

SÉRIE ANTROPOLOGIA

388

**RELAÇÕES DE PARCERIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E
A QUESTÃO DA “POBREZA” NO BRASIL**

Carla Costa Teixeira

**Brasília
2005**

Relações de *parceria*, políticas públicas e a questão da “pobreza” no Brasil¹

Carla Costa Teixeira
Departamento de Antropologia
Universidade de Brasília

Este trabalho objetiva compreender as práticas discursivas que têm nas relações políticas de *parceria*, entre instâncias do Estado e organizações da sociedade civil, a palavra-chave. Para tanto, a *parceria* é analisada em duas situações etnográficas brasileiras, uma enraizada em relações de residência e a outra referida à política nacional, tomando como foco a forma como em ambos a “pobreza” foi re-equacionada e novos sujeitos políticos foram forjados, tanto nas camadas médias urbanas quanto no grande empresariado. Desta perspectiva, observou-se que o discurso da *parceria* remeteu no evento local considerado às noções de “solidariedade”, “comunidade”, “ajuda” e “doação”; enquanto em âmbito nacional trouxe os termos “contrato”, “licitação”, “investimento”, “desenvolvimento”, “rendimento” e “nação”, em complementaridade com outras ações governamentais que se situam no campo da dádiva.

PARCERIA EM SANTA MARIA (DF)

Em dezembro de 2001 um grupo de antropólogos² da Universidade de Brasília (UnB) iniciou uma pesquisa na cidade satélite de Santa Maria no Distrito Federal. A entrada no universo etnográfico deu-se por meio de contatos com funcionários da administração regional e, desde o início, a participação em *parcerias* colocou-se como necessária à realização da pesquisa³.

Nas visitas à sede da administração, observamos que um vasto conjunto de “projetos” e “programas”, que a administração estaria desenvolvendo ou pretendendo implementar, constava em desenhos e dizeres pintados nas paredes da edificação: “Alô Maria”, um serviço de ouvidoria na administração regional; “Íris do Saber”, reforço escolar para

¹ Este trabalho foi escrito para apresentação no 52 Congresso Internacional de Americanistas (Sevilha, julho de 2006).

² A equipe de pesquisa, sob minha coordenação, era composta por estudantes de graduação dos cursos de História e Ciências Sociais (Martiniano Neto, Mariana Pontes e Pedro Perna.), tendo como objetivo investigar as redes políticas locais. Além desta comunicação, esta pesquisa gerou o artigo *Pesquisadores, parceiros e mediadores políticos* (Teixeira 2004).

³ As regiões administrativas no Distrito Federal assemelham-se às prefeituras, mas são indicadas pelo governador e não possuem autonomia financeira. Dependem da liberação de verbas contingenciadas no orçamento do DF e da obtenção de recursos junto à iniciativa privada, entidades filantrópicas, organizações não-governamentais etc. Em Santa Maria esta situação é agravada pela pobreza da localidade que é uma das poucas classificadas como “favela” pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A denominação “cidade satélite” constitui-se em oposição ao “Plano Piloto”, região cuja centralidade política, econômico-financeira e sócio-cultural, levou a classificação das demais regiões como “satélites” – operando, também, como critério maior ou menor de distribuição social.

crianças carentes; “Adote e Transforme sua Quadra”, a ser implementado para construir calçadas, colocar endereços e revitalizar praças; “Natal da Comunidade”, organização de comemoração com a presença de um Papai Noel, atividades recreativas, distribuição de brinquedos e comida, apresentações de grupos locais etc. Todos estes projetos da administração seriam, majoritariamente, desenvolvidos em parceria com empresários e outras instituições locais. Estas imagens nas paredes revelaram-se, posteriormente, mais do que ícones dos projetos, indicadores de “soluções” político-administrativas locais; visto que, segundo a chefe de gabinete, frisando inúmeras vezes o termo parceria, esta forma de trabalhar seria conseqüência da escassez de recursos da região administrativa.

Desde o início os pesquisadores foram vistos como potenciais parceiros e, devido à proximidade das festividades natalinas, ingressaram em parcerias na organização de atividades recreativas para as crianças e doação de brinquedos a serem distribuídos nos eventos. Contudo durante uma destas comemorações natalinas, surgiu a possibilidade de uma parceria não eventual. Tratava-se do desenvolvimento de um estudo sobre a possível contaminação do lençol freático em conseqüência da carência de rede de esgoto em parte da cidade. Diante disto, foi contatado um professor da área de Recursos Hídricos e Saneamento do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da UnB que se interessou pelo problema e se dispôs a colaborar. A reunião que deveria definir os termos desta parceria de maior duração, veio a revelar a dimensão não instrumental dessas parcerias para a administração local e o conflito de significados até então opaco à percepção dos envolvidos.

Nesta ocasião, ficou explicitado o confronto entre duas concepções de interação política que sob a denominação comum de *parceria*, apareciam como sendo idênticas. A discussão agendada sobre esgotamento sanitário e meio ambiente foi preterida em prol da colocação, por parte dos representantes da administração, da necessidade de obterem doação de materiais para viabilizar o projeto de habitação popular “Adote uma família”. A alegação foi de que o problema de saneamento já estava sendo resolvido pela CAESB (Companhia de Água e Esgoto de Brasília) e que neste momento a parceria deveria ser outra. A relação entre parceria e doação deixou de ser contextual, como as parcerias no período natalino poderiam sugerir, revelando-se constitutiva deste tipo de interação da perspectiva dos funcionários políticos da administração local.

As relações de doação ou de favores na política podem ser interpretadas, e muitas vezes o são, sob classificações abrangentes de clientelismo, paternalismo ou outro tipo de conduta considerada corruptora⁴. Contudo, em Santa Maria o empenho destes políticos para a realização de parcerias freqüentemente visava a atrair setores de classes médias sob o argumento de necessitarem de ajuda para as suas realizações em uma “comunidade carente” como Santa Maria. Isto parece dificultar sua redução a trocas políticas nas quais a ajuda oferecida viria a ser cobrada, posteriormente, em benefícios políticos (lotes, cargos locais, votos etc). Estamos em um circuito de relações que parecem se processar sob o signo da dádiva, mas que se imbricam em redes políticas na medida em que um dos “parceiros” da relação é parte da burocracia do estado. São funcionários políticos que buscam suscitar a *generosidade* como meio de promoção de

⁴ Para os interessados nessa literatura sugiro duas coletâneas clássicas: Gellner, Ernest e John Waterbury (eds) 1977 e Schmidt, Steffen, Laura Guasti, Carl Landé James Scott (eds.) 1977. Dentre os estudos específicos sobre o Brasil, uma obra de referência é Leal 1948.

políticas públicas e, neste processo, os *eventos* revelaram-se muito mais eficazes do que programas ou projetos. Nesses casos, o caráter efêmero da parceria prescindiria de planejamento conjunto, atribuição de responsabilidades e, acima de tudo, negociação de interesses comuns a serem realizadas em médio prazo por ambas as partes. O sentido de “fazerem juntos” terminaria suplantado por um senso de justiça social de natureza imediata e, ao mesmo tempo, transcendente; algo muito semelhante à caridade na qual o tempo e o circuito das trocas é distendido a tal ponto que perde significado no plano dos sujeitos diretamente envolvidos, remetendo ao âmbito das recompensas incomensuráveis (Mauss 1974).

Assim, no embate que se deu a partir desta tentativa de definir uma parceria que exigiria um projeto conjunto, vimos, de um lado, os membros da administração regional destacando a dimensão moral da relação de parceria, esperando um engajamento no sentido forte da palavra com a “comunidade”. Para elas estava em jogo a solidariedade incondicional entre os que têm e os que não têm, não sendo tão relevante o que estava sendo doado, mas o próprio ato de doar. A chefe de gabinete referiu-se inúmeras vezes ao pesquisador que, do nosso grupo, se fazia mais presente em Santa Maria com exclamações: “Ele ama Santa Maria! Ele vai acabar mudando para cá”. Era uma clara valorização da afetividade no comprometimento que estava sendo construído nessa parceria, localizada por ela na presença assídua daquele pesquisador em especial.

De outro lado, os pesquisadores da UnB posicionaram-se como se estivessem desconfortáveis por avaliaram estarem sendo instrumentalizados e desrespeitados pelos freqüentes pedidos de doações pessoais que lhes eram feitas. O que buscavam era uma parceria contratual, em que ficasse de início claro quais os papéis de cada um dos termos da relação, comprometida com objetivos mais duradouros. Os pressupostos de exercício de cidadania que compartilhavam rejeitavam o estabelecimento de conexões de doação de “coisas” e de troca de favores. A solidariedade, embora presente, se colocava sob o signo da participação via pesquisa; entrar em outras parcerias foi visto como o mal necessário a sua realização. Esta postura focada no papel social de pesquisador/professor universitário foi de difícil negociação, sendo um dos nós geradores de desentendimentos. Para os interlocutores na administração não havia distinção entre nossa existência pessoal e nossa pertença institucional, sendo nossa insistência em separar estas dimensões e priorizar o papel institucional tomada como distanciamento e frieza.

Em outra reunião realizada na sede da região administrativa com a arquiteta encarregada dos projetos arquitetônicos do “Adote uma família”, foi confirmado que a parceria na concepção propriamente dita do projeto habitacional não estava em questão. O que foi sugerido, mais uma vez, foi uma colaboração pontual por meio da obtenção de informações técnicas que elas julgassem necessárias, tais como, por exemplo, o uso de materiais alternativos em construções populares. Diante da insatisfação com essa parceria tão desigual e de nossas alegações de que essa participação era muito pouco, ela retrucou: “Como pouco? Vocês vão estar ajudando esse tanto de gente! Achem pouco?”. Assim, ficou claro que, muito mais do que uma estratégia de obtenção de recursos, como enfatizavam os sujeitos políticos locais, buscava-se impor uma *definição cultural de como resolver os problemas sociais naquela localidade e qual o papel que cabia ao parceiro em questão*. Definição cultural esta que, definitivamente, não incluía os membros da Unb no planejamento das ações públicas; seu papel era contribuir para viabilizar os projetos definidos no âmbito da administração pública, mas, sobretudo,

incrementar, com sua presença, o poder simbólico dos políticos que estavam à frente da administração regional.

PARCEIROS EMPRESÁRIOS: PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA FOME ZERO

Em novembro de 2003, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei das Parcerias Público-Privadas para que fosse apreciado em regime de prioridade. Este projeto trouxe como objetivo maior estabelecer as “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Capítulo 1, Artigo 1º). Tratava-se, portanto, de um documento estruturado e escrito sob a lógica do direito contratualista: *objeto e aplicação da lei; conceito, princípios, objeto, regras específicas, remuneração, garantias do contrato; forma de contratação e execução: a licitação*. Não se lê em nenhuma passagem do texto referências às razões pelas quais está sendo proposto o projeto, sua linguagem apresenta as parcerias público-privadas somente pelo ângulo das condições de implementação jurídico-administrativa. Aborda as parcerias público-privadas como se fossem um instrumento ou mecanismo de desenvolvimento de políticas públicas em si mesmo, prescindindo de contextualização política ou moral. Contudo, a “questão social”, embora posta em segundo plano nos discursos, parece alicerçar a proposta de parcerias público-privadas do Governo Lula⁵. É em nome de liberar recursos para investimentos sociais e de promover o “espetáculo do crescimento” (gerando empregos e melhor distribuição de renda) que as iniciativas privadas, nacionais e estrangeiras, estão sendo convocadas a investir no país. Assim, o projeto de parcerias público-privadas pode ser interpretado como parte de uma estratégia de *recolocação da “pobreza”* que, mantida como o problema social na agenda do atual governo é, simultaneamente, transformada em *possibilidade de investimento econômico*. Não se trataria somente de melhorar condições de vida, mas de produzir novas pessoas morais: os *parceiros empresariais*.

Contudo, que tipo de parceiro empresarial estaria sendo forjado? Nas parcerias público-privadas os empresários são incitados a investir para o desenvolvimento do país para terem *retorno econômico-financeiro*:

“Quem tiver medo vai perder dinheiro por não investir no Brasil” (Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, declaração quando do anúncio de medidas governamentais para incentivar o crescimento da economia transcrita no *Correio Braziliense*, quarta-feira 12/3/2004).

Aqui não estamos mais no campo semântico da solidariedade ou da participação, mas sim da lucratividade e do mercado. A linguagem, como objeto e sujeito político, é organizada em torno da busca por apoio privado para atividades econômicas públicas,

⁵ A eleição de Luís Inácio Lula da Silva (2002/2004) do Partido dos Trabalhadores à presidência da república teve forte impacto político por ter sido a primeira liderança operária a chegar a este cargo. Hoje passa por turbulências devido às denúncias de corrupção envolvendo seu governo e que estão em investigação no Congresso Nacional, mas a imagem do presidente continua dotada de positividade e estima nas pesquisas de opinião.

sob a égide da possibilidade de conjugação de interesses das administrações públicas (federais, estaduais e municipais) e dos diferentes agentes econômicos privados. As dificuldades financeiras e organizacionais do Estado para executar diretamente os empreendimentos de infra-estrutura – malhas rodoviária e ferroviária, instalações portuárias, hidroelétricas etc. - é reinterpretada como parceria “estratégica”, ou seja, um tipo de relação na qual ambos os envolvidos teriam a ganhar com a cooperação. Diferente do “Programa Fome Zero”, como veremos a seguir, nas Parcerias Público-Privadas não está em jogo a adesão dos empresários a uma política pública, mas, sim, a *tradução da carência (do Estado e da sociedade civil) em recurso político para atração dos agentes de mercado.*

No “Programa Fome Zero” verifica-se, praticamente, uma inversão, pois os empresários são considerados membros da sociedade civil e, a partir desta localização, adquirem sua especificidade como agentes do mercado. São parceiros, fundamentalmente, na atuação social direta, tanto através de doação (de recursos monetários, de alimentos ou outros gêneros) quanto por adesão a projetos sociais (“Primeiro Emprego” ou “Microcrédito”) ou fornecimento gratuito de serviços (transporte, número telefônico ou conta bancária para arrecadação de doações etc.). O “Fome Zero” é assim definido oficialmente:

(...) é uma política pública que visa à erradicação da fome e da exclusão social. É uma política porque expressa a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional, e não como uma fatalidade individual. *É uma política pública porque, além do Estado, envolve toda a sociedade.* Quando o presidente Lula disse que a missão de sua vida estaria cumprida, se ao final de seu mandato cada brasileiro tivesse acesso a três refeições diárias, ele não estava fazendo uma promessa, mas lançando claramente um desafio e estabelecendo a linha mestra de um ousado *projeto de Nação*. (www.mds.gov.br, consultado em 16/02/2006; grifos meus)

Esse “projeto de Nação” sustenta-se discursivamente, por um lado, no rompimento da dicotomia entre política social e política econômica, tendo como idéia-força o lema de “incluir para crescer”. Tratar-se-ia, em linhas gerais, de gerar um “desenvolvimento sustentável através da melhoria das condições de vida da população, por meio de: incentivo à oferta de mais empregos, apoio à agricultura familiar, subsídio às famílias carentes etc. Desta forma, seria possível atuar “na redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira e na recomposição das finanças públicas” (idem).

Se nas Parcerias Público-Privadas o ganho social localiza-se no pano de fundo, aqui esta posição é ocupada pela lucratividade. Não só o tipo de investimento é diferente, mas a relação entre meios e fins também o é. Aqui não há mais a possibilidade de retorno econômico-financeiro imediato, pois as trocas seriam ampliadas e somente podem fazer sentido para aqueles que se engajem no projeto político que postula a erradicação da pobreza como condição para o desenvolvimento econômico do país.

Postulado como “o ambiente mobilizador e o eixo condutor de programas e ações em cinco grandes áreas: segurança alimentar e nutricional, renda de cidadania, programas

complementares estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã” (idem), o Fome Zero propõe uma estrutura organizacional singular⁶:

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – coordenação;
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)⁷ - órgão colegiado responsável pelas diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal. Ele tem caráter consultivo e assessoria o presidente da República, além de participar do mutirão de combate à fome.
- Conselho Operativo do Fome Zero (COPO)⁸ - centro de recepção e de distribuição de donativos.
- Programa de Ação Todos pela Fome (PRATO) – formado por grupos de voluntários, organizados por local de trabalho, bairro, igreja, escola, clube ou empresa, que são considerados os braços operativos do Fome Zero. Eles organizam coletas e doações e, com a coordenação e orientação dos COPOs, encaminham a ajuda para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias.
- Agentes de Segurança Alimentar (SAL) - são agentes comunitários de saúde que acompanham as condições de saúde e de nutrição das famílias carentes.
- Equipe de capacitação para a educação cidadã (TALHER) - equipe que prepara monitores que por sua vez capacitam quem participa e trabalha nos COPOs, PRATOs ou atua como SAL.

Embora oficial, a efetividade e o ritmo diferenciado de cada uma das instâncias na execução deste programa está por ser investigada. Não somente por tratar-se de uma política recente (remonta ao ano de 2002), mas, sobretudo, porque pressupõe a difícil articulação entre estruturas burocráticas permanentes (coordenação ministerial, CONSEA e agentes municipais de saúde) e trabalho voluntário, tanto de grupos organizados (empresas e entidades civis) quanto de indivíduos. Se não tenho condições de neste momento empreender tal análise, buscarei por meio da recuperação da história do Fome Zero contribuir para o entendimento da própria gramaticalidade da proposta, do vocabulário e da organicidade apresentadas acima.

O início da década de 90 foi marcado por acontecimentos políticos de grande repercussão no Brasil: (i) o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo (1992) e (ii) a cassação e a renúncia de vários deputados federais em decorrência da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para apurar irregularidades na

⁶ Estas informações foram retiradas de www.mds.gov.br, consultado em 16/02/2006 e encontram-se dentro do *link* “mobilização”.

⁷ O CONSEA é composto por representantes da sociedade civil organizada e personalidades (2/3 dos membros) e representantes do governo federal (1/3). Ao todo, são 62 participantes: 38 representantes da sociedade civil organizada; 11 observadores e 13 ministros de Estado. Cada Estado e município devem ter também o seu CONSEA a ser composto na mesma preparação.

⁸ Formado por representantes da sociedade civil e do poder público, cabe a ele credenciar as entidades e as famílias que serão beneficiadas; estabelecendo “parcerias” com instituições, empresas privadas e voluntários.

produção do Orçamento da União (1993/94). Tais acontecimentos foram propiciados e propiciaram a mobilização de personalidades e entidades da sociedade civil pela ética na política. A questão da fome no cenário político brasileiro ganharia nova dimensão em meio a este processo, quando foi organizado o que viria a ser conhecida como “Campanha contra a Fome”. Esta Campanha foi, de acordo como Landim (1998), inicialmente composta pela Ação da Cidadania e pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), ambos criados no ano de 1993⁹. A primeira remete à mobilização social e às parcerias entre Estado e sociedade civil, enquanto a segunda insere-se dentro da estrutura do Estado.

Neste movimento a questão da *pobreza* seria transformada em um *desafio ético*, sendo entendida como incompatível com a dignidade de uma nação que se afirma democrática. A pobreza foi posta então como um problema de todos os cidadãos e não apenas dos profissionais da política¹⁰. Vários foram os eventos promovidos por personalidades dos mundos artístico, esportivo e político, ainda em 1993, para promover atividades de combate à fome: “Pedalando contra a fome”, “Show pela vida”, “Semana da arte contra a fome” etc. Nestas atividades, se arrecadava alimentos, mas, principalmente, buscava-se consolidar a pobreza e a miséria como prioridades na agenda política e na vida de todos os brasileiros. Havia o incentivo a que grupos e indivíduos se organizassem por local de moradia, de trabalho, religião ou qualquer outra afinidade para arrecadarem doações, sob o lema de que “a fome não pode esperar”. Assim, o ano de 1993 culminou com a campanha “Natal sem Fome” que recolheu 580 toneladas de alimento a serem distribuídas nas diferentes regiões do país, repetindo-se anualmente deste então.

O “Fome Zero” é um programa tributário desse processo¹¹, como se pode ver por sua definição como “ambiente mobilizador”, trazendo para o âmbito da administração pública a proposta de constituir parcerias com setores do empresariado e com entidades não governamentais. Contudo, estas parcerias não se estruturam sob o signo do contrato, mas da solidariedade. Talvez o desafio maior nesta abordagem da *pobreza* seja, por um lado, a construção de relações duradouras de solidariedade sob bases não pessoais e, por outro, a conversão destas relações para além das ações assistencialistas que não logram interromper o ciclo de perpetuação das desigualdades sociais. Neste sentido, o “Fome Zero” tem no “Bolsa Família” o seu principal programa no âmbito do governo, pois neste o subsídio às famílias carentes (aquelas que recebem até R\$ 100,00 - cem reais - por pessoa)¹² tem, como contrapartida, o compromisso da família manter as crianças na escola, sua vacinação atualizada, assim como o acompanhamento de seu desenvolvimento e, no caso de haver gestantes, à família é exigido fazer o pré-natal. As dificuldades de se implementar um programa deste tipo e de empreender uma fiscalização eficiente são excepcionais, mas, pelo menos até agora, não têm minado a legitimidade da proposta, que parece, ao contrário, ter revitalizado a representação do papel do Estado na resolução das desigualdades sociais¹³.

⁹ Este conselho existiu apenas durante o mandato do presidente Itamar Franco (1992/1994), sendo retomado posteriormente no mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002/2006).

¹⁰ Para uma abordagem dos significados da “pobreza” na história brasileira, em especial, no pensamento social brasileiro consultar Sprandel 2005.

¹¹ Para a compreensão deste processo e, inclusive, da participação de Lula, ver Landim 1998.

¹² Ao câmbio de hoje (20/02/2006) a relação entre o real e o dólar americano é de R\$ 2,12 para US\$ 1.00.

¹³ Para uma análise sociológica das relações entre política, desigualdade social e desenvolvimento econômico no Brasil ver Reis 1998.

Assim, a solidariedade e a dádiva não estão circunscritas aos espaços considerados “comunitários” no Brasil; tampouco a lógica contratual restringe-se às esferas institucionais ou às relações econômicas. A legitimidade do apelo a um pacto nacional para o combate à fome e à miséria tem logrado mobilizar dirigentes burocráticos, políticos profissionais e amplos setores da sociedade brasileira. Na concretização desta proposta com forte sentido humanitário e universalista, novos desenhos organizacionais e de financiamento vêm sendo implementados em múltiplas instâncias das relações políticas locais, nacionais e internacionais. Em que pese a maior ou menor pertinência das acusações de, por um lado, clientelismo e populismo e, por outro, neoliberalismo e “privatismo”, as parcerias parecem trazer uma novidade nas relações entre agentes políticos, econômicos e sociais. Tratar-se-ia de um tipo de cidadania tecida simultaneamente, sob os princípios da democracia política e sócio-econômica, com os fios da pertença nacional e da dominação burocrática, das agências públicas e privadas, dos princípios do lucro e da doação, do sentido de urgência da assistência social e de permanência da expansão de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem do discurso político, falado e escrito, pode revelar relações de poder em termos de governabilidade, formação de mapas sociais e de novos sujeitos, proposição de modelos de sociedade moral e reconfiguração de idéias, valores e práticas culturais. As práticas discursivas que têm nas *parcerias* a palavra-chave permitiram, nos três casos aqui abordados, averiguar os usos, sentidos e novos termos que lhe são associados em processos distintos de formulação de discursos e práticas. Assim, por meio dessa estratégia de investigação, as dicotomias entre políticas local e nacional pareceram diluir-se nas conexões etnográficas respeitadas pela não segmentação de mundos organizacionais.

No caso de Santa Maria, vimos o discurso da *parceria* remeter às noções de “solidariedade”, “comunidade”, “ajuda” e “doação”, tendo-se esgarçado quando trazida para o nicho do contrato e da temporalidade alongada. Já o projeto de lei do governo federal sobre parcerias público-privadas trouxe os termos “contrato”, “licitação”, “investimento”, “desenvolvimento” e “rendimento”, em complementaridade com outras ações governamentais, com destaque para o “Programa Fome Zero”, que se situam no campo da nação, da doação e da solidariedade. Principalmente, ambos re-equacionaram a “pobreza” nos cenários micro e macro político e buscaram, por caminhos diversificados, forjar novos sujeitos políticos, tanto nas camadas médias urbanas quanto no grande empresariado.

Assim, nas parcerias aqui abordadas, a compreensão dos múltiplos sentidos atribuídos à *pobreza* longe de constituir um paradoxo - no qual lucratividade e dádiva, solidariedade e mercado, governo e não governo, estrutura e movimento concorrerem entre si - permite delinear linhas de oposição complementar, cujo dinamismo e possibilidades de composição encontram-se enraizados em alguns elementos centrais: (i) o maior ou menor sucesso da institucionalização de um projeto de nação em torno da incompatibilidade entre pobreza e ética democrática; (ii) o potencial de articulação entre

redes políticas, redes econômicas e as redes sociais do chamado terceiro setor na fabricação das parcerias em torno da questão da pobreza; (iii) a concretização tanto da eficácia da delegação da função pública a setores privados quanto da lucratividade dos investimentos propiciados pelas carências da administração pública e da sociedade; e, por fim, (iv) a efetividade da transformação de “campanhas” e “programas” em políticas públicas permanentes, cuja eficácia alie engenharia institucional e poder simbólico.

Desta perspectiva, o Estado (governo e administração pública) na construção de suas interfaces de *parcerias* tem, por um lado, ao transferir atribuições administrativas e de execução de políticas públicas e, por outro, trazendo para si a responsabilidade por criar políticas públicas que mobilizem a generosidade da sociedade (indivíduos, empresas e entidades da sociedade civil), engendrando indagações antes talvez menos candentes e que vêm revigorando nossa agenda. Dentre essas questões destaco a importância da reflexão sobre os modelos de cidadania propostos por estes novos instrumentos e símbolos, tanto em termos normativos quanto de constituição de subjetividades; e o adensamento das políticas públicas, dos efeitos de dominação nos diferentes espaços e tempos da vida cotidiana.

As parcerias constituídas a partir dos novos sentidos atribuídos à pobreza, que não se coloca mais nos mesmos termos das políticas de bem estar social, sugerem dois processos que são fundamentais tanto à compreensão das noções de cidadania quanto de política pública em curso. Refiro-me, por um lado, às novas relações entre comunidade e associação política e, por outro, a uma certa estatização da vida política.

Nos termos weberianos a relação comunitária repousa no *sentimento de pertencer* ao mesmo grupo e a relação associativa num ajuste ou *acordo de interesses*; sendo as comunidades políticas aquelas que têm na “seriedade da morte que o indivíduo, eventualmente, deve enfrentar, no interesse da comunidade” (Weber 1999:24) o seu *pathos* específico e as associações políticas as que têm o seu meio de dominação na legitimidade do uso da coação física (Weber 1994:34). Se considerarmos que estas são construções analíticas que não pretendem ter expressão nas formações concretas - sendo, em verdade, instrumentos do pensar construídos a partir de processos históricos particulares - o desafio que se coloca é compreender qual a conexão de sentido entre (i) a prova final e expressão apaixonada de sofrimento (*pathos*) e (ii) a coação física singular às *parcerias* - e não uma comparação entre conceitos e fatos etnográficos na qual à teoria seja atribuído qualquer qualidade modelar ou pretensão de validação.

Nas parcerias que atuam sob o signo da dádiva, como no caso de Santa Maria e do Programa Fome Zero, a possibilidade da morte não se coloca nos mesmos termos das situações de guerra e luta que inspiraram, em grande parte, as reflexões weberianas. É preciso operar um deslocamento no qual a morte passa a ser mediada pela noção de sacrifício que toda doação comporta (Mauss 1974), não se constituindo mais na destruição da própria vida ou da liberdade, mas, sim, da dignidade humana. Tal mediação é possibilitada pela vigência que o combate à fome e à miséria demonstram possuir, pelo prestígio que lhe é atribuído como valor último, enfim, pelo sentido de dever moral absoluto que parece evocar. Contudo a dimensão associativa não está ausente destas relações (quer enquanto acordo de interesses, quer pela possibilidade de coação), apenas sua explicitação não pode ser realizada, pois, caso contrário, o compromisso de pertença se amesquincharia revelando sua contra face interessada. Nisso reside a possibilidade de coação específica desse tipo de ação política: busca-se

influenciar na governabilidade das relações entre os membros do grupo por meio da exacerbação da responsabilidade pessoal pelo destino coletivo aos que, no caso, se recusam a ser parceiro. Tratar-se-ia de um “companheiro solidário” weberiano às avessas, já que não se imputa a todos responder pela ação de um dos membros, mas, sim, cobra-se de um responder pela impossibilidade de todos usufruírem o que seria propiciado caso agisse nos termos postulados. A coação física que distingue o Estado expressa aqui, por meio da individualização radical da fabricação da solidariedade, sua necessária dimensão moral, sem a qual não lograria adquirir legitimidade.

Tal relação entre sociedade e Estado, entre comunidade e dominação aponta fortemente para uma busca de enraizamento das forças burocráticas no dia a dia, podendo transformar a cidadania de uma identidade politizada em *identidade burocratizada*. Refiro-me, em especial, à tentativa de o Fome Zero atuar como mobilizador das ações voluntárias da sociedade, ou seja, de um programa de governo ser o seu eixo articulador. Neste sentido é que proponho pensar a relação de parceria que conjuga doação e máquina administrativa como uma forma de estatização da vida política, de englobamento da produção de solidariedade nacional pelos aparelhos do Estado. Um englobamento que, diferente dos processos autoritários da história recente brasileira, adquiriu legitimidade democrática nos últimos 10 anos. A referida Campanha de Combate à Fome deflagrada no início dos anos 90 permitiu a criação de um campo de significação comum para práticas políticas e sociais até então tributária de tradições distintas e, muitas vezes, antagônicas. A articulação entre administração pública e o chamado *terceiro setor* traz o centro da reflexão as possibilidades de colaboração entre segmentos – classificados em torno da combinação entre os critérios de público ou privado, lucro ou não-lucro – que comportam uma diversidade de iniciativas, tais como: filantropia empresarial; contratos entre organizações não-governamentais e instâncias governamentais; participações de lideranças sociais diversas (religiosas, sindicais, empresariais, partidárias, de bairro etc.) em campanhas de cidadania¹⁴; bem como ações dos agentes de mercado que transcendam colaborações pontuais e se coloquem enquanto articulação entre ética empresarial e modelo de desenvolvimento. Neste processo ações, até então classificadas negativamente sob a rubrica do assistencialismo, clientelismo ou neoliberalismo, puderam ser re-significadas sob o argumento de que a fome não pode esperar. Haveria que se agir imediatamente, tanto quanto por meio de políticas públicas de médio e longo prazo; acionando as organizações políticas clássicas como, por exemplo, partidos políticos, associações comunitárias ou de classe, mas, principalmente, criando mecanismos de transformação entre elas. No Brasil, tais mecanismos vêm se constituindo historicamente por meio das *parcerias* vigentes sob o simbolismo do combate à pobreza.

¹⁴ Cf Fernandes 1994.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernandes, Rubens César. 1994. *Público Porém Privado. O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Gellner, Ernest e John Waterbury (eds) 1977 *Friends, Followers, and Factions: Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.

Landim Leilah (org.). 1998. *Ações em Sociedade*. Rio de Janeiro: Iser/Nau Editora.

Leal, Vitor Nunes. 1948. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Revista Forense.

Mauss, Marcel. 1974. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: EPU/EDUSP

Reis, Elisa Pereira. 1998. *Processos e Escolhas*. Rio de Janeiro: Contra Capa.

Schmidt, Steffen, Laura Guasti, Carl Landé James Scott (eds.) 1977. *Patrons and Clients Mediterranean Societies*. London: Duckworkth.

Sprandel, Márcia Anita. *A Pobreza no Paraíso Tropical*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Teixeira, Carla C. 2004. “Pesquisadores, parceiros e mediadores políticos”. *Anuário Antropológico 2002/2003*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Weber, Max. *Economia e Sociedade Vol.I*. 1994. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____. *Economia e Sociedade Vol.II*. 1999. Brasília: Editora Universidade de Brasília.