fome e da miséria.

5. Reforçar junto à opinião pública, através de uma divulgação continuada nos meios de comunicação de massa, a importância de projetos de geração de renda/emprego como alternativa da sociedade civil ao quadro de desemprego e pauperização.

6. Necessidade de envolver os jovens no espírito da Ação da Cidadania. Observa-se uma falta de interesse dos jovens pelos problemas dos excluídos. Apenas aqueles vinculados às comunidades religiosas têm maior engajamento.

7. Ainda é muito prematuro falar em parceria com o Programa Comunidade Solidária em virtude da insignificância das ações desenvolvidas. Entretanto, é fundamental reforçar o significado das “experiências exemplares” como alternativas potencialmente multiplicáveis; políticas públicas inovadoras baseadas em parcerias entre a comunidade, os setores da iniciativa privada e o poder público.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, DOCUMENTAIS E MATERIAL DE IMPRENSA

Giumbelli, Emerson. *Faces e dimensões da Campanha contra a Fome*. Rio de Janeiro: ISER, 1994.

IPEA. *Plano de combate à fome e à miséria*. Brasília, 1993.

Miranda, Napoleão. *O Comitê das Empresas Públicas na Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida*. Rio de Janeiro: ISER, 1994.

Peliano, Anna (coord.). *O Mapa da Fome. Subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Brasília: IPEA, 1993.

Peliano, Anna (coord.). *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria - 1993*. Brasília: IPEA, 1993.

Peliano, Anna (coord.). *Um balanço das ações do governo no combate à fome e à miséria - 1994*. Brasília: IPEA, 1993.

Jornais consultados:

Primeira e Última - Publicação quinzenal do Ibase, ISER e IDAC-Rio de Janeiro

Jornal da Cidadania - Publicação do Ibase/Rio de Janeiro

Fome de Quê? - Publicação da Coordenação Estadual de São Paulo