

MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA

O mundo da participação

José Sergio Leite Lopes
e Beatriz Heredia
Organizadores



MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA

O mundo da participação



MOVIMENTOS SOCIAIS E ESFERA PÚBLICA

José Sérgio Leite Lopes
Beatriz Maria Alasia de Heredia
Adriana Vianna
André Dumans Guedes
Anelise Gutterres
Dulce Pandolfi
Eduardo Ângelo da Silva
Iara Ferraz
Indira Nahomi Viana Caballero
John Comerford
José Carlos Matos Pereira
José Ricardo Ramalho
Luciana Schleder Almeida
Marcelo Moura Mello
Marina Cordeiro
Moacir Palmeira
Paulo Terra
Regina Novaes
Rosilene Alvim
Sílvia Aguião
Sonia Maria Giacomini
Wecisley Ribeiro do Espírito Santo

O mundo da participação:
burocracias, confrontos,
aprendizados inesperados



COLÉGIO BRASILEIRO DE
ALTOS ESTUDOS

FÓRUM DE
CIÊNCIA E
CULTURA
U F R J

Secretaria-Geral da
Presidência da República

Rio de Janeiro
2014

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Presidenta Dilma Rousseff

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Ministro Gilberto Carvalho

SECRETARIA-EXECUTIVA DA SG/PR
Diogo de Sant'Ana

SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL
Paulo Roberto Martins Maldos

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO POPULAR E
MOBILIZAÇÃO SOCIAL
Vera Lúcia Lourido Barreto

COORDENAÇÃO-GERAL
Selvino Heck

COORDENADOR DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
Willian Silva Bonfim

EQUIPE DA SG/PR DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO
Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca
Elisa Guaraná de Castro
Enaile do Espírito Santo Iadanza
Fábio Kobol Fornazari
Hebert Borges Paes de Barros
Iracema Ferreira de Moura
José Claudenor Vermohlen
Marcel Franco de Araújo Farah
Selvino Heck
Willian Silva Bonfim

Colaboração

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Roberto Pires

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Reitor Carlos Antônio Levi da Conceição

FÓRUM DE CIÊNCIA E CULTURA
Coordenador Carlos Bernardo Vainer

COLÉGIO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS
Diretor José Sergio Leite Lopes

COORDENAÇÃO DO PROJETO
José Sergio Leite Lopes
Beatriz Maria Alasia de Heredia

SECRETARIA EXECUTIVA
Míriam Starosky

PESQUISADORES DO PROJETO
Adriana Vianna
André Dumans Guedes
Anelise Gutterres
Dulce Pandolfi
Eduardo Ângelo da Silva
Iara Ferraz
Indira Nahomi Viana Cabballero
John Comerford
José Carlos Matos Pereira
José Ricardo Ramalho
Luciana Schleder Almeida
Marcelo Moura Mello
Marina Cordeiro
Moacir Palmeira
Paulo Terra
Regina Novaes
Rosilene Alvim
Silvia Aguião
Sonia Maria Giacomini
Wecisley Ribeiro do Espírito Santo



M935 Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação : burocracias, confrontos, aprendizados inesperados / José Sergio Leite Lopes e Beatriz Maria Alasia de Heredia, organizadores. – Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
308 p. : il. : 21 x 29,7 cm.

ISBN: 978-85-7108-394-3

1. Movimentos sociais - Brasil. 2. Estado. 3. Participação social – Brasil. 4. Conflito social – Brasil.
I. Lopes, José Sergio Leite. II. Heredia, Beatriz Maria Alasia de. III. Colégio Brasileiro de Altos Estudos.
IV. Título.

CDD: 303.4840981

SUMÁRIO

01. Prefácio	07
<i>Ministro Gilberto Carvalho</i>	
01. Apresentação e agradecimentos	09
<i>José Sergio Leite Lopes</i>	
02. Introdução	19
<i>José Sergio Leite Lopes e Beatriz Maria Alasia de Heredia</i>	
03. O MOVIMENTO SINDICAL URBANO NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO	41
<i>José Ricardo Ramalho, Marina Cordeiro e Eduardo Ângelo da Silva</i>	
04. O MUNDO DA PARTICIPAÇÃO E OS MOVIMENTOS RURAIS:	67
ENTRE MOBILIZAÇÕES, ESPAÇOS DE INTERLOCUÇÃO E GABINETES	
<i>John Comerford, Luciana Schleder Almeida e Moacir Palmeira</i>	
05. CONFLITOS, VISIBILIDADES E TERRITÓRIOS. A PARTICIPAÇÃO	89
SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	
<i>André Dumans Guedes, José Carlos Matos Pereira e Marcelo Moura Mello</i>	
06. MOVIMENTOS INDÍGENAS: LUTA POR DIREITOS AMEAÇADOS	121
<i>Iara Ferraz e Indira Nahomi Viana Cabbalero</i>	
07. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E ESFERA PÚBLICA:	157
QUESTÕES PARA O DEBATE	
<i>Dulce Pandolfi e Wecisley Ribeiro do Espírito Santo</i>	
08. PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTO NEGRO: OS DESAFIOS DO	187
“RACISMO INSTITUCIONAL”	
<i>Sonia Maria Giacomini e Paulo Terra</i>	
09. PERCURSOS, TENSÕES E POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO DE	211
MOVIMENTOS DE MULHERES E FEMINISTA NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	
<i>Anelise Gutterres, Adriana Vianna e Silvia Aguião</i>	
10. LIMITES, ESPAÇOS E ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO DO	237
MOVIMENTO LGBT NAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	
<i>Silvia Aguião, Adriana Vianna e Anelise Gutterres</i>	
11. MOVIMENTOS, REDES E NOVOS COLETIVOS JUVENIS	269
Um estudo sobre pertencimentos, demandas e políticas públicas de juventude	
<i>Regina Novaes e Rosilene Alvim</i>	
12. Sobre os autores	303

PREFÁCIO

As transformações recentes no Brasil, na América Latina e no mundo demandam permanentes revisões e atualização dos estudos sobre movimentos sociais e sociedade civil. A emergência de novos sujeitos e cenários políticos mudou sensivelmente o espaço social tal como ele estava desenhado na segunda metade do século XX.


Foi essa percepção que levou a Secretaria-Geral da Presidência da República a assumir em seu planejamento estratégico, em 2012, como uma de suas prioridades, a *“qualificação e a ampliação da participação social por meio de estudos, pesquisas e formação”*. Esta prioridade materializou-se, entre outras ações, em diversos estudos sobre a dinâmica dos movimentos sociais na sua relação com as políticas públicas.

Em fevereiro do mesmo ano, o magnífico reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Carlos Levi, apresentou a proposta de um Centro de Memória dos Movimentos Sociais Brasileiros e da criação de uma Universidade Cidadã. Desde então, formou-se profícua parceria de cooperação técnica e científica que resultou, entre outros produtos, no desenvolvimento da pesquisa: *“Movimentos Sociais e Esfera Pública – impactos e desafios da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas governamentais”*, coordenada pelo Colégio Brasileiro de Altos Estudos/UFRJ.

Trata-se de um amplo e importante estudo que atualiza o quadro sobre os movimentos sociais brasileiros, como também seus diferentes itinerários e repertórios que utilizam para pautar suas agendas na esfera pública e na sua relação com o Estado brasileiro. A pesquisa buscou, ainda que não exaustivamente, contribuir para o mapeamento atual da sociedade civil organizada e explicitar os múltiplos tipos de ações coletivas e de identidades de sujeitos e de demandas por direitos e políticas na sua relação com o campo político do Estado.

Além de colaborar para a tarefa de compreender os movimentos sociais, a pesquisa cumpre um importante papel de recolocar o tema no centro dos debates no âmbito da pesquisa brasileira e também no conjunto de avaliações sobre as instâncias de participação, reforçadas pela Constituição Cidadã de 1988. A participação social torna o Estado brasileiro mais poroso às demandas legítimas da sociedade brasileira e qualifica o processo de construção, implementação e controle social das políticas públicas. Essa convicção persegue a Secretaria-Geral da Presidência na criação de novas bases da relação Estado-sociedade e na sua missão de fomentar a participação social como método de governo, aprimorando a jovem democracia brasileira.

Gilberto Carvalho
Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República



APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

José Sergio Leite Lopes
e Beatriz Maria Alasia de Heredia

Este livro é fruto de um projeto de colaboração entre a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que surgiu do encontro do reitor da UFRJ, Carlos Levi, e do Coordenador do Fórum de Ciência e Cultura (FCC) da UFRJ, Carlos Vainer, com gestores da Secretaria. Havia uma demanda, por parte da SG/PR, de uma pesquisa acadêmica sobre os movimentos sociais contemporâneos no Brasil. O Colégio Brasileiro de Altos Estudos - CBAE, como centro integrante do FCC, foi designado para a missão de reunir uma equipe de pesquisadores compatível com o tamanho do desafio proposto. De fato, mesmo com muitos limites na cobertura de pesquisa de movimentos sociais e seu lugar de participação na esfera pública, foram estudados, ao final, nove eixos de pesquisa: movimento sindical urbano, movimento urbano por moradia, movimento de trabalhadores rurais, movimento indígena, movimento de povos e comunidades tradicionais, movimento negro, movimento de mulheres e feminista, movimento LGBT e movimento de juventude.

Desde o início, foi feito um acordo entre a SG/PR e os pesquisadores para que o projeto fosse acompanhado por uma comissão de gestores voltada para essa finalidade específica e, além disso, para que fossem realizadas oficinas e seminários periódicos, em que a apresentação de resultados parciais seria feita para os gestores e representantes de movimentos sociais convidados para colaborar, debatendo e trazendo informações, análises, críticas e sugestões. Foi definida ainda a realização de um seminário final em que pudesse ser feita a devolução da pesquisa aos representantes dos movimentos estudados, após toda a colaboração e debate com os movimentos no decorrer da pesquisa, o que contribui para a pertinência dos resultados do projeto.

Quatro meses após o efetivo início da primeira etapa do projeto, na qual fizemos um levantamento bibliográfico (através de palavras-chave temáticas e outros critérios de recorte) e as diferentes equipes estudiosas dos movimentos especializados desenvolveram seus pré-projetos, foi realizada uma oficina (últimos dias de abril de 2013). Tal oficina contou, como previsto, com a colaboração de gestores da SG/PR (e IPEA) e de representantes de movimentos sociais nos debates de retroalimentação do projeto. A SG/PR indicou os segmentos dos movimentos sociais a serem estudados (que se transformaram em eixos da pesquisa), respaldada por sua presença significativa na experiência de mediação de conflitos e de recepção de demandas da sociedade civil ao Estado. Pela capacidade de reunião de pesquisadores especialistas, por parte dos coordenadores do projeto, foram elaborados pré-projetos para as diferentes linhas (ou eixos) da pesquisa, correspondendo aos nove movimentos sociais e a um eixo de contextualização histórica. Da discussão desses pré-projetos, resultaram recomendações, que foram incorporadas conforme as possibilidades das nossas interpretações. Um exemplo foi a recomendação de privilegiar a contemporaneidade, isto é, os anos 2000 em diante. Outro foi a recomendação de corrigir o foco de alguns dos pré-projetos, incorporando os grupos significativos em relação aos respectivos movimentos, não se baseando apenas em algum grupo lateral, por mais revelador que este fosse (por exemplo, um estudo sobre as mães de jovens vítimas de repressões policiais figurava no eixo de movimento de mulheres: por mais interessante

que fosse (e é), deixaria lacunas quanto ao estudo dos movimentos reconhecidos como centrais pelos membros do movimento em questão).

Os pré-projetos dos pesquisadores, apresentados na referida oficina de abril de 2013, eram diversificados quanto aos tópicos abordados, quanto aos seus respectivos pontos de partida, assim como quanto à proporção ocupada pelos diferentes temas. Procuramos, então, homogeneizar o ponto de partida das diferentes equipes, ainda que não fosse forçada uma convergência do desenrolar próprio de cada pesquisa específica. Procurar um ponto de partida homogêneo para os pesquisadores era uma decisão tática, mas que tinha também implicações favoráveis aos nossos objetivos.

Os conselhos federais de políticas públicas aos quais os representantes dos movimentos estudados comparecem preferencialmente foram o ponto de partida escolhido. Não se visava com isso a uma avaliação da eficácia de cada Conselho, que de hábito é um tipo de estudo que enfoca a influência dos Conselhos na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. Também não era nosso objetivo avaliar as políticas públicas de participação, que habitualmente são estudadas com o foco na detecção dos processos de “cooptação” ou dos de ampliação da participação do ponto de vista das iniciativas do Estado. A intenção era, justamente, inverter as perguntas, isto é, buscar compreender como essas experiências de participação estavam e estão repercutindo na dinâmica dos movimentos em questão. Mais especificamente, se pretendia identificar as percepções de diferentes lideranças dos movimentos sociais sobre as repercussões das iniciativas do poder público na dinâmica dos próprios movimentos em que estão inseridos, e destacar a forma como estes se percebem influenciando com suas demandas as iniciativas do poder público.

Sobre nosso objetivo mais prosaico – o de tacitamente decidir por um ponto de partida homogêneo para os pesquisadores –, a ideia era considerar os Conselhos Nacionais como uma das “situações de interlocução entre governo e sociedade civil”, problematizando suas fronteiras e identificando seus “efeitos” (esperados e inesperados) no âmbito dos movimentos. Também nossa proposta era a de observar outras formas de interlocução fora dos conselhos. Tratava-se de verificar como os movimentos avaliam cada uma dessas formas, em termos de atenção às suas demandas¹.

O objetivo dos pesquisadores, ao comparecer a algumas dessas reuniões de conselhos, conferências e seminários, seria a observação etnográfica da sua dinâmica e da prática de seus membros. Através do registro dessas microssituações, procuram-se entender as interações reveladoras das características dos grupos constitutivos dos movimentos e suas relações com outros integrantes dos conselhos (como gestores do governo ou outros grupos da sociedade civil e do poder econômico, estes últimos com assento apenas em alguns conselhos). Fizemos a recomendação de que, além de entrevistarmos os conselheiros de movimentos, conseguíssemos com eles indicações para novas entrevistas nas suas bases,

¹ A construção de base dessa ideia, de focalização inicial dos conselhos, foi realizada pela pesquisadora Regina Novaes a partir de discussões com a equipe. Esse documento interno, assim como os roteiros de perguntas sugeridas aos pesquisadores para terem em mente ao entrevistarem membros dos conselhos (ou membros das bases dos movimentos, entrevistados subsequentemente) estão inseridos no portal do Programa de Memória dos Movimentos Sociais – Memov, no acervo do projeto, além dos roteiros que fizemos para entrevistar os mesmos ou outros ativistas acerca da incidência dos movimentos desencadeados a partir de junho de 2013.

procedimento conhecido como “bola de neve”. Deveriam ser realizadas, ainda, entrevistas com movimentos que não participassem dos conselhos.

Quanto aos nossos colegas historiadores, que compunham a equipe desde o início do projeto e que tinham proposto uma linha histórica suplementar (isto é, que alcançasse períodos anteriores aos anos 2000, de forma a abranger os entornos de 1964), após as sugestões advindas da referida oficina de abril de 2013, parte deles se incorporou às pesquisas do tempo presente, enquanto outros se ocuparam da confecção de uma lista de verbetes. Esses verbetes se referem a movimentos, questões públicas e campanhas num período histórico mais amplo e contextualizam os estudos contidos nos diferentes capítulos (além do projeto como um todo). Eles contemplam as campanhas de reivindicações conjunturais que englobavam setores de movimentos sociais sucessivamente desde os anos 60 e que tiveram impacto na história incorporada e na memória dos movimentos sociais atuais. Esse produto, que compreende em torno de uma centena de páginas, é uma contribuição à produção de materiais visando à transmissão da memória entre diferentes gerações dos movimentos sociais². Esse conjunto de verbetes está incluído no site do Memov, juntamente com os materiais de pesquisa do projeto como um todo, nas subdivisões pertinentes do acervo do presente projeto Movimentos Sociais e Esfera Pública.

Durante o primeiro semestre de 2013, enquanto alguns pesquisadores de pós-graduação faziam o trabalho de levantamento bibliográfico, outros pesquisadores, coordenadores das áreas de pesquisa, faziam seus pré-projetos. Tomamos a iniciativa de ministrar um curso sobre o tema dos movimentos sociais na UFRJ, envolvendo os professores José Sergio Leite Lopes (Museu Nacional), Beatriz Heredia (IFCS) e Carlos Vainer (IPPUR). Nele, as primeiras 5 sessões discutiram uma bibliografia internacional sobre o tema, e as 10 sessões restantes reuniram o conjunto dos pesquisadores especialistas (e também especialistas convidados), apresentando cada um dos movimentos a serem estudados sob a forma de palestras com debatedores. Era uma forma de manter unida e produtiva uma equipe que aguardava as condições materiais de ir a campo e iniciar um período mais intensivo de pesquisa. As sessões do curso foram registradas em formato audiovisual e serão inseridas no acervo do projeto que constará no portal do Memov. Como no final do curso eclodiram as manifestações iniciadas em junho de 2013, a última sessão foi reservada para a realização de uma sistematização coletiva, feita pelos alunos, daqueles acontecimentos, dos quais muitos haviam participado e participavam com intensidade. O movimento de junho de 2013 aconteceu não somente no final do curso mas atravessou essa pesquisa na metade de seu primeiro ano. Isso nos motivou a registrar debates organizados entre membros da equipe de pesquisadores, reunidos numa comissão específica. Esses dados serão disponibilizados futuramente no site. O capítulo sobre juventude acabou se encarregando de analisar parte dos fenômenos que eclodiram em junho de 2013.

Como houve atraso na tramitação dos recursos para a fase mais importante da pesquisa, inicialmente com atrasos na própria SG/PR (que se ocupava com intensidade das repercussões dos acontecimentos de junho) e, depois, a partir de julho, no interior

² Trata-se, de certa forma, de um projeto piloto que pode ter continuidade no site do Memov.

da UFRJ (quando chegaram à universidade os recursos descentralizados da SG/PR), conseguimos utilizar recursos de um projeto sobre o Memov financiado pela FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Janeiro) para que pudéssemos iniciar os trabalhos de campo. Com efeito, a tramitação no interior da UFRJ e desta até a fundação universitária (FUJB) foi de julho a dezembro, e os recursos aos pesquisadores começaram a se regularizar apenas em fevereiro de 2014. No segundo semestre de 2013, era essencial iniciarmos a pesquisa de campo dos cerca de 20 pesquisadores envolvidos, sob o risco de dispersar a equipe. A utilização dos recursos do projeto da FAPERJ para passagens e diárias foi essencial para que o trabalho de pesquisa se iniciasse e pudesse ter o tempo necessário para se chegar à organização do material levantado e para o desenvolvimento de sua análise, cujos resultados pudessem ser entregues entre setembro e outubro³. Por conta do acesso aos recursos apenas no início deste ano, tivemos que adiar o fim da pesquisa, inicialmente previsto para abril, para novembro.

A vantagem desse longo e tortuoso caminho de nosso confronto com os procedimentos administrativos da “era Siconv” foi o fato inesperado de a pesquisa durar mais tempo (graças ao empenho voluntário e militante dos pesquisadores à espera dos recursos prometidos pela coordenação do projeto) e, com isso, termos podido – tanto nós pesquisadores como os pesquisados – nos deparar com as conjunturas imponderáveis da vida real: as manifestações de junho de 2013 e seus prolongamentos até as vésperas da copa do mundo, um ano depois. Essa contingência possibilitou ainda que os pesquisadores vivenciassem um primeiro semestre de 2014 fortemente marcado pela confluência entre o vigor do movimento de reconstrução da memória da ditadura e os problemas sociais do presente, entre os quais não pode passar despercebida a violência policial persistente contra a população pobre. Não menos importante foi a vivência, logo após as tensões de uma copa do mundo sediada no próprio país, de uma disputa eleitoral vigorosa, que produz efeitos nos próprios movimentos sociais e em suas relações com o Estado.

Além disso, esse tempo relativamente longo (também porque intenso) da pesquisa acabou colocando em perspectiva as dúvidas e tensões quanto às próprias decisões táticas sobre o encaminhamento dessa. É claro que a opção de entrada pelos conselhos foi questionada pela própria SG/PR, num momento de razoável quietude e desgaste relativo dos mecanismos de participação popular, e tal dúvida foi redobrada pela erupção dos movimentos de junho de 2013. Por outro lado, o tempo longo da pesquisa pôde captar também os limites dos movimentos de rua e sua polissemia. Pôde mostrar resultados da

³ Os pesquisadores trabalharam em cima dos materiais de pesquisa colhidos e expressos nos relatórios intermediários anteriores (enviados à SG/PR em julho de 2014) e acrescidos de novos dados de campo produzidos posteriormente, entre julho e agosto, além da incorporação das críticas e sugestões da SG/PR em reunião de 18 de agosto de 2014 em Brasília, entre coordenadores do projeto e equipe ampliada de finalização, por um lado, e os gestores da SG/PR que acompanham o projeto, por outro. Houve a recomendação aos pesquisadores, por parte da coordenação do projeto, de uma certa uniformização dos capítulos, a partir de um roteiro que se iniciava com uma exposição do “mapeamento” geral dos movimentos em questão e passava pela especificação dos espaços observados (com quais movimentos sociais e com quais agentes se interagiu? Quais espaços foram observados e/ou privilegiados na análise? Quais as dificuldades enfrentadas? Com quem não foi possível dialogar?). Os textos, em geral, foram finalizados com um pequeno resumo como conclusão fazendo referência às questões-chave, aos principais “achados” da pesquisa. Entretanto, a criatividade dos pesquisadores foi estimulada a encontrar suas próprias soluções mais pertinentes de exposição dos seus materiais.

relação intrínseca entre lutas internas no cotidiano dos conselhos, lutas e mobilizações de rua e confrontos diretos com adversários e inimigos de classe ou de grupos antagônicos, dentro e fora do Estado (por exemplo, a repressão policial persistente ou o diálogo e as alianças intrínsecas com os setores da “mão esquerda do Estado”). Os capítulos que se seguem retratam as tensões internas aos movimentos, a diversidade e complexidade do Estado, os aprendizados dos movimentos diante da máquina de Estado e suas idiossincrasias, mas também o aprendizado dos gestores diante da riqueza inesperada dos movimentos e a fluidez que aparece em muitos momentos nas próprias fronteiras entre sociedade civil e Estado, entre movimento, ONGs e gestão pública.

Isso que aqui foi percebido necessitaria de futuras pesquisas complementares, aprofundando as hipóteses lançadas, comprovadas num corpo empírico importante de observação. No entanto, em cada capítulo, os pesquisadores relatam os limites do seu respectivo estudo, os grupos que foram observados e aqueles que não foram. As opções e escolhas tiveram relação com o tempo escasso proporcionalmente à diversidade e amplitude dos movimentos, havendo também exclusões involuntárias de grupos significativos para o tema (como, por exemplo, os atingidos por barragens ou os movimentos ambientais). As exclusões de processos e fenômenos tais como a relação entre religião e movimento social, tema transversal aos movimentos, também se fizeram sentir⁴. Em certo sentido, terminado este esforço corrido de pesquisa, é agora que as equipes percebem de fato as similitudes e diferenças pertinentes entre os grupos estudados separadamente e avaliam as relações fluidas e variáveis entre movimentos sociais e esse misterioso ente chamado Estado. Na medida das possibilidades, os membros da equipe de pesquisa e realização do projeto farão esforços para continuar trabalhando conjuntamente sobre os materiais acumulados, mas não de todo explorados⁵. Como é frequente em projetos de pesquisa coletivos, o material acumulado acaba estimulando o aparecimento de produtos futuros. Esperamos que a mesma relação profícua que ocorreu, durante o projeto, entre pesquisadores, gestores e ativistas dos movimentos continue e produza resultados não apenas do interesse específico de cada setor, como também do interesse geral no processo de intensificação da democratização que os aproximou.

* * *

Não podemos iniciar este livro sem fazer alguns agradecimentos. O impulso inicial na realização desta pesquisa se deve, pelo lado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao reitor Carlos Levi e ao Coordenador do Fórum de Ciência e Cultura (FCC)

⁴ Neste caso, por iniciativa de Alexandre Brasil, ao mesmo tempo especialista na área e gestor da SG/PR, conseguimos deixar uma marca do tema religião e movimento social, por meio do registro audiovisual de mesas de debate realizadas em setembro de 2014, no campus da UFRJ no Largo de São Francisco de Paula, através do Instituto de História e entidades parceiras. Contamos também com a colaboração da colega Renata Menezes (UFRJ-MN-PPGAS) neste empreendimento. Esses vídeos estão inseridos no acervo do projeto constante do site do Memov.

⁵ Nesse sentido, o Memov poderá ser um instrumento para armazenar o material acumulado pela pesquisa em diferentes formatos, escritos e audiovisuais, e estimular a reunião dos pesquisadores através da circulação dos frutos do seu trabalho, abrindo ainda frentes para materiais e acervos dos próprios movimentos.

desta universidade, Carlos Vainer. Este último fora contatado pela Secretaria-Geral da Presidência da República para possíveis entendimentos com relação a demandas de pesquisas acadêmicas formuladas por gestores daquela Secretaria, em razão de sua posição na UFRJ e da sua bagagem de pesquisas anteriores sobre a questão urbana e as repercussões de grandes obras, como as barragens, na remoção das populações locais. Em seguida, com a presença do reitor Carlos Levi em Brasília, foi acordada a realização da pesquisa sobre movimentos sociais pela UFRJ. Esses dois dirigentes da reitoria atribuíram ao Colégio Brasileiro de Altos Estudos, centro pertencente ao FCC, a realização da pesquisa. Também mantiveram seu apoio ao CBAE nas necessidades subseqüentes, no decorrer das tramitações administrativas.

O empenho de Carlos Vainer foi decisivo, no interior das pró-reitorias da UFRJ envolvidas, para que a celebração do Termo de Cooperação com a SG/PR pudesse ser efetivado no final do ano de 2012, viabilizando o projeto. Posteriormente, ele acompanhou de perto a concepção inicial do projeto e a composição das equipes de pesquisa, bem como participou das oficinas e seminários com a SG/PR e representantes de movimentos sociais. Também foi estratégica a atuação de Isabel Alencar de Azevedo, Superintendente de Assuntos Culturais do FCC e Diretora da Casa da Ciência da UFRJ, que não mediu esforços em acompanhar a coordenação deste projeto nos meandros da Ilha do Fundão, campus principal da universidade. Posteriormente, ela atuou como fiscal designada do projeto no interior do Siconv (sistema de convênios da administração federal), o que lhe demandou trabalhos periódicos de inspeção do andamento administrativo e financeiro. Na administração do FCC, pudemos contar com a eficiência de Elisabeth Queiroz, Superintendente de Assuntos Administrativos, Paulo Caetano, Chefe de Gabinete, e Rosilane Galdino, Secretária Executiva do Gabinete. Por fim, agradecemos aos demais funcionários do FCC, de diferentes setores, com os quais interagimos na vida cotidiana, mas seria longo e impossível enumerá-los aqui. Isso inclui os trabalhadores terceirizados que prestam serviços no prédio do CBAE, assegurando a vida cotidiana no prédio que é sede de nossas atividades.

Agradecemos também a toda a equipe de acompanhamento do projeto da Secretaria-Geral da Presidência da República, em especial a seus coordenadores, Selvino Heck, grande incentivador do empreendimento, e Willian Bonfim, do Departamento de Educação Popular e Mobilização Cidadã. Willian Bonfim acompanhou de perto os bons momentos do desenrolar substantivo do projeto e também enfrentou, junto com a coordenação do projeto pelo CBAE, sempre de bom humor, as eventuais agruras das inúmeras *démarches* administrativas que são inerentes a projetos como este. Também tivemos contatos frequentes ao longo da pesquisa com nossos colegas de universidade que estão prestando seus serviços na SG/PR, Alexandre Brasil (UFRJ, assessor do Departamento de Diálogos Sociais) e Elisa Guaraná (UFRRJ, assessora da Secretaria da Juventude). Também Enaile Iadanza, do Departamento de Participação Social, Fábio Kobol, da Secretaria de Articulação Social, Iracema Moura, do Departamento de Educação Popular e Viviane Brochardt, consultora no mesmo Departamento, estiveram presentes em várias de nossas reuniões, assim como Roberto Pires, do IPEA (e ainda Marcel Franco Farah e José Claudenor Vermohlen). Estivemos com

Pedro Pontual, do Departamento de Participação Social, compartilhando mesas redondas na CUT nacional, em setembro de 2013, e no CBAE-FCC-UFRJ, em agosto de 2014. Também nos ajudaram muito nas tramitações do projeto na SG/PR Silvio Trida, Eduardo França Amaral, Mariana Bizinoto dos Santos Anjo e Mayara Lopes Gonçalves, da Secretaria de Articulação Social, e Aline de Sá Souza, do Departamento de Educação Popular. Algumas entrevistas realizadas com membros da SG/PR foram particularmente importantes para nós. Assim, o pesquisador Marcelo Moura Mello, incumbido de observar efeitos do movimento de junho de 2013 sobre a dinâmica usual de trabalho na SG/PR, realizou entrevista significativa com o Secretário-executivo da SG/PR, Diogo de Sant'Anna. O pesquisador José Carlos Matos Pereira também teve oportunidade de fazer importante entrevista, com Paulo Maldos, Secretário Nacional de Articulação Social. Os autores desta apresentação, juntamente com Marcelo Moura Mello e na presença de Alexandre Brasil, entrevistaram a técnica Marcia Kumer, encarregada da implantação, através das secretarias-executivas dos ministérios, do software de acompanhamento das demandas dos movimentos sociais que tiveram entrada no governo pela SG/PR.

Voltando à UFRJ, foram de grande competência em nosso atendimento as secretárias do reitor, Raquel Silva e Valquíria Maciel. Na fase inicial da pesquisa, contamos com a colaboração do pró-reitor de planejamento e desenvolvimento (PR-3), Carlos Rangel, assim como de seus superintendentes George Pereira da Gama Jr. e Regina Loureiro. Contamos durante todo o projeto com o apoio, no setor de convênios da PR-3, da equipe coordenada por Natália Holanda. Na Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB), contamos com o apoio de sua presidente, Silvia Vargas, de seu Secretário Geral, Luiz Afonso Mariz, e, em momentos decisivos, de Helena Ibiapina Lima, Superintendente Técnico-Científica Cultural. Gostaríamos de agradecer especialmente aos funcionários da FUJB Thomas Comin Gregório Vidal, Ane Vicente Pereira e Paulo Sergio Bernardo Silva.

Finalmente, na pequena equipe do Colégio Brasileiro de Altos Estudos, tivemos a dedicação incansável de Danilo Garrido, Solange Jorge, Luciana Lombardo e Míriam Starosky. Luciana Lombardo, historiadora, antropóloga e promotora cultural, teve importância decisiva no apoio ao início do projeto Movimentos Sociais e Esfera Pública e na confecção do projeto correlato apresentado à FAPERJ, em benefício do Programa de Memória dos Movimentos Sociais, em abril de 2013. Míriam Starosky, socióloga e assistente administrativa da UFRJ, foi assumindo a reformulação do planejamento financeiro do projeto à medida que este progredia no interior da UFRJ em direção à FUJB. Míriam Starosky foi assumindo de fato as funções de secretária executiva do projeto, lugar que lhe foi atribuído por unanimidade diante de seu trabalho incansável em todas as frentes administrativas (junto à SG/PR, à UFRJ e à FUJB) e de suporte à organização do trabalho das equipes de pesquisa. Tal trabalho tem se intensificado nos últimos meses com a coordenação de uma equipe de força tarefa em que pesquisadores, como Marcelo Moura Mello, Alana Moraes, Rodrigo Lima, Danilo Garrido, Indira Caballero, José Carlos Matos Pereira, Guilherme Simões Reis, Melissa Moura Mello e Maria Cláudia Pitrez, colaboraram em tarefas de assessoria à coordenação do projeto, na preparação das reuniões finais, na

revisão de textos, na organização da logística de tarefas do site do Memov e da preparação do livro resultante do relatório final.

Contamos com preciosas sugestões técnicas quanto ao trabalho de planejamento do site do Memov: da parte de Ricardo Campos (especialista supervisor de informática do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, que nos foi indicado pelo colega antropólogo Alfredo Wagner); da colega Regina Abreu, antropóloga da UniRio, que realizou trabalhos acadêmicos envolvendo desenvolvimento de portal e, por fim, de Gustavo Monteiro, técnico da empresa contratada para a feitura do site. Fomos assessorados por Fernanda Ribeiro, da Editora da UFRJ, e por Dulce Paes de Carvalho, bibliotecária-chefe da Biblioteca Francisca Keller do PPGAS-MN-UFRJ, quanto aos aspectos envolvidos na produção do livro. Contamos ainda com os serviços de Dayana Gomes nos trabalhos de diagramação.

Agradecemos aos pesquisadores do projeto que nele se empenharam mesmo enquanto aguardavam recursos que tardavam a chegar, como já assinalamos. No início do projeto, contamos com o planejamento de etapas e o orçamento feitos por Alexandre Fortes, historiador. Ele e Paulo Fontes coordenaram a realização de um grande levantamento bibliográfico das pesquisas sobre movimentos sociais no Brasil, que contou, além de alguns pesquisadores desse livro, com Alana Moraes de Souza, Larissa Rosa Côrrea e Maya Valeriano. Alexandre Fortes, Paulo Fontes e Larissa Côrrea também coordenaram a produção do dicionário de verbetes sobre os movimentos sociais.

Agradecemos também aos representantes de movimentos entrevistados ou observados por nós no trabalho de campo, pela sua receptividade e colaboração. Àqueles e àquelas que participaram nas oficinas e seminários realizados no decorrer da pesquisa. Aos especialistas e gestores também entrevistados. Esperamos que os resultados alcançados neste livro possam estimular a continuidade do debate em torno das relações entre movimentos sociais e Estado, na esperança da intensificação do processo de democratização da sociedade brasileira.



INTRODUÇÃO

José Sergio Leite Lopes
e Beatriz Maria Alasia de Heredia ¹

A presente introdução é fruto da discussão com o conjunto da equipe durante a pesquisa, mas, sobretudo após o término da redação dos capítulos que se seguem. Organizamos essas discussões em torno de temáticas centrais, a fim de que fossem melhor sistematizadas.

1. Lutas de classificações

A pesquisa que resultou nesse livro apresentou enormes dificuldades e talvez algumas vantagens. As dificuldades se referem, em primeiro lugar, ao desafio da amplitude da pesquisa: estudar os movimentos sociais atuais no Brasil em menos de um ano de trabalho intensivo e com uma equipe grande a ser coordenada. A diversidade social e histórica entre os movimentos é muito grande: desde o movimento sindical urbano, o movimento sindical rural e os novos movimentos de povos e comunidades tradicionais, até os movimentos étnicos e por gênero e idade, a diversidade é rica e desafiadora. A dificuldade, entretanto, pode redundar na vantagem que seria a possibilidade de reunir especialistas em diferentes grupos e processos sociais e ter a oportunidade de confrontar os estudos especializados em conjunto e proceder a comparações sistemáticas. Além disso, é uma vantagem a possibilidade de interação com movimentos e gestores por ocasião da apresentação e confrontação de resultados parciais, como foi o caso em seminários do projeto. De fato, há uma especialização das experiências com os movimentos, tanto da parte dos pesquisadores acadêmicos, quanto dos gestores e dos militantes. Nos campos da produção de conhecimento, da gestão ou da militância, ora se trata do tema da cidadania, da participação da sociedade civil de forma abstrata, ora se trata do conhecimento de um movimento especializado. A oportunidade que temos de compará-los sistematicamente é uma aposta de que daí se pode trazer algum conhecimento novo².

Esta variabilidade entre os movimentos se reproduz em escala menor no interior de cada um deles próprios. O capítulo sobre os movimentos de juventude assinala a diversidade como motivo de orgulho destes novos movimentos. Eles a veem como algo positivo e estimulante. Em geral, há algo dessa afirmação da diversidade nas reuniões dos representantes de determinados movimentos, quando encontram o ambiente de emulação causado pela diversidade de sua composição em conferências e congressos.

Entretanto, pode haver também divergências e contradições em meio a tal diversidade. A própria nomeação dos conselhos e sua adequação a determinados movimentos já prefiguram e propiciam aquilo que Bourdieu denomina de “luta de classificações”³. Assim, no

¹ Contamos nessa sistematização com a assessoria mais próxima de Marcelo Moura Mello e Alana Moraes de Souza, que fazem parte da equipe mais ampla de revisores e organizadores dos múltiplos trabalhos de finalização dos produtos do projeto que foi coordenada, nas suas urgências de força-tarefa, por Míriam Starosky.

² A literatura sobre movimentos sociais produzida no Brasil é vasta e importante. Ver, por exemplo, as coletâneas organizadas por Dagnino (2002) e por Alvares, Dagnino e Escobar (2000, para uma escala latino-americana); e os artigos de Sherer-Warren (2006); Gohn (2011); Avritzer (2007); Alonso (2009) (2012); Bringel (2012); Almeida e Dourado (2013). Sobre o tema da participação popular, membros de nossa equipe participaram em livros resultantes de pesquisas afins, como Heredia, Palmeira et al. (2012) e Leite Lopes et al. (2004).

³ Bourdieu (2006, pp. 444-446) imprime uma dinâmica de inspiração marxiana à leitura da importância dos sistemas de classificações – de feições maussiano-durkheimianas – em todas as sociedades, generalizando para microssituações cotidianas o que só era visto como lutas de classes macrosociais.

capítulo sobre povos e comunidades tradicionais, a tensão existente na reunião de diferentes movimentos, agrupados nesta categoria, é objeto de análise. Tal tensão já aparece no caráter composto do nome: uma oscilação entre povos e comunidades. Vamos nos permitir fazer uma pequena digressão neste ponto. Razões históricas podem explicar tal oscilação. Por um lado, a conjunção da luta de seringueiros contra as formas patronais de dominação coercitivas – por conta de dívidas – e da luta de grupos indígenas, também seringueiros, teve sua legitimidade fortalecida a partir da auto-denominação como “povos da floresta”, no final dos anos 80. Por outro lado, paralelamente, comunidades de remanescentes de quilombos são reconhecidas e, em decorrência disso, passam a ter direito à terra como garantia de suas tradições e longa permanência na área, sob os moldes da tradição anterior de demarcação de territórios indígenas. Grupos e redes de mulheres quebradeiras de coco de babaçu, para a produção de castanha, organizaram-se para defender as concessões tradicionais de acesso a babaçuais em terras privadas para se apropriarem dos frutos caídos das árvores e sem outro uso. Estas concessões passam a ser vistas como direitos, que, sob tal forma, são conquistados. Uma série de grupos, como ribeirinhos e camponeses-pescadores, passam a se associar e ter uma identidade própria. O fenômeno de renascimento dos grupos indígenas do Nordeste, que expandem as populações, reforçam e reinventam suas tradições, também faz parte deste quadro de emergência de povos tradicionais. É como se as figuras de tipos folclóricos e de geografia humana, visualmente representadas pelo desenhista peruano Percy Lau, que trabalhou nos anos 40 para o IBGE no álbum “Tipos e Aspectos do Brasil” (IBGE, 1975), num lance de realismo mágico próprio da literatura latino-americana, saíssem do papel e se revitalizassem em surpreendentes sujeitos de direitos em carne e osso. Tais fenômenos não estão desvinculados do fato de que a bandeira universalista da reforma agrária tenha encontrado obstáculos crescentes de legitimação política entre os setores dominantes da sociedade, mas, inversamente, o caminho da demonstração de identidades étnicas, com efeitos sobre a aquisição de direitos e acesso a territórios, tenha tido êxitos palpáveis.

Ao serem legitimados em instituições de Estado, como na criação de novos ministérios, secretarias e conselhos de políticas públicas, os problemas de lutas classificatórias têm diante de si um novo cenário para aparecerem. Confortáveis na classificação de comunidades tradicionais, grupos “extrativistas” ou com identidades construídas em torno de atividades produtivas, como os seringueiros ou as quebradeiras de coco babaçu, passam a conviver em conselhos de políticas públicas com povos indígenas que exigem que a nomeação de “povos” se adicione à de “comunidades”, demonstrando que a ligação que têm com a terra e o território é relacionada de maneira indissolúvel à sua identidade de povos originários e à sua cosmologia. De maneira análoga, os “povos de terreiro” passam a ter uma importância crescente nas novas instituições de promoção da igualdade racial. A entrada de representantes de povos indígenas, de povos de terreiros e de outras novas “comunidades tradicionais” num conselho de importância histórica como o de segurança alimentar (CONSEA) e o uso que passam a fazer dele para suas reivindicações, também são fenômenos significativos do crescimento desses novos “movimentos”.

O fato é que, como mostram vários capítulos deste livro, para além de sua existência nas suas respectivas “bases” – na luta por sua vida cotidiana, quanto à sua sobrevivência econômica (e suas formas culturais de fazê-la), quanto ao seu poder de aglutinação em rituais de reafirmação identitária, reuniões e atendimentos de demandas e na confrontação com

adversários locais –, os movimentos também têm que se afirmar quando são considerados relacionalmente ao Estado, nas complexidades de suas políticas públicas e teias burocráticas.

De fato, pode-se observar que essa inclusão crescente através do Estado, se toma tempo dos representantes de movimentos, com novas exigências técnicas próprias, fazendo-os aparentemente “afastarem-se de suas bases”, traz também novas necessidades de afirmação identitária no interior do aparelho estatal, com repercussões sobre a construção permanente da relação com as “bases”. Nesse sentido, a relação com o Estado, longe de ser “neutra”, em referência a uma suposta pureza das bases, afeta o conjunto das relações no interior do(s) próprio(s) movimento(s). Dentre tais repercussões, estão reivindicações transformadas em linguagem de Estado e em demandas de políticas públicas. Estão aí mesmo no mundo social das “bases”, por exemplo, o aprendizado dos instrumentos fornecidos pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, assinada pelo governo brasileiro; a luta pela revogação da Portaria 303/2012 da Advocacia Geral da União e contra a PEC 215⁴; as batalhas pelas leis de cotas no acesso ao ensino; a luta pela revogação do fator previdenciário ou a resistência às leis favorecendo a terceirização do trabalho nas empresas. As “lutas classificatórias” se dão, portanto, no confronto com proprietários, patrões e seus prepostos, mas também entre os próprios movimentos, na medida em que são postos à prova pelas classificações institucionais.

Embora exista essa competição entre movimentos, provocada pelos ajustamentos de suas convivências em instâncias estatais que os classificam (e elas próprias, eventualmente, ajustam-se aos reparos feitos pelos movimentos mesmos), tal competição parece fornecer, entre os movimentos, empréstimos e aprendizados. Os movimentos mais gerais e universalistas, como as centrais sindicais ou as entidades de trabalhadores rurais, vêm há anos abrindo espaço para seus departamentos ou setores de mulheres, jovens e negros e, atualmente, também têm aberto espaço para setores quilombolas e de outras comunidades tradicionais. Os “povos de terreiro” possivelmente se inspiraram na auto-denominação dos povos indígenas ou na autodenominação mais ampla, dos “povos da floresta”.

Mais especificamente, no interior das relações com os conselhos e o aparelho de Estado, percebe-se o investimento de vários grupos em não apenas subverter os sentidos de categorias, mas também a quem elas abrangem (por exemplo, povos de terreiro reivindicando-se como “tradicionais”); em compor “pontes” entre as classificações oficiais e as formas locais de autoatribuição (por exemplo, açazeiras buscando ser reconhecidas enquanto tais no interior da categoria “povos e comunidades tradicionais”); em preencher os próprios documentos oficiais com categorias de interesse de seus movimentos sociais (por exemplo, quilombolas buscando o reconhecimento de sua autodenominação, assim como os povos de terreiro); em inserir, em espaços cujas questões já estão sedimentadas, dimensões adicionais na luta pela consolidação de políticas (por exemplo, mulheres chamando a atenção para as dificuldades de tratar da questão de gênero no âmbito do Conselho de Relações de Trabalho); em estar atentos às diferenças entre os conselhos e suas dinâmicas, de forma a garantir ganhos (em alguns conselhos é mais fácil “fazer vingar” certa pauta; por isso, por exemplo,

⁴ A Convenção 169 da OIT refere-se aos direitos fundamentais de povos indígenas e tribais, garantindo que sejam informados e ouvidos previamente a intervenções em seus territórios; a Portaria 303/2012 da AGU indica as condicionantes para a demarcação e utilização das terras indígenas, tendendo a cercear os direitos indígenas sobre os recursos naturais; e a PEC 215, por sua vez, amplia os responsáveis pelo processo de demarcação das terras indígenas, incluindo outros entes federados e o Congresso Nacional (onde a bancada ruralista tem grande força).

há o deslocamento de certas pautas trabalhistas para o Conselho Nacional de Políticas para Igualdade Racial). Assim, se há incômodos e estranhamentos na coparticipação em conselhos, conferências e outras reuniões em que se encontram movimentos e grupos sociais diversos (como entre nordestinos e gaúchos nas conferências de agricultura familiar, onde os primeiros respondem aos genótipos dominantes dos últimos “mangando” de que os camponeses gaúchos teriam a aparência de “primos fracassados” de empresários do agronegócio), há também uma circulação de ideias e práticas positivas, que levam a empréstimos e à emulação recíproca.

2. As estratégias de visibilização de novas identidades

Em virtude dessa emulação entre identidades diversas, verifica-se uma tendência ao recurso das técnicas de visibilização dos movimentos. Tanto o capítulo dos movimentos de trabalhadores rurais, como o de povos e comunidades tradicionais mostram como, nas conferências de agricultura familiar ou nas de agroecologia, há uma busca pela distinção por meio de marcas corporais ou de vestuário, tais como chapéus de palha ou de couro, além das camisetas alusivas a movimentos ou entidades específicas, bem como acontece no uso de trajes indígenas ou trajes “afro” dos povos de terreiro. É como se a reunião ampliada dos movimentos fosse um momento de conhecimento mútuo das suas diferenças e suas variações ao longo do tempo. Também, como aparece nas reuniões do conselho de segurança alimentar ou de igualdade racial, tanto as grandes diferenças entre os grupos sociais (como as dos representados no primeiro conselho, fruto de um amplo leque de movimentos), como as diferenças relativamente pequenas (como as do interior do segundo, considerada a representação dominante dos tradicionais movimentos negros) dão lugar, igualmente, à busca de uma visualidade dessas grandes ou pequenas diferenças.

Espaços como conselhos e conferências, assim como mesas de negociação, marchas, protestos, atos etc., dão publicidade (e visibilidade) aos grupos e a suas pautas. Não deixam de ser notáveis as diversas estratégias dos movimentos sociais em se utilizarem de “marcadores” ou investirem em “performances” para “solidificar” suas identidades, como por exemplo as paradas LGBT ou o uso, por povos tradicionais, de “adornos étnicos”. Os encontros possibilitados pelas conferências e conselhos muitas vezes produzem aproximações, articulações, alianças entre diversos movimentos, trocas de informações. No entanto, em diversas ocasiões, também fortalecem fronteiras identitárias a partir da relação com o “outro”, como acontece entre os movimentos camponeses e os movimentos ligados às populações tradicionais. A produção de símbolos de reconhecimento (vestimentas, acessórios, músicas, bandeiras) é intensa nesses espaços de interação e afirmação de identidade.

Além da aludida motivação pelo conhecimento mútuo das diferenças, a visualidade diferencial pode ser interessante para marcar presença diante de um público mais amplo, seja o dos gestores estatais, seja, eventualmente, da imprensa. A apresentação de novas identidades sociais ou a reciclagem visual de identidades mais antigas liga-se também ao trabalho de divulgação de novas (ou antigas) questões públicas, cujo grau de conhecimento do público interno ou externo precisa ser trabalhado.

Assim, as estratégias de visibilização trabalhadas nas manifestações e nas marchas de rua (ou “de estrada”), através das linguagens visuais e teatrais, feitas para chamarem

a atenção da mídia, como um fato que “quebra a rotina” e é merecedor de “notícia”, são importadas, de certa forma, para as instâncias menos espetaculares dos conselhos e conferências de políticas públicas (embora estas últimas, por suas dimensões, já se aproximem da teatralização das manifestações). A esse respeito, pode-se comparar a indumentária dos movimentos das ligas camponesas dos anos 60, composta pelas camisas brancas de botões e calças da indumentária comum (pré-era do jeans), ou a indumentária, de aspectos ainda semelhantes, presente nas fotos do histórico 3o Congresso da CONTAG, de 1979, com o vestuário mais colorido das fotos das manifestações do MST, da Marcha das Margaridas ou da produção profissionalizada das manifestações das centrais sindicais, com seus palanques, caminhões de som, balões e manifestantes uniformizados. Mas o caso mais visível e espetacular de manifestação parece ser o das “Paradas do Orgulho LGBT”, verdadeiros fenômenos de massa na última década, que combinam estratégias de espetacularização e visibilização de pessoas, coletividades e demandas LGBT. Como diz o texto do capítulo sobre o movimento LGBT, as “Paradas”, “combinando elementos das políticas públicas, do mercado segmentado e do ativismo, [...] têm funcionado como recurso de exibição e criação constante dessa identidade pública ‘LGBT’, dando destaque a ‘bandeiras’ específicas”.

3. A relação entre movimentos sociais e a construção de novas (ou reatualizadas) questões públicas

Muitos dos movimentos que se apresentam à esfera pública, seja ela mais institucionalizada ou não, são resultado de questões públicas recentemente construídas e, portanto, levam certo tempo para constituírem uma pauta de confrontação ou de diálogo mais especializado com o Estado. A construção de tais questões públicas tem a ver, justamente, com aquilo que observamos em muitos dos movimentos estudados, a saber, os processos de constituição de novas categorias ou de novos significados de categorias antigas, e também de como tais categorias (novas ou ressignificadas) se relacionam com novos problemas sociais. Por exemplo, a categoria de “quilombolas” pula da história do Brasil escravista para a atualidade, ganhando novos significados, pelo menos após a Constituição de 1988, relacionados à possibilidade de reconhecimento para fins de legalização de territórios reivindicados. A categoria inusual de “mulheres quebradeiras de coco de babaçú” apareceu associada a novos problemas sociais: as restrições dos proprietários à sua entrada costumeira nas terras onde há babaçuais, para a catação de côco. Tais problemas se transformam em reivindicações de restauração das concessões tradicionais sob a forma de novos direitos e em formas de economia solidária (esta mesma uma nova categoria, associada a formas de autogestão e da organização da base material de novos movimentos). Por outro lado, a categoria tradicional de “juventude” assume novos significados a partir de seu reconhecimento como faixa etária que se estendeu – questão relacionada à prolongação dos estudos e às novas formas de produção, que excluem cada vez mais um grande número de trabalhadores – e que se destaca como associada à criminalidade, ao tráfico de drogas e ao genocídio direcionado principalmente à juventude negra, como mostra o capítulo sobre movimentos, redes e coletivos jovens. Enquanto a categoria “infância” e sua correlata, “menor de idade” apareciam com força, associadas aos problemas sociais da infância pobre

nos anos 80 (com a chacina da Candelária, o encarceramento em instituições correcionais precárias e degradantes, o movimento de meninos e meninas de rua e depois com a promulgação do Estatuto da Infância e da Adolescência e dos conselhos tutelares); nos anos 90 e 2000, a delinquência e a criminalidade juvenil, bem como a força da cultura jovem (que já se manifesta desde a virada dos anos 60 para 70), se engrandecem como problemas sociais e tornam urgentes formas de intervenção institucionalizadas, como o Estatuto da Juventude em 2013 e outras ações, culminando com a construção, desde o primeiro governo Lula, da Secretaria e do Conselho da Juventude.

Assim, a sociogênese de novas categorias ou a resignificação de antigas, a sua relação com problemas sociais historicamente construídos e finalmente a sua institucionalização⁵, parecem estar por detrás de vários dos movimentos que vimos em ação nos conselhos federais de que participam e também fora deles, em suas áreas de origem ou em suas “bases”.

Mas vimos também que a aludida institucionalização das questões públicas e problemas sociais não é o fim de um processo, mas um processo continuado de criação e recriação de categorias e variações de movimentos. E também que o confronto social com grupos dominantes e com setores do Estado não termina com a institucionalização, mas envolve, desde o interior de setores do Estado, negociações e confrontos continuados.

Por outro lado, alguns movimentos podem ter sua constituição fortemente influenciada por políticas públicas. O movimento LGBT e o seu antecedente, o Movimento Homossexual Brasileiro, muito se beneficiaram das políticas do Ministério da Saúde contra a epidemia da AIDS. Como mostra o capítulo sobre o movimento LGBT, há o impacto do chamado “modelo brasileiro” de combate ao HIV-AIDS, desde meados dos anos 90, sobre a expansão do modelo de ONG, assumida por grande parte do movimento ativista. Com ênfase no modelo preventivo, na não discriminação das pessoas soropositivas e no envolvimento direto de segmentos sociais específicos na elaboração e aplicação das políticas, este modelo teve “consequências significativas nos [...] modos de atuar e nas [...] articulações com segmentos da administração pública”, por parte do movimento LGBT. Esta articulação “movimento social/mão esquerda do Estado”⁶ se renova quando a ênfase passa do problema de saúde pública para a questão da discriminação e do preconceito, quando a principalidade se converte em uma questão de direitos humanos. A luta contra a homofobia, sustentada por esta articulação, soma-se a lutas similares de confronto com a violência contra a mulher (conforme a Lei Maria da Penha), contra a discriminação racial, contra o genocídio da juventude negra.

O movimento social geralmente assume o confronto designando e exibindo a autoria do preconceito. Os setores da administração pública, da “mão esquerda do Estado”, frequentemente se inclinam por uma linguagem propositiva que, muitas vezes, eufemiza os conflitos, transformando-os numa gramática positiva inclusiva. Exemplo disso, tal como apontam setores do movimento negro, é o programa nomeado como “Juventude Viva”, que tem como motivação atuar contra o genocídio da juventude negra, cujos maiores responsáveis

⁵ Ver Remi Lenoir (1998).

⁶ As expressões mão esquerda e mão direita do Estado estão formuladas no livro *Contrafogos 1*, de Pierre Bourdieu (1998). Essa metáfora refere-se à frequente oposição entre ministérios e outros órgãos que estão ligados à gestão econômica e administrativa, representando o efeito dos poderes econômicos dominantes – a mão direita do Estado –, e as instâncias institucionais ligadas ao chamado Estado social (como a previdência, as políticas de saúde e educação etc.) – a mão esquerda do Estado.

são as próprias forças policiais – e suas correlatas, menos oficiais – incrustadas no aparelho de Estado, base do suposto monopólio legítimo da violência, mas de onde se extravasa em força ilegítima e criminosa, preferencialmente contra os pobres. Outras técnicas de Estado utilizadas, propositivas em relação à constatação do preconceito, são as “ações afirmativas”, que têm vasta história internacional. O sistema de cotas no acesso ao ensino superior (nas universidades públicas diretamente e nas universidades privadas por meio do ProUni) e no acesso ao serviço público são ações que são formuladas numa circulação de ideias e práticas entre movimentos sociais, ONGs e setores da administração pública (e do legislativo e do judiciário), borrando as fronteiras nítidas entre movimentos sociais, sociedade civil e Estado. Muitos conselhos de políticas públicas, com suas conferências e congressos correlatos, em diferentes escalas da administração, são caixas de ressonância de tais proposições e ações, alimentando suas próprias pautas de discussão.

4. A distância temporal (mais próxima, mais distante) entre a força de um novo sujeito de direitos e o correlato grau de entusiasmo da luta pelas reivindicações e da institucionalização daqueles direitos

Vamos fazer aqui uma digressão, para expor algo que encontramos por detrás da variabilidade dos movimentos sociais estudados. Trata-se de sua historicidade inerente e incorporada de forma diferenciada. Não há movimento, dentre os que aqui foram estudados, que não tenha uma referência fundamental em direitos que, consolidados ou não, foram objetos de luta na Constituição de 1988. A Carta de 88 é, assim, um marcador temporal da maior importância como evento e texto síntese das lutas construídas durante a ditadura e seus relativos êxitos conquistados. Praticamente, todos os movimentos foram afetados, se não em suas reivindicações centrais e diretas, ao menos por favorecimento de acesso indireto a direitos (na facilitação à associatividade, nas formas de acesso a ações populares, no recurso ao Ministério Público etc.). Do movimento sindical ao movimento indígena, das mulheres ao então movimento homossexual (este não contemplado em sua reivindicação da luta contra a discriminação por orientação sexual, que seria incluída no texto ao lado daquele sobre discriminação de classe e racial), não há movimento indiferente aos resultados expressos no texto constitucional. Entretanto, muitos dos movimentos têm uma história incorporada mais longa e nos deixam lições para o entendimento das dinâmicas apresentadas pelos movimentos mais recentes.

Um dos fatores que pode explicar uma dinâmica diferencial dos movimentos – tanto na variação de seus repertórios ao longo do tempo, como em seus movimentos de ascensão e descensão, de flutuações de entusiasmo, de construção de carisma e prestígio de grupo diante da sociedade – seria a proximidade temporal entre, por um lado, o ascensão do movimento social e, por outro lado, a institucionalização de suas reivindicações.

Vamos exemplificar com dois dos mais antigos movimentos sociais brasileiros: o movimento sindical de trabalhadores urbanos e o movimento sindical de trabalhadores rurais. A classificação social de trabalhadores e operários, como se sabe, está envolvida desde a revolução industrial europeia, no século XIX, com a questão social da divisão em classes, a expropriação dos produtores diretos no campo e na cidade e o aumento da

pobreza. No decorrer daquele século e na virada para o seguinte, não somente foi forjada a noção de esfera pública e de sociedade civil, com base numa imprensa artesanal democrática próxima ao movimento operário incipiente, como também se gestaram projetos e formas de institucionalização do direito social após levantes revolucionários e guerras (Habermas, 1984 ; E.P. Thompson, 1987 [1963]).

A questão social do trabalho e do movimento operário aparece no Brasil logo em seguida à tardia abolição da escravidão. Movimentos grevistas importantes, baseados em uniões de resistência e sindicatos fundados com base na lei de 1907, de poucos empecilhos burocráticos para tal, deram-se entre o final da década de 10 e início da de 20 (em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife etc.). O ponto é que essas mobilizações não tiveram equivalente nos anos seguintes, e suas reivindicações e demandas foram sendo institucionalizadas a partir da Revolução de 30 sem que aparecesse uma ligação entre aqueles movimentos e as leis do trabalho recém promulgadas⁷. A distância temporal entre o auge do movimento social e a institucionalização das reivindicações fazia até com que se perdesse o nexo causal entre ambos os termos da relação, de modo que as leis do trabalho puderam ser justificadas ao público como outorga do poder central. É claro que a edição progressiva de leis do trabalho foi acompanhada de conflitos localizados de classe, como greves pela implantação efetiva da jornada de oito horas, resultantes de uma lei de maio de 1932, assim como outros conflitos até 1935. Ainda assim, a Consolidação das Leis do Trabalho e a terceira lei sobre sindicalização, surgidas em pleno Estado Novo, vieram reforçar a visão da concessão unilateral do poder. É verdade que isso legitimou demandas dos trabalhadores em um contexto de forte poder econômico dos empresários aos quais estavam submetidos. Por outro lado, a abrangência dessas leis acabou se limitando aos trabalhadores assalariados urbanos, deixando de fora as populações trabalhadoras do campo, onde se encontrava ainda a maior parte da população brasileira, e excluindo da regulamentação o numeroso contingente alocado no emprego doméstico.

Tal exclusão norteou o horizonte das reivindicações possíveis para as duas décadas seguintes no que diz respeito à extensão das leis trabalhistas às relações de trabalho no campo. Se as denominadas Ligas Camponesas, primeiras formas de associação camponesa, surgidas na periferia de Recife durante os dois primeiros anos da redemocratização de 1945 por iniciativa da ação do Partido Comunista, foram reprimidas – de forma similar a outras iniciativas sindicais urbanas por conta da ilegalização renovada daquele partido –, elas foram rearticuladas dez anos depois no interior de Pernambuco, por iniciativa de camponeses foreiros. O custeio das despesas funerárias de trabalhadores residentes nos domínios de proprietários por estes atores dominantes, que em geral era tido como concessão patronal, estava escasseando. A rearticulação de entidades dos trabalhadores rurais ocorreu por meio da criação de sociedades mortuárias, destinadas de forma singela ao autofinanciamento de enterros decentes. A desconfiança de que a associatividade via uniões mortuárias pudesse ser um ato de hostilidade ao patronato fez com que este último designasse tais associações como as antigas Ligas Camponesas, ressuscitando através da acusação de comunismo a pretérita iniciativa moribunda das ligas dos arredores de Recife de anos antes. Assim, de 1955 em diante, em Pernambuco e em outros estados da federação, houve um crescimento significativo de associações camponesas, em muitos casos apoiadas pelo movimento sindical urbano, que depois de 1952 foi se liberando de restrições impostas desde o Estado

⁷ Ver sobretudo Castro Gomes (1989), onde esta defasagem é destacada.

Novo. Este movimento não parou de crescer nos anos seguintes, associando reivindicações de extensão da sindicalização e das leis trabalhistas para o campo com a realização de uma política de reforma agrária. Acabou por contribuir ainda para a revitalização do próprio movimento sindical urbano, fornecendo-lhe um ímpeto comparativo enriquecedor. O auge deste movimento ocorreria nos primeiros quatro anos da década de 60, e o fato é que o Estado reconheceu essas reivindicações em 1963, através da edição do Estatuto do Trabalhador Rural, no governo João Goulart. Mesmo com a repressão que se seguiu ao golpe de 1964, com prisões, mortes e desaparecimentos de muitas lideranças camponesas, em ações que contaram, além da polícia e do exército, com milícias dos proprietários, tal institucionalização continuou, com a promulgação do Estatuto da Terra durante o governo Castelo Branco e o estabelecimento do Funrural (prerrogativas previdenciárias aos trabalhadores rurais) em pleno governo Médici. O ímpeto adquirido pelo auge do movimento no pré-64 e sua proximidade com a institucionalização de suas demandas fizeram redobrar sua energia social acumulada, contribuindo para sua relativamente rápida reconstituição no pós-64. Tal recuperação e a ampliação do movimento sindical rural em escala nacional, após 1968 e durante os anos 70, deram-se sob relativo silêncio e o desconhecimento de uma opinião pública amordaçada e submetida à censura (além da ausência relativa de instrumentos de observação pela maioria dos cientistas sociais, neste caso⁸).

No final da década de 70, com as greves em São Paulo e no ABC paulista em 1978, 1979 e 1980, o “novo” movimento operário que, a exemplo do movimento sindical rural, gestou-se no silêncio dos anos 70 (e que era constituído por muitos operários de origem rural recente), incentivou por sua vez uma mudança de ritmo neste último, que passou, da resistência feita sobretudo por meio de uma política de formação de quadros sindicais e de lutas na justiça⁹, para uma luta reivindicativa direta através de greves. O 3º Congresso da CONTAG de 1979, durante o qual o filme ABC da Greve (sobre as greves no ABC) foi exibido em plenário e delirantemente aplaudido, marcou essa virada que já vinha sendo preparada. Sucederam-se, nos anos seguintes, greves nas áreas canavieiras e também em outras áreas, com uma tecnologia própria, adaptada às vicissitudes e dificuldades das paralisações do trabalho no meio rural. O “novo sindicalismo” operário surpreendeu-se de encontrar um movimento sindical tão organizado nas áreas rurais para acompanhá-lo nas mobilizações que marcaram a década dos 80.

Os pontos a serem salientados aqui são o já assinalado efeito da amplitude da decalagem temporal entre o auge da mobilização social e a institucionalização das demandas decorrentes, e a repercussão para um avanço persistente do respectivo movimento; e a circulação de ideias e práticas entre movimentos distintos e de diferentes historicidades.

Tanto o movimento sindical urbano como o rural tiveram conquistas e derrotas na Constituinte. O primeiro viu as restrições e controles do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos serem relaxadas, mas não conseguiu avançar na reforma sindical pretendida, havendo, além disso, divisões entre as centrais sindicais de então, que tiveram reconhecimento tácito, mas não formal. O segundo, por sua vez, apesar de avanços na

⁸ Palmeira (2013).

⁹ De fato, a luta na justiça sempre foi proveitosa sobretudo para os sindicatos de trabalhadores rurais – onde as relações de trabalho no campo estão sistematicamente abaixo da lei; mas também seu proveito não era incomum para os sindicatos urbanos.

incorporação à previdência social, sofreu derrotas nas condições de desapropriação de terras por interesse social, dificultando a realização da reforma agrária.

Contudo, os então “novos” movimentos sociais, como o de mulheres, o negro, o indígena e de comunidades tradicionais, como os quilombolas, ganharam espaços significativos no texto constitucional. O movimento de mulheres, que cresceu fortemente na virada dos anos 70 para os 80, apresentou uma “Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes” e conseguiu que fosse incorporado ao texto da Constituição o artigo 5º, inciso I: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”, e o artigo 226º, Parágrafo 5º: “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos pelo homem e pela mulher”, artigos que garantiriam um patamar mínimo na condição de equidade de gênero, bem como na proteção dos direitos humanos das mulheres (pela primeira vez nos textos constitucionais brasileiros). O movimento negro lutou para a incorporação do artigo 4º, inciso VIII, que dispõe sobre a igualdade racial, e do artigo 5º, inciso XLII, que tipifica o crime de racismo. No embalo da Constituinte, conseguiu também, através da Lei Federal 7.716/89, poucos meses após a promulgação da Constituição, regulamentar o crime de preconceito de raça e de cor como imprescritível, com pena de reclusão.

O capítulo do movimento indígena mostra um ascenso importante de mobilizações desde o final dos anos 70 através de comissões pró-indio, ONGs, o CIMI, a ABA e outras entidades que trabalhavam na assessoria e no reforço à proteção e à reivindicação do direito desses povos a ter direitos. Foi naquele momento que as primeiras organizações indígenas, inicialmente entre os Terena e depois com a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, se constituíram. Essa atuação aumentou de intensidade na preparação para e durante a Constituinte, fazendo garantir avanços consideráveis aos povos indígenas. Estes ganharam um novo tratamento pelo Estado, que abandonou a figura da tutela ao reconhecer a identidade cultural própria e diferenciada, assegurando seu direito de permanecerem indígenas, “ao mesmo tempo em que explicitou como direito originário o usufruto exclusivo das terras que ocupam tradicionalmente”, cabendo ao Estado zelar pelo reconhecimento desses direitos perante a sociedade. “O papel do Estado passou, então, da tutela de pessoas para a tutela de direitos” (citações do capítulo sobre movimentos indígenas).

Apesar de não terem provocado mobilização na Constituinte comparável à que se deu a favor dos povos indígenas, os quilombolas tiveram importante conquista ao terem novos direitos incluídos no texto constitucional¹⁰, não obstante o caráter recente da própria publicização de sua nomeação e de sua existência social.

Assim, enquanto movimentos sociais mais antigos tiveram conquistas e perdas (ou ganhos menores) com o processo constituinte, outros, mais novos, no embalo de uma mobilização recente, conseguiram direitos essenciais à sua própria existência.

Além disso, o Movimento Homossexual Brasileiro, então relativamente novo, mesmo que não tenha conseguido incluir na Constituição a criminalização do preconceito por orientação sexual, teve, nessa derrota, uma motivação adicional e um horizonte de luta para suas mobilizações subsequentes. Algo semelhante ao que aconteceu com os trabalhadores

¹⁰ “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Título X, Ato das disposições constitucionais transitórias, art. 68º.

rurais, que tiveram, em seu horizonte de lutas, 20 anos até serem incorporados à legislação trabalhista que havia incluído apenas os trabalhadores urbanos. Já mencionamos que o capítulo sobre o movimento LGBT mostra como, pelas vias indiretas da saúde pública, o movimento ativista teve ganhos associados a ONGs e partes especializadas da administração pública, antes de se voltar, mais fortalecido, para a pauta dos direitos humanos, apresentando demandas que estão entre as mais polarizadas na disputa política mais ampla.

Outros grupos emergiram, nas suas diversidades internas, sendo agrupados na denominação de povos e comunidades tradicionais. Os próprios indígenas, nos anos subsequentes das suas conquistas constitucionais, tiveram aumentada sua organização, por meio de federações de povos em várias regiões. Como anteriormente comentado, observa-se a reinvenção das tradições no fenômeno da etnogênese dos povos indígenas no Nordeste e dos quilombolas. Outras novas categorias surgiram, posteriormente, com uma existência separada a dos índios e quilombolas, embora houvesse interface com categorias mais antigas e gerais. Esse fenômeno foi percebido por muitos antropólogos através de pesquisas e trabalhos de “extensão”. Destacam-se os pesquisadores que, ao longo de muitos anos, foram formando, num percurso de acumulação de pesquisas de longo prazo no Maranhão, no Pará e no Amazonas (posteriormente estendidas para áreas do Nordeste, Sudeste e Sul), o atual Programa de Nova Cartografia Social da Amazônia¹¹.

O caminho legislativo de reconhecimento desses grupos foi um real estimulador de sua auto-organização. Isso se evidenciou mais ainda em 1989, pouco tempo após a promulgação da Constituição de 1988, com a emergência, na esfera internacional, da Convenção 169 da OIT, cujo texto seria aprovado pelo Congresso brasileiro em decreto legislativo de 2002, e promulgado pelo decreto 5.051, de abril de 2004, pela Presidência da República. No decreto presidencial 6.040 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, são nomeadas como populações tradicionais faxinalenses (no Sul do país), comunidades de fundo de pasto (Bahia), geraizeiros (sertão de Minas Gerais), pantaneiros, caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco de babaçu e ciganos, todos definidos como

grupos socialmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. (Artigo 3º, inciso I)

Enquanto na década de 90, os acampamentos e as marchas do MST (assim como algumas federações de trabalhadores rurais, apoiadas pela CONTAG) tiveram muito destaque na cena do conjunto dos movimentos sociais, com a falência de agroindústrias e com um volume considerável de desemprego no campo e nas cidades –, nos anos 2000, outros grupos “rurais” ou “do campo”¹² apareceram mais sob diferentes identidades

¹¹ Acessível pelo sítio <novacartografiasocial.com>.

¹² Exemplo do poder conflitivo das classificações e das categorias: para os guarani-kaiowá no Mato Grosso do Sul e outros povos indígenas, a categoria “rural” é vista como associada aos “ruralistas” (setores do grande latifúndio e do agronegócio), adversários principais em suas lutas pela terra e responsáveis por um número grande de mortes, atentados e ações violentas dos seus “seguranças” (nome atualizado dos tradicionais vigias, capangas e pistoleiros do Brasil tradicional), contra diversos indivíduos dos povos indígenas.

étnicas e de economia moral, como formas de maior sucesso de mobilização no momento atual¹³.

Assim como a legitimidade alcançada pelas identidades culturais dos povos indígenas e das comunidades tradicionais implica a disputa de terras e de territórios, também os movimentos urbanos por moradia têm chamado a atenção do público com suas ações de ocupação de terrenos vazios e prédios abandonados. É como se a vitalidade das ações do MST e de outras entidades do campo, realizadas nos anos 90, tivesse passado nos últimos anos para o território urbano, com o problema crescente do déficit de moradia, do preço dos aluguéis e do aumento da especulação imobiliária. No capítulo sobre os movimentos urbanos pela moradia, os autores falam da formação das federações de associações de moradores antes, durante e depois da Constituinte.

Embora a questão pública da reforma urbana tenha sido levantada no início dos anos 60, como parte importante das reformas de base então propostas durante o período do governo João Goulart, ela ficou em segundo plano, por conta da urgência que a bandeira da reforma agrária apresentava. Com os instrumentos fornecidos pela Constituição de 1988 (Cap. II, Da Política Urbana; arts. 182 e 183) e pelo Estatuto da Cidade de 2001, em torno da obrigatoriedade da realização de planos diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, alguns governos municipais engajaram-se na construção de planos diretores e orçamentos participativos, e congressos de setores organizados da cidade (como em Angra dos Reis – RJ, Porto Alegre, Recife, Belém do Pará e Camaragibe – PE, entre outras cidades). No embalo das experiências municipais, o Ministério das Cidades, criado no primeiro governo Lula, estimulou processos participativos nos diferentes níveis de governo, preparatórios para a realização de uma Conferência Nacional das Cidades, e contava com assessores urbanistas e reformistas de grande qualidade técnica e engajamento, que se moviam no sentido de uma retomada atualizada da pauta da reforma urbana. A mudança nesse ministério, feita com o objetivo de ceder lugar para partidos aliados, com vistas à governabilidade diante do Congresso, diminuiu drasticamente o ímpeto reformista anterior. No entanto, a pressão representada pelas necessidades crescentes de acesso à moradia nas grandes metrópoles fez os movimentos urbanos aumentarem em importância, ao mesmo tempo que conquistam alguns avanços na cogestão de programas habitacionais do governo (Minha Casa, Minha Vida Entidades).

De certa forma, nas cidades, os movimentos por moradia têm chamado mais atenção que os movimentos nos locais de trabalho, as greves de categorias tradicionais¹⁴ e as movimentações sindicais. Essa aparência de menor ativismo dos sindicatos urbanos se contrabalança com ganhos objetivos referentes a aumentos salariais, fruto de negociações

¹³ É interessante assinalar o alcance da análise de E. P. Thompson sobre a força transformadora de tradições (reinventadas) desde a Revolução Industrial inglesa e sobre a transformação de costumes em direitos. Não é à toa que seu livro sobre a formação da classe operária inglesa no início do século XIX (Thompson, 1963; no Brasil, em 1987) tornou-se tão conhecido pela força de sua análise premonitória e inesperada das transformações sociais também em países periféricos dos séculos XX e XXI.

¹⁴ Algumas greves são forjadas, nos cenários dos últimos anos, de formas não tradicionais. A nova onda grevista começa com as grandes greves nos canteiros das grandes obras (que não estão somente nas cidades, é verdade, mas tem boa repercussão). Nos anos de 2013 e 2014, entretanto, é no âmbito urbano que vimos explodir greves importantes de categorias que foram mobilizadas à revelia de (ou até mesmo contra) seus sindicatos: a categoria dos rodoviários em São Paulo (2013) e no Rio de Janeiro (2013 e 2014) e a categoria dos garis no Rio de Janeiro (2014), uma greve histórica, que promoveu uma forte mobilização, com amplo apoio popular e produziu o efeito de uma cidade imunda em pleno carnaval carioca.

que têm sido mais favoráveis aos trabalhadores dada a situação de baixo desemprego, dos aumentos do salário mínimo e das melhorias em relação ao que se costumava chamar de “exército de reserva” das empresas, como mostra o capítulo sobre sindicalismo dos trabalhadores urbanos. O reconhecimento formal das centrais sindicais satisfaz uma reivindicação histórica do movimento e sua presença em múltiplos conselhos de políticas públicas faz de seus representantes agentes de um “sindicalismo cidadão”, mais amplo que os interesses corporativos isolados de suas categorias. Além disso, suas manifestações organizadas têm especificidades e concorrências peculiares.

Apesar destes ganhos, as centrais sindicais estão sempre ameaçadas pelos avanços das políticas de terceirização da mão de obra e pelas práticas de organização do trabalho reestruturadas, prejudiciais à saúde do trabalhador. Tais políticas e práticas são levadas a cabo pela mecânica das empresas e possibilitadas pela naturalização, por parte dos governos e da imprensa, das práticas neoliberais e do neodespotismo fabril moderno. Muitas vezes, fora do controle das centrais e dos sindicatos, têm eclodido greves menos pacíficas em setores de construção de grandes obras (barragens, complexos petroquímicos etc.), envolvendo uma força de trabalho majoritariamente masculina e isolada em acampamentos ou alojamentos em pequenas cidades (mesmo que itinerante ao longo do tempo). São greves que sinalizam uma menor tolerância dos trabalhadores às práticas usuais de exploração das grandes empresas que administram a sua vida cotidiana, no trabalho e fora dele, nas grandes obras (Véras, 2014).

Se a referência aos direitos reunidos na Constituição de 1988 serve de marcador em torno do qual se pode aferir as diferentes historicidades dos movimentos – desde aqueles que têm uma história que foi construída no pré-64 até aqueles que se construíram no pós-88 –, o fato é que tais histórias incorporadas têm de agir em resposta aos imprevistos da vida real e às questões colocadas por conjunturas, mais ou menos efêmeras, que são renovadas.

5. O Campo da Participação

Na conjuntura (já longa) que se abriu a partir de 2003, um fato que se descortinou para os diferentes movimentos foi o do aumento do leque de fóruns de participação na discussão de políticas públicas. A questão colocada, que faz parte do jogo político interno aos movimentos, de participar ou não de conselhos de políticas públicas, os quais têm suas limitações, não deve servir de obstáculo para se observar o que tais fóruns fornecem como rico material sobre a construção permanente de uma esfera pública.

Por um lado, as fronteiras não são sempre nítidas entre os movimentos que participam dos conselhos e aqueles que não participam. O capítulo sobre movimentos urbanos cita uma análise crítica de Ermínia Maricato¹⁵, realizada em um debate organizado pelo Comitê Popular da Copa do Rio de Janeiro sobre os efeitos nefastos dos grandes eventos esportivos nas grandes cidades, na qual ela apresenta uma descrença na eficácia da participação institucional. Aparece no texto do capítulo um exemplo interessante de como a oposição entre movimentos que “participam” versus aqueles que “não participam” é muito frágil:

¹⁵ Ermínia Maricato é uma das principais formuladoras do projeto do Ministério das Cidades no primeiro governo Lula e liderança histórica da luta pela reforma urbana.

Entretanto, fazer uma separação rígida entre os que participam ou não participam de determinadas instâncias institucionais, ou entre os que apoiam ou que se opõem ao governo federal, pode conduzir a uma visão simplista da realidade. Perdemos muitas das nuances segmentares da posição (melhor seria dizer no plural) anteriormente citada quando a mesma é esboçada assim de modo simplificado. De fato, se desconsiderarmos estas variações, parecerá estranho que o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que privilegia a *ação direta* nas ruas, tenha se mobilizado em conjunto com a Central dos Movimentos Populares (CMP) em defesa da recente aprovação do *Plano Diretor* do município de São Paulo.

De fato, a valoração diferenciada dos espaços de participação guarda fortes relações com a própria historicidade de cada movimento. Como diz o capítulo sobre movimentos rurais, “o MST, por exemplo, retirou-se formalmente do Consea há alguns anos [como de resto, da grande maioria dos conselhos], [mas] por outro lado, realiza um esforço em participar das discussões do Conselho Nacional de Educação”. Os sentidos da participação variam, a depender do movimento, assim como dos diferentes investimentos em distintos fóruns de participação. Esse investimento diferenciado está intimamente relacionado com o ciclo de lutas e reivindicações que os movimentos vivem, de seus objetivos no presente. A CUT, por exemplo, é chamada e efetivamente ocupa vários conselhos e fóruns participativos (mais de uma centena). No entanto, existe uma percepção da própria entidade de que alguns espaços “servem” de maneira mais eficaz para as disputas de poder efetivas, enquanto outros “servem” para articulações políticas e produção de alianças. Preocupada com a eficácia da participação em tantos conselhos, a CUT nacional promoveu, em setembro de 2013, uma reunião dos seus mais de cem conselheiros para discutir a construção de um mecanismo de comunicação e consulta entre eles, através do seu próprio portal na internet (com senhas individuais para os conselheiros), em virtude da necessidade de uma discussão mais aprofundada e de uma coordenação da atuação nos conselhos (reunião na qual pudemos estar presentes, como convidados). Ali apareceram os problemas decorrentes dos efeitos do domínio, por parte dos membros do governo ou do poder econômico, do capital técnico, informacional e político em tais conselhos; restaria aos conselheiros trabalhadores se contrapor a partir da acumulação, a ser sistematizada, de seu próprio conhecimento advindo da prática.

Em contraposição às desvantagens em capital cultural e político dos representantes das classes populares nos conselhos, distintas formas de “pressão” e de um “capital de mobilização” são possíveis de serem construídas na economia política da participação.

A participação em conselhos demonstra não apenas que esses espaços não se encerram em si mesmos (os militantes participam por motivações variadas e aproveitam a ida a Brasília para realizar outras atividades), como também que há alternância entre as formas de “fazer pressão”, tais como: a interpelação ao ministério para liberação de recursos (movimento rural); marchas de sindicalistas; ações de indígenas (a semana de mobilização indígena); os esculachos (juventude) etc. De fato, a capacidade mobilizadora de um movimento o coloca em outro patamar nas esferas de participação do Estado. O “capital mobilizador” que um movimento consegue acumular acaba fortalecendo e legitimando ainda mais o movimento enquanto interlocutor, conferindo-lhe, inclusive, mais autonomia para estabelecer espaços de participação que não aqueles previamente estabelecidos pelo Estado (como o caso do MTST e sua interlocução direta com o prefeito de São Paulo ou do Movimento Passe Livre, chamado pela Presidência da República para conversas).

Por outro lado, os movimentos aprendem nas suas interações com o poder público que o “Estado” e o “governo” são diluídos e atravessados por porosidades e ambiguidades. Como relata o capítulo sobre movimentos rurais

[Enquanto] o ministro da SGPR, Gilberto Carvalho, era ovacionado pelo público, cada vez que o ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento era citado, identificado como sendo do ‘agronegócio’, as vaias tomavam conta do auditório. O ‘governo’, portanto, não é visto como algo monolítico, assim como o conjunto dos Conselhos subordinados aos diferentes ministérios também são avaliados de modo distinto do ponto de vista dos movimentos. Em relação aos ‘movimentos rurais’, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e o de Combate à Fome e Desenvolvimento Social parecem ser aqueles com os quais há uma relação mais ativa.

O “mundo (ou campo) da participação”, como chamado na feliz expressão criada no capítulo sobre movimentos rurais, também produz formas variadas de percepções e estratégias em relação ao “Estado” e ao “Governo”. Os movimentos acabam produzindo relações diferenciadas com atores do Estado e do governo, buscando se posicionar nas disputas de poder dentro do próprio campo governamental. Estado e Sociedade Civil aparecem dessa forma mais como espaços híbridos do que como esferas claramente delimitadas.

Além do conhecimento da diferenciação interna do campo governamental e do conhecimento concreto e detalhado dos recantos onde se acham as mãos direita e esquerda do Estado, os movimentos vão se inteirando das dificuldades inerentes ao campo burocrático e suas idiossincrasias.

A “participação” dos movimentos sociais depende da disponibilização de recursos e não necessariamente da institucionalização de políticas (ou mesmo de Ministérios) para promover as demandas resultantes da participação. Abundam exemplos nos quais se percebe a dificuldade dos movimentos de “emplacarem” políticas transversais – condição indispensável para a promoção de políticas para mulheres, LGBT e negros, à medida em que órgãos como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres dispõem de poucos recursos.

Além disso, os movimentos vão percebendo que a crescente preocupação, por parte das instâncias estatais, com os desvios de recursos públicos, mesmo que seja de origem legítima, tem se tornado algo como obsessiva. Isso se manifesta pelo controle cada vez mais sistêmico e *ex ante* dos procedimentos estatais¹⁶. Constata-se, frequentemente, nas listas de convidados dos movimentos para seminários ou para a participação nos próprios conselhos, que vários não podem viajar por problemas de prestação de contas como a perda do volátil e efêmero ticket aéreo de embarque. Há um limite à atuação participativa que setores do governo promovem. As iniciativas esbarram no controle antecipado da distribuição de recursos, que é a tônica atual da administração pública, com a utilização cada vez maior de sistemas informatizados que se autobloqueiam caso haja uma pequena imperfeição em alguma de suas partes (um dos mais famosos é o temível Siconv, sistema informatizado de convênios, terror de usuários, coordenadores de projetos, gestores e contadores). Não se trata apenas da investigação de um desvio depois que realizado, mas o desvio é previsto

¹⁶ Como também sentem os pesquisadores nas universidades: é o caso da intensa vivência administrativo-burocrática deste projeto, que tem a vicissitude comum aos projetos que beneficiam diretamente os movimentos e suas bases.

antes mesmo de qualquer ação, o que dificulta a execução das atividades fim do Estado. Certamente, a aproximação dos movimentos com o Estado e as necessidades prementes de suas pautas trarão como reivindicação, tão nobre quanto outras, o destravamento das amarras burocráticas, sem que o controle dos recursos públicos perca relevância. Os exemplos e situações apontados por vários movimentos sociais, conforme constatado pela pesquisa, são numerosos: dificuldades na compra de passagens para mulheres quilombolas com o objetivo de irem a um evento; problemas de movimentos de mulheres com o SICONV; multiplicação de procedimentos legais e burocráticos para com povos indígenas.

Para combater, ou minorar, essa verdadeira doença do trabalho que acomete lideranças dos movimentos sociais – muito bem caracterizada pelos autores do capítulo sobre movimentos rurais ao se referirem aos “sindicalistas à beira do ataque de nervos” –, os movimentos passaram a recorrer a uma diferenciação dos perfis dos “quadros” dirigentes no interior do próprio movimento para atribuir a eles diferentes “funções” no universo da participação. Como relata o referido capítulo,

[...] os sindicatos, associações e movimentos precisam recorrer aos mais jovens, que dominam a tecnologia necessária para lidar com os projetos, ou a apoios externos ou contratados (o que pode exigir mais recursos, ou habilidade para negociar as ditas parcerias). Mas no caso dos Conselhos municipais, perpassados pela política municipal, a demanda é por dirigentes com experiência e inserção política local, para evitar as situações mencionadas em que ‘o prefeito monopoliza o Conselho’.

Vemos, assim, que o aumento dos controles no acesso a recursos públicos através de projetos e editais provoca o aumento de funcionários e/ou de militantes que se especializam no preenchimento de formulários, no manuseio dos meandros da internet e nas atividades de prestação de contas, o que representa um aumento de investimentos internos para o gerenciamento de tais recursos. Este efeito pode ser visto como um aspecto de tendência crescente à burocratização e oligarquização das organizações políticas que ocorre, contraditoriamente, até naquelas mais populares e democráticas. Burocratização e oligarquização tais como apontadas pela análise clássica do livro *Os Partidos Políticos*, do colaborador socialista de Weber, Robert Michels, que descreve e analisa esse fenômeno no Partido Social-Democrata alemão do início do século XX. Se um partido como o PT ou as principais centrais sindicais, ou ainda as federações de trabalhadores do campo, podem apresentar mais facilmente alguns dos aspectos descritos por Michels (com a forte exceção da imprensa diária do então partido alemão), também na maioria dos movimentos aqui descritos o acesso a recursos públicos aumenta, de certa forma (na maioria dos casos ocorre em grau modesto), o nível de burocratização das entidades sem, contudo, que isto possa ser visto de uma forma unilinear, como perda de sua representatividade ou do poder interno dos associados. Ao contrário, pode até ser visto como um aumento na escala de benefícios aos associados, e portanto, como aumento de seu poder relativo, embora a um custo novo para sua militância e quadro de funcionários. As burocracias, aludidas no subtítulo deste livro, também têm seus aspectos inesperados, ao menos para o senso comum das análises acadêmicas rotineiras.

Além da marca geracional nessa divisão de “perfis”, também podemos observar outras marcas importantes: no movimento feminista é cada vez mais relevante a visibilização de mulheres negras como “quadros” dirigentes, “empoderadas” e capazes de atuar nas

esferas de participação do Estado, assim como o caso da visibilização das mulheres no universo sindical, ou dos “jovens da periferia” nos movimentos de juventude. Essa demanda da “diversidade” é cada vez mais importante para que os movimentos fortaleçam sua representatividade em esferas tradicionais e novas de participação.

Por outro lado, observou-se um grau difuso das oposições entre gestores e militantes, o que pode, eventualmente, capitalizar os movimentos positivamente quanto aos procedimentos e linguagens estatais e, inversamente, pode levar os conhecimentos e o habitus dos movimentos para o aparelho governamental. Sobretudo no caso dos movimentos rurais, de mulheres, LGBT, sindical e negro, as pessoas que “estão no governo” já participaram, ou participam, de movimentos sociais.

De qualquer maneira, constata-se a persistência de tensões em torno da produção de uma “gramática oficial” da participação, o que também estimula indiretamente suas pequenas subversões.

Muitos capítulos, como o de movimento negro, o de mulheres ou o de juventude, apresentaram a existência de tensões importantes para a compreensão da participação. No texto do movimento negro, por exemplo, aparece a percepção bem desenvolvida de alguns militantes de que o Estado, por muitas vezes, legitima “a ideia de que o melhor espaço de interlocução entre sociedade e Estado é o conselho” e “restringe todas as outras possibilidades”. Dessa forma, podemos dizer que o Estado acaba produzindo uma “gramática oficial” da participação e exige, de diferentes maneiras, que os movimentos falem a linguagem da “gestão” e abandonem, assim, a linguagem própria do movimento. Desse jeito, tudo que está fora da “gramática oficial da participação” é tratado com menos legitimidade pelo Estado.

Em contrapartida, muitos movimentos, especialmente aqueles compostos por jovens, vêm impondo um transbordamento dos limites estatais da participação, “sub-versões” dessa gramática oficial. Eles vêm produzindo formas não institucionalizadas de participação, seja a partir de práticas vinculadas ao cyberativismo e ao midialivrisimo, seja produzindo seus modos de existência política em espaços que anteriormente não se apresentavam abertos à sua “participação”, como os shoppings no caso dos rolezinhos. Neste último caso, como salientado no texto sobre movimentos jovens, fica evidente a revindicação pela participação em outros espaços que não apenas aqueles considerados importantes pelo Estado ou pelos movimentos mais tradicionais. Essas novas produções no campo da participação, ainda que sejam desinstitucionalizadas e por fora da gramática oficial, acabam se impondo, não intencionalmente, nos espaços institucionais da participação, como aconteceu com a visibilização da juventude negra e da pauta da violência policial na agenda do governo quando explodiram os rolezinhos.

O campo da participação é, também, uma resultante de múltiplas vontades, um produto histórico sem autoria, sem intencionalidade. É produto de processos históricos “cegos”, como nas imagens frequentes nas obras de Max Weber e de Norbert Elias (também não incomuns nas de Karl Marx), que salientam esse tipo de fenômeno. É o que estamos tentando demonstrar ao colocar o aposto “inesperado” (ou “imprevisto”) no subtítulo deste livro. Salienta-se ali não somente os “aprendizados inesperados” tanto de ativistas, como de gestores, mas também o fato de que as burocracias (grandes ou pequenas) ou os confrontos e as mobilizações podem produzir efeitos inesperados e não intencionais.

A expressão “aprendizados inesperados” está na linha dos fenômenos de “apropriações criativas” por parte dos grupos dominados, como apontados por Bourdieu (1963) no contexto dos trabalhadores argelinos, ou por Richard Hoggart (1969 [1957]) no interior da classe operária inglesa dos anos 1940-50.

O campo brasileiro da participação, de autoria pública, coletiva, gestado desde os conselhos de saúde dos anos 70, dos conselhos de infância e adolescência, dos de meio ambiente (para não falar nos de antes de 1964), e aumentado em grande escala nos últimos anos, é um fenômeno histórico que veio para ficar, contanto que o processo de democratização atual permaneça. Como sabemos, processos de democratização podem findar e dar lugar a processos de desdemocratização; nossa história (e a dos outros países) está plena disso¹⁷. Do interior do nosso atual processo, iniciado em plena luta contra a ditadura, e com esforços de organização e sistematização importantes na última década, pode-se observar a complexificação da morfologia e da dinâmica interna do campo da participação. Quando se contabiliza de forma catastrofista (ou triunfalista, dependendo do ponto de vista) o suposto fim da classe operária, que destoa das multidões que entravam e saíam dos portões das fábricas do passado, não se deve esquecer da obreirização dos empregados de escritório, dos trabalhadores terceirizados, nem dos operadores do agronegócio mecanizado. Também, tampouco se deve esquecer das estruturas sindicais, de suas assessorias e das ONGs que prestam serviços para elas. Quando se contabilizavam os sobreviventes dos povos originários (que, depois do genocídio multissecular, não param de crescer desde o fim do século passado, abraçando sua etnogênese e outros processos de superação), deve-se atentar também para os milhares de ativistas, assessores e colaboradores de ONGs que lhes dão suporte. Aos assessores educacionais, jurídicos e médicos dos sindicatos de trabalhadores rurais e constelações anexas. Aos médicos sanitaristas da área da saúde do trabalho ou da saúde das pessoas soropositivas. E a uma lista de pessoas e organizações que cresce a cada movimento considerado.

É preciso destacar ainda as passagens recíprocas de ativistas entre a administração pública e os movimentos. Observa-se também a entrada para o ensino técnico ou superior de estudantes com origem nas classes populares, especialmente de filhos de ativistas dos movimentos. São resultados não intencionais do processo de translação da estrutura de classes para o alto, ocasionado pelos investimentos em educação, ou resultados premeditados em tantos trabalhos e projetos dos atores que rondam essa constelação do universo da participação (como o já mencionado Programa de Cartografia Social da Amazônia, os museus de favelas, a capacitação dos promotores culturais dos bairros populares, favelas e periferias etc.).

A experiência desse campo da participação, dentro e fora dos espaços institucionais, enriquecida com os aprendizados mútuos entre os movimentos sociais e os gestores comprometidos com os avanços dos processos de democratização, constitui um acúmulo importante para o movimento popular. Os acertos e erros dos atores envolvidos são fontes de novos aprendizados e de acumulação de forças para uma luta de longo prazo pelo aumento significativo de poder das classes e setores dominados da população brasileira. O capital de mobilização dos movimentos sociais tem, a partir dos conhecimentos adquiridos

¹⁷ Os processos de democratização e de desdemocratização são trabalhados por Charles Tilly (2013, pp. 65-92) através da sistematização de características de diferentes conjunturas históricas de diferentes países.

na confrontação com o Estado (por conta da sua representação dos setores dominantes) e na cooperação com os gestores minoritários da mão esquerda do Estado, grande potencial de crescimento e aquisição de legitimidade para os embates inerentes aos seus propósitos de intensificação de uma democracia que implique reconhecimento e igualdade.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. e DOURADO, Sheila Borges (Orgs.). *Consulta e Participação: crítica à metáfora da teia de aranha*. Manaus: UEA Edições/PNCSA, 2013.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 49-86, 2009.

_____. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v.02, n. 03, Rio de Janeiro, p. 21-41, 2012.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Novas Leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2000.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, N. 3, p. 443-464, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *A Distinção*. São Paulo: Zouk/EdUSP. 2006 [1979].

_____. *Contrafogos 1; táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

_____. *Travail et Travailleurs en Algérie*. Paris/La Haye: Mouton, 1963.

BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly. *Sociologia & Antropologia*, v.02, n. 03, Rio de Janeiro, p. 43 - 67, 2012.

DAGNINO, Evelina. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v.16, n. 47, maio-ago, 2011.

GOMES, Angela Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Vértice, 1988.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEREDIA, Beatriz M. A.; BARREIRA, Irllys; BEZERRA, Marcos Otávio; PALMEIRA, Moacir; CORADINI, Odacir Luiz. *Política, Governo e Participação Popular*. Conselhos, orçamento participativo e outras experiências. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012.

HOGGART, Richard. *The uses of literacy*. Aspects of working class life with special reference to publications and entertainments. Harmondsworth: Penguin Books, 1969 [1957].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Tipos e Aspectos do Brasil*. Rio de Janeiro: Departamento de Documentação e Divulgação Geográfica e Cartográfica, 1975. 10 ed. (ilustrações de Percy Lau).

LEITE LOPES, J. S. et al. *A Ambientalização dos Conflitos Sociais: Participação e Controle Público da Poluição Industrial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

_____; CIOCCARI, M. (Orgs.). *Narrativas da Desigualdade: memórias, trajetórias e conflitos*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013.

LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. In CHAMPAGNE, Patrick; LENOIR, Remi; MERLLIÈ, Dominique; PINTO, Louis. *Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis: Vozes, 1996.

PALMEIRA, Moacir. Conflitos de Classe sob Regime Autoritário: o caso do Nordeste. In: LEITE LOPES, José Sergio; CIOCCARI, Marta. *Narrativas da Desigualdade; memórias, trajetórias e conflitos*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013, p. 23-53.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das Mobilizações às Redes de Movimentos Sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

THOMPSON, Edward P. *The making of the English working-class*. Harmondsworth: Penguin Books, 1968 [1963]. *A Formação da Classe Operária Inglesa*. São Paulo: Paz e Terra, 1987 (3 tomos).

_____. *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

VÉRAS, Roberto. Brasil em obras, peões em luta, sindicatos surpreendidos. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, n. 103, 2014, pp. 111-136. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/5559>>. Acesso em: 17/10/2014.





O MOVIMENTO SINDICAL URBANO NO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO

José Ricardo Ramalho, Marina Cordeiro
e Eduardo Ângelo da Silva

1. Introdução

O movimento sindical tem tido uma importante trajetória de lutas e de demandas por direitos ao longo da história brasileira das últimas décadas. Em conjunturas variadas, organizou-se como movimento ou instituição para reivindicar do Estado e das empresas o reconhecimento de sua existência como representante legítimo da classe trabalhadora, já que a ação sindical, na sua diversidade, foi objeto de forte regulação estatal, principalmente a partir dos anos 1930 e 1940 com o estabelecimento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Assim, sua legalidade passou a depender da tutela do Estado e dos princípios corporativistas do entendimento entre as classes sociais.

Entretanto, isso não significou paralisia da ação política, e os exemplos históricos demonstram a manifestação consistente de diferentes formas de protesto de greves nacionais, regionais e locais, e do acúmulo de práticas cotidianas de resistência no interior das empresas. Nos períodos democráticos, o movimento sindical tornou-se ator político importante na vanguarda da defesa dos salários, do emprego e de melhores condições de vida. Nos períodos de ditadura e autoritarismo, embora perseguido e controlado, tornou-se uma referência na luta pela liberdade e pela democracia.

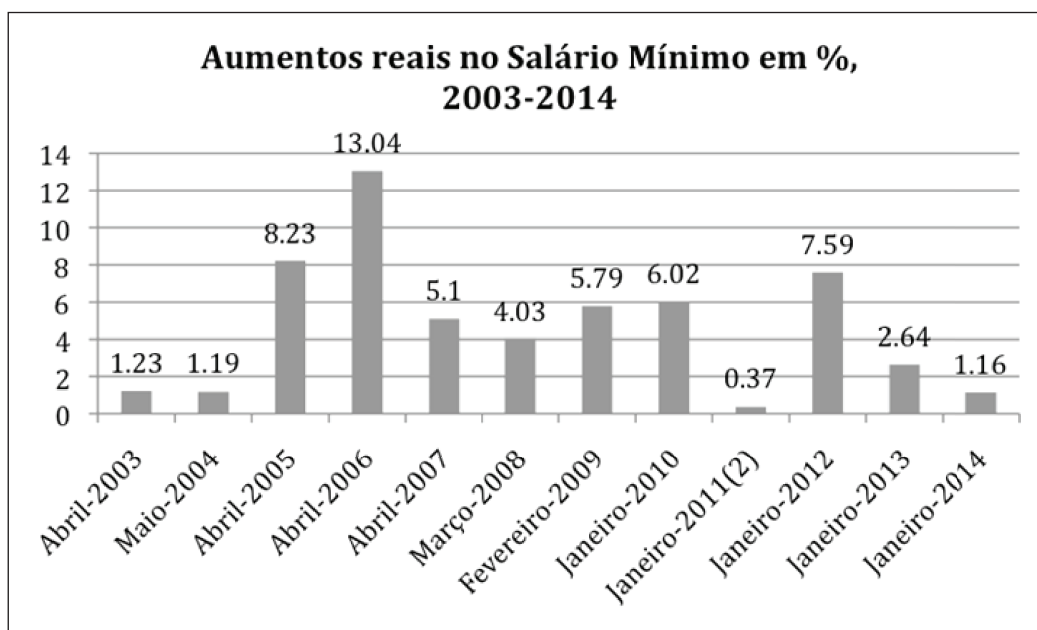
A partir dos anos 1980, com a criação de novas centrais sindicais, em desafio às leis da ditadura, e com sua participação nas iniciativas que levaram ao retorno dos mecanismos democráticos de representação, assim como sua influência no processo de incorporação de direitos trabalhistas na Constituição de 1988, os sindicatos passaram a se manifestar de forma organizada em nível nacional e passaram a ter uma maior capacidade de interferir na vida do país. A legalização das Centrais Sindicais em 2008, durante o governo Lula, confirmou esse movimento e legitimou a ação sindical nas discussões sobre relações de trabalho e políticas econômicas e sociais no país.

2. Uma década de transformações na área trabalhista

Na última década, a eleição de governos de perfil trabalhista teve consequências positivas no quadro geral de emprego e distribuição de renda no Brasil. Ao contrário da década de 1990, marcada por políticas de tipo neoliberal, que resultaram em um baixo crescimento econômico, em níveis recordes de desemprego, na informalização e na precarização das relações de trabalho (Araújo e Oliveira, 2010, p. 3-4), os governos comandados pelo Partido dos Trabalhadores destacaram-se pela adoção de políticas de valorização do salário mínimo, de criação de empregos formais e de redução do desemprego. Os gráficos a seguir mostram essas mudanças em números.

O Gráfico 1 trata da evolução do valor real do salário mínimo, instrumento decisivo para combater a desigualdade no país. O valor em Reais sobe de R\$ 385,32 em 2003 para R\$ 724,00 no ano de 2014.

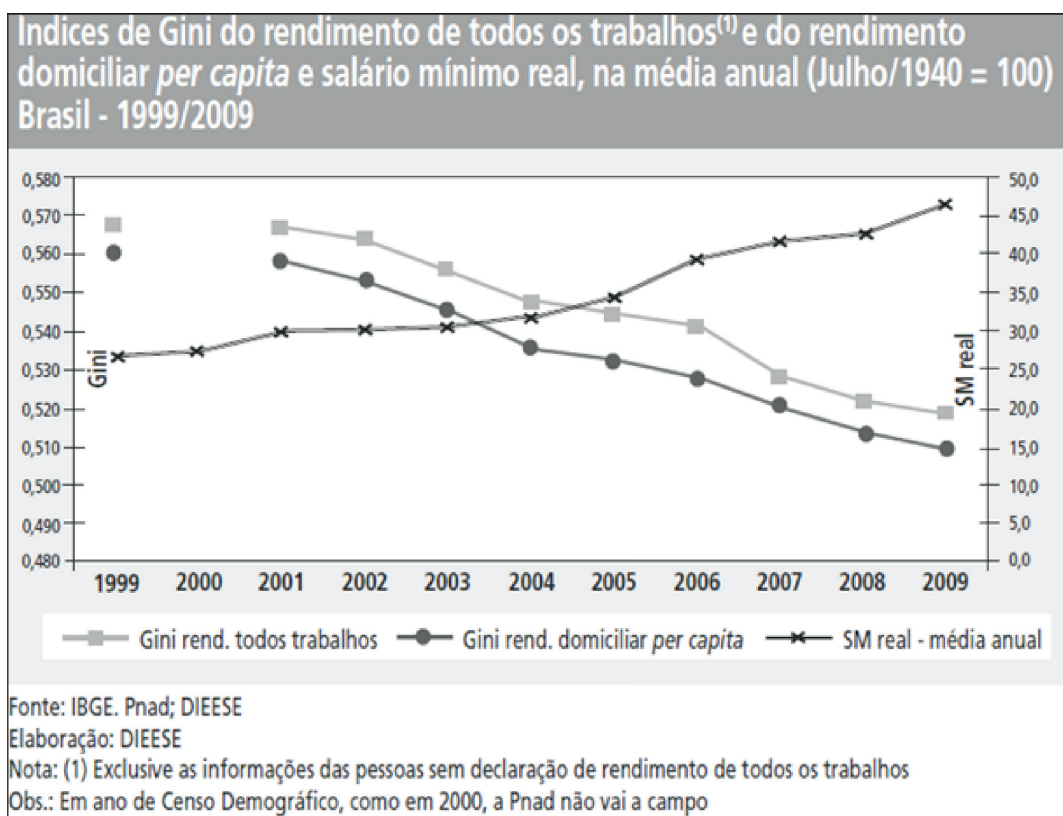
Gráfico 1



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DIEESE
(Nota Técnica n.132, dezembro de 2013, atualizado em janeiro de 2014).

Os dados do gráfico 2 revelam tendência a uma política de valorização do trabalho, cujos dados combinam os índices de Gini, rendimento domiciliar per capita e salário mínimo real.

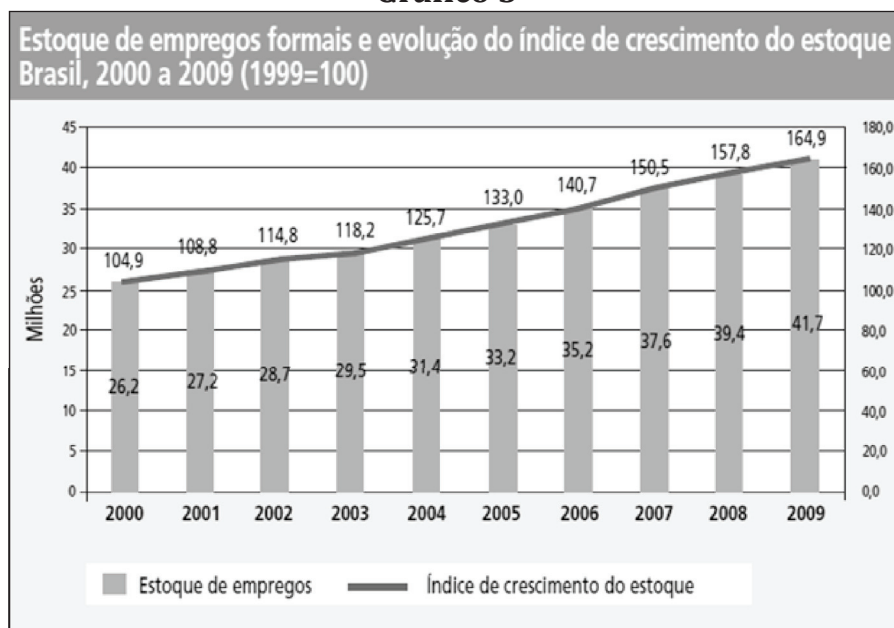
Gráfico 2



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007; v.30, 2009.

O quadro positivo também aparece quando se observam o estoque de empregos formais e a evolução do seu índice de crescimento:

Gráfico 3



Fonte: Gráfico elaborado por DIEESE. Base de dados MTE –Rais.

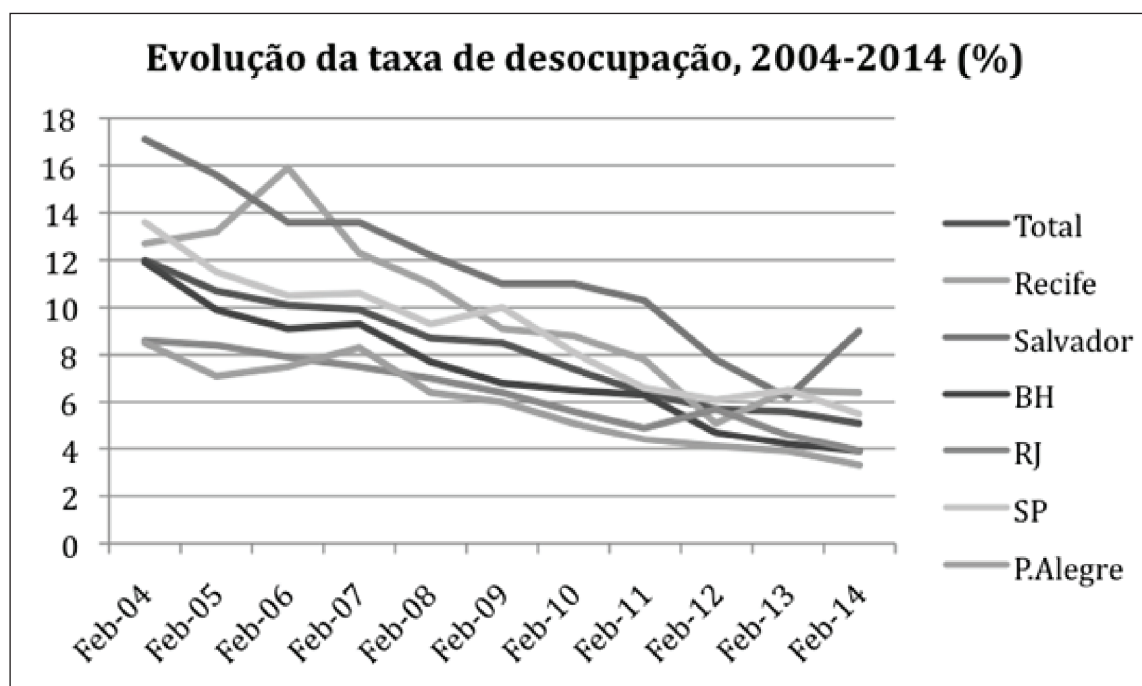
Reorganizando os dados pelos períodos dos mandatos presidenciais, é possível observar um aumento dos empregos formais e uma redução do desemprego durante os governos de perfil trabalhista.

Tabela 1

Estoque de empregos formais, 2000-2012		
Mandato Presidencial	Anos	Em milhões
Cardoso 2 1999-2002	1999	-
	2000	26.2
	2001	27.2
	2002	28.7
Lula 1 2003-2006	2003	29.5
	2004	31.4
	2005	33.2
	2006	35.2
Lula 2 2007-2010	2007	37.6
	2008	39.4
	2009	41.7
	2010	44.0
Dilma 2011-2014	2011	46.3
	2012	47.4
	2013	-

Fonte:Elaboração própria, a partir de DIEESE. Base de dados MTE –Rais.

Gráfico 4



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME), IBGE, 2014.

Este contexto de transformações macroeconômicas positivas na área trabalhista tem colocado importantes questões para o movimento sindical e para sua relação com o Estado. Cresceu a discussão e a crítica sobre novas formas de participação social implementadas pelo governo, especialmente nos diversos Conselhos instituídos como instâncias de negociação e busca de consensos; ao mesmo tempo, criaram-se outros modos de articulação com um aumento da fragmentação interna ao movimento.

3. Movimento sindical e histórico da participação

A participação em espaços de decisão sobre políticas públicas relacionadas com a questão do trabalho sempre foi uma das principais reivindicações dos trabalhadores e dos sindicatos, em diferentes conjunturas, nas últimas cinco décadas. No período da ditadura civil-militar de 1964, essa possibilidade não existiu, pois a presença sindical sempre foi vista como uma ameaça ao regime de exceção. No entanto, pode-se dizer que mecanismos variados de resistência política nas áreas urbanas e nas áreas rurais, que se constituíram em lutas de contestação cotidianas nos espaços de trabalho e nas manifestações de greve acumularam uma força de transformação que termina por influir nas decisões da Constituinte e na elaboração da Constituição Federal de 1988, que criou novos espaços participativos - em especial, conselhos e conferências nacionais. Essa estrutura foi sendo ocupada gradativamente ao longo dos anos 1990 com o processo de redemocratização do país.

Algumas iniciativas incluíram sindicatos e trabalhadores em fóruns de discussão e decisão. A mais conhecida talvez tenha sido a experiência tripartite das Câmaras Setoriais, em especial a da Indústria Automotiva, no início dos anos 1990, na qual o movimento

sindical teve um papel expressivo no debate sobre alternativas no enfrentamento da crise econômica e preservação dos postos de trabalho.

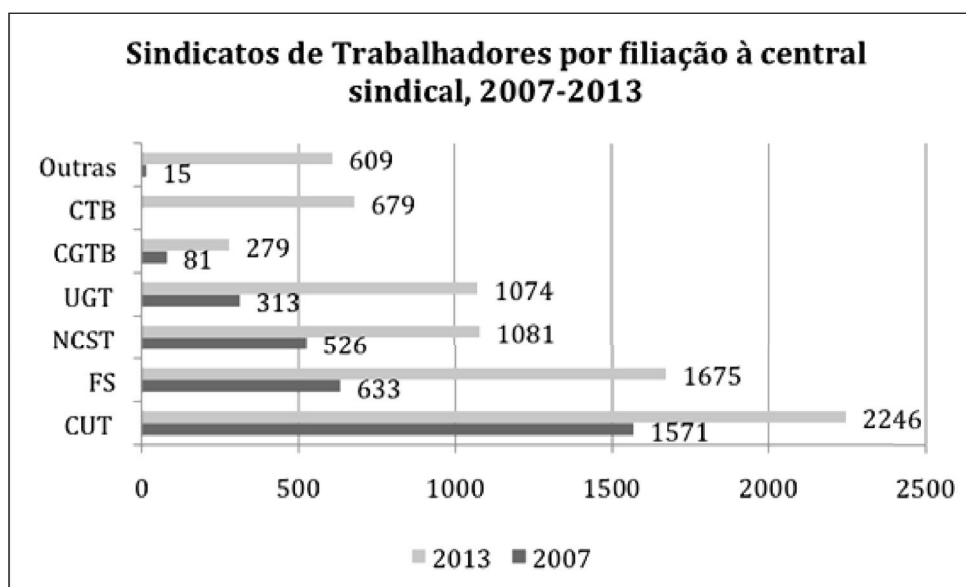
A partir do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2007), no entanto, pode-se dizer que o espaço político de participação dos sindicatos e dos movimentos sociais ganhou outra dimensão. A ideia foi a de promover o “diálogo social” e não a “parceria”, com o estabelecimento de instâncias de diálogo entre agentes sociais, sem que fossem apagadas as suas diferenças de interesses e de classe. Nesse contexto, a operacionalização e a efetividade de tais espaços passaram a depender de estruturas institucionais, modos de funcionamento e de visões sobre a sociedade civil e da participação na formulação de políticas públicas (Teixeira, Souza e Lima, 2012, p.11). Esses novos espaços de participação, especialmente conselhos e conferências nacionais, difundiram-se em parte da sociedade civil e de governos municipais e, no caso do movimento sindical, buscaram criar práticas de discussão e de negociação ainda inéditas no país.

Embora o movimento sindical tenha assento em vários conselhos, sua participação mais frequente ocorre no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no Conselho de Relações do Trabalho (CRT), no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Vale destacar que nesses espaços prevalece um debate sobre o trabalho marcado pela disputa por interesses econômicos, o qual se refere a uma concepção mais tradicional de uma classe trabalhadora urbana, masculina e industrial. Outras questões importantes relacionadas ao trabalho, como aquelas ligadas às temáticas de gênero, raça e juventude, ou mesmo relativas ao trabalhador rural, no entanto, acabam ficando de fora de tais conselhos e são deslocadas para conselhos específicos como o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, de Promoção da Igualdade Racial, etc.

Houve um empenho político durante os mandatos do Presidente Lula para o reconhecimento oficial das centrais sindicais no país. Esse reconhecimento, que se transformou na Lei nº 11.648, aprovada pelo Congresso Nacional, conferiu às Centrais, além de 10% do total da contribuição sindical compulsória, “a atribuição de elaborar e coordenar as políticas gerais de ação das entidades sindicais a elas filiadas e de atuar em nome da generalidade dos trabalhadores, com uma representação proporcional ao número de filiados” (Araújo & Oliveira, 2010, p.11-12), e a possibilidade de as mesmas atuarem em espaços de diálogo de composição tripartite que tratassem de temas de interesse dos trabalhadores.

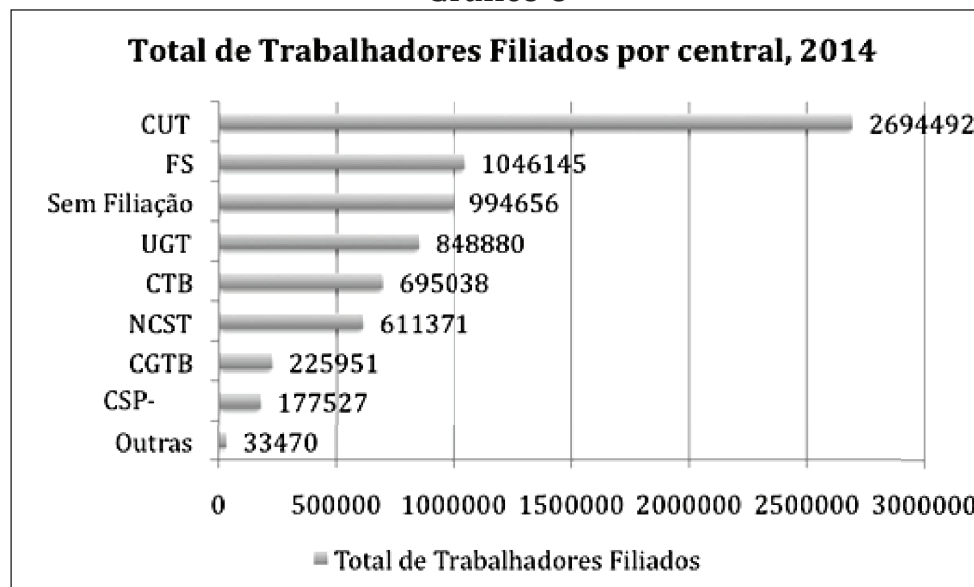
Além disso, o reconhecimento legal gerou a criação de novas centrais por conta tanto da possibilidade de obtenção regular de recursos como pelo alinhamento político a favor e/ou contra o governo. Transcorridos seis anos da lei, o número de sindicatos filiados às Centrais multiplicou-se. O Gráfico 5 a seguir mostra um incremento do número de sindicatos filiados a todas as Centrais, enquanto o Gráfico 6 revela a representatividade das Centrais de acordo com o número de trabalhadores.

Gráfico 5



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: Radermacher & Melleiro (2007) e site do Sistema Integrado de Relações do Trabalho (SRTI), 2013.

Gráfico 6



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Consulta de aferição das centrais sindicais, 2014.

4. O movimento sindical nos conselhos e em outras formas de participação

Os dados de pesquisa sobre o movimento sindical urbano e a experiência de participação social em temas relacionados ao trabalho foram obtidos por meio de um conjunto de entrevistas realizadas especialmente com sindicalistas, homens e mulheres, envolvidos em Conselhos, mas também com sindicalistas que questionam esse tipo de participação. As questões versaram sobre o funcionamento dessas instâncias de debate e negociação, o uso que fazem desse espaço de disputa política, a avaliação positiva e negativa

da eficácia dessa experiência de representação, as críticas aos órgãos do governo e da justiça do trabalho, as críticas à proximidade das centrais sindicais com o governo, as sugestões de mudança de funcionamento, especialmente no que diz respeito ao caráter não deliberativo dos conselhos, e a incapacidade de tornar transversal o debate sobre o trabalho em situações sociais que envolvem a representação por gênero, raça e idade.

O trabalho de campo teve início com foco nas reuniões do Conselho de Relações de Trabalho (CRT). Comparecemos a reuniões, em outubro e dezembro de 2013, e em fevereiro e abril de 2014. Acompanhamos também a reunião bipartite do CRT, as reuniões da bancada de trabalhadores, as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), incluindo a primeira reunião após a mudança para a Casa Civil (abril de 2014). Foram realizadas entrevistas com sindicalistas das seguintes Centrais Sindicais: NCST, CGTB, CTB, CUT, Força Sindical, UGT e com sindicalistas que não participam dos Conselhos – a CSP-Conlutas e a Intersindical. Participamos da 8ª Marcha das Centrais Sindicais em São Paulo, em abril de 2014, e entrevistamos algumas de suas lideranças para tratar sobre a participação dos sindicatos no debate acerca de políticas trabalhistas e econômicas. Estivemos em um Seminário Internacional sobre questões do mundo do trabalho e do movimento sindical na sociedade contemporânea, organizado pela UGT, em parceria com o Centro de Estudos e de Economia do Trabalho (CESIT-Unicamp), por ocasião do 1º de Maio de 2014, além de termos acompanhado as comemorações da data organizadas pela Força Sindical (com grande evento na Praça Campo de Bagatelle, em São Paulo) e pelas Centrais não reconhecidas, com apoio de outros movimentos sociais (com manifestação na Praça da Sé, em São Paulo).

Tivemos também a preocupação de entrevistar lideranças femininas tendo em vista a presença majoritariamente masculina nos Conselhos que tratam das questões do trabalho e a ausência de discussão sobre a mulher trabalhadora nesses espaços. Por fim, conversamos com conselheiros do CODEFAT, do Conselho Nacional de Economia Solidária, além de estarmos presentes na assembleia de negociação dos metroviários de São Paulo em plena greve contra a empresa estatal controladora do Metrô.

4.1 A participação em Conselhos e o reconhecimento das Centrais Sindicais

A maioria dos entrevistados destacou a importância dos Conselhos como espaços institucionais de diálogo entre o governo e a sociedade civil. Na verdade, os sindicalistas reconhecem que através dessas instâncias de negociação, que foram reivindicadas pelos trabalhadores e sindicatos no período ditatorial, o sindicalismo brasileiro passou a atuar em decisões importantes sobre questões relativas ao trabalho e criou condições para uma efetiva articulação entre as centrais sindicais na disputa permanente com outros agentes sociais presentes nos Conselhos.

Em termos de formulação das políticas, ou do acompanhamento das políticas públicas já implementadas, há uma participação efetiva, não só do movimento sindical, mas do movimento social organizado no Brasil. Algumas coisas a gente consegue formular, algumas a gente impede que sejam formuladas. (Dirigente da NCST, representante em conselho).

Acho importante a criação e a participação da sociedade em geral, e do movimento sindical. Porque a gente discute várias questões inerentes à classe trabalhadora. São

temas específicos, são temas gerais que atingem toda coletividade. Por isso é importante o envolvimento das centrais. (Dirigente da CUT, representante em conselho).

Os relatos sobre a experiência de participação sindical no principal conselho de discussão sobre questões do trabalho, o CRT, revelam uma particular utilização desse espaço para se fazer avançar pautas trabalhistas, defenderem-se posições articuladas das centrais sindicais e impedirem-se retrocessos. Os entrevistados ressaltaram a prática de promover um encontro dos sindicalistas antes das reuniões bipartites¹, quando os representantes dos trabalhadores “quebram o pau” para avaliar suas divergências internas, mas decidem por um posicionamento unificado diante das posições do governo e/ou do patronato.

De acordo com um dos conselheiros da CGTB: “Não tem questão política importante e significativa que não passe pela opinião das centrais sindicais, por uma reunião das centrais sindicais, e que se concretize muito nos conselhos”.

Outra vantagem da participação no CRT é a possibilidade de se perceber o posicionamento do “outro”:

O Conselho de Relações do Trabalho é um espaço para construir ideias consensuais. Participam os empresários, os trabalhadores e o governo. Mas ter uma ideia consensual sobre questões sindicais entre esses setores não é uma coisa muito fácil. Serve então para você tomar conhecimento da posição do outro, de procurar construir uma posição unitária de cada bancada (Conselheiro da CGBT).

Na avaliação dos entrevistados, a disputa pela pauta de discussão do CRT tornou-se estratégica para a defesa dos trabalhadores. A dinâmica desse Conselho levou os sindicatos a se articularem para manter ou rejeitar pontos da pauta colocada pelo governo ou pelos representantes empresariais. Nas palavras de uma liderança da NCST e conselheiro:

Algumas coisas a gente consegue formular, algumas a gente impede que sejam formuladas. Na reunião do CRT, mesmo o governo demonstrando grande interesse, a bancada dos empregadores demonstrando um grande interesse no contrato de curta duração, o movimento sindical entendeu que era um risco, daquilo ser utilizado depois para aumentar a rotatividade. Os conselhos estão dando pelo menos um pouco de poder para inibir algumas ações prejudiciais ao mercado de trabalho.

O item sobre a regulamentação dos contratos de curta duração foi apresentado no CRT em reunião de dezembro de 2013 e, segundo os relatos, gerou muita tensão entre os conselheiros. Um representante da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) insistiu na necessidade de regulamentação da matéria, e a representante da Confederação Nacional do Transporte (CNT) e a bancada patronal demonstraram grande interesse em sua aprovação. O Ministro do Trabalho, por meio do presidente do CRT, fez um pedido de urgência, de modo a permitir a edição de uma Medida Provisória. Diante do impasse, um sindicalista criticou a condução do debate e afirmou que quando algo interessava ao patronato, eles tinham “pressa”; outro sindicalista acusou o presidente do CRT de estar “fechado” com a

¹ Em sua estrutura o CRT é constituído por duas câmaras bipartites, uma delas formada por cinco titulares e igual número de suplentes, representando os trabalhadores indicados pelas Centrais Sindicais e por cinco representantes do Governo indicados pelo MTE; a outra é formada por cinco titulares e igual número de suplentes, representando os empregadores indicados pelas Confederações e por cinco representantes do Governo indicados pelo MTE – as chamadas “bancada dos trabalhadores” e dos “empregadores”.

bancada empresarial. Por fim, a bancada de trabalhadores “aceitou” a indicação de prazo estabelecida pelo governo, mas na data indicada entrou com o “pé na porta” e decidiu que não discutiria o contrato de curta duração. Um sindicalista da CGTB e conselheiro do CRT reconhece que tais situações reforçam a importância do Conselho, no sentido de impedir as pressões vindas do governo e do patronato:

Na Copa veio a ideia de criar uma nova legislação de contrato de trabalho, em que você não teria mais os direitos da CLT, e se isso vira lei... Então é uma forma de burlar a legislação trabalhista e nós [barramos]... O governo chegou a apresentar essa proposta junto com o empresariado, mas o fato de ter o Conselho de Relações do Trabalho, nós balizamos no sentido de impedir essa possibilidade.

O relato de uma liderança da CUT vai no mesmo sentido:

Muitas vezes o governo leva temas que não são importantes no entender dos trabalhadores. Um exemplo é [...] quando eles quiseram apresentar a proposta do contrato de curta duração. Foi uma reunião que a gente teve que colocar o pé na porta. Eles queriam empurrar goela abaixo um projeto ruim para os trabalhadores.

Há lideranças que observam a dinâmica do conselho consultivo de forma positiva, na medida em que a mesma possibilita um diálogo maior entre as diferentes bancadas. Entretanto, há dúvidas entre os membros sindicais quanto à efetividade dessa participação, justamente pelo fato de o CRT ser uma instância apenas consultiva, compreendida como espaço de legitimação de medidas que acabam sendo implementadas em outras instâncias. Segundo um representante da NCST:

O movimento sindical tem ficado muito na defesa. A gente vai olhar a pauta do CRT, por exemplo, pouca coisa consegue ser demandada por nós. Estamos muito a reboque do governo e dos empresários. Eles sempre demandam mais do que a gente. A gente no CRT tem uma atribuição muito restrita por ser consultivo e não deliberativo.

Outro sindicalista da CUT e conselheiro afirma a importância do exercício do debate interno ao movimento sindical:

Necessariamente tem que ir para o debate. Se vai ter reunião da câmara bipartite à tarde, de manhã a gente faz a reunião da bancada dos trabalhadores. Só com os trabalhadores, discutindo a pauta. Ali a gente tira uma posição das centrais sindicais [...] Tem tema que tem divergência entre a gente. Claro que tem. As centrais são plurais, tem pensamentos diferentes, mas a gente acaba tirando uma posição única.

Para os entrevistados, a possibilidade de diálogo entre as centrais deveu-se em muito ao reconhecimento oficial de sua existência, o que permitiu a consolidação de um movimento mais unificado dos trabalhadores. Segundo um sindicalista da CGTB:

Eu acho que o reconhecimento das centrais foi um marco na luta dos trabalhadores brasileiros. [...] Até então nós vivíamos um período em que as contradições entre as centrais eram o aspecto principal de nosso relacionamento. Então as centrais se especializaram em eleições sindicais, em organização de eleição, em disputas no Ministério do Trabalho, correntes de influência, nesse terreno. Eu acho que nisto aí, houve uma modificação.

Outro sindicalista, da CTB, concorda com esse posicionamento:

As centrais sindicais, na verdade, eram ONGs. Não eram reconhecidas nem na Constituição, nem pelos órgãos de governo. Tinha um reconhecimento político, mas não jurídico. As centrais sindicais, para entrar com qualquer ação, tinha que ser através de uma confederação, por que ela não tinha personalidade jurídica para tal.

E prossegue:

O Fórum das Centrais é um espaço para se discutir o que unifica as centrais, o que diz respeito aos direitos dos trabalhadores, por mais divergência política que tenha de pensamento político de cada central sindical. Por exemplo, redução da jornada de trabalho, unifica todo mundo, contra o projeto de terceirização. Tem uma ou outra central que tem ponto aqui ou acolá, mas do ponto de vista geral unifica todo mundo. Fim do fator previdenciário unifica todas as centrais sindicais.

No entanto, outras questões relativas ao reconhecimento são também mencionadas pelos sindicalistas das Centrais legalizadas e das Centrais não reconhecidas. Apesar de haver busca de unidade e estabelecimento de parcerias nos confrontos com os empregadores, também existem, internamente ao movimento sindical, várias discordâncias. Um dos elementos negativos apontados pelos sindicalistas é uma maior fragmentação interna, devido principalmente ao crescimento do número de centrais sindicais² e de um acirramento nas disputas em relação às bases e filiações sindicais, ao acesso ao imposto sindical e à presença dos sindicatos em espaços de poder. É nesse sentido que se manifestam dois entrevistados da CSP-Conlutas, que não participam da dinâmica dos conselhos, seja por convicção, seja pelo fato de pertencem a uma central não reconhecida:

Foi uma manobra política do governo, mais um passo no sentido da cooptação. Uma forma de fazer uma distribuição do imposto sindical.

É importante refletir sobre como um governo que se sedimentou no movimento sindical, como ele age para poder ter controle. O reconhecimento das centrais e as contribuições que as centrais recebem hoje reforçam a tese da organização sindical [...] que foi aplicada pelo Vargas aqui no Brasil.

Da mesma maneira manifesta-se um sindicalista da Intersindical: “Claro que a unidade sempre beneficia os trabalhadores e a existência de muitas centrais, na nossa opinião, enfraquece, não é desejável esse cenário de fragmentação”.

O relato de outra liderança sindical, filiada à CUT, confirma o aumento da disputa entre centrais sindicais e sindicatos:

A legalização das centrais sindicais também levou a uma disputa ferrenha. A partir do momento em que as centrais sindicais precisaram ter um número mínimo de

² Em 2010, de acordo com dados de Araújo & Oliveira (2010, p. 21), além das mais antigas CUT (1983), CGTB (1983) e Força Sindical (1991), formaram-se novas centrais: (i) CSP-Conlutas (2004) com hegemonia do PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados); (ii) Nova Central Sindical (NCST) constituída a partir de confederações mais tradicionais de distintos setores (2005); (iii) União Geral dos Trabalhadores (UGT), criada a partir da fusão entre a CGT, a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT) e a Socialdemocracia Sindical (SDS) (2007); (iv) Central dos Trabalhadores do Brasil (CTB), formada a partir da Corrente Sindical Classista (CSC), ligada ao PC do B (Partido Comunista do Brasil) e até então atuante na CUT, (2007); e (v) a Intersindical, vinculada ao PSOL (Partido Socialismo e Liberdade).

sindicatos filiados para serem reconhecidas e passar a receber um percentual do imposto sindical, houve uma disputa fratricida, de conquistar sindicatos. Vai ter unidade de ação no Congresso para lutar pelo fim do fator previdenciário, 40 horas semanais, outras ações em relação a política econômica, combate ao desemprego, mas a legalização [...] potencializou essa disputa pela representatividade, até de criação de centrais sindicais partidarizadas.

Um sindicalista da Força Sindical argumenta no mesmo sentido e ressalta que o processo de disputa entre as centrais para o aumento da representatividade na base, quando a mesma é relacionada à proposta política, é legítimo, mas é negativo quando relacionado ao “famigerado imposto sindical”, lembrando que “não é um dinheiro qualquer: são mais de 100 milhões de reais”. A percepção do impacto negativo relacionado ao recolhimento do imposto e à participação nos espaços de poder aparece no depoimento de liderança da Intersindical:

O problema é que algumas centrais surgiram para pegar o imposto sindical ou para participar desses fóruns. Porque tem muito isso, o cara que gosta do cafezinho, de estar perto do poder... Infelizmente isso é muito forte no movimento. A sociedade está toda impregnada por essa ideologia. (Liderança da Intersindical)

No que se refere à disputa pelas bases, as lideranças mencionaram uma espécie de “profissionalização” das eleições sindicais, o que faz com que as centrais não reconhecidas e que se posicionam contra o recolhimento do imposto sindical acabem tendo dificuldades para arregimentar categorias e/ou sindicatos considerados de maior peso. Em geral, os sindicatos e as chapas em disputa eleitoral solicitam apoio às centrais como uma forma de obter recursos e não por conta de um alinhamento político-ideológico. Algumas lideranças veem essa questão como um problema a ser superado:

As eleições estão ficando extremamente disputadas. Sindicato grande não disputa uma eleição sem o apoio de uma central, com carro de som, material, imprensa especializada e campanha. [...] Ainda há uma volatilidade nessa questão de filiação, eu espero, pelo menos a gente batalha para isso, que vá diminuindo no decorrer do tempo porque não vai interessar muito aquele pula-pula, pingando de central em central. (Liderança da Força Sindical).

Nesse contexto, Centrais que não dispõem de tais recursos – CSP-Conlutas e Intersindical – reclamam que enfrentam “verdadeiros exércitos nas eleições” e encontram “barreiras poderosíssimas”. Lideranças dessas Centrais, no entanto, afirmam que, apesar das dificuldades na disputa pelos grandes sindicatos, a possibilidade de “furar o bloqueio” existe:

Você consegue furar esse bloqueio quando há um processo de rebelião de base, quando há um processo de questionamento muito forte. [...] Tem muita gente que só faz eleição na vida, é profissional de eleição, mesário profissional. Toda semana está em algum lugar do país fazendo eleição sindical. É diferente de reunir militantes, trabalhadores que querem resgatar o seu sindicato, fazer uma disputa. (Liderança da Intersindical).

Ainda que haja uma “volatilidade” nas filiações dos sindicatos às Centrais, algumas lideranças apontam para um processo de “especialização” em categorias específicas de trabalhadores, no sentido de “construir categorias mais orgânicas à central” – em especial

quando os sindicatos não estão filiados de forma isolada e quando há confederação e/ou federação de setor.

As centrais representam os sindicatos de modo geral [...] mas você pode começar a ter situações que a central vai se identificando com segmentos [...] os comerciários, por exemplo, que é um grupo grande, de repente a minha central vai privilegiar trabalhar com os comerciários. Então eu quero trazer para dentro da nossa central os sindicatos e federações de comerciários, prestadores de serviço, quero representar esse segmento. (Liderança da Força Sindical).

A partir desse cenário de legalização e reconhecimento das centrais, o debate sobre os critérios que organizam e definem a estrutura sindical tornou-se um elemento que divide opiniões e revela as cisões internas ao movimento. Essa foi justamente uma das temáticas discutidas nas reuniões do CRT observadas por nós, relativas ao sindicalismo rural que tiveram o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Brasil (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil (FETRAF-Sul) e Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP) na formação de seu Grupo de Trabalho Rural. O tema é polêmico porque aborda, além das questões próprias dos trabalhadores rurais, questões políticas que envolvem a definição de critérios e normas para organização sindical, o que não é consenso e tem grande impacto para as centrais sindicais. Nesse sentido, a possibilidade de contar com espaços nos quais tais elementos são debatidos é fundamental e o CRT cumpre este papel. A percepção do Conselho como uma mediação e um impulso na dinâmica entre o conflito e a construção do consenso coloca-se para os entrevistados, mesmo no que diz respeito à organização sindical.

Segundo um sindicalista da CGTB e Conselheiro do CRT:

Acho que o conselho tem conseguido alguns avanços importantes. Por exemplo, conseguir ter alguns critérios mais rígidos no sentido da organização sindical, no sentido da criação de novos sindicatos. [...] Fazer cada vez mais que os sindicatos e os líderes dos sindicatos sejam resultado da vontade e intenção da categoria. [...] Você tinha fábricas de sindicatos artificiais em relação a realidade sindical. Isso aí eu acho que houve um avanço, houve um progresso, a gente discutiu isso no conselho.

Os entrevistados também referem-se à impressão de que o CRT estaria “abrandando” os conflitos capital-trabalho:

Cada um entra no conselho com um objetivo. Eu acho que o governo entra no conselho com o objetivo de ter certo respaldo para determinada iniciativa. Nós entramos no conselho com o objetivo de dar atenção às relações trabalhistas e temos conseguido fazer isso. Avançar nas relações, democratizar as relações trabalhistas. [...] Acho que é onde o conselho tem mais funcionado. Temos tido mais resultado. Essa questão de abrandar as contradições... a gente é mais ligado às questões das relações de trabalho. Abrandando, porque todo mundo senta na mesa de negociação, um olha na cara do outro, você tem que... ter uma lógica, paciência, argumento para discussão. Desse ponto de vista a gente pode dizer que ele abrandando as contradições. (Liderança da CGTB).

A unidade de posicionamento entre as centrais também tem relação com seu reconhecimento como ator legítimo no cenário da disputa capital-trabalho, e foi justamente esse estatuto que lhe conferiu a possibilidade de ter assento nos Conselhos. No entanto, há

conteúdos sobre os quais é mais fácil a possibilidade de se criar consenso. Conforme aponta dirigente da NCST:

Eu diria que, no que diz respeito a direitos individuais é quase que unanimidade, é uma convergência muito positiva quando as proposições ali [são] para retirar direito individual do trabalhador. Há uma divergência quando se discute a organização sindical.

Outros entrevistados apontaram no mesmo sentido, indicando que consensos são mais facilmente construídos quando está em jogo o debate sobre os direitos dos trabalhadores.

Nosso conjunto de entrevistas incluiu também sindicalistas participantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Trata-se de um conselho consultivo, composto por 93 membros nomeados pelo Presidente da República, com a presença de lideranças dos segmentos empresarial, sindical, intelectual, religioso, entre outros. Foi criado no ato da posse do Governo Lula, com a função de “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas a um novo Contrato Social”, tomando como parâmetro a construção da “concertação social” e não da “conciliação das elites” (Tarso Genro, 2003)³.

O CDES é um conselho muito diferenciado em comparação à dinâmica do CRT. Em relação ao número de conselheiros, por exemplo, enquanto no CRT há presença de cerca de 20 representantes das diferentes bancadas, no CDES a reunião conta com 60 representantes, e a possibilidade de uso da palavra por parte dos representantes dos setores sociais não pode ultrapassar cinco minutos. Deste modo, o debate propriamente dito ocorre no âmbito dos Grupos de Trabalho organizados para discutir os temas em foco. As conclusões e os apontamentos quanto à formulação de políticas públicas são posteriormente apresentados ao Presidente da República. A localização do CDES na estrutura do governo, no entanto, passou por várias alterações. Isto aparece no relato de um representante sindical da CUT no Conselho:

O CDES, no início, tinha um ministro específico e sua única responsabilidade era o conselho. Depois foi para a Secretaria de Relações Institucionais, portanto do núcleo político do Palácio do Planalto. No período da Dilma saiu da Secretaria e foi para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, que era uma coisa mais difusa, de longo prazo, e tivemos dificuldades e finalmente em dezembro de 2013 voltou para o Palácio do Planalto e aí agora na Casa Civil.

Para esse sindicalista da Força Sindical, a proposta do CDES como fórum consultivo faz sentido:

Não dá para imaginar um conselho que tenha um caráter deliberativo. Acho que ele cumpre muito bem o papel sendo consultivo, porque se for deliberativo será deliberativo para quem? Porque você tem o congresso e eles não vão perder o seu poder, foram eleitos para isso – é o nosso sistema. [...] Então não tem sentido da forma como se compõe nosso sistema de governo um conselho ser deliberativo, ele tem que ser ouvido, tem que ter o poder de influência, mas não vejo espaço para ser deliberativo pelo menos nessa esfera.

⁴ Disponíveis no site <<http://www.presidencia.gov.br/cdes>>.

Ao mesmo tempo, o relato revela também como ocorre a participação dos sindicatos nesse espaço de negociação:

No conselho, as propostas vão para frente por consenso. Não tem uma votação para falar – essa proposta ganhou, aquela perdeu – não se trata disso. A gente discute dentro dos grupos de trabalho do Conselho e depois apresenta no plenário, mas elas são consensuais.

A percepção sobre a representação dos trabalhadores nesse Conselho não é unânime entre os sindicalistas, especialmente no que diz respeito à voz conferida aos representantes dos trabalhadores. Alguns representantes não veem problema devido ao caráter consultivo do Conselho, mas outros reclamam que os trabalhadores estão sub-representados:

Em função disso, não é necessariamente o número, se é paritário ou não, para poder determinar se a gente está mais ou menos contemplado, porque na representação do conselho praticamente todas as centrais sindicais estão representadas e o movimento sindical está, de certa forma, bastante representado dentro do conselho. Os empresários têm maior número em função dos inúmeros segmentos que tem, mas isso não é determinante para que a proposta deles tenha maior ou menor impacto em função do número principalmente porque a gente não vota. (Liderança da Força Sindical e Conselheiro do CDES).

É preciso registrar que a bancada dos trabalhadores não corresponde a um terço do que deveria ser, há uma distorção da composição do conselho. Deveria ter um terço de trabalhadores, um terço de empresários e um terço da sociedade civil, dos outros setores. (Liderança da CUT).

Entrevistamos também representantes de cooperativas autogestionárias que atuam no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), que destacaram sua importância como órgão consultivo, ressaltando avanços na percepção, até mesmo dos sindicatos, sobre esse tipo de economia.

[...] Eu falo do Conselho Nacional de Economia Solidária, ele é bastante interessante na sua composição, por que é 25% de entidades apoio e fomento, as de representatividade também estão nesse bojo; 25% de gestores públicos e 50% de empreendimentos. (Representante do CNES).

Eu acho que a percepção dentro do mundo do trabalho, nós avançamos bastante. Por exemplo, desmistificar junto ao mundo sindical que cooperativas, “cooperatos”, é para precarizar as relações de trabalho é para burlar o fisco, etc., nós conseguimos limpar isso dentro do conselho nacional de economia solidária. [...] Nós conseguimos dialogar. A lei específica das cooperativas de trabalho, a 12.690, foi construída com muita tranquilidade [...] O Conselho Nacional de Economia Solidária teve um papel fundamental na aprovação dessa lei específica das cooperativas de trabalho. (Representante do CNES).

Para além da contribuição do CNES no combate à visão das cooperativas como alternativas de empregadores para precarização do trabalho, destaca-se sua influência na formação da UNICOPAS (União Nacional das Cooperativas Solidárias) com o objetivo de pautar políticas para a Economia Solidária de forma mais substancial, em oposição às conquistas no “varejo”, num atendimento pontual de demandas, sem construção de políticas efetivas:

Na economia solidária quem tem que falar é a UNICOPAS. [...] A gente fez muito isso no passado: pedir para outros movimentos levar uma bandeira da economia solidária. A CONTAG nos cedeu espaço, Marcha das Margaridas, Grito da Terra. Isso eu chamo de pegar carona, porque eles são simpáticos ao movimento da economia solidária. (Representante do CNES).

O relato de um dos representantes, no entanto, indica uma morosidade por parte do governo no tratamento das questões do CNES e reafirma a importância da construção de uma central das cooperativas a fim de unificar discursos, construir uma pauta única e buscar avanços na pauta da economia solidária. Para esse representante, o debate da economia solidária, do cooperativismo autogestionário é muito difícil, inclusive no mundo sindical, o que ressaltaria a importância da existência de um conselho específico e implicaria na construção de uma entidade centralizada (UNICOPAS) a partir da união de organizações do cooperativismo solidário.

Por fim, tivemos acesso à experiência de participação sindical no CODEFAT por meio de representantes da CUT e da Força Sindical. Diferentemente dos outros Conselhos observados, o CODEFAT tem uma estrutura tripartite e caráter deliberativo. Essa característica traz a possibilidade aos trabalhadores de desempenhar um papel efetivo na definição de políticas econômicas e de trabalho, além de impor muitas vezes a dinâmica de votação para a deliberação de medidas nas quais o consenso não existe:

O CODEFAT é um dos conselhos que tem um caráter deliberativo e não apenas consultivo. Isso traz uma responsabilidade maior para os seus participantes, inclusive a gente de origem operária não se dá conta da importância de uma gestão de alguns bilhões de reais. (Liderança da Força Sindical).

O CODEFAT é um dos conselhos mais completos porque é conselho tripartite, paritário e deliberativo e a sua composição, especialmente a sua presidência, roda entre as três bancadas. Ali se exerce mais a democracia [...] e delibera sobre decisões importantes como, por exemplo, o reajuste para o seguro desemprego [...]. O conselho também delibera sobre o investimento de recursos em várias linhas de crédito. É o conselho que discute e aprova e, partir dali, é aplicado. (Liderança da CUT).

O conselho tem a capacidade de produzir política, de intervir em setores estratégicos, que vai gerar emprego, que vai gerar renda, que vai ajudar no desenvolvimento nacional. (Liderança da CUT).

É também nesse Conselho que os representantes dos trabalhadores sentem-se participantes de uma disputa política e não se esquecem de se preparar para enfrentar os debates e as deliberações:

Normalmente, a partir da pauta colocada no Conselho, a bancada dos trabalhadores conversa sobre qual vai ser a opinião sobre determinados temas, sobre determinadas resoluções que precisam ser tomadas, tanto do ponto de vista da qualificação profissional quanto da aplicação dos recursos. [...] Evidente que tem momentos que tem que se votar propostas se há uma discordância. (Liderança da FS).

Um dos debates trazidos à tona pelos sindicalistas com influência direta no Conselho é sobre a gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a questão da desoneração da folha de pagamentos que, em termos sucintos, consiste em cobrar a

contribuição previdenciária das empresas sobre o faturamento e não mais sobre o número de funcionários. A medida que beneficiou 56 setores de atividade, afetando o PIS (Programa de Integração Social) e a Previdência Social - responsável por 70% das receitas do FAT - deveria ter sido acompanhada, na visão do movimento sindical, de uma contrapartida social que não ocorreu. Este fato é ilustrativo do que os sindicalistas chamam de “blindagem na área econômica” por parte do governo, e justifica a reivindicação de um aumento da influência do movimento sindical nas decisões do poder executivo e de sua área econômica. De acordo com os relatos:

[o governo] Só sacramentou a desoneração da folha para mais de 50 segmentos industriais, empresariais, sem nenhuma contrapartida. Você tem uma renúncia fiscal que no ano pode beirar a 20 bilhões de reais sem nenhuma contrapartida dos empresários. Quando começou a ser aventada essa possibilidade, buscamos discutir, então vamos ter uma contrapartida em favor dos trabalhadores, como por exemplo a redução da jornada de trabalho que poderia ser certeza suportável pelos empresários, mas não. (Liderança da Força Sindical).

No CODEFAT hoje, a gente está tendo uma dificuldade maior em relação à área econômica do governo. Há toda uma pressão sobre os recursos do FAT. [...] Nesses últimos dois anos há uma mudança, sim, especialmente na área econômica, um arrocho maior, uma dificuldade que tem sido colocada para nós inclusive em decisões que o conselho tem tomado de fazer recomendação, solicitação ao Tesouro, para que sejam liberados esses recursos. (Liderança da CUT).

A crítica do movimento sindical vai no sentido de questionar a pertinência do Conselho - mesmo deliberativo, como o Codefat - e se há edição de medidas econômicas de impacto sem negociação prévia com o setor representativo dos trabalhadores. Nossos interlocutores argumentam que “ser um conselho deliberativo” e “efetivamente deliberar” são coisas distintas, em especial quando um acordo de benefício fiscal realiza-se diretamente entre o governo e o empresariado sem passar pelas instâncias deliberativas de negociação. Esta crítica coloca na pauta do movimento sindical a necessidade de outros mecanismos de pressão e da busca de outras instâncias de participação e de diálogo com a esfera pública.

4.2 Outros tipos de atuação do movimento sindical

A 8ª Marcha dos Trabalhadores “Por mais Direitos e Qualidade de Vida”, ocorrida em São Paulo no dia 09 de abril de 2014, foi um dos eventos que acompanhamos durante o trabalho de pesquisa. A Marcha, por ser uma iniciativa das próprias Centrais Sindicais, introduz outra dinâmica de participação política na área das questões do trabalho, que se distingue por uma pauta de demandas unificadas que independem dos procedimentos próprios de fóruns tripartites estabelecidos pelos Conselhos. A primeira Marcha ocorreu em 2004 e desde então tem ocorrido praticamente todos os anos, sempre contando com a participação das Centrais Sindicais.

No ano de 2010, ocorreu, com organização das Centrais, a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), a primeira reunião das entidades sindicais desde 1981, com o objetivo de aprovar um documento único a ser entregue aos pré-candidatos à Presidência da República. No manifesto “Pelo desenvolvimento com soberania, democracia e valorização

do trabalho”, redigido nesse encontro, as Centrais defendem uma pauta única, “em resposta às crises econômica, política e ambiental”⁴. Deste modo, consolidam uma estratégia de quase uma década, na qual diferentes centrais sindicais, mesmo com orientações político-ideológicas distintas, unem-se em torno de uma pauta e ganham força política para negociar com o governo e as empresas. Segundo representantes da CUT e da NCST:

Para a gente continuar avançando nas reivindicações da classe trabalhadora a gente precisa ter as centrais sindicais unificadas nas bandeiras diretas do mundo do trabalho e ter a classe trabalhadora organizada. Pode ter governo democrático popular durante 50 anos, mas se a classe trabalhadora não entender que vivemos numa sociedade capitalista, que tem que ir para a rua para reivindicar, não vai avançar. (Liderança da CUT).

As marchas são necessárias porque a tramitação que a gente tenta fazer... o contexto político está deixando em banho-maria. O que então a gente faz? [...] Pressão. A marcha é para fazer pressão, demonstrar que aquilo ali está passando da hora. A gente vai trabalhando politicamente, vamos participando das audiências, conversando com presidente, conversando com ministro, conversando com deputado, parlamentar, quando gente vê que em decorrência das forças capital-trabalho, que a coisa está emperrando, a gente canaliza, faz manifestação porque eles têm que saber que a gente está descontente. (Liderança da NCST).

Uma liderança da Força Sindical traz à tona, por exemplo, a questão da desoneração da folha de pagamentos e o fim do fator previdenciário como um elemento que justifica a importância da ocupação das ruas, para além da participação nos espaços institucionalizados dos Conselhos:

A Marcha é justamente para tentar disputar câmara, senado e governo. [...] Numa canetada você já acumula esse ano 90 bilhões de reais de desoneração de previdência. [...] O fim do fator previdenciário para os trabalhadores custa 3,5 bilhões por ano. Então, falar que nós vamos quebrar a previdência acabando com o fator, ‘péra lá!’ E os 90 bi, não vai quebrar a previdência? Ou é o fator? Nós estamos fazendo essa disputa com um governo, que boa parte do movimento sindical apoiou, então essa é a grande discussão. (Liderança da Força Sindical).

Os sindicalistas argumentam que essas formas de pressão são fundamentais, uma vez que no Congresso a representatividade da classe trabalhadora é insuficiente e, naquelas questões em que o movimento sindical não tem obtido êxito, a pressão das ruas é fundamental para fazer avançar as pautas. A ideia básica apresentada é “que nem tudo se resolve nos conselhos”:

Os conselhos tem uma limitação porque são muito focados numa área e a pauta geral da classe trabalhadora transcende os conselhos. [...] A nossa Marcha, por exemplo, focou na necessidade de decisões que são da esfera ampla, tanto do congresso nacional como do próprio executivo. Os conselhos não necessariamente conseguem dar resposta a uma pauta como, por exemplo, a redução da jornada de trabalho. Não há um conselho específico que possa definir isso, assim como que delibere sobre a necessidade de acabar com o fator previdenciário. Nós temos o conselho da previdência que não tem poder, necessariamente, para mudar uma lei, mudar uma decisão que é de governo, do congresso nacional. (Liderança da CUT).

⁴ Disponível em: <<http://www.agenciasindical.com.br/Site2011>>.

A tendência é a de que a pauta defendida por um evento como a Marcha consiga reunir até mesmo Centrais que se opõem no contexto político sindical. No entanto, a depender das conjunturas, pode haver divergências, conforme indicam os depoimentos dos sindicalistas da Intersindical e da CSP-Conlutas:

Na Marcha, a pauta era uma pauta da classe trabalhadora: fator previdenciário, redução da jornada de trabalho, valorização do salário mínimo, defesa da educação, saúde, transporte público. Participamos do processo e achamos que era importante estar. (Liderança da Intersindical).

O problema é que a pauta tinha uma ideia de redução de jornada de trabalho, mas é uma Marcha em que a defesa do governo é categórica, do tipo ‘vamos fortalecer um projeto popular que está no país hoje’. [...] É uma Marcha que tem uma fachada da defesa da redução da jornada de trabalho, mas na prática foi toda permeada pela participação de ministros, secretários de estado... Então nós não participamos desse tipo de coisa embora defendemos a unidade. Unidade por interesse da classe trabalhadora não pode ser unidade para favorecer o governo. (Liderança da CSP-Conlutas).

Além da Marcha, acompanhamos as comemorações e manifestações do 1o de Maio, quando foi possível observar tanto a fragmentação quanto as possibilidades de articulação do movimento sindical. Mas as centrais também reforçaram suas distintas referências político-ideológicas, seja em termos das propostas para a data, seja na forma de viabilizá-las. A Intersindical e a CSP-Conlutas optaram por uma manifestação com o apoio de outros movimentos sociais na Praça da Sé em São Paulo. Intersindical, mesmo tendo participado da Marcha, rejeitou a proposta de um 1º de Maio unificado. Sua liderança explica a divergência:

Fomos convidados pela CUT e outras centrais para debater esse 1o de Maio, com exceção da Força Sindical. [...] Nós levamos opiniões para a gente participar, não podia ter financiamento de empresa, esse era o critério. Os companheiros fizeram o ato financiado, até melhoraram um pouquinho, pois os outros anos tinha financiamento de empresas privadas. Dessa vez era maioria de empresa estatal e nós somos contra também. Achamos que a simbologia do 1o de Maio é o classismo, independência de classe. Esse foi o critério. Na medida em que os companheiros das outras centrais não aceitaram, nós não participamos, mas chegamos a nos reunir várias vezes para discutir a atividade. (Liderança da Intersindical).

A Força Sindical optou por uma grande festa no Campo de Bagatelle, em São Paulo, com o tema “Avançar na democracia com desenvolvimento social”, oferecendo atrações como shows de inúmeros artistas e sorteios de veículos. De fato, enquanto na Praça da Sé observávamos tais centrais em parceria com outros movimentos sociais – como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) – gritando palavras de ordem como “Na Copa vai ter Luta” num pequeno palco e com um público relativamente reduzido. A festa da Força Sindical planejava a presença de em torno de um milhão de pessoas e possuía uma estrutura patrocinada por empresas de crédito, bancos, indústria alimentícia, automobilística, entre outros. De acordo com liderança da Força Sindical:

Este ano vamos fazer o 1º de Maio somente com a Força por algumas questões políticas e tudo mais. Mas a pauta é a mesma! A CUT vai estar em outro palanque [...] mas a pauta trabalhista em si, vai ser a mesma. (Liderança da Força Sindical).

As centrais CUT, CTB e CSB optaram por uma comemoração unificada no Vale do Anhangabaú, em São Paulo, além de um seminário entre os dias 27 e 29 de abril, propondo um ato político e cultural, contando com apoio de empresas estatais. A UGT, por sua vez, realizou um seminário internacional durante os dias 28-29 de abril, em parceria com o CESIT-Unicamp, com o tema “Sindicalismo Contemporâneo: 1º de maio – uma nova visão para o Movimento Sindical Brasileiro”. O evento, realizado em um Hotel em São Paulo e com inscrições prévias, possuiu caráter político e acadêmico, contando com inúmeros intelectuais da área do trabalho. Esteve direcionado aos dirigentes e sindicatos de base da UGT, além do público de estudantes e pesquisadores.

4.3 Problemas e questões sobre a participação em Conselhos e outros temas

Mesmo entre aqueles entrevistados que consideraram positiva a participação dos sindicatos nos diversos Conselhos mais dedicados às questões do trabalho, anotamos um conjunto de críticas e reivindicações que podem contribuir para o debate atual sobre o aprofundamento da participação social em decisões referentes à vida dos trabalhadores.

Uma das lacunas identificadas nesse processo foi a da reduzida e/ou quase ausência participação das mulheres em tais instâncias, além de uma visão muito restrita da importância e das dimensões do trabalho na sociedade. Discussões sobre os problemas da mulher trabalhadora ou sobre relações mais igualitárias entre homens e mulheres no trabalho, como é o caso do aumento da licença paternidade, por exemplo, estão ausentes desses espaços. As questões de gênero e o lugar da mulher no mercado de trabalho são tratadas somente no Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres. De acordo com uma sindicalista da CUT:

A realidade das mulheres é muito difícil entrar nos debates de Conselho, principalmente se for de trabalho. Mas as lutas mais macro de trabalho, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, tem aproximado não só as centrais sindicais, mas também os conselhos setoriais como juventude, mulheres e saúde. (Sindicalista da CUT).

Nunca fizemos nenhum debate relacionado ao tema da igualdade e oportunidade entre homens e mulheres, nunca! Inclusive nesses próximos dias vão começar a votar alguns PLs que falam sobre igualdade. São construções que as mulheres fazem coletivamente e que não passam por esses espaços, não passam porque não tem adesão das pessoas que compõem o Conselho de Relações de Trabalho. A única pauta que apareceu mais no Conselho e que fala um pouco da vida da mulher foi o tema das domésticas [...] (Sindicalista da CUT).

Uma liderança da CSP – Conlutas aponta para a dificuldade de se debaterem tais questões também dentro do próprio movimento sindical – marcado por uma concepção mais tradicional dos papéis de homens e mulheres e da divisão sexual do trabalho:

Este ano a gente fez um 8 de Março unificado em São Paulo e em algumas cidades também. É difícil fazer unificado, sobretudo no governo de uma mulher [...] porque tem uma concepção que a gente chama de sexista, que é de achar que o fato de ser mulher resolve os problemas. Então o eixo que a gente construiu foi mais genérico, [...] combate à violência à mulher [...] e conseguiu construir uma unidade em torno da luta contra o turismo sexual. (Liderança feminina da CSP-Conlutas).

Isso demonstra uma dificuldade real dos Conselhos por não conseguirem tornar transversal às diversas instâncias de participação a centralidade do trabalho na vida social. O movimento sindical tem atribuído importância institucional principalmente às questões econômicas resultantes do confronto entre capital e trabalho, com pouco diálogo com outras formas de manifestação que atingem o mundo do trabalho e que estão presentes em outros Conselhos. Segundo sindicalista da CUT:

No Conselho de Relações de Trabalho você tem um diálogo muito mais bipartite entre trabalhadores e governo, que não existe no conselho de juventude. Você faz debate mais amplo com todas as representações de todos os níveis, mas eu acho que algumas coisas a gente não consegue avançar. Tem todo um jogo de interesses, que é diferente do Conselho Nacional de Juventude onde existe uma dinâmica mais fácil de construções de políticas. Com empregadores é muito diferente. As reivindicações da classe trabalhadora são totalmente diferentes das que são reivindicadas pelos empregadores, a luta de classes permanece no Brasil, então é muito mais difícil ter um consenso naqueles pontos que são mais importantes para a classe trabalhadora. (Sindicalista da CUT).

As pessoas só debatem o tema macro como se a economia não interferisse na vida da mulher, não interferisse na vida da juventude, dos negros, como se não tivesse a ver com os setores de políticas transversais na sociedade. (Sindicalista da CUT).

Os relatos dos sindicalistas também se referem tanto a um esvaziamento do poder do Ministério do Trabalho – “o primo pobre dos ministérios” – quanto às intervenções do Ministério Público do Trabalho e da Justiça do Trabalho no movimento sindical.

A crítica à ação do MPT foi praticamente unânime entre os sindicalistas, especialmente no que diz respeito aos interditos proibitórios de greve e às multas aplicadas aos sindicatos em relação à cobrança da taxa negocial. O relato a seguir do sindicalista evidencia as insatisfações:

Não está discutindo um tema relevante e nem está respeitando aquela reivindicação dos trabalhadores das centrais sindicais pra ter um Conselho de Relações de Trabalho que democratizasse o Ministério do Trabalho. Que o Ministério do Trabalho discutisse com as centrais sindicais e com os empresários, mas temas que interessasse pra ele, para o mundo do trabalho. Termina a gente não tratando desses assuntos e tratando ali, vamos dizer assim, coisas que não são relevantes, irrelevantes. O que acontece? O congresso nacional tem uma agenda que diz respeito a relações de trabalho, o Conselho não interfere nessa agenda e agenda do Conselho é uma agenda muito frágil, do ponto de vista das relações capital x trabalho. (Liderança da CTB, Conselheiro do CRT).

Porque retomam no Brasil as ações do Ministério Público que tinham parado, retoma novamente e muitos sindicatos estão tendo muita dificuldade, muitas ações taxando em multas pesadíssimas, e volta do interdito proibitório, antes dos sindicatos fazerem até a greve! [...] De fato, não está assumindo o papel que deveria estar cumprindo. (Liderança da CTB, Conselheiro do CRT).

Para alguns sindicalistas participantes de Conselhos, o MPT está violando a Constituição brasileira:

Há, na verdade, uma violação da Constituição. O Ministério Público está extrapolando seu papel. [...] Por que o Ministério Público do Trabalho, por exemplo, não fiscaliza as empresas para tentar reduzir um alto índice de acidentes de trabalho. Isso a gente não vê o Ministério Público fazer. Por outro lado, do ponto

de vista do financiamento sindical brasileiro, o Ministério Público tem feito uma devassa, impedindo muitas vezes que os sindicatos sobrevivam, impedindo que um sindicato nosso desconte a mensalidade do associado. (Liderança da CUT).

Segundo um sindicalista da Força Sindical:

O grande embate e desconforto que surgiu com o Ministério Público do trabalho é que eles acharam que o movimento sindical não precisava de recursos para sobreviver. Você faz uma assembleia no sindicato, aprova uma contribuição e o MPT fala não, você não pode descontar do não sócio. [...] Isso deteriorou a nossa relação com o MP, a ponto de denunciarmos a ação do MP na OIT, como crime contra organização no trabalho, pratica anti-sindical (Liderança da Força Sindical).

Outro ponto importante é a distinção entre o papel do movimento sindical em tais espaços de participação e sua ação de forma independente do governo – elemento que está como pano de fundo de manifestações como a Marcha da Classe Trabalhadora, por exemplo. Deste modo, apesar de participarem de tais instâncias e as considerarem importantes na construção do exercício democrático, as lideranças chamam atenção para a consideração de que “apoio” e “ser” governo são coisas distintas:

Evidentemente que numa democracia, se o sindicato não souber conviver, termina virando sindicalismo de estado. Então é necessário, eu digo isso em todos os lugares em que eu vou: nós não podemos confundir apoio a governo com ser governo. Uma coisa é você apoiar o governo nas políticas que nos interessa, outra coisa é fazer oposição ao governo mesmo que a gente tenha apoiado ele ou apoie. Mas se ele tem uma medida que não interessa a nós trabalhadores, temos que fazer oposição àquela medida e fazer greves. (Liderança da CTB, conselheiro no CRT).

Mesmo considerando que os Conselhos tratem de algumas temáticas importantes, há sindicalistas que questionam sua efetividade, apontando problemas na estrutura do funcionamento e na formulação de uma agenda frágil em termos da relação capital-trabalho, principalmente no caso da CRT. Para um entrevistado da CTB:

O Conselho nasceu com erro. Qualquer conselho para ser sério tem que ser deliberativo, e se é tripartite, tem que ser rodízio na presidência. Esse conselho tem dois erros: primeiro não é deliberativo; segundo, só o governo exerce a presidência do Conselho. É um conselho que nasceu de forma a atender uma demanda específica do governo e não de uma reivindicação dos trabalhadores. Por isso, [...] precisamos repensar o Conselho de Relações de Trabalho. (Liderança da CTB).

A experiência recente, particularmente no caso do CRT, é percebida como desafiadora tanto por aqueles que integram a bancada do governo quanto à bancada dos trabalhadores, na medida em que solicita a discussão internamente ao movimento sindical e uma articulação com as outras duas bancadas. Na perspectiva de um membro da bancada do governo, o CRT ainda está em processo de consolidação, e seu próprio estatuto poderia ser repensado – algo dito também pelos sindicalistas: “Acho que, apesar de já existir a alguns anos, três anos, o conselho ainda é uma experiência muito recente, ainda está numa fase de se afirmar, definir mais seu papel, seus objetivos”. (Membro de Bancada do Governo, CRT).

Outra crítica apareceu em um relato sobre o que ocorreu em uma reunião da Câmara Bipartite do CRT quando se discutia a questão da consolidação e legitimação do espaço do Conselho no cenário público das relações de trabalho. Um dos aspectos mencionados foi a publicação de portarias do Ministério do Trabalho no Diário Oficial, “a canetada”, desconsiderando-se discussões anteriormente realizadas. Os sindicalistas consideram que para o fortalecimento da perspectiva de diálogo social todos os apontamentos devem ser considerados sob pena de “ser um conselho de faz-de-conta”. No mesmo sentido, alguns sindicalistas questionam o fato de que os frutos de mais de seis meses de estudo dos Grupos de Trabalho, que tratam de temáticas fundamentais no âmbito dos registros sindicais, por exemplo, “apenas saiam em termos de portaria”.

A adesão a esse processo de participação, no entanto, não é unânime. Centrais sindicais minoritárias veem a atuação dos sindicatos nessas instâncias como uma forma de cooptação pelo poder público e questionam a própria eficácia dos Conselhos para defender os interesses dos trabalhadores. Assim:

A gente não prioriza a participação nesses espaços, porque acreditamos que tem o limite da relação com o governo, um limite político. A gente acha que esses espaços não vão resolver os problemas dos trabalhadores. (Dirigente sindical da CSP-Conlutas).

Achamos que é um mecanismo do Estado para trazer o movimento sindical para dentro do Estado, para controlar o movimento sindical e nós sempre fomos contra. (Dirigente sindical da Intersindical).

5. Em resumo

Um balanço sobre a atuação do movimento sindical em Conselhos e Conferências criados pelos governos na última década e sobre outros tipos de articulação viabilizados pelo reconhecimento legal das Centrais Sindicais trazem elementos importantes para uma discussão sobre novas dinâmicas de participação social e sobre a relação entre as organizações de trabalhadores e o Estado.

Os relatos obtidos junto aos integrantes do movimento sindical revelam estratégias de pressão política, tanto nas instâncias institucionalizadas – como os Conselhos – quanto em “manifestações de rua”. Para alguns, os espaços de negociação – seja em caráter deliberativo ou consultivo – servem como um meio de se fazer pressão em governos e empresários em defesa do trabalho assim como de alterar a correlação de forças assimétrica entre capital e trabalho. Outra vertente percebe essas instâncias como espaços de cooptação, questionando relações mais estreitas com o Estado por colocarem em risco a autonomia dos sindicatos na elaboração de demandas de interesse dos trabalhadores e enredarem a atividade sindical em estruturas de representação institucionalizadas e burocratizadas.

A avaliação dos sindicalistas entrevistados reconhece os problemas relativos à proximidade política com o aparelho do Estado, passando pelas dificuldades próprias do caráter majoritariamente consultivo dos Conselhos, pela desigualdade racial, de gênero e de geração (em especial da juventude) na composição dos órgãos consultivos dedicados às relações de trabalho, e pela falta de transversalidade das questões do mundo do trabalho

nas discussões que trazem à tona as especificidades da classe trabalhadora brasileira.

Sindicalistas das Centrais reconhecidas, no entanto, consideram que há aspectos positivos em todo esse processo, como por exemplo:

a) o reconhecimento legal das Centrais Sindicais, transformando-as em entidades capazes de representar oficialmente os trabalhadores em processos de negociação sobre políticas econômicas e sociais;

b) a possibilidade de se participar de forma organizada e regular de uma instância de discussão de políticas relativas ao mundo do trabalho e de se conseguir defender e manter conquistas trabalhistas consolidadas;

c) a articulação de uma “bancada dos trabalhadores” nos Conselhos como estratégia para enfrentar pressões das empresas e do governo;

d) a busca permanente de consenso entre as Centrais no que diz respeito ao controle dos temas de pauta dos Conselhos, e de manifestação unificada em eventos públicos, como forma de evitar a perda de direitos trabalhistas e buscar avançar em pontos ainda não debatidos, como o fim do fator previdenciário, por exemplo;

e) o exercício de uma nova aprendizagem, a partir dos conselhos tripartites, requerendo práticas de negociação que implicam em um maior conhecimento das estratégias dos adversários que se opõem aos interesses e direitos dos trabalhadores;

f) a obtenção de vitórias parciais, mas significativas, da “bancada dos trabalhadores”, como a atuação dos conselheiros das centrais sindicais para impedir a colocação na pauta do debate sobre trabalho de curta duração;

Mas problemas e desafios colocam-se, especialmente para os representantes das Centrais Sindicais reconhecidas, como, por exemplo:

a) a questão do financiamento das entidades sindicais e a crítica à atuação do MPT, especialmente no que diz respeito aos interditos proibitórios de greve e às multas aplicadas aos sindicatos em relação à cobrança da taxa negocial.

b) a necessidade de aumentar a influência dos Conselhos e do próprio movimento sindical sobre decisões deliberativas do poder executivo e de sua área econômica;

c) a necessidade de tornar efetivos os debates realizados dentro dos Conselhos – ainda que em caráter consultivo – evitando decisões à base da “canetada” e de aumentar a capacidade de barrar decisões relativas às questões de trabalho que não tenham sido discutidas nos Conselhos;

d) a demanda por maior participação do Ministério do Trabalho, visto como “o primo pobre dos Ministérios”, nos assuntos econômicos que afetam diretamente os trabalhadores;

e) a superação de divergências entre as Centrais na discussão sobre o estabelecimento de regras para a organização sindical;

f) a sensibilização de agentes governamentais e agentes legislativos para os pontos principais da pauta atual do movimento sindical brasileiro, que se expressou na Marcha das Centrais em abril de 2014, como o fim do fator previdenciário, a redução da jornada de trabalho e a manutenção da política de valorização do salário mínimo;

g) o enfrentamento político, por parte das Centrais, com a bancada patronal presente no Congresso, que exerce muita pressão sobre os governos, ainda que de perfil mais trabalhista;

h) o estabelecimento de critérios mais igualitários para a participação das mulheres trabalhadoras, tanto nos Conselhos mais dedicados a questões do trabalho, como no próprio movimento sindical; é ínfima a participação de mulheres tanto nos Conselhos quanto no próprio movimento sindical. O CDES e o CRT, por exemplo, possuem uma participação feminina reduzida se comparada à presença masculina, e as temáticas da mulher trabalhadora tendem a se reduzir ao espaço do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres;

i) a criação de mecanismos de interlocução entre diferentes setores da sociedade a partir do caráter transversal do trabalho visto como um elo de ligação entre trabalhadores, independentemente da raça, do gênero e da geração;

j) a criação de canais de diálogo entre sindicatos e centrais sindicais, dedicados aos problemas da oposição entre capital e trabalho, com as questões articuladas pelos novos movimentos sociais em defesa de identidades e territórios, temática cada vez presente diante dos projetos de desenvolvimento colocados em prática nos últimos anos;

Referências Bibliográficas:

AGÊNCIA SINDICAL. Página oficial da Agência Sindical, instituição prestadora de serviços de comunicação a entidades sindicais, que apresenta, entre outros conteúdos, boletim eletrônico sobre o mundo do trabalho. Disponível em: <http://www.agenciasindical.com.br/>. Acesso em: 22/08/2014.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; OLIVEIRA, Roberto Vêras. O sindicalismo na Era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. In Oliveira, R.V. et al (Orgs.). *O Sindicalismo na Era Lula*. Belo Horizonte: Fino Trato Editora, 2014.

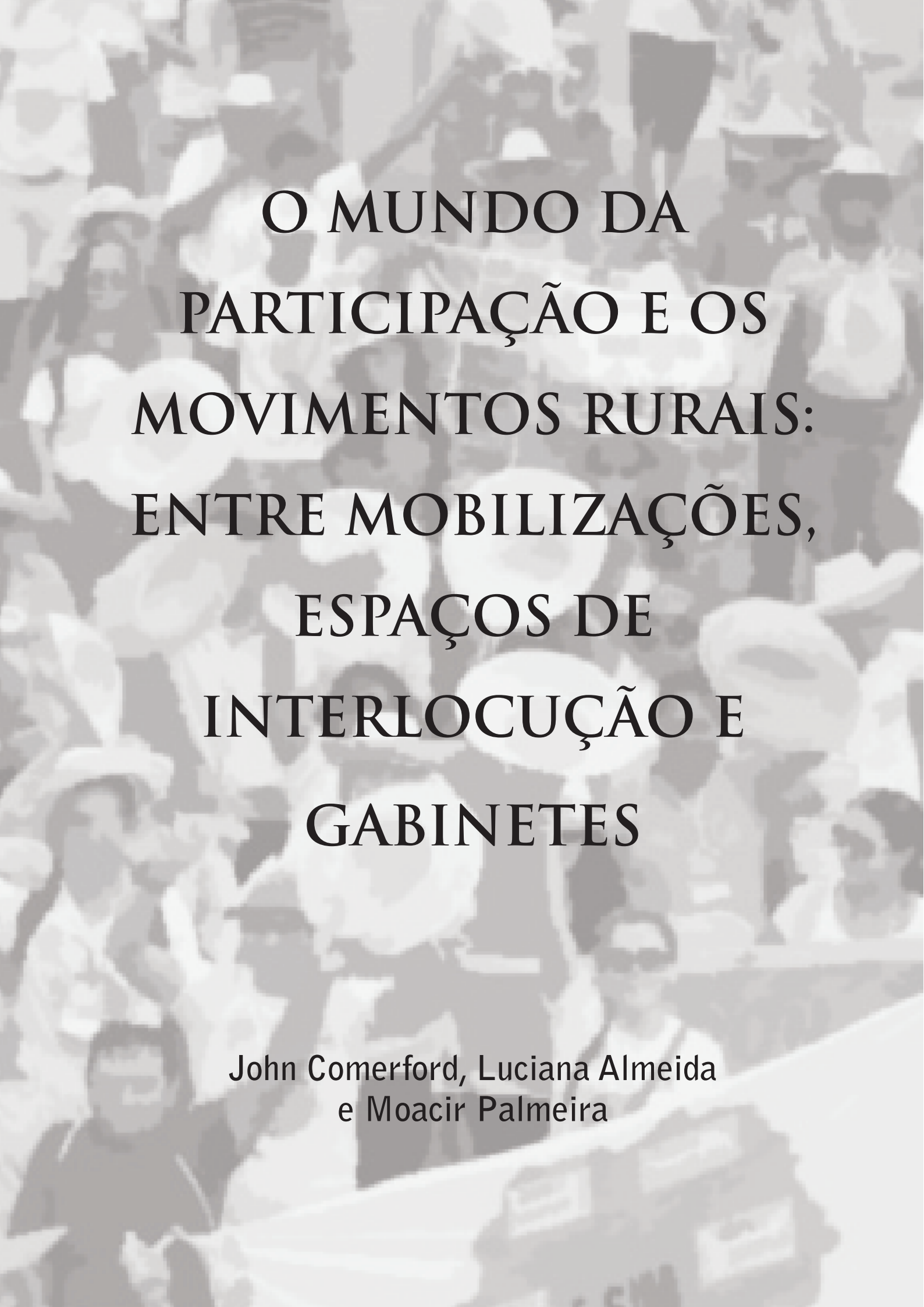
CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES. Página oficial do Conselho que contém informações sobre conselheiros, agenda, notícias, atividades desenvolvidas, além de documentos diversos. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>. Acesso em: 17/08/2013.

PORTAL DO TRABALHO E EMPREGO. FÓRUM NACIONAL DO TRABALHO – FNT. Página situada no Portal do Ministério do Trabalho e Emprego que apresenta documentação relacionada ao Fórum Nacional do Trabalho, dedicado à reforma sindical e trabalhista, a partir do primeiro Governo Lula. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/fnt/documentos/>>. Acesso em: 15/08/2013.

RADEMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. Mudanças no Cenário Sindical Brasileiro sob o Governo de Lula. *Nueva Sociedad*, n. 211, Septiembre-October, 2007.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Textos para Discussão 1735. Brasília: IPEA, 2012.





O MUNDO DA
PARTICIPAÇÃO E OS
MOVIMENTOS RURAIS:
ENTRE MOBILIZAÇÕES,
ESPAÇOS DE
INTERLOCUÇÃO E
GABINETES

John Comerford, Luciana Almeida
e Moacir Palmeira

1. Sobre a pesquisa relativa aos Movimentos Rurais

Como forma de estabelecer um ponto de partida comum para inserção no universo dos movimentos sociais em sua relação com o governo, definimos, no âmbito do conjunto dos pesquisadores engajados nesse projeto, explorar a movimentação dessas lideranças nos espaços de diálogo constituídos na capital federal como as reuniões de Conselhos e outros encontros que tendem a aglutinar representações de movimentos sociais de todas as regiões do país.

As principais referências para o início do trabalho foram os Conselhos CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) e CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), além dos movimentos rurais já consolidados no cenário nacional como MST (Movimento dos Sem Terra), MMC (Movimento das Mulheres Camponesas), MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar). Também foram considerados aqueles movimentos sociais constituídos mais recentemente identificados com as demandas dos “povos e comunidades tradicionais” que, não raro, coincidem com as lutas “camponesas” ou da “agricultura familiar”.

Como forma de dar início ao trabalho de campo, mesmo sem sair do Rio de Janeiro, optamos por procurar um ex-presidente do CONSEA (Renato Maluf) e sua atual presidente (Maria Emilia Pacheco), bem como um colaborador da última conferência do CONDRAF (Nelson Delgado) para realizar entrevistas. Também foram feitas pesquisas nos sites desses Conselhos. Através dessa iniciativa, foi possível levantar as principais questões discutidas e os nomes de algumas lideranças atuantes nesses espaços.

É importante notar que o trabalho de campo realizado em Brasília não se restringiu à movimentação dos atores no âmbito dos Conselhos: também exploramos os escritórios que alguns movimentos mantêm naquela cidade. Também consideramos importante fazer uma incursão no interior do país para entender um pouco de como os movimentos sociais operavam em suas bases e como que as políticas governamentais eram percebidas “na ponta”¹.

A primeira experiência em campo, acompanhando uma Conferência do CONDRAF, foi importante para obtenção de referências para dar os passos seguintes no trabalho de campo: a agroecologia e o desenvolvimento territorial emergiram como bandeiras que pareciam conferir alguma unidade àquela imensa variedade de movimentos representados (ao todo, havia cerca de 1400 delegados de todo o país); alguns programas de governo foram citados recorrentemente pelos delegados como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o Programa Um Milhão de Cisternas; além das representações dos movimentos sociais, também tinham voz as organizações que prestam assessoria aos movimentos como a AS-PTA - Agricultura Familiar e Agroecologia, para citar um exemplo. A Articulação do Semi-Árido (ASA) e a Cáritas também foram organizações que se destacaram nessa experiência de observação.

¹ As viagens foram realizadas entre outubro 2013 e julho de 2014: a) 16 e 17 de outubro de 2013: Brasília. Conferência CONDRAF - 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; b) 18 a 21 de fevereiro de 2014: Brasília. Seminário Perspectivas do Camponato - Movimento dos Pequenos Agricultores; c) 17 a 20 de março de 2014: Brasília. Conferência CONSEA; d) 16 a 23 de maio de 2014: Juazeiro da Bahia. III Encontro Nacional de Agroecologia e Vale do Rio São Francisco (BA); e) 18 a 24 de julho de 2014: Brasília. Visitas aos escritórios dos movimentos e Seminário “Diálogos” da Caixa Econômica Federal; f) 25 a 27 de julho de 2014: Imperatriz do Maranhão. Aniversário de 80 anos do líder camponês Manoel da Conceição.

Dessa forma, nos meses seguintes buscamos contatar dirigentes desses movimentos sociais e acompanhar a agenda de eventos que discutissem questões consideradas relevantes por aqueles agentes. Foi nesse sentido que estivemos em Juazeiro/BA para acompanhar o III Encontro Nacional de Agroecologia.

Nota-se que, além das Conferências ligadas ao CONDRAF e ao CONSEA, também foram exploradas outras ocasiões que colocam em contato os dirigentes de movimentos sociais e os agentes do governo, como os seminários e os encontros. Nos casos das duas Conferências, do Seminário interno do MPA e do Encontro III ENA promovido pela Articulação Nacional de Agroecologia, a participação de Luciana Almeida, bem como a de outros pesquisadores, foi acordada previamente junto aos organizadores. Esse procedimento permitiu que os pesquisadores participassem na condição de “inscritos”, não como “delegados”, como é o caso das representações dos movimentos, mas como “observadores”. Essa condição permitia o livre trânsito nas diversas atividades dos eventos, sem, é claro, incluir direito a voto no caso de momentos de deliberação, como na conferência do CONDRAF que tinha como objetivo formular as propostas que constituiriam o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS).

No caso do evento comemorativo dos 80 anos de Manoel da Conceição, a pesquisadora Luciana Almeida participou do mesmo representando o Professor Moacir Palmeira, que havia sido convidado. Em outras reuniões – um seminário promovido pela Caixa Econômica Federal e uma reunião do Comitê de Solidariedade a Cuba, na sede da CUT em Brasília – a referida pesquisadora participou de forma mais anônima, acompanhando dirigentes de movimentos sociais.

Não houve grandes obstáculos para transitar nesses espaços, assim como nos escritórios em Brasília e no sertão da Bahia contatando dirigentes de movimentos sociais atuantes na região assim como assessores de ONGs que se articulam com esses movimentos². Talvez o maior desafio na realização do trabalho de campo foi conversar com as lideranças dos movimentos durante os eventos como as conferências, os encontros e os seminários, quando esses informantes estavam comprometidos em participar daquelas atividades, estabelecendo contatos com outros dirigentes e gestores do governo. Esse inclusive é um aspecto extremamente importante para pensar esses eventos: são situações que proporcionam possibilidades de trocas de informações, tanto nas grandes plenárias, quanto mais informalmente nos corredores - entre dirigentes de movimentos diversos, de todas as partes do país. Encerrados esses eventos, esses dirigentes voltam para suas bases munidos de informações valiosas nos processos de reivindicação e execução de programas governamentais. Como disse uma senhora que representava o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de sua cidade, no interior do Pará: “a gente vem pra esses encontros para se abastecer”.

Os dados obtidos em trabalhos de campo foram sendo reunidos ao longo desse percurso que teve início nos centros de convenções em Brasília, acompanhando as atividades dos Conselhos, dali partindo para os escritórios dos movimentos na capital e para uma incursão em direção às “bases” - como foi o espírito das viagens à Bahia e ao Maranhão.

² Ao abordar os informantes, a pesquisadora Luciana Almeida apresentava-se como antropóloga integrante de uma equipe de pesquisadores do Rio de Janeiro, ligados à UFRJ, que estava fazendo uma pesquisa sobre a relação entre os movimentos sociais e o governo. Completava dizendo que se tratava de uma pesquisa encomendada pela SGPR. Segundo a pesquisadora, de modo geral, as pessoas mostraram-se receptivas e interessadas em registrar suas impressões sobre o tema.

As questões abordadas foram definidas previamente pela equipe de pesquisadores, constituindo um roteiro que serviu como fio condutor dessas conversas que também não tratava somente de questões relativas aos Conselhos ou a esse universo mais institucional da “participação social”. À medida que foi avançando o trabalho de campo, esse roteiro foi sofrendo alterações, sobretudo pela incorporação de novas questões que foram sendo elaboradas a partir das falas de nossos informantes. Foram realizadas entrevistas com representantes do MST, MMC, MPA, CONTAG, FETRAF, CONAQ (Confederação Nacional das Comunidades Quilombolas), Movimento Interestadual das Mulheres Quebradoras de Coco Babaçu (MIMQCB), dirigentes de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, membros de ONGs (Cáritas, Sasop/BA – Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais, IRPAA/BA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada)³.

2. Os Movimentos e as variadas formas de interlocução encontradas

Muitas vezes, na fala dos próprios dirigentes dos movimentos as formas de participação social eram lidas como uma “abertura do governo para o diálogo com os movimentos.” Essa definição, no entanto, encobre a atitude proativa que os movimentos sociais podem assumir uma vez inseridos nessas instâncias de participação, como pudemos observar em campo.

Conforme pesquisa realizada pelo IPEA a respeito da “participação social como método de governo” (Pires e Vaz, 2012), são consideradas “tipos de institucionalidades de formas de interação Estado-sociedade” as “conferências temáticas” (como as referidas Conferências do CONSEA e CONDRAF), as ouvidorias, as reuniões com grupos de interesses, as audiências públicas, as discussões em Conselhos setoriais, as consultas públicas e outros como justificativas de respostas, comunicação via internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa.

As informações obtidas em campo permitem problematizar essa definição, considerando que, muitas vezes, as mesmas discussões e um mesmo repertório de práticas observadas nessas situações de participação social “institucionalizadas” estavam presentes também nos Encontros e nos Seminários. Além disso, é preciso levar em conta se, do ponto de vista dos agentes dos movimentos, formas de protesto como passeatas e ocupações de prédios da administração pública, assim como a apresentação oficial das “pautas” de reivindicações que alguns movimentos incorporaram no rol de suas atividades anuais, também não são concebidas como formas de participação social.

Notamos também que as mesmas instâncias de participação são encaradas de maneira distinta pelos movimentos sociais rurais e que o “governo” também não é percebido como um todo homogêneo: existem zonas consideradas mais acessíveis e outras mais fechadas ou que representam interesses antagônicos àqueles dos movimentos rurais.

As Conferências como uma das atividades dos Conselhos consistem em momentos em que são produzidos os documentos (as “cartas”, os “planos”) que servem de referência

³ Ao todo, foram realizadas 27 entrevistas, com duração variadas e registradas em áudio, totalizando cerca de 30 horas.

para a função “consultiva” dessas organizações. A respeito dessas duas Conferências, cabe destacar a aproximação entre os movimentos camponeses e os movimentos ligados às populações tradicionais. Nessas duas ocasiões, foi possível notar que alguns movimentos privilegiam uma marcação identitária mais forte, perceptível na circulação de uma série de símbolos “tradicionais” carregados nos corpos de muitos dos delegados, permitindo que eles fossem identificados como “quilombolas”, “nordestinos”, “índios”, “camponeses”: tecidos com estampas de inspiração africana, chapéus de couro, cocares e pinturas corporais, chapéus de palha de abas largas. O exotismo desses adereços contrastava com o estilo mais sóbrio das camisetas e bonés usados pelos demais, em que era possível identificar siglas e palavras de ordem referentes a movimentos sociais como MST, MPA, MMC, CONTAG, FETRAF.

Essa variação na forma como os delegados apresentavam-se parece corresponder a formas distintas de avaliar a participação nesses “espaços de diálogo” com o governo. Para os movimentos menos consolidados, ligados às “populações tradicionais” como “quilombolas”, por exemplo, ter assento em Conselhos significa reconhecimento enquanto movimento, faz parte do processo de legitimação dessas organizações, tem a ver com a construção de uma “visibilidade”. Na fala dos presidentes do CONSEA, foi destacado o crescente interesse de lideranças dos movimentos indígenas nas atividades do Conselho. Para os movimentos mais antigos, a “participação” como forma de legitimação não parece ser um aspecto tão valorizado. É preciso notar, no entanto, que essa avaliação varia conforme o que estamos chamando de “espaço de participação”. O MST, por exemplo, retirou-se formalmente do CONSEA há alguns anos, mas, por outro lado, realiza um esforço para participar das discussões do Conselho Nacional de Educação.

Essa valoração distinta das diversas instâncias de “participação” aponta outro aspecto percebido por meio das manifestações dos delegados durante a plenária final da Conferência do CONDRAF quando estavam presentes a presidenta Dilma e alguns ministros. Enquanto o ministro da SGPR, Gilberto Carvalho, era ovacionado pelo público, cada vez que o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento era citado, identificado com sendo do “agronegócio”, as vaias tomavam conta do auditório. O “governo”, portanto, não é visto como algo monolítico, assim como o conjunto dos Conselhos subordinados aos diferentes ministérios também são avaliados de modo distinto do ponto de vista dos movimentos. Em relação aos “movimentos rurais”, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e o de Combate à Fome e Desenvolvimento Social parecem ser aqueles com os quais há uma relação mais ativa. Outros Ministérios citados como interlocutores mais “fechados”, mas sobre os quais incidem as demandas desses movimentos, foram o Ministério do Meio Ambiente, da Educação e da Justiça.

De modo geral, as falas dos interlocutores, embora valorizassem a existência dos Conselhos e as discussões realizadas nas Conferências, apontavam também certa inoperância das propostas aprovadas pelos conselheiros e delegados. Entre as discussões e propostas feitas em grupo, e a formulação de propostas ou conclusões legitimadas como resultados do evento, intervém uma dinâmica que passa pelas atividades de relatoria, os trabalhos de síntese e apresentação à plenária e votação. A complexidade dessas práticas deve ser levada em conta, mas é importante assinalar que do ponto de vista de representantes de movimentos que participam dessas modalidades de interlocução, no âmbito do diálogo com agências do Estado, nem sempre o resultado oficial aparece como reflexo fiel das posições

trazidas nas discussões, o que, nesse contexto, pode ser tensamente experimentado como a legitimação tácita de propostas em detrimento do posicionamento dos movimentos.

Do ponto de vista da eficácia dessas propostas, as Conferências, portanto, não se distanciariam tanto de outros espaços de discussão observados nos dois Seminários em Brasília e no Encontro em Juazeiro/BA. É preciso notar que os Seminários parecem ser eventos destinados a discutir temas mais específicos e não incluem votações de propostas. O primeiro Seminário do qual participamos era um evento interno do MPA, que contou com apoio do Núcleo de Estudos Agrários do MDA, para discutir o conceito de “campesinato”, tão fundamental para esse coletivo. Foi uma espécie de curso de formação e de debate a respeito da própria identidade do movimento. Havia cerca de 150 participantes, em sua maioria membros do MPA, além de professores ligados ao movimento e representantes de outras organizações, sobretudo da Via Campesina, além de funcionários do governo (MDA e SGPR).

O segundo Seminário foi promovido pela Caixa Econômica Federal para discutir programas governamentais de habitação, tanto rural quanto urbana. Luciana Almeida soube do evento por meio de membros da FETRAF que, ao lado de representantes do MPA e da CONTAG, estavam presentes. Talvez estivessem reunidas ali em torno de 300 pessoas, sendo uma maioria de funcionários da CEF.

Os dois Seminários foram realizados em Brasília, ambos no Centro de Convenções Israel Guimarães. No mesmo local também ocorreu a “conferência” do CONSEA. Esses locais em que ocorrem esses eventos – assim como o “Centro de Convenções Brasil 21”, em que ocorreu a Conferência do CONDRAF – concentram as salas e auditórios para discussão, refeitórios e dormitórios para os participantes. Dessa forma, os delegados que estavam em Brasília para participar do evento não tinham motivos para sair daquele local em que debatiam, comiam e dormiam. Essas situações, portanto, proporcionam uma convivência bastante intensa entre os participantes, desde o café da manhã até o final do dia, quando era possível observá-los em animadas rodas de conversa em que alguns consumiam cerveja e cantavam – inclusive hinos de luta dos movimentos.

No Seminário promovido pela Caixa Econômica Federal houve uma situação bastante eloquente que permite se pensar a “participação social” para além do enquadramento proposto pelo referido relatório do IPEA. O evento estava organizado para durar dois dias, reunindo funcionários do banco que lidam com o crédito habitacional e representantes de movimentos sociais envolvidos na execução desses programas de moradia rural e urbana. No primeiro dia, durante a plenária que abria o seminário, representantes dos “movimentos rurais” – como eles definiam-se – manifestaram sua insatisfação em relação à execução do programa e à própria estrutura do evento. O principal porta-voz do grupo era representante da FETRAF. Ele pediu a palavra e falou que aquele seminário propunha uma discussão sobre os “avanços” dos programas habitacionais do governo, mas que, naquele momento, o que estava havendo era a paralisação das obras em função da falta de recursos. Afirmou também que aquele seminário, organizado para dar conta das questões relativas à habitação urbana e rural, não permitia contemplar as especificidades do mundo rural. Proferidas essas críticas, o porta-voz exigiu uma audiência com o Ministro Gilberto Carvalho, cuja presença era prevista no segundo dia do seminário, para tratar da liberação dos recursos. Informou que havia inclusive algumas agências da CEF “ocupadas” no interior do país como forma de pressão. Outra demanda do grupo era a realização de um seminário para se pensarem as

questões relativas à habitação rural. Encerrou sua fala e retirou-se do auditório, assim como os demais representantes dos “movimentos rurais”.

No dia seguinte foi realizada a reunião com o ministro. Os representantes dos “movimentos rurais” saíram do encontro com a garantia de que os recursos seriam liberados e com uma data definida para a realização do seminário. Assim que a reunião foi encerrada, era possível observar, nos corredores, dirigentes dos movimentos com os celulares em punho propagando a notícia sobre o resultado exitoso da reunião.

A partir desse episódio, podemos apontar alguns aspectos importantes para pensar a relação entre os movimentos sociais e o governo. Em primeiro lugar, notamos que existem outras modalidades de “interface socioestatal” dotadas de institucionalidade para além das conferências, Conselhos, audiências, mesas de negociação, etc. Os atores envolvidos nesse “diálogo” trazem consigo um modelo, uma ideia do que seja um seminário, qual a sua finalidade, como ele deve estar organizado. Também, no que tange à apresentação de demandas, a ação orquestrada durante o seminário parece ter sido bastante eficaz – diferente do clima das Conferências em que era moeda corrente ouvir reclamações sobre a distância daquelas discussões e as esferas de decisão.

3. Partindo dos Conselhos em direção a um mundo híbrido

A opção do projeto de pesquisa por tomar os Conselhos Nacionais como ponto de partida nos levou, portanto, no que se refere aos movimentos rurais, a focalizar inicialmente dois Conselhos que nos pareceram especialmente importantes no sentido de reunir movimentos que se definem como ligados ao universo rural: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, CONSEA, vinculado à Presidência da República, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, CONDRAF, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Ambos foram criados no contexto da democratização, após a Constituinte de 1988. O CONSEA foi criado no governo Itamar Franco, em 1993, e a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada em 1994. Durante o governo Fernando Henrique, o CONSEA ficou praticamente paralisado e foi “re-fundado” no primeiro governo Lula, em 2004. O CONDRAF foi criado no segundo governo Fernando Henrique, em 1999, com o nome de CNDRS, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, composto basicamente por representantes de agências estatais, mas teve sua composição e nome redefinidos no primeiro governo Lula. A criação desses dois Conselhos faz parte da adoção nos anos 90 desse formato institucional para a formulação e, eventualmente, gestão de políticas públicas, e para interlocução entre governo e sociedade civil. O primeiro governo Lula representou um marco importante no reforço e definição do atual formato desses Conselhos, ampliando o espaço para a representação da sociedade civil.

A criação de cada Conselho e a delimitação do espaço político que viabilizou a sua cristalização dependeram de conjunturas políticas, como fica claro nas idas e vindas do CONSEA e do CONDRAF ao longo dos governos Itamar Franco, FHC, Lula e Dilma e, no caso do CONDRAF, ao longo das diferentes gestões do Ministério do Desenvolvimento Agrário (e seus antecessores) e dos diferentes arranjos internos no ministério. O formato preciso assumido pelos Conselhos, para seu funcionamento cotidiano e para a organização dos

eventos mais centrais promovidos no seu âmbito, também variou ao longo do tempo. Mas talvez a questão mais relevante, quando vista de certa distância, para além ou aquém das variáveis mais estritamente políticas e organizativas dos Conselhos, é o fato de haver em torno de suas “re-criações”, no primeiro governo Lula, uma intensificação de atividades e eventos, de circulação de documentos e proposições, de inter-conhecimento mútuo e contato formal ou informal, envolvendo um conjunto variável de agentes, cada vez mais densamente interconectados e mutuamente orientados. Circular mais por Brasília, ou por eventos nacionais promovidos em diferentes lugares, parece ser para os diversos agentes envolvidos com os Conselhos um resultado, em si mesmo significativo, da adoção desse formato, bem como de outras modalidades de interlocução entre Sociedade Civil e Estado.

No caso do CONSEA, a sua história passa pela articulação, desde os anos oitenta, de pesquisadores acadêmicos (que em geral eram ao mesmo tempo militantes políticos engajados em maior ou menor grau em partidos e entidades) e militantes atuando em ONGs, para a produção de documentos de análise e proposição que pretendiam colocar na agenda da então oposição (via Governo Paralelo) o tema da segurança alimentar. A criação do CONSEA em 1993, ainda no governo Itamar Franco, contudo, se dá muito em torno da visibilidade da Ação pela Cidadania e de figuras como Betinho e Dom Mauro Morelli, mas também em função da proposição da criação do Conselho por Lula a Itamar. No governo Fernando Henrique, o papel do CONSEA é reduzido, mas há um momento decisivo que é a formação de uma delegação da sociedade civil, envolvendo pesquisadores de diferentes áreas e membros de ONGs como a Fase e o Ibase para participar da Cúpula Mundial da Alimentação, a pedido do Itamaraty, e a produção de um documento por parte dessa delegação. Essa delegação e esse documento são o ponto de partida para o Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional, que por sua vez será a base para a “refundação” do CONSEA no primeiro governo Lula. O espaço político que o CONSEA obteve nesse momento foi uma decisão política do presidente, que garantiu que o Conselho seria vinculado à Presidência da República (e não a um ministério específico) e que deu liberdade para se definirem as características de seu funcionamento (viabilizando a opção por um caráter consultivo e multi-setorial). Isso garantiu que o Conselho se afirmasse como um centro de formulação de políticas e articulação de agendas, algo diferente de um espaço de promoção da filantropia (bastante presente no contexto da Ação pela Cidadania), e também distinto de um comitê gestor do programa Fome Zero, que estava então sendo lançado. Uma das tarefas iniciais, mas que se repõe a cada momento até hoje, para viabilizar o Conselho é ir continuamente “mapeando” não só os “setores”, como também as pessoas para compor o Conselho, mantendo a ideia de multi-setorialidade e enfatizando a diversidade. Ao longo dos anos, esse mapeamento e atração de pessoas para o âmbito do Conselho tornaram-no mais diverso e complexo, constituindo uma marca sua. Vários depoimentos assinalaram o dinamismo e diversidade do CONSEA e a possibilidade de aí fazer-se ouvir por instâncias do governo e por outros atores mesmo no caso de movimentos pouco visíveis ou consolidados.

No caso do CONDRAF, Lauro Mattei (2010), em sua análise da história desse Conselho, indica a importância, nos anos noventa, das mobilizações promovidas pelos movimentos sociais rurais (CONTAG, Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais/CUT, MST, Movimento dos Atingidos por Barragens, movimentos indígenas, Articulação do Semi-Árido, Articulação dos Povos da Floresta e outros) que, tendo seu início como “Jornadas Nacionais

de Luta”, passaram a ser denominadas “Grito da Terra Brasil”, em que se “construíam pautas comuns e específicas as quais serviam de instrumento para negociações com as diferentes esferas de governo”. Em 1993, uma das principais bandeiras do movimento sindical, a previdência social para trabalhadores rurais, foi obtida, e em 1994, ainda no governo Itamar Franco, criou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, que “seria o gérmen para criação, no ano seguinte, do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)”. Ao mesmo tempo, em 1995 e 1996, os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás marcaram o cenário da luta por terra. Uma das respostas foi a criação, em 1997, do Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, tendo como secretário Raul Jungmann; no segundo mandato FHC, essa secretaria torna-se Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário, posteriormente MDA.

A atuação do MDA no segundo governo FHC esteve, segundo Mattei, marcada pela elaboração do documento “Novo Mundo Rural” com sua proposta de reforma agrária de mercado. O autor também chama a atenção para as proposições de novas políticas de desenvolvimento rural nos congressos e encontros da CONTAG e do DNTR/CUT na primeira metade dos anos noventa. E lembra ainda da realização de um amplo projeto de pesquisa “CUT/CONTAG” que mapeou dinâmicas de desenvolvimento rural no país “com o objetivo de mostrar a importância da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, definir diretrizes de políticas públicas no contexto de um projeto alternativo de desenvolvimento rural”, incluindo formulações iniciais do que viria a ser explorado como “abordagem territorial”. O autor lembra ainda das mobilizações em torno da seca no Nordeste, em 1993, lideradas pela CONTAG, momento de priorização, na pauta desta entidade, da pauta da agricultura familiar na região. Em 1995, a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura é remodelada e passa a gerir o PRONAF recém criado (inclusive o PRONAF Infraestrutura a partir de 1996). Para ter acesso ao PRONAF, as prefeituras deveriam elaborar planos municipais de desenvolvimento rural a serem aprovados por Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural; também haveria Conselhos Estaduais e um Conselho Nacional, para a gestão do programa. Em 1999, o PRONAF passa para a alçada do recém criado MDA, mais especificamente para a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF. Em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique, é criado o CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), com uma composição de doze representantes governamentais e sete da sociedade civil, e responsável pela gestão do PRONAF.

Mais adiante, ainda no governo FHC, o Conselho vai tornar-se paulatinamente um espaço de formulação de um plano de desenvolvimento rural e propor a realização de uma Conferência nacional, que não foi levada adiante naquele momento e só veio a acontecer muito mais tarde. O Conselho foi reformulado e mudou de nome no primeiro governo Lula, passando a chamar-se CONDRAF em 2003 e ampliando a participação da sociedade civil em sua composição (paridade entre sociedade civil e setor público). Manteve-se ligado ao MDA e presidido pelo Ministro. A partir de 2005, o Conselho retomou a discussão sobre a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, que foi finalmente realizada em 2008 (a segunda conferência foi realizada em 2013). Na descrição de Mattei, o CONDRAF passa a ser um foco de produção importante de documentos tendo no horizonte um plano nacional de desenvolvimento rural e a realização da conferência nacional. Nesse processo, é dado relevo à formulação de uma política de desenvolvimento territorial e à criação de

uma “institucionalidade territorial”. No próprio MDA cria-se uma secretaria específica (Secretaria de Desenvolvimento Territorial). Segundo depoimentos, há tensões políticas internas ao ministério, ao longo desse período, que passavam pelo Conselho e que são um exemplo da complexidade das agências governamentais. Há diferenças e tensões políticas entre diferentes grupos e divisões nos ministérios, e os Conselhos de algum modo também são apropriados como espaços nos quais tais diferenças e tensões podem se desenvolver. Por exemplo, uma determinada secretaria pode trazer questionamentos a determinações do gabinete ministerial, ou setores pouco valorizados e com pouco peso em determinado ministério podem se destacar na atuação em um Conselho e com isso reforçar sua posição no ministério de origem.

A opção da pesquisa de tomar os Conselhos Nacionais como ponto de partida nos levou, no caso dos movimentos rurais, a dois espaços não só formalmente consolidados, como também bastante dinâmicos e reconhecidos por movimentos e por gestores públicos e importantes para a formulação e reformulação de algumas políticas públicas de grande destaque no campo hoje, como o PRONAF, PAA, o PNAE, os Territórios da Cidadania ou o Programa Um Milhão de Cisternas. Mostrou-nos também que tais Conselhos são apenas dois (ainda que talvez os mais importantes do ponto de vista dos movimentos rurais) entre um enorme número de Conselhos existentes, nos quais os movimentos sociais rurais são instados a participar e em alguma medida participam, em função de políticas específicas dirigidas para o campo (de educação, como o PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – ou habitação, como o Minha Casa Minha Vida Rural, por exemplo). Mostrou-nos também que há uma grande heterogeneidade entre Conselhos quanto à história de sua formação, o modo de definir sua composição, a rotina de funcionamento, a relação estabelecida com ministérios, gabinetes, com núcleos de poder, o peso dos movimentos sociais, e assim por diante.

Entretanto, principalmente o contato com os Conselhos nos indicou a existência de um universo social “da participação” que vai para além dos limites formais dos Conselhos, um universo no qual estes se configuram como um dos espaços dinamizadores entre outros. Tomando como exemplo os dois Conselhos aqui enfocados, na sua base há uma história prévia ou paralela de articulações diversas entre acadêmicos, dirigentes e assessores de movimentos sociais diversos, gestores públicos, pessoas ligadas a ONGs, dirigentes de entidades de representação profissional, e mesmo lideranças estudantis (que mais tarde tornaram-se gestores, membros de ONGs ou ocuparam cargos de governo) em torno de algumas bandeiras, um pouco ao modo das “comunidades de interpretação” mencionadas por David Mosse (2005) ao analisar projetos de desenvolvimento apoiados pela cooperação internacional na Índia. Bandeiras como a agricultura familiar, o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, a agroecologia, o desenvolvimento territorial, a educação no campo e a convivência com o semi-árido foram se consolidando, repercutindo e se sucedendo por meio de articulações em vários níveis entre esses diferentes agentes situados de um/ou de outro lado da suposta “fronteira” estado/sociedade civil. É importante assinalar que a consolidação e repercussão, ou progressiva redução da repercussão, das bandeiras, ideias e agendas que vão surgindo e se sucedendo nesse universo é em si mesmo algo que merece reflexão mais detida. Bandeiras predominantes e de certo modo unificadoras em momentos anteriores, como, por exemplo, a reforma agrária, passam a aparecer de maneira

menos central e menos unificadora, sem que saiam das agendas. Outras bandeiras vão sendo incorporadas de maneira mais central nas agendas de movimentos que as consideravam muito secundárias anteriormente, como no caso da agroecologia que, reduzindo uma história complexa a poucas linhas, surge, com outras denominações, ligada a movimentos ambientalistas, acadêmicos, estudantes de agronomia e organizações de agrônomos. Tais bandeiras são trazidas para o universo das ONGs através de uma que talvez tenha sido das primeiras experiências de formação das chamadas “Redes” (a Rede PTA, incluída na FASE, uma das primeiras “ONGs”), passa a ser incluída na pauta de sindicatos e assentamentos, e eventualmente vai sendo assumida por movimentos e articulações de movimentos como a CONTAG, o MST e a Via Campesina.

Para além dos seus resultados imediatos em termos de proposições e avaliações de políticas públicas e formulação de questões emergentes, é muito significativo e importante que nos Conselhos se reúnam dirigentes de um amplo leque de movimentos sociais, membros de ONGs com expertise na formulação de projetos, acadêmicos, gestores públicos, gestores que foram assessores de movimentos ou membros de ONGs, ou que passaram pela academia, membros de ONGs que foram gestores ou assessores ou militantes de movimentos, ministros e assessores de ministros que já foram de movimentos ou de pastorais populares, militantes partidários que são também dirigentes de movimentos, gestores ou diretores de ONGs, e assim por diante.

Esses mesmos agentes encontram-se (às vezes há muito tempo) também em outros espaços, em diferentes combinações, como no caso de Fóruns, Grupos de Trabalho, Seminários, Oficinas, Conferências, Encontros (como, por exemplo, o Encontro Nacional de Agroecologia), ou reuniões mais pontuais, sendo que muitos desses espaços e eventos têm um caráter um tanto híbrido também do ponto de vista de proposição, participação, financiamento, organização e divulgação. Muitos desses agentes, diversos quanto à sua atual afiliação institucional, têm trajetórias, experiências e repertórios de ação parcialmente comuns. Tomando esse universo como um todo, pode-se dizer que nos deparamos com um mundo híbrido, onde os limites entre Estado e sociedade civil não são tão claramente definidos quanto, por exemplo, na sua formalização na composição dos Conselhos. Encontramos coletividades ou redes não completamente visíveis (que não correspondem exatamente a entidades, “pessoas jurídicas”, partidos, tendências políticas, agências do governo ou movimentos), mas que, por articularem pessoas e repercutirem ideias e posicionamentos, imprimem certa direção ao modo como nesses espaços se produzem representações do rural ou se trabalha o limite do que é pensável ou impensável ou dificilmente pensável, o que é ou não reivindicável, e como é possível fazer essas reivindicações.

Nesses espaços híbridos, parece haver oportunidades ou brechas que podem ser abertas para lançar ideias ou fazer repercutir ideias já lançadas. Mas não se trata apenas de ideias: esses espaços de produção de documentos, programas, projetos, e de avaliação da implementação das políticas públicas são também um espaço de disputas e alianças entre agências estatais e movimentos, disputas internas a ministérios, internas a movimentos, e entre movimentos, o que envolve sempre posicionamentos e compromissos por parte de agentes que estão envolvidos em múltiplas negociações e relações. Vários dos depoimentos colhidos de assessores, consultores e dirigentes acentuam que o espaço dos Conselhos, mas também os outros espaços mencionados, são espaços de “política”, de “pactuação”,

de “reconhecimento mútuo”, de “cultivar a relação política”, tanto quanto de produção de documentos, planos, proposições e exposições de motivos. Talvez se possa pensar que elaborar e debater os documentos, programas e planos, em certo sentido, funciona também como mote para a “política”, a “pactuação”, o “compromisso”, a “partilha” e o “reconhecimento mútuo”, todos esses termos usados em depoimentos recolhidos entre conselheiros, dirigentes de movimentos, assessores, membros de ONGs e gestores.

4. O lugar dos movimentos

Partindo dos Conselhos, pudemos, portanto, perceber que há um mundo mais amplo e híbrido no qual tais instâncias estão envolvidas. Na interlocução com dirigentes e militantes de movimentos, pudemos ter ideia de como tais dirigentes e militantes ingressam e atuam nesse mundo, bem como vislumbrar qual a importância específica dos movimentos nessa dinâmica, e como tal participação no “mundo da participação” afeta os movimentos. A presença dos movimentos nesse mundo apareceu marcada não só pela capacidade (maior ou menor) dos movimentos se fazerem presentes nesses espaços de interlocução e de terem pessoas capacitadas para neles intervir, como também pela capacidade que os movimentos têm de “fazer pressão”, “colocar o pessoal na rua”; e ainda de saber o que acontece “lá na base” e de efetivar a implementação de políticas com os quais estão comprometidos, de saber negociar “pautas” e de saber posicionar-se diante do que eventualmente “vem de cima”.

É importante observar que nossa interlocução não teve a pretensão de cobrir todo o enorme universo de movimentos que podem ser qualificados como rurais. Tais movimentos têm uma longa história, que precisaria ser abordada pelo menos desde os anos 50, mas que não tivemos a pretensão de reconstituir. Estabelecemos interlocução com os movimentos que nos pareceram hoje especialmente atuantes e consolidados nos espaços de participação, reivindicação e protesto relacionados com políticas públicas federais voltadas para o campo nos últimos anos, conforme mencionado na parte inicial deste relatório, com algumas breves incursões em situações locais. Se nossos interlocutores tivessem sido movimentos menos consolidados, ou de viés mais local ou regional, ou mais especificamente étnico, ou mais especificamente “tradicional” ou “ambiental”, movimentos cuja importância com relação ao “rural” é hoje inegável, as questões, ou ao menos as ênfases, possivelmente teriam sido outras.

Mais do que isso, esse contato com os movimentos em distintos contextos – Conselhos, Encontros como o Encontro Nacional de Agroecologia, escritórios ou sedes em Brasília, interlocução em sedes locais, e assim por diante, nos levaram a refletir sobre a enorme heterogeneidade do que qualificamos na pesquisa como “movimentos sociais rurais”. Há desde organizações nacionais pautadas num sistema hierarquizado que vai de uma base municipal (ou de alguns municípios) à organização estadual e depois nacional (o caso mais evidente sendo a CONTAG), a organizações assumidamente regionais com expressão nacional (o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco, por exemplo), ou com apresentação e horizonte nacional, mas efetivamente enraizados em determinadas regiões (o MPA talvez possa ser assim qualificado). Há movimentos que, em seu funcionamento,

são difíceis de distinguir de ONGs as quais por vezes funcionam ou são apresentadas como movimentos; há movimentos ou instâncias (como sindicatos ou articulações sindicais) que têm uma espécie de simbiose constitutiva com ONGs, ao menos durante certos períodos (foi o caso por exemplo dos sindicatos da Zona da Mata mineira organizados inicialmente em uma Articulação Sindical, depois pelo Regional da FETAEMG, e a ONG CTA-ZM, voltada para a agroecologia, ao menos entre finais dos anos oitenta e início dos anos 2000); há movimentos que devem seu surgimento em parte a articulações propriamente político-partidárias, mesmo que depois assumam uma dinâmica mais distante dessa origem; e há outros que terminam por se engrenar (de variadas maneiras) por certos períodos à política, por exemplo quando um candidato sindicalista assume a prefeitura ou a secretaria da agricultura. A heterogeneidade e a dificuldade de estabelecer os limites do que sejam “movimentos” revelam algo a sempre se ter em conta nas análises.

De maneira geral, os dirigentes, assessores e militantes de movimentos, bem como os funcionários de ONGs que atuam junto aos movimentos, reconhecem a importância da ampliação dos espaços de interlocução e de diálogo que se deu principalmente nos últimos anos. Consideram que essa interlocução é mais efetiva no plano estadual e principalmente federal, e menos no plano municipal, conforme abordamos adiante. Diante disso, dirigentes locais deslocam-se com considerável frequência para as capitais dos estados e eventualmente para Brasília, enquanto os dirigentes regionais ou estaduais ou seus assessores e parceiros locais vão com frequência a Brasília, e os dirigentes e assessores nacionais estão em Brasília com grande frequência ou lá permanecem. A presença em Brasília de dirigentes nacionais e/ou assessores parece bem importante. Vários movimentos rurais possuem um escritório em Brasília ou lá tem sua sede.

Essas estruturas variam tanto quanto variam as dimensões e o grau de formalização dos movimentos. A CONTAG, por exemplo, tem sede em Brasília, e ali trabalham um número de dirigentes e funcionários proporcional às dimensões e complexidade da entidade. Outros movimentos têm um escritório com poucos dirigentes ou assessores, e uma divisão de tarefas mais simples. Mas para todos, parece ser fundamental estar presente ali, inclusive para saber o que está acontecendo nesse “mundo da participação”, para poder fazer-se presente nas muitas reuniões e nos eventos os mais variados, às vezes agendados em cima da hora; e para intervir e se fazer ver e ouvir nas mais diversas instâncias (tanto instâncias voltadas para o diálogo com o governo como também de relação entre movimentos). Para cumprir esse papel, é importante que os movimentos consigam pessoas comprometidas e preparadas para se manifestar em nome do movimento nas mais diversas situações e em relação aos vários temas ou pautas, e também para centralizar e distribuir informações. Os movimentos parecem investir na preparação dessas pessoas.

Os escritórios também são importantes para organizar eventos e mobilizações em Brasília, dar suporte a dirigentes em suas atividades junto aos órgãos do governo federal, bem como para acompanhar as pautas e suas negociações quando encaminhadas para os ministérios. Quem ali trabalha aprende os caminhos e conhece pessoas chave naqueles ministérios que gerenciam políticas ou programas de interesse do movimento. São pessoas em geral com escolarização maior, experiência tanto “na ponta” como eventualmente em outros espaços políticos (por exemplo, trabalho em sindicatos, ou em gabinetes de deputados estaduais ou federais ou vereadores ligados ao movimento), e são capazes também de

identificar assessores ou consultores mais adequados para cada assunto. Um aspecto ressaltado em algumas das conversas com aqueles que trabalham nesses escritórios é a importância das facilidades de comunicação que existem hoje em dia (celulares, whatsapp, internet), incentivando a imediata comunicação entre as várias instâncias do movimento, até mesmo com comunidades distantes e de acesso difícil, em contraste com o que acontecia até há poucos anos.

Uma especificidade dos movimentos, no que diz respeito à sua inserção nesse “mundo da participação”, e que talvez possa ser tomada como um diferenciador importante, é o fato de os mesmos terem condições (maiores ou menores, conforme o movimento), de realizar manifestações e protestos. Saber mobilizar, ter condições de organizar rapidamente uma manifestação é algo que se coloca no horizonte das negociações e debates com instâncias do governo – portanto, mesmo que a gestão e a execução de projetos tenham tomado um peso importante nas atividades dos movimentos, como vemos adiante, o saber-fazer da mobilização e das formas de pressão “na rua” (empates, greves, trancamentos de rodovias, ocupações de órgãos públicos, e assim por diante) não deixa de ser importante e valorizado. Em especial, a capacidade de mobilização e pressão “direta” é importante, como horizonte, nas interlocuções que, mais do que através dos Conselhos, se dão diretamente com ministérios e outras agências por meio da sistemática de apresentação de pautas, audiências, respostas à pauta apresentada e avaliação das respostas; ou ainda, em situações em que há algum problema imediato e urgente a ser resolvido (falta de liberação de recursos já previstos, ou mudanças súbitas de posição do governo em relação a questões já pactuadas).

Essas interlocuções voltadas mais propriamente para a administração ou gestão das políticas envolvem instâncias mais executivas, burocráticas ou operacionais, portanto outros agentes e espaços institucionais e outras rotinas que não coincidem totalmente com o que estamos chamando de “mundo da participação”. No caso dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais que executam programas de habitação, essas organizações acabam sofrendo as pressões na base se as obras param em virtude da interrupção dos repasses do governo federal ou então se a planta padrão das casas não corresponde ao tipo de construção considerada adequada pela população local. Nem coincide tampouco com espaços de decisão política em um âmbito mais elevado (como os ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Justiça, ou a Casa Civil e o Congresso), aos quais os movimentos só têm acesso indiretamente e que têm o poder de “travar”, por assim dizer, alguns dos temas considerados “mais estruturais” pelos movimentos. As pescadoras de Remanso/BA, por exemplo, ao constituírem uma associação para acessar o PAA, assumiram uma posição de protagonismo até então desempenhada pelos homens da Colônia de Pescadores, estabelecendo parcerias com ONGs, participando de encontros como o III ENA, algumas delas voltando a estudar, etc.

A organização de manifestações e protestos, ainda que valorizada pelos movimentos e fundamental para distingui-los de outros agentes, parece ser dosada com certa prudência e a partir de uma boa dose de atenção à “conjuntura política” tal como aferida nesse universo que estamos chamando de “mundo da participação”. Esse espaço de interlocução entre governo e movimentos parece estar sendo cuidadosamente cultivado de parte a parte, e a organização de manifestações e de protestos, ainda que legitimada pelo governo, traz sempre algum grau de tensão. Possivelmente, as manifestações de meados de 2013

tornaram ainda mais complexa essa dinâmica. O modo de presença dos movimentos nos vários espaços e eventos voltados para a interlocução com o governo, com todas as sutilezas que podem aí se produzir (desde deixar de comparecer a um evento, ir e retirar-se se um ministro não comparece, exigir a presença de algum ministro ou mesmo da presidenta, comparecer “no corredor”, mas não entrar no evento, ir e manifestar-se de forma enfática, ou apenas ir para ouvir) e as avaliações dessas sutilezas permitem sinalizar que se deve monitorar divergências, convergências, rupturas, alianças e tensões entre movimentos, entre movimentos e governo, e mesmo internamente ao governo e internamente aos movimentos. Ao que parece, esse contexto denso de posicionamentos (e que chega aos não imediatamente presentes, dada a rapidez de comunicação de todas as partes) é o chão em que se podem desenvolver as negociações, pactuações, e eventualmente manifestações e protestos, em torno de pautas que, ao que tudo indica, nunca são surpresas para nenhum agente, pois partem de ideias e críticas que já vem repercutindo há algum tempo nesse “mundo da participação”. Mas também há tensões em relação ao modo como as pautas são, por assim dizer, postas em pauta em determinada reunião ou encontro, pois a participação em uma reunião, por exemplo, pode ser proclamada pelo governo como apoio a uma proposta, mas interpretada e proclamada por algum movimento como apenas recepção de uma informação, sem nenhuma implicação de apoio ou legitimação.

Outra dimensão importante da atuação dos movimentos é que eles estão em contato permanente com dirigentes e militantes de suas “bases”, “bases” estas que podem ser mais ou menos capilares e mais ou menos distribuídas por diferentes regiões, a depender do movimento. Além disso, todos os movimentos estão, a essas alturas, em alguma medida envolvidos com a implementação de políticas públicas específicas que, de alguma maneira, refletem pautas que foram em algum momento apresentadas ao governo. Assim, os movimentos têm informações mais ou menos permanentes, vindas “da ponta”, de problemas enfrentados na implementação das políticas. O fato de estarem, em alguma medida, enredados na execução dessas políticas e em variável medida comprometidos politicamente com elas tem uma dimensão problemática, como veremos adiante, mas faz também com que problemas de execução das políticas sejam rapidamente informados, por via dos movimentos, a agentes do governo igualmente comprometidos com tais políticas, e que a pressão pela resolução desses problemas esteja sempre no horizonte.

Assim, os movimentos estão em Brasília também para buscar liberação de recursos específicos, pressionar a burocracia direta ou indiretamente e obter soluções para problemas imediatos e específicos que são de seu conhecimento. O exame dos Cadernos de demandas ou pautas de alguns dos movimentos, organizados pela SGPR mostra que o movimento sindical de trabalhadores rurais (tanto a CONTAG como a FETRAF), por exemplo, é extremamente ativo no encaminhamento de reivindicações, não só com relação a bandeiras gerais (a reforma agrária, a agroecologia, a educação no campo), mas também de recursos específicos ou ações administrativas específicas. Imaginamos que por trás de cada reivindicação ou pauta registrada nesses cadernos haja audiências, reuniões, protocolos, ou ainda telefonemas, manifestações, ocupações de órgãos públicos, e outras maneiras pelas quais os canais criados no “mundo da participação” possam fazer incidir insatisfações e críticas, e em meio aos quais tanto governo como movimentos podem avaliar cuidadosamente o estado de suas relações.

5. Dirigentes à beira de um ataque de nervos

Mudando de espaço, saindo de Brasília e caminhando em direção aos municípios e áreas rurais, aos sindicatos e sedes locais dos movimentos, algumas entrevistas sinalizam outro universo de questões envolvendo os movimentos e sua relação com “esfera pública”. Trata-se do modo pelo qual, ao longo das últimas décadas, mas talvez com crescente intensidade, os dirigentes locais de movimentos rurais vêm se enredando e sendo enredados nos meandros da execução local de políticas públicas. Nas entrevistas com dirigentes, militantes e assessores de movimentos, mencionou-se enfaticamente a burocratização, a necessidade de elaborar projetos, as dificuldades de prestar contas de recursos, a possibilidade de ser criminalizado por falhas na execução ou prestação de contas de projetos. Nessa dimensão da atuação dos movimentos, na execução das políticas, aparecem “parcerias” (com a Emater, o INCRA, o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica, Cooperativas, ONGs) na elaboração e acompanhamento de projetos; surgem Conselhos Municipais (de desenvolvimento rural, de segurança alimentar, entre outros) e críticas ao seu esvaziamento ou à sua monopolização pelo prefeito; aparece a dificuldade dos dirigentes locais acompanharem todos os Conselhos pertinentes no plano local, regional ou estadual. Aparece ainda a necessidade de que os encaminhamentos de projetos, prestação de contas e acompanhamento sejam feitos através de sistemas informatizados, on-line ou por formulários eletrônicos, o que implica um saber não evidente no caso das lideranças mais “antigas” (na verdade, um saber só dominado, em geral, pela geração abaixo de 30 anos).

Nessa esfera, os dirigentes ou militantes revelam-se tensionados ao extremo: submetidos às exigências de um estilo de gestão marcado pela sistemática auditoria, por metas a serem alcançadas dentro de determinados prazos, por uma considerável complexidade administrativa e por um horizonte de criminalização, necessitando de pessoal que domine técnicas informáticas, princípios contábeis e os meandros da administração pública em mais de um nível, estão ainda sob permanente desafio dos seus opositores locais, na comunidade e na política municipal. Uma liderança quilombola da Bahia que estava na conferência do CONSEA lembra que quando fundou a associação quilombola em sua comunidade, os comerciantes brancos que dominavam o lugar e sua política disseram que eles (os dirigentes da associação) não iriam a lugar nenhum, pois não sabiam andar, não saberiam ir a Brasília, não iriam trazer nada para a comunidade, e que se conseguissem trazer alguma coisa, eles (esses “comerciantes-políticos-brancos”) iriam “vestir saias”. A vontade e necessidade de responder a esse desafio, na narrativa dessa liderança, é algo que ajuda a explicar por que ele estava ali em Brasília. O primeiro projeto que levou para a comunidade foi distribuição de alimentos; depois, empenhou-se na luta pelo reconhecimento da comunidade como área de quilombo e pela demarcação, obtida com dificuldade e sob cerrada oposição local (dos tais “comerciantes-políticos”). Mais adiante em sua entrevista, opõe o que acha que seria um bom caminho para o movimento (fazer uma mobilização, uma caminhada, como a do MST), elogia o CONSEA (“quando cai ali, quando é falado ali, o Brasil fica sabendo”), critica a realidade cotidiana da execução das políticas (é muita burocracia; precisaria de um manual para acessar as políticas; “pode dar cadeia”).

Outros dois dirigentes de associações quilombolas presentes no mesmo evento, do Rio Grande do Sul, referindo-se à execução do PAA e do PNAE, elencaram um rosário de

problemas: monopolização do cadastramento pela prefeitura e subordinação do projeto em sua execução à política eleitoral, dificuldade de fazer projeto, falta de documentos dos associados, dificuldade dos associados de lidar com a escrita, impossibilidade de serem ouvidos pelos burocratas, dificuldade de conseguir a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), dificuldade de deslocamento para ir a Brasília conseguir as coisas. Contrastam as dificuldades no âmbito do MDS e da Conab, nesse sentido de excessiva burocracia e dificuldade de ser ouvido, com a maior proximidade aos técnicos da Emater, e com a capacidade dos funcionários da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) e da Fundação Cultural Palmares de ao menos receber um telefonema ou ler uma carta escrita “a punho”. E finalmente um deles narra, com certa nostalgia em relação a uma situação de resolução imediata de problemas por via de um contato face a face, uma manifestação em Porto Alegre em que ele consegue dirigir-se diretamente a Lula, falar com ele, e isso muda tudo, soluciona os seus problemas (tratava-se da ameaça de remoção de uma comunidade), pois Lula manda um email para a então governadora Yeda Crusius e dá ordens. Na formulação de um deles, o seu compromisso maior é com a comunidade, pois “o governo passa, e a comunidade fica”.

Poderíamos multiplicar exemplos das tensões a que estão sujeitos os dirigentes envolvidos localmente com a implementação de políticas pactuadas nacionalmente pelos movimentos. Ao mesmo tempo, é interessante observar que essa implementação complexifica as relações políticas nos municípios ou regiões. A capacidade de alguma liderança local de se conectar, a partir da ponta, com movimentos, ONGs, assessores, funcionários de órgãos do governo que, de alguma forma e em algum nível, participem desse universo “da participação”, pode permitir que surjam localmente novos arranjos e potencialidades de organização. Uma liderança ou grupo que não consegue espaço em uma organização local pode, por meio de conexões estabelecidas através de uma ONG ou da Igreja, por exemplo, e consolidadas por meio da ida a algum evento (como o ENA, por exemplo), passar a deter um conhecimento de como acessar e implementar uma dada política, que deixa para trás os dirigentes da organização em que essa liderança ou grupo não consegue ascender, ou mesmo o grupo político que domina a prefeitura. Quando a política é posta em execução, algo que normalmente envolve a criação de alguma entidade ou pessoa jurídica, a realização de viagens e eventos, a ampliação da rede de contatos e da comunicação com movimentos nacionais ou regionais, há um rearranjo e complexificação do universo político-organizativo local, tal como mostraram alguns exemplos com os quais nos deparamos em campo. Essa complexificação, por sua vez, terá efeitos nos outros planos, especialmente se pensarmos nesse tipo de processo sendo multiplicado em vários municípios e contextos. Por outro lado, ao passar a se comprometer com a execução da política, a pessoa ou grupo estarão necessariamente enredados nas dificuldades administrativo-burocráticas, o que traz riscos de desgaste na relação com os beneficiários e potenciais beneficiários, e ao mesmo tempo potencialidades, como a qualificação de lideranças locais (“foi uma escola” ou “aprendi demais” sendo frases usuais em relação a esse tipo de processo), o que por sua vez permite um engajamento maior nesse “mundo da participação” que vimos descrevendo; ou ainda de transformação de uma liderança local desses movimentos em alguém mais apto a resolver problemas e fazer favores, ao menos dentro de dado círculo. Nada impede, é claro, que a execução das políticas seja engajada por grupos ou lideranças já bem estabelecidos (no

sindicato, na prefeitura, na cooperativa, na associação), que vejam aí uma oportunidade de reforçar sua posição e tenham melhores condições para isso, inclusive no sentido de contatos mais ágeis nesse universo da participação. Porém, mesmo nesse caso, compor novos riscos e novas possibilidades, bem como novos agentes e novos motes, bandeiras ou concepções incorporados à própria política que se executa também complexificará o quadro por assim dizer “local”.

Apenas para dar um exemplo, derivado da pesquisa de campo, que indica a complexidade do que estamos apontando: em uma cidade ribeirinha no Vale do São Francisco, uma dirigente da colônia de pescadores sentia, segundo seu próprio relato, restrições à sua atuação na organização, inclusive por ser mulher em uma direção de ampla maioria masculina pouco afeita a reconhecer a importância das mulheres para a organização. O técnico de uma ONG que tem escritório naquela cidade, mas cuja sede localiza-se em Salvador, informou-a da possibilidade de acessar uma política pública que viabilizaria o processamento e entrega de produção de pescados para escolas e entidades do município, necessitando porém da organização de uma associação. Cabe mencionar que o dirigente maior dessa ONG participa de conselhos estaduais e nacionais, além de ter um papel de destaque na articulação de ONGs e movimentos que organizam o Encontro Nacional de Agroecologia (onde a pesquisadora encontrou a dirigente que relatou esses fatos). A dirigente resolveu então criar uma associação de mulheres pescadoras, contando com o apoio de outras mulheres que também sentiam pouco espaço na Colônia de pescadores e com a assessoria do técnico da ONG. A associação foi criada e as mulheres conseguiram acessar os recursos da política pública e fazer entregas do produto, enfrentando muitas dificuldades no início. Com isso, essa dirigente passou a circular bastante por eventos e cursos regionais, estaduais e nacionais, participar de Conselhos e assim por diante - experiências que, em sua visão, lhe renderam muitos aprendizados. A sua organização logo passou a ter certo destaque nas discussões do movimento nacional de pescadores artesanais, e das entidades articuladas em torno do território do São Francisco. A Associação conseguiu articular um conhecimento do acesso e execução dessas políticas públicas que supera o da Colônia de pescadores e da Prefeitura. Esta, por sua vez, reconhece a importância da Associação e dialoga com ela, especialmente através do Secretário de Agricultura.

6. Desafios para os movimentos

Os dirigentes e lideranças de movimentos que circulam com mais desenvoltura pelos Conselhos em Brasília parecem ter um perfil bastante específico e, ao que parece, não completamente usual em termos dos movimentos rurais. Vários deles têm algum tipo de formação universitária ou técnica, e começaram suas “carreiras” no movimento excepcionalmente cedo; vários parecem ser relativamente jovens. Parece haver certa falta de dirigentes ou militantes com esse perfil e que possam marcar presença em Brasília ou em eventos mais abrangentes, pois não foram poucas as observações no sentido de que os movimentos não dão conta de estarem sempre presentes às atividades dos (muitos) Conselhos e eventos, acabando por realizar uma participação mais pontual, gerando acusações ou insinuações de descompromisso, o que pode trazer tensão para

relações importantes nesse meio. Além disso, há outros espaços a serem ocupados – os de realização de demandas diretas por recursos e soluções – e atividades a serem feitas, como as mobilizações e manifestações – além do envolvimento com a política eleitoral na região de origem, algo que com alguma frequência está no horizonte de nossos informantes.

Já na ponta local, parece também haver carências de quadros, em dois sentidos: para ocupar-se da multiplicação de conselhos municipais ou estaduais, e para dar conta das pesadas exigências burocráticas. Nesse último caso, os sindicatos, associações e movimentos precisam recorrer aos mais jovens, que dominam a tecnologia necessária para lidar com os projetos, ou a apoios externos ou contratados (o que pode exigir mais recursos, ou habilidade para negociar as ditas parcerias). Mas no caso dos Conselhos municipais, perpassados pela política municipal, a demanda é por dirigentes com experiência e inserção política local, para evitar as situações mencionadas em que “o prefeito monopoliza o Conselho”.

Talvez por esses aspectos a insistência de alguns dos entrevistados dirigentes e lideranças de movimentos quanto à questão da formação de lideranças. Tanto na ponta “nacional” como na ponta “local”, multiplicaram-se para os movimentos espaços de “participação” e de “gestão de projetos” o “de políticas”, exigindo mais pessoas com formação escolar sem deixar de ter experiência política múltipla, algo que permite traduzir demandas e expectativas em níveis diversos sem desvinculá-los.

Essa necessidade da formação de quadros para participar dessas várias instâncias de participação vem levando os movimentos a dirigir esforços para a realização de cursos de formação de conselheiros como observamos no caso do Movimento das Mulheres Camponesas em visita ao escritório do movimento em Brasília. Uma das dirigentes estava envolvida com os preparativos – sobretudo em relação aos recursos para o deslocamento das participantes – para um curso que formaria mulheres para participar dos conselhos municipais de saúde a ser realizado no Amazonas, em convênio com a Fiocruz.

Não se trata, porém, de uma questão apenas de formação escolar ou técnica, mas da capacidade de se associar bem a coletivos híbridos como os descritos anteriormente, sem deixar de se ter a perspectiva de suas “comunidades” de origem, ou suas “bases” e dos desafios que elas colocam. Em contraste com outros momentos, o atual parece marcar-se pela ampliação das possibilidades de envolvimento de lideranças camponesas com coletivos mais amplos e diversificados, em torno de bandeiras voltadas para o rural, e pela necessidade de sua atuação em disputas por recursos e por soluções administrativas, seja no plano federal, seja em planos menos abrangentes (até pelo fato de que há concorrência em todos esses planos, e nessa concorrência é preciso “saber andar” e “saber levar coisas” para as “bases”). A intensificação e complexidade das demandas a que estão sujeitas essas lideranças certamente devem ter efeitos sobre a própria dinâmica interna dos movimentos e sobre a sua política interna ao afetar os saberes e mesmo os modos de ser necessários para sentir-se um “peixe na água” nos espaços de atuação e socialização que vão rapidamente se criando, multiplicando e impondo em torno da formulação e implementação participativa das políticas públicas.

7. Em resumo

De forma muito sintética, a pesquisa junto aos movimentos rurais e os processos de interlocução com o governo apontou uma grande heterogeneidade tanto da dinâmica efetiva dos espaços formais de participação quanto dos movimentos sociais que deles participam, e mesmo das ONGs que têm um papel destacado nesses processos. Apontou também que, com a criação dos múltiplos espaços e modalidades de participação (especialmente nos governos do PT) e a conformação de várias e sucessivas bandeiras de luta que foram sendo assumidas, em maior ou menor grau, como focos de elaboração de políticas públicas, constituiu-se um universo híbrido, que em alguns momentos denominamos de “mundo da participação”. Seus agentes têm experiências diversificadas, tendo circulado em maior ou menor grau por movimentos sociais, ONGs, agências do estado e mundo acadêmico, dominando até certo ponto os modos de operar e linguagens de mais de um desses espaços. Nesse mundo, há repertórios comuns, relações que por vezes envolvem trajetórias compartilhadas e amizades pessoais, alinhamentos ou disputas políticas, encontros relativamente frequentes em eventos os mais diversos. A dinâmica desse “mundo da participação”, adensada em Brasília, mas efetiva não só ali, vai bem além dos elementos formais da “participação”, imprimindo novas modalidades de conexão entre a formulação das políticas, as agendas ou pautas dos movimentos, a execução das políticas, o seu monitoramento e avaliação formais ou informais e seus efeitos por assim dizer locais ou regionais bem como nas alianças ou modalidades de concorrência entre os movimentos. Foi no sentido de assinalar esses rearranjos que foram mencionados os exemplos do Movimento das Mulheres Camponesas promovendo a formação de “conselheiras”; dos sindicatos que assumem a execução de programas de habitação ficando sujeitos às pressões das “bases”; às pescadoras que constituem uma associação para acessar o PAA, cujos desdobramentos vão muito além da geração de renda.

Fazer parte desse mundo parece ser fundamental tanto pelo lado dos movimentos como pelo lado de ONGs e agências do estado, que tornam-se mais complexas nessa interconexão. Mas isso tudo traz também novos desafios e problemas. Pelo lado dos movimentos, há um engrenamento quase inevitável com a execução de políticas públicas associadas às respectivas bandeiras de luta, de modo que acaba havendo um compromisso tenso com as políticas e também certo rearranjo ou redefinição das bandeiras de luta. A execução das políticas, por sua vez, coloca problemas cotidianos (genericamente denominados de “a burocracia”) e pode implicar riscos legais e políticos aos dirigentes, exigindo novas capacidades, sem, todavia, fazer com que desapareça a necessidade de saberes mais “tradicionais” dos movimentos, associados à mobilização, manifestação, conexão com a “base” e política interna aos movimentos ou entre eles. Também parece criar um universo de sutilezas, que precisam ser adequadamente percebidas e finamente trabalhadas pelos agentes, com relação ao grau de legitimação que a maneira de estar presente nesse mundo concede, da parte dos movimentos e ONGs, ao governo ou a determinados setores do governo, que podem coincidir ou não com órgãos formais como secretarias, ministérios ou diretorias, o que por sua vez pode se enovelar em alguma medida com as disputas internas às agências estatais. Entre as maneiras de se fazer presentes nesse mundo, estão não só a frequência às diversas modalidades de encontro formal de caráter mais consultivo ou mais deliberativo, como também a apresentação formal de pautas ou de reivindicações

mais pontuais a ministérios ou secretarias, nas quais a possibilidade de pressão por via da mobilização está sempre no horizonte.

Todavia, ficou claro também que esse mundo que vem se configurando tem limites no que diz respeito ao seu alcance. O que aqui circunscrevemos tem como referência ministérios “sociais” como o MDA e o MDS, e áreas de alguns outros ministérios, mas certamente tem um alcance muito limitado em relação a outros ministérios de grande peso político, ou mesmo o Congresso ou o Judiciário, o que pode explicar o fato, observado por alguns dirigentes, que algumas questões mais “estruturais”, por assim dizer, de alguma forma escapem a essa relativamente nova e bastante dinâmica configuração “da participação”.

Referências

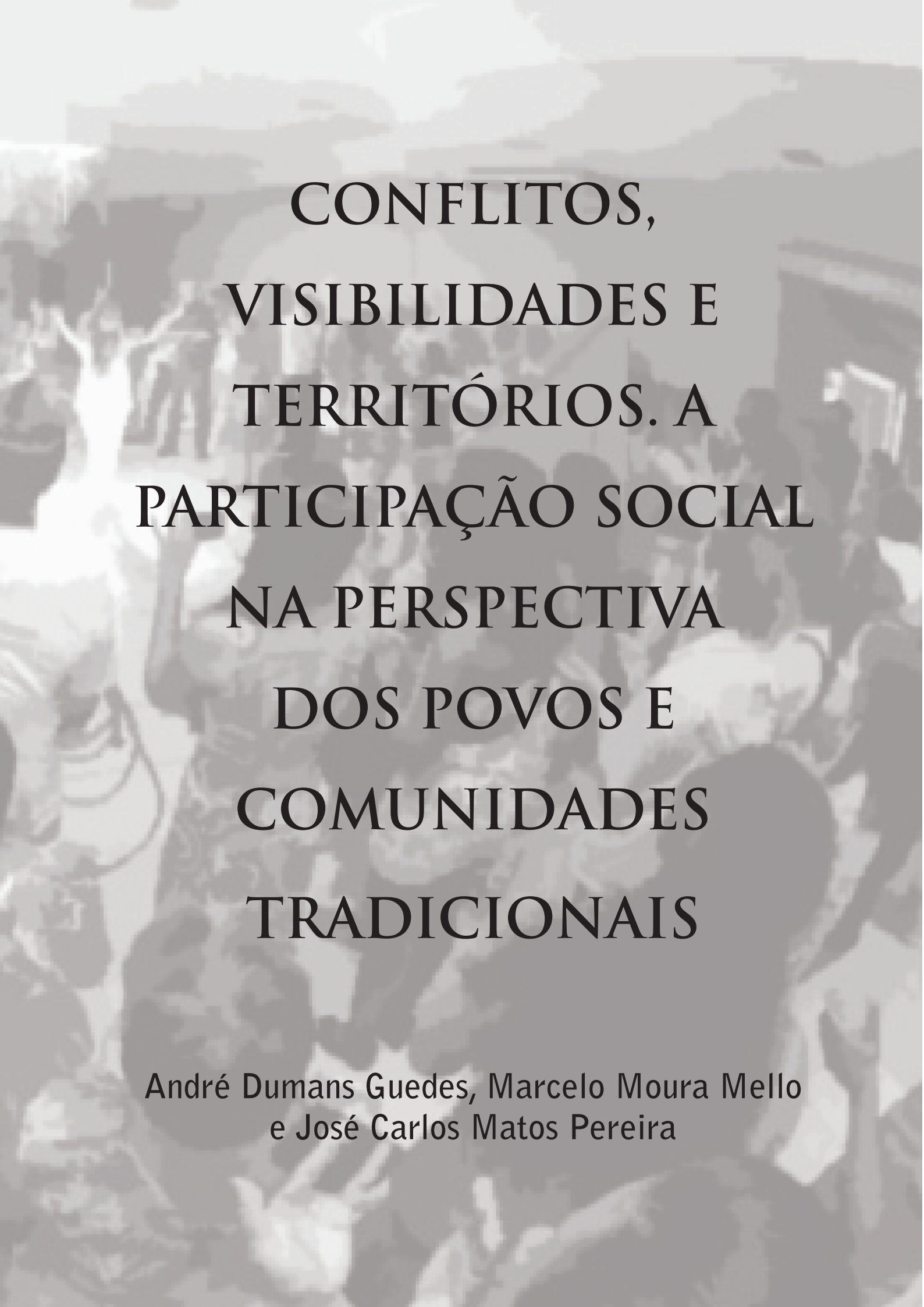
GUIMARÃES, Ivanilson. *Análise da Cooperação Técnica Internacional Para a Melhoria do Desempenho da SDT em 2010*. Brasília: IICA/MDA, 2011. Relatório Técnico.

MATTEI, Lauro, *Institucionalidade e Protagonismo Político: os 10 anos do CONDRAF*. 2ª. Edição. Brasília: MDA/CONDRAF, 2010.

MOSSE, David. *Cultivating development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press, 2005.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais – texto para discussão 1707*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.





CONFLITOS,
VISIBILIDADES E
TERRITÓRIOS. A
PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NA PERSPECTIVA
DOS POVOS E
COMUNIDADES
TRADICIONAIS

André Dumans Guedes, Marcelo Moura Mello
e José Carlos Matos Pereira

1. Introdução

O objetivo deste artigo é levantar algumas questões acerca da inserção dos movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais em espaços institucionais participativos. Na perspectiva privilegiada aqui, o estudo de tal inserção é realizado por meio da análise de um conjunto de relações nas quais se engajam esses movimentos, tomados esses espaços participativos como referência, ponto de partida e foco da investigação. Encarados assim, esses espaços participativos não constroem ou restringem o alcance da investigação a certas situações ou esferas específicas, mas antes descortinam aquele conjunto de relações que buscamos analisar. Tal conjunto de relações, de acordo com a visão de nossos interlocutores, necessariamente transborda e vai além de tais espaços participativos – obrigando-nos a considerar outras dimensões se o que pretendemos é compreender o que se passa nestes últimos. É assim que, neste artigo, discutimos como relacionam-se entre si diferentes movimentos de povos e comunidades tradicionais em espaços de participação; como esses movimentos específicos relacionam-se com outros movimentos sociais, não “tradicionais”; como eles relacionam-se com certos agentes e forças econômicas, e com aqueles setores percebidos como articulados a estes últimos no governo; e como eles relacionam-se com outras instâncias e níveis do governo, estas últimas não sendo necessariamente participativas.

Mais do que um mapeamento exaustivo dessas relações, buscamos aqui, a partir de situações particulares, exemplificar ou ilustrar dinâmicas mais amplas. A definição desses temas, eixos e questões foi assim orientada pela preocupação de, via exemplos específicos, apresentar dinâmicas e processos de caráter mais geral, incidindo em maior ou menor medida sobre outros casos e contribuindo para a constituição dessas linguagens, espaços e instituições compartilhadas que delimitam o universo dos povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, explica-se também a nossa ênfase sobre movimentos à primeira vista pouco representativos (como o dos povos de terreiro), que justamente pela sua “marginalidade” revelam-se heurísticamente relevantes para se pensarem dinâmicas mais gerais.

Faz-se necessário também explicitar que o formato assumido por este artigo justifica-se também em função da complexidade e multiplicidade inerentes à categoria de “povos e comunidades tradicionais”: dada a curta duração de nossa pesquisa, e o próprio limite de espaço que possuímos para apresentá-la, torna-se praticamente impossível uma discussão detalhada de cada um dos diversos movimentos ou categorias que se identificam como povos ou comunidades tradicionais. Isso não impede, porém – como já pudemos constatar em todas as ocasiões em que apresentamos algum material referente a esta pesquisa – que, com grande frequência, questionamentos sejam feitos relativos à “incompletude” de nossa investigação, ao fato de não estarmos considerando este ou aquele grupo (“E os faxinalenses? Onde estão os pescadores?”). Note-se ainda que tal tipo de demanda parece articular-se com a preocupação com a “visibilidade” de tais grupos e a importância assumida por ela enquanto estratégia política dos povos e comunidades tradicionais – ponto ao qual voltamos adiante.

Tendo em vista tais problemas e questões, estruturamos este artigo da seguinte forma. Na seção 2, apresentamos uma discussão relativamente detalhada de um espaço de participação específico – a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC). Na discussão dos processos que respondem pelo

seu surgimento e pelas dinâmicas que a marcaram em seus primeiros anos de existência, são privilegiadas as relações que se tecem desde então entre movimentos de povos e comunidades tradicionais diversos.

Na seção 3, o estudo de caso particular é estruturado a partir de outro recorte: agora, trata-se de um movimento específico – a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) – em que centramos nossa atenção, procurando considerar os diversos espaços institucionais nos quais ele se faz presente. Se no item anterior tratávamos dos diversos movimentos que atuam num certo espaço, agora o foco é outro, com a ênfase recaindo nos diversos espaços institucionais (participativos ou não) frequentados por um mesmo movimento.

Nas seções seguintes, os recortes privilegiados são, sobretudo, temáticos. Na seção 4, o que está em jogo são os conflitos em que tais movimentos defrontam-se com projetos econômicos ou “desenvolvimentistas”. Tópico fundamental na organização e mobilização de tais movimentos, esses conflitos permeiam todo este artigo – mas é nessa seção que eles são analisados em mais detalhes, à luz das ambivalências e contradições que eles explicitam a respeito dos espaços de participação. Também nesse item discutimos como a valorização de certas particularidades – referentes, por exemplo, a modos de vida singulares em certas regiões – são fundamentais para esses movimentos, sendo elas objetos de esforços para “visibilizá-las”.

Na seção 5, discutimos a questão das diferentes tradições e experiências políticas dos movimentos de povos e comunidades tradicionais, enfatizando algumas questões decorrentes da relativa “juventude” dos movimentos de povos e comunidades tradicionais, a partir de uma análise que os compara e analisa as suas relações com os movimentos de luta pela terra.

Além disso, cabe destacar que a forma como realizamos a pesquisa referente a esse eixo – via diálogos com colegas que trabalham com outros movimentos, em outros eixos dessa mesma pesquisa – é ela própria reveladora de alguns traços significativos dos movimentos dos povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, cada um dos pesquisadores desta equipe realizou sua pesquisa em relação com outras equipes de pesquisa do mesmo projeto: André Dumans Guedes junto à equipe que trabalha com movimentos rurais, Marcelo Mello com os movimentos negros e Carlos Mattos com os movimentos indígenas.

Para a elaboração deste artigo, além de material documental diverso (atas de reuniões e congressos, notícias na imprensa, textos acadêmico) foram utilizados os dados (notas etnográficas, gravações de falas e debates) recolhidos em eventos diversos¹:

- o 1º Congresso Internacional de Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, realizado entre 10 e 12 de maio de 2012, em Salvador;
- o 1º Encontro Unitário dos Trabalhadores, Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas, realizado entre 22 e 24 de agosto de 2012, em Brasília;
- 42ª Reunião Ordinária do CNPIR, realizada entre 24 e 25 de setembro de 2013;
- a Mobilização Nacional dos Indígenas em Brasília, nos dias 30 de setembro e 1 a 4 de outubro de 2013.

¹ Dois desses eventos são anteriores ao início da presente pesquisa – os dados lá colhidos, porém, prestam-se bastante bem para a sua utilização no estudo, já que produzidos a partir de outra investigação que, aproximando-se desta última, busca examinar os sentidos políticos da atuação de movimentos de povos e comunidades tradicionais.

- a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF), realizado entre os dias 14 e 16 de outubro de 2013, em Brasília;
- 43º Reunião Ordinária do CNPIR, marcada para os dias 19 e 20 de março de 2014;
- Mesa Permanente de Regularização Fundiária (20 de março de 2014);
- Encontro Internacional de Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (10 de abril de 2014 – Salvador, BA);
- o Encontro Regional da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC), realizado entre os dias 2 e 5 de junho de 2014, em Belém.
- uma série de atos, protestos, reuniões e eventos ocorridos na cidade de Altamira (PA) envolvendo os movimentos de resistência à construção da Usina de Belo Monte.

O artigo serve-se também do material recolhido em diversas entrevistas gravadas:

- com a atual presidente do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA);
- com um ex-presidente do CONSEA;
- com um acadêmico que teve participação significativa no CONDRAF e na elaboração do texto que subsidiou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural;
- com um representante do movimento Geraizeiro do Norte de Minas Gerais;
- com um dirigente do Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNS);
- com uma ex-técnica do Ministério de Minas e Energia (MMA) envolvida com políticas votadas aos povos e comunidades tradicionais;
- com um integrante da Secretaria-Geral da Presidência da República, também ele envolvido com políticas votadas aos povos e comunidades tradicionais;
- com o secretário geral da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia (COIAB);
- com o presidente do Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNS);
- com o representante da Comissão Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) no Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR);
- com o representante da Rede Amazônia Negra no CNPIR.

2. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

A constituição de um espaço formal de diálogo entre o governo e as “populações tradicionais” envolvia questões políticas importantes, por conta da relação histórica entre integrantes do governo federal, no comando do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e os seringueiros do Acre. Mas desde o início, o processo apresentava algumas dificuldades, já que a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC) não poderia ser constituída por decreto governamental, sem que fossem ouvidos os principais movimentos desse campo – embora houvesse uma tendência forte no interior do MMA em adotar esse procedimento. Acertos feitos internamente indicaram que o caminho mais apropriado era abrir um canal de diálogo e de consultas com os movimentos sociais e intelectuais ligados ao estudo das populações extrativistas e que guardassem alguma relação com esses movimentos e suas lutas. Partiu-se, então,

para o processo preparatório do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, cujas atividades envolveram articulações políticas com lideranças em nível nacional.

Nesse momento, começaram a surgir questionamentos acerca de quem são povos e comunidades tradicionais. As primeiras avaliações internas do MMA apontavam, no dizer de uma entrevistada, que “povos indígenas e comunidades quilombolas tinham marcos regulatórios definindo claramente quem eram esses segmentos, tinham referências, tinham procedimentos de reconhecimento”. Contudo, a situação de outros povos e comunidades era diversa. Essa foi a primeira grande questão com a qual o Ministério deparou-se internamente.

Articulações políticas foram realizadas entre os titulares das pastas do MMA e do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) para que este último assumisse também essa agenda e participasse da elaboração do documento-base para as discussões do I Encontro. Atualmente, o MDS tem a presidência da Comissão e o MMA, a secretaria executiva. Simultaneamente, abriu-se o diálogo com estudiosos que tratavam do tema “populações tradicionais” e com acadêmicos ligados aos movimentos sociais (Alfredo Wagner, Paul Little e Mauro Almeida, por exemplo). Outro procedimento adotado foi o de se chamarem as lideranças do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), da Rede Cerrado, da Associação Semiárido, dos Faxinais do Sul do país, da Articulação Puxirum, da Comunidades Fundo de Pasto, dentre outros, para participar das discussões sobre o assunto. No mês de março de 2005, já haviam sido realizadas essas conversas, e Paul Little foi contratado para escrever o documento-base que deveria nortear o processo de discussão (Little, 2006)².

O I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais foi realizado em agosto de 2005, em Luziânia (GO), no Centro de Formação do Centro Indígena Missionário (CIMI)³. Entre os objetivos do encontro constava:

Promover discussões conceituais sobre o que são comunidades tradicionais; consultar os representantes dessas comunidades acerca de suas demandas; identificar os principais entraves no acesso aos programas e ações de governo existentes; definir representantes da sociedade civil que terão assento na Comissão; compor uma agenda prioritária para a mesma. (Relatório do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, 2005)

No primeiro encontro, já aparecia a tensão em relação aos indígenas que não se sentiam representados no termo “populações tradicionais”, uma vez que eles não se consideravam

² Nesse documento, Little destaca que a finalidade do estudo era orientar as tarefas de definição e delimitação dos beneficiários das políticas públicas. Naquele momento, o autor já alertava que o conceito “comunidade tradicional” não era usado espontaneamente como categoria de auto-identificação. As referências utilizadas pelos movimentos eram outras: “povos indígenas”, “quilombolas” ou “seringueiros”, por exemplo. Noções como estas últimas eram identidades socioculturais solidamente constituídas com força jurídica e política, conquistadas depois de muitos anos de luta. A noção de “comunidade tradicional” aparecia, assim, como um conceito exterior a esses grupos sociais, o que gerava resistência por parte deles, resistências essas particularmente fortes entre os “povos indígenas” e “os remanescentes de comunidades de quilombos”. Também foram apresentados aí os oito critérios e indicadores usados por ele nessa definição: uso sustentável da terra, destino da produção, vínculo territorial, situação fundiária, organização social, expressões culturais, inter-relações com outros grupos e autodefinição; e os tipos iniciais de comunidades tradicionais: populações indígenas, quilombolas, populações extrativistas, grupos vinculados ao rio e mar, grupos associados à agricultura e à pecuária e grupos culturais diferenciados.

³ Participaram do evento cerca de 80 representantes de Povos Indígenas, Quilombolas, Agroextrativistas da Amazônia, Geraizeiros, Vazanteiros, Seringueiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Pantaneiros, Ciganos, Pescadores Artesanais, Caiçaras, Pomeranos, Comunidades de Terreiro, Fundos de Pasto, Faxinais e Ribeirinhos do São Francisco.

“comunidades” e reivindicavam a condição de “povos”. Isso implicou na mudança do nome da Comissão para “Povos e Comunidades Tradicionais”, pois, primeiramente, a mesma só era denominada de Comissão Nacional de Comunidades Tradicionais. Devemos registrar que, nesse período, não existia a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que, depois de criada, ganhou status de principal espaço de interlocução dos indígenas com o governo naquilo que se refere aos conselhos e comissões.

Diante dessa situação, outras organizações tentavam convencer os povos indígenas de que a Comissão não era apenas um espaço de resolução de seus problemas, mas era também um espaço de representação política e de interlocução importante com o governo – advindo, daí, a importância de somar forças para o seu fortalecimento.

O Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), segundo seu presidente, sempre reivindicou uma política para o extrativismo, uma vez que, segundo ele, há um preconceito institucional quando se fala de extrativismo e sua viabilidade econômica. Pautar e lutar pelo extrativismo e mostrar sua importância econômica para a produção sustentável são pontos que sempre estiveram presentes nas discussões em torno da criação de uma política e de uma estrutura no interior do Estado para tratar dessa questão. Inclusive, foi apresentada à Sra. Marina Silva, então Ministra do Meio Ambiente, a proposta de política elaborada pelo CNS. Aspectos relacionados à criação de reservas extrativistas, regularização fundiária e do plano de manejo foram tratados nesse documento.

Contudo, a criação da Comissão gerou problemas, pois juntou “segmentos que não têm nada a ver com aquilo que a gente reivindica”, diz o representante do CNS, como Povos de Terreiro e Ciganos, uma vez que eles não são ligados à produção. Essas discordâncias levam o CNS a avaliar se essa Comissão atingiria os objetivos propostos. Diante da resposta negativa a essa questão, optou-se pelo recuo das principais lideranças do movimento e a sua ocupação como um espaço formal de relação com o governo, já que esta não atingia os propósitos do desenvolvimento com conservação. Assim, criou-se a Comissão formalmente por meio de lei, que, apesar de ter reconhecida sua importância, encontra-se fragilizada pela descrença na mesma, uma vez que se trata de um espaço que não tem regularidade de reuniões. Segundo esse dirigente, as estratégias de luta são as mesmas desde o tempo de Chico Mendes: criação de reservas, de assentamentos extrativistas, e, depois, luta pela sua consolidação, além de reivindicações relacionadas à saúde, à educação e à produção.

Diante do exposto, três questões, presentes nas entrevistas merecem destaque em nossa análise: a) o governo que pensa as populações tradicionais tendo como referente o rural, e que passa a se deparar com outros grupos sociais que exigem novas habilidades, tanto políticas quanto conceituais, para lidar com suas necessidades e demandas, como é o caso dos Ciganos e Povos de Terreiro; b) os Seringueiros que não reconheciam os Ciganos e Povos de Terreiros como populações tradicionais; c) e os Indígenas que não se reconheciam no termo “Extrativista” e exigiam a inclusão do nome “Povos” na Comissão.

Essas são situações que causaram tensões no processo de criação da Comissão e qualquer tentativa de ajuste, realocações e reposicionamentos do governo poderiam ser entendidas como boicote aos posicionamentos diversos. Do mesmo modo, nesse processo, transparece a falta de clareza no interior do governo quanto aos movimentos e organizações que deveriam integrar a Comissão e a dificuldade de se construir a unidade diante da diversidade e da complexidade das questões existentes.

Outras situações ilustram as dificuldades internas do governo em construir uma unidade de ação, como, por exemplo: na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racional (SEPPIR) havia uma subsecretaria de populações tradicionais; durante o processo de constituição da CNPTC, a Secretaria-Geral da Presidência, que coordenava a participação social no âmbito do governo, ainda não havia sido convidada para participar desse processo; e havia resistência do MDS em assumir a presidência da Comissão.

Isso vai se refletir no perfil das lideranças dos Movimentos Sociais indicadas para compor a Comissão, nas posições que adotam e no retorno e assimilação dos conteúdos discutidos no âmbito da Comissão. Do mesmo modo, isso se reflete também no modo como o governo vê a participação social e como se organiza ou não para dar viabilidade política à Comissão.

Mesmo assim, conseguiu-se o consenso para o documento-base, e o decreto de constituição da CNPCT foi editado em 13 de junho de 2006. Mais adiante, foi publicado em 07 de fevereiro de 2007 o decreto da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)⁴.

Resumidamente, o processo de constituição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) pode ser apresentado em cinco passos: 1) os procedimentos internos do governo para clarear os arranjos políticos-institucionais; 2) a abertura de diálogo com lideranças dos movimentos sociais e pesquisadores; 3) a realização do I Encontro Nacional Comunidades Tradicionais; 4) a formalização e composição da Comissão⁵; 5) a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais⁶.

Os indígenas, por sua vez, além de não se reconhecerem na categoria “extrativista”, demarcaram a posição política de que a resolução de sua demanda principal, que é a demarcação de seus territórios, não era competência da Comissão. Chamamos a atenção para a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 22 de março de 2006 como espaço principal para análise e discussão da questão indígena e como isso implicou

⁴ No subsídio elaborado pelo governo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) para as oficinas regionais que se realizaram em setembro de 2006, aparecem argumentos sobre a inclusão social e o pacto entre poder público e grupos sociais envolvidos para assumir a diversidade como perspectiva da política pública com vistas a assegurar o acesso a terra e ao território como elementos primordiais da memória, práticas sociais, sistemas de classificação, manejo dos recursos, sistemas produtivos, modos de distribuição e consumo da produção dos povos e comunidades tradicionais que, em números aproximados, corresponderia a cerca de 4,5 milhões de pessoas e a 176 milhões de hectares habitados. Também traz referências dos representantes da sociedade civil que faziam parte da Comissão: sertanejos, seringueiros, comunidades de fundo de pasto, quilombolas, agroextrativistas da Amazônia, faxinais, pescadores artesanais, comunidades de terreiro, ciganos, pomeranos, indígenas, pantaneiros, quebradeiras de coco, caiçaras e gerazeiros, definidos no I Encontro. Contudo, o documento adverte que essas representações não esgotam o universo das comunidades tradicionais alcançadas pela PNPCT e que o governo federal havia incluído no Plano Plurianual (PPA) estratégias, ações e demandas desses segmentos. Na oportunidade, foram relacionadas 225 ações em 43 programas no ano de 2005, e 180 ações em 44 programas para o primeiro semestre de 2006. Dentre as iniciativas, aparecem o Programa Brasil Quilombola, Plano Nacional de Reforma Agrária, Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e o Programa de Comunidades Tradicionais.

⁵ A composição é paritária, sendo 15 representantes do governo federal e 15 de organizações da sociedade civil, com direito a voz e voto nas reuniões ordinárias trimestrais.

⁶ Dentre outras atividades do processo, aparecem o I Encontro dos Povos e Comunidades do São Francisco realizado em dezembro de 2005, no estado de Alagoas; a incorporação da Carta de Compromisso elaborada pela sociedade civil durante a Assembleia Popular Pela Vida no Rio São Francisco, do Semiárido e do Brasil, em Juazeiro (BA); as reuniões governamentais entre MMA, MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); o Encontro de Agricultura Familiar e Reforma Agrária da Bacia do São Francisco e a 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Biodiversidade (COP8), realizadas no ano de 2006.

num papel secundário para a CNPCT. A organização indígena que tem assento na CNPCT é a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia (COIAB), como efetivo, e a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME), com a suplência.

Isso se deve ao fato de que na perspectiva da COIAB a participação na CNPCT está relacionada ao fortalecimento da luta em torno da demarcação das terras indígenas. No entanto, ressalta-se a falta de diálogo com o Estado e o desrespeito em relação às organizações indígenas e suas lutas. Há mobilizações, reuniões e audiências, mas as questões não avançam. Há grandes projetos, como estradas e hidrelétricas na Amazônia, que cortam ou se localizam em áreas indígenas e não há uma atenção devida aos conflitos decorrentes, adverte o dirigente da COIAB. Essas situações foram levadas aos fóruns de discussões e apresentadas também na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que conta, inclusive, com participação de representantes do governo, mas sem ressonância dentro da agenda governamental.

Diante das situações apresentadas, podemos tirar como hipótese que a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), mesmo sendo representativa, conta com baixa capacidade de realização. O fato deve-se às suas limitações na resposta em relação às demandas dos movimentos. Quando o discurso de um dirigente do CNS ou dos indígenas revela que o instrumento pode ser importante, há certa descrença pelo fato do governo não tratar adequadamente das questões apresentadas pelos movimentos. Assim, podemos aferir o descontentamento em relação à linha de trabalho adotada pela Comissão e pelo governo em seu conjunto.

Dito isso, consideremos os resultados da análise das atas e sumários da Comissão no período de 2006 e 2007. Observamos, nesta análise, três tipos e momentos de participação dos movimentos sociais nos debates das políticas do governo federal. O primeiro, o Encontro Nacional com delegados eleitos. O segundo, as oficinas regionais com público qualificado e indicado, segundo representação dos movimentos sociais. Os dois primeiros de caráter mais eventual. Em terceiro, a participação na CNPCT, que corresponde à formalização da participação dos movimentos e tem caráter mais sistemático. No primeiro encontro nacional, realizado em 2005, foram indicadas as representações dos movimentos sociais para compor a comissão. E, posteriormente, na reunião da CNPCT, foram eleitos de forma direta os membros efetivos e suplentes com assento nesta.

O espaço da Comissão deve ser entendido como espaço de disputa política e não apenas de construção de consensos, ou ainda, de demarcação de posições políticas dos movimentos em relação às proposições estatais, como no caso dos indígenas que se retiraram de uma das reuniões porque se debatiam questões referentes ao saber tradicional. Podemos identificar, em relação ao processo de participação na esfera federal, pelo menos quatro elementos: a) existem espaços formais de diálogo entre governo federal e movimentos sociais formalizados, sejam eles eventuais ou sistemáticos; b) existem marcos regulatórios que orientam essa relação, bem como orientam as políticas públicas, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais, por exemplo; e, por fim, observamos que c) as pactuações são feitas e posições políticas são deliberadas. O nó crítico reside na fragilidade da resposta política do governo em relação às demandas e às proposições apresentadas por esses movimentos sociais. Também não conseguimos

identificar se há recursos destinados pelo governo federal ao atendimento de demandas e proposição advindas desses movimentos sociais e se há controle, por parte destes, sobre a implementação das políticas, a aplicação dos recursos e a qualidade de obras e serviços. Um breve olhar no Plano Plurianual revela o descompasso existente entre o debate político realizado, as proposições apresentadas pelos movimentos sociais com assento na Comissão e as respostas governamentais.

Observamos também que há um processo cumulativo de debates de conteúdos voltados aos Povos e Comunidades tradicionais como tema “genérico”, bem como a preocupação do governo com a construção de um desenho institucional que favoreça a participação e o engajamento das secretarias de Estado na Comissão. Tomamos como exemplo a formação das Câmaras Técnicas (CT), que, mesmo sendo consultivas, poderiam consolidar um debate mais transparente acerca das políticas públicas. Contudo, chamamos a atenção para o fato de que até agora não foram tratadas as pautas e demandas específicas dos movimentos – ou seja, a demanda concreta de cada segmento. Dessa forma, podemos levantar como hipótese que, mesmo sendo as CT’s um espaço importante de diálogo, trata-se de um mecanismo insuficiente. Daí a necessidade de complementaridade com as “mesas de negociação” para que cada movimento possa apresentar suas demandas concretas e possam ser pactuados aspectos referentes aos objetivos, metas, prazos e resultados referentes a cada segmento organizativo.

Chama nossa atenção as dúvidas governamentais acerca das secretarias com assento nas CTs, uma vez que há diferença entre secretarias meio e secretarias fins. Ou seja, aquelas com capacidade de implementar políticas e aquelas responsáveis apenas pela coordenação dos trabalhos. Ministérios importantes como o Ministério das Cidades e da Integração não contam com representação na Comissão. Observamos que no 6º Encontro da Comissão, realizado em Salvador, na Bahia, aparece com destaque a preocupação com a estadualização da política. São feitas referências aos estados onde se realizam essas ações, como Bahia e Maranhão, no nordeste brasileiro.

Assim, identificamos espaços institucionalizados (Comissão com representação paritária das partes e Câmaras Temáticas), reuniões periódicas e marco regulatório definido, construídos com a participação dos interessados (regimento interno, que define o papel da Comissão e a Política de Desenvolvimento Sustentável para Povos e Comunidades Tradicionais, a PNDS, por exemplo.). Inclusive, na reunião de Salvador (BA), em dezembro de 2007, ficou definido um plano de atividades para o ano de 2008.

Contudo, há um descompasso entre as secretarias meio e as secretarias fins do governo federal, o que dificulta o conhecimento de obras, serviços e aplicação dos recursos por parte dos integrantes do próprio governo. Então, o que dizer dos movimentos sociais? Chamamos atenção para o conhecimento fragmentado dos técnicos sobre o conjunto das ações do governo. Sabe-se bem o que a sua secretaria executa, mas não se detém as informações acerca das outras. Talvez isso represente a ausência de um mecanismo de circulação das informações no interior do governo.

Podemos apresentar como hipótese que isso se refere à dificuldade de articulação interna das ações do governo, à disputa política entre as secretarias, aos poucos recursos e muitas demandas, ao descompromisso político de alguns secretários de governo ou do conjunto do governo com o processo participativo por ele proposto, o que faz com que o

governo não consiga cumprir o que foi firmado politicamente com esses movimentos sociais. Diante de tudo isso, poderíamos sistematizar algumas conclusões ou resultados de pesquisa a respeito da CNPTC.

1. A existência de agendas que passam por fora da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, como no caso do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), dos indígenas e dos quilombolas, que vão além da formalização da participação e fragilizam a ação da Comissão, pois estes movimentos não a reconhecem como espaço de resolução de suas demandas e canal de interlocução de suas lutas. Ou seja, esse espaço não responde às “aspirações” das lideranças e de seus movimentos representativos, já que a criação de “arenas de negociação” sempre gera muita expectativa. Contudo, observamos que não há desprezo por parte das lideranças quanto ao espaço criado, mas discordância acerca de suas finalidades e objetivos.

2. A dificuldade do governo no atendimento das demandas apresentadas pelos Movimentos Sociais, seja nos conselhos ou em outros fóruns de interlocução, geram desconfiança. Os próprios movimentos já denominaram essas situações de “agenda amarela”, referindo-se àquelas agendas que vão e voltam sem resolução para os debates públicos ou em novas rodadas de negociação⁷.

3. Há resistência de alguns Ministérios em relação à participação social, vista como entrave ou empecilho para as suas ações, como no Ministério das Cidades e Minas e Energia, por exemplo. A presença de práticas economicistas e tecnicistas no interior do governo são identificadas por lideranças, quando propõem “tirar o governo de Brasília”, e por técnicos de governo que tratam da esfera da participação.

4. Essas situações refletem as disputas políticas no interior do governo e a correlação de forças existentes, tanto no que diz respeito à “concepção de desenvolvimento” quanto ao “modo de governar”. Isso pode ser identificado quando se fala na existência de um “núcleo duro” pró-participação social, como a Secretaria-Geral da Presidência, a Secretaria das Mulheres ou o Ministério da Saúde, tidos como aliados.

5. Observamos que existe um fio condutor comum nas reivindicações dos movimentos (indígenas, quilombolas e seringueiros) que apontam para a regularização do território ocupado, seja pela demarcação das terras indígenas e quilombolas ou pela criação de Reservas Extrativistas. A produção sustentável aparece como algo importante para os seringueiros e quilombolas; já os indígenas reivindicam a melhoria nos serviços de

⁷ Desde 2005, já é de conhecimento do governo federal as principais reivindicações dos povos e comunidades tradicionais. Estas foram apresentadas durante a realização do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais. São 35 demandas, segundo a proposição dos movimentos sociais, e que deveriam servir de referência para os trabalhos da Comissão, dentre elas, as doze prioritárias: 1) regulamentação fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais; 2) educação diferenciada, de acordo com as características próprias a cada um dos povos tradicionais; 3) reconhecimento, fortalecimento e formalização da cidadania (exemplo: documentação civil); 4) não criar mais UCs de proteção integral sobre territórios dos povos tradicionais; 5) resolução de conflitos decorrentes da criação de UCs de proteção integral sobre territórios de povos tradicionais; 6) dotação de infraestrutura básica; 7) atenção à saúde diferenciada, reconhecendo suas características próprias, valorizando suas práticas e saberes; 8) reconhecimento e fortalecimento de suas instituições e formas de organização social; 9) fomento e implementação de projetos de produção sustentável; 10) garantia de acesso às políticas públicas de inclusão social; 11) garantia de segurança às comunidades tradicionais e seus territórios; 12) evitar os grandes projetos com impactos diretos e/ou indiretos sobre territórios de povos tradicionais e quando inevitáveis, a garantia do controle e gestão social em todas as suas fases de implementação, minimizando impactos sociais e ambientais. (cf. Relatório do I Encontro de Comunidades Tradicionais, 2005).

saúde e educação. Mesmo assim, aparece a exigência de políticas diferenciadas para os três segmentos, respeitando as suas especificidades.

6. Resta, ainda, chamar atenção para o papel delicado da Secretaria-Geral da Presidência, pois, mesmo sendo a responsável pela participação social no governo, essa é uma secretaria meio e não fim. Isso interfere em seu poder de ação e controle sobre outros Ministérios, Secretarias e sobre o “engajamento coletivo” do governo em torno da participação social, da transparência administrativa e do atendimento das demandas dos movimentos sociais, sejam aquelas de mais fácil resolução ou aquelas de caráter mais estrutural, como no caso da demarcação de terras indígenas ou quilombolas ou criação de Reservas Extrativistas.

Para finalizar, ressaltamos que nossa observação da atuação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais nos trouxe como elemento central a fragilidade do governo em assegurar politicamente o processo que ele propôs e ajudou a construir. Se as demandas não são atendidas, os recursos não são destinados e o governo não se engaja coletivamente para realizar aquilo que foi pactuado nas “arenas de negociação”; assim, a desconfiança prevalece, importantes lideranças e movimentos retiram-se e o espaço torna-se inviabilizado.

3. Espaços de Inserção Quilombola: a Experiência da CONAQ

A CONAQ (Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas) foi criada no mês de maio de 1996 em Bom Jesus da Lapa (BA), meses após a realização de dois encontros importantes, ambos realizados em 1995 – o “I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas” e o “I Encontro Nacional de Quilombos”, promovido por organizações da sociedade civil em São Luís (MA). Especificamente, o surgimento da CONAQ deu-se após uma reunião de avaliação desse último encontro.

Contando com escritórios em âmbito nacional, a CONAQ dispõe de assentos no CNPIR (Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial), no CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Sustentável) e no CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar). Somado a isso, a participação de representações quilombolas em conferências, mesas de negociação e demais espaços de interlocução com o governo passa pela mediação da CONAQ. Nesse sentido, a CONAQ pode ser considerada a principal entidade quilombola a dialogar com o governo.

O papel assumido por essa entidade na interlocução com o governo não deixa de motivar críticas por parte de outras organizações. A Articulação Nacional dos Quilombos, por exemplo, considera que a atuação política das redes de articulações quilombolas deve ser “independente de qualquer ingerência do Estado, dos governos e dos partidos” (Articulação Nacional dos Quilombos, 2014). Na medida em que para os membros da Articulação o modelo de desenvolvimento implementado pelo governo federal nos últimos anos têm precarizado a situação dos territórios quilombolas, considera-se que a participação em esferas de interlocução com o governo são inefetivas, além de enfraquecerem o poder de mobilização do segmento quilombola. Nesse sentido, a presença da CONAQ em espaços de participação geridos pelo governo é criticada.

Evidentemente, outras organizações da sociedade civil atuam junto às comunidades quilombolas, inclusive na intermediação com esferas de governo. Não nos parece o caso de arrolá-las aqui, tampouco pretender a um exame exaustivo – algo impossível de ser realizado neste espaço. A opção adotada aqui consiste em estruturar o material empírico em torno de uma questão mais geral, qual seja: discutir o modo pelo qual as pautas quilombolas inserem-se, são apresentadas, recebidas e reverberam em espaços institucionais nos quais distintos segmentos da sociedade civil estão presentes. Essa opção não implica em desconsiderar fóruns de interlocução voltados exclusivamente à discussão do Estado com os movimentos quilombolas.

A CONAQ dispõe de assento no CNPIR desde 2003 e atualmente seu representante é Arilson Ventura, da comunidade de Monte Alegre (Espírito Santo), que foi precedido por Jhonny Martins, atual coordenador geral da CONAQ, e por Ivo Fonseca, histórica liderança quilombola vinculada ao Centro de Cultura Negra do Maranhão. De imediato, é preciso ressaltar que o CNPIR é um conselho consultivo, não havendo entraves para a participação dos conselheiros e das conselheiras na tomada de decisões (ver artigo sobre movimentos negros). Do mesmo modo, deve-se notar que das 19 entidades da sociedade civil com assento no CNPIR, cuja Presidência e Secretaria-Executiva cabem à SEPPIR, o segmento quilombola é representado apenas pela CONAQ, muito embora outras organizações tenham expressiva atuação junto às comunidades quilombolas em suas regiões, como é o caso da Rede Amazônia Negra. Seja como for, nas duas reuniões observadas (realizadas em setembro de 2013 e em março de 2014), não se discutiram em nenhum momento as reivindicações quilombolas.

Isso se explica, em parte, pelo fato de as discussões de pautas no CNPIR voltarem-se para demandas mais amplas da população negra – acesso à saúde, ao trabalho, à educação, etc. O CNPIR conta com uma comissão de comunidades tradicionais – que congrega, além do segmento quilombola, povos ciganos e comunidades de terreiros. Entretanto, nos últimos meses, os encontros dessa comissão não estão sendo realizados. Por fim, e como informaram interlocutores, comparativamente a outros ministérios, a SEPPIR tem um orçamento diminuto, de modo que o montante de recursos disponíveis tende a ser destinado a entidades do movimento negro que possuem maior peso e articulação política junto a essa Secretaria. À SEPPIR cabe a coordenação geral de uma das principais políticas de Estado para as comunidades quilombolas, o “Programa Brasil Quilombola”, cujo comitê gestor é composto por onze ministérios.

O Programa Brasil Quilombola, um programa que abrange um conjunto de ações integradas em âmbito interministerial, é coordenado pela SEPPIR, mas, na prática, a execução de políticas públicas depende da mobilização de corpo técnico e de recursos financeiros em ministérios que dispõem de maior orçamento⁸. Todavia, a institucionalização de políticas diferenciadas ainda é frágil nesses ministérios (como no MEC, por exemplo⁹). De certo modo, há um ciclo vicioso aí: a SEPPIR tem problemas estruturais, que se tornam

⁸ Um dos desdobramentos do Programa Brasil Quilombola, lançado em 12 de março de 2004, foi o decreto 6.261/2007, que dispõe sobre a gestão e as ações da Agenda Social Quilombola, as quais se agrupam em quatro eixos: acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos e cidadania.

⁹ O MEC tem atuado no sentido de implementar diretrizes curriculares para a educação escolar quilombola, e, no mês de maio, um seminário foi realizado em Brasília para discutir essa temática. Devido a conflitos de agenda, não foi possível acompanhar esse evento.

ainda mais sérios no que concerne às comunidades quilombolas; nos ministérios em que há maiores condições para operacionalizar políticas, o grau de institucionalização de políticas diferenciadas ainda é precário. Somado a isso, o racismo institucional, que atravessa todas as esferas governamentais, impõe ainda mais obstáculos à formulação de políticas participativas.

Tal como apontado no artigo sobre os movimentos negros, as dificuldades da SEPPIR em gerenciar políticas e ações para a população negra como um todo fazem com que a atuação de lideranças quilombolas volte-se para a articulação com outros ministérios e para a tentativa de garantir alguma representatividade em conselhos, fóruns interministeriais, conferências, etc. A participação nesses espaços passa pelo investimento em uma série de ações, algumas das quais merecem ser mencionadas aqui.

Em primeiro lugar, percebeu-se que as falas de lideranças apropriam-se de um rótulo que não deixa de ser generalizante – quilombola¹⁰ – para diferenciar suas demandas. Deste modo, em espaços como o CNPIR, a CNPCT e o CONSEA, não basta endossar demandas em prol da saúde da população negra ou da agricultura familiar, por exemplo. Trata-se de reivindicar a formulação de políticas e ações públicas voltadas para a “educação escolar quilombola”, “agricultura familiar quilombola”, “saúde da mulher quilombola”, “povos tradicionais quilombolas” e assim por diante. Aparentemente singelo, esse investimento discursivo confere densidade a categorias que emergiram recentemente e que ainda não se consolidaram no vocabulário estatal. Daí também as reivindicações pela criação de um núcleo de mulheres quilombolas na Secretaria de Políticas para as Mulheres, pela garantia de participação da CONAQ no Comitê de Organização Produtiva para Mulheres Rurais no Ministério do Desenvolvimento Agrário, pela criação de mecanismos que tornem mais célere a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (pré-requisito para acesso de quilombolas ao Programa Brasil Quilombola), etc.

Em segundo lugar, o acesso a outras instâncias governamentais passa pelo estabelecimento de relações, alianças e compromissos com indivíduos específicos desses órgãos. Se, como coloca Arilson Ventura, representante da CONAQ no CNPIR, existe uma “bancada quilombola dentro do governo” – isto é, ministérios e órgãos que desenvolvem ações voltadas para as comunidades quilombolas – tal “bancada” não tem uma existência por si mesma. Como a própria definição de Arilson Ventura sugere, em meio a um campo mais amplo, apenas um conjunto de agentes, gestores e técnicos governamentais são, efetivamente, “comprometidos” com a “pauta quilombola”.

A concretização de encontros que visam promover a participação de segmentos da sociedade civil na formulação de programas de governo e de políticas públicas depende da conjugação da criação das condições de possibilidade para sua realização por instituições – financiamento, alocação de espaços, formulação de instrumentos efetivos de interlocução – e da convergência de ações de uma série de agentes. Diversos exemplos poderiam ser citados aqui, dentre os quais a realização do primeiro encontro de Mulheres Quilombolas, realizado em maio de 2014. A concretização desse evento foi considerada um avanço por mulheres e homens quilombolas, conquanto sua operacionalização tenha se dado em meio

¹⁰ Estamos fazendo menção, aqui, ao fato de que categorias como “quilombolas” ou “remanescentes de quilombos” referirem-se a formas de acesso a terra e de existência muito diversas, como apontaram diversos autores (Almeida, 2002; Arruti; 2006; Gusmão, 1990; Mello, 2012).

a uma série de dificuldades e tenha dependido, em boa parte, do que foi qualificado, por interlocutores, como “vontade política” e “esforço” de técnicos governamentais.

Um aspecto aparentemente menor desse encontro pode ser ilustrativo. O financiamento com locação de espaço e com a hospedagem das mulheres quilombolas convidadas ficou ao encargo da Secretaria-Geral. Os demais setores do governo envolvidos com o encontro – SEPPIR, Fundação Palmares e Incra – não dispunham de recursos necessários para pagar integralmente o deslocamento das mulheres quilombolas (duzentas, no total), de modo que uma espécie de rateio foi feito entre esses órgãos. Porém, como a emissão das passagens foi feita por mais de um órgão, houve atrasos no envio dos bilhetes aéreos para dezenas de mulheres, impossibilitando a participação de algumas delas no encontro. Deste modo, procedimentos burocráticos e limitações orçamentárias para a emissão de bilhetes aéreos e pagamento de diárias diminuíram a participação de mulheres quilombolas no encontro¹¹.

Ainda que pleiteiem a constituição de espaços de deliberação voltados exclusivamente para a discussão de suas pautas, os quilombolas e as quilombolas não deixam de marcar presença em encontros que congregam outros movimentos sociais –em especial aqueles que contam com setores dos movimentos negros e de povos e comunidades tradicionais. A título de exemplo, a eleição de sessenta delegados quilombolas¹² para a III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em novembro de 2013, foi considerada extremamente importante por nossos interlocutores porque isso constituiu uma “demonstração de força” e permitiu “visibilizar a pauta quilombola”. Dentre as resoluções finais dessa conferência, que contou com 1.200 delegados e delegadas, diversas propostas voltadas às comunidades quilombolas foram inseridas no documento final¹³.

Marcar presença em fóruns mais amplos e estabelecer relações com vários setores governamentais contribuíram, na visão de nossos interlocutores, para o acesso a outras instâncias de deliberação. Um caso em pauta foram as duas reuniões convocadas pela Presidenta da República com setores do movimento negro após as chamadas Jornadas de Junho. Coube à Secretaria-Geral a elaboração da lista das entidades a serem convocadas para essas reuniões e, não à toa, boa parte das organizações presentes ali foram aquelas que tinham assentos no CNPIR, de modo que a presença de uma representação da CONAQ nas reuniões com a Presidência deveu-se, em grande medida, ao fato de a CONAQ ter assento nesse Conselho.

Os encontros com a Presidenta tiveram um efeito prático visto como positivo. Desde 2011, em seguida à realização do IV Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas, um documento foi protocolado e enviado a diversos setores do governo reivindicando, dentre outras coisas, a criação de um mecanismo de acompanhamento das políticas de

¹¹ Algo que não pode ser desprezado é o fato de que várias lideranças quilombolas residem em áreas distantes de centros urbanos e, mais ainda, de Brasília. O tempo e os recursos despendidos com deslocamentos afetam, então, sobremaneira a presença de quilombolas em todas e quaisquer esferas de participação.

¹² Desses 60 delegados, 9 provinham da região norte, 4 da centro-oeste, 32 da nordeste, 11 da sudeste e 4 da região sul. Bahia e Maranhão elegeram nove delegados, enquanto Minas Gerais e Pará elegeram seis cada. Os seguintes estados não elegeram delegados: Acre, Rondônia, Roraima, Distrito Federal e Paraná.

¹³ Cite-se outro exemplo, dentre vários possíveis, da inserção de pautas específicas no interior de políticas públicas mais amplas. Uma das resoluções da III CONAPIR foi a de que parte das moradias do Programa “Minha Casa, Minha Vida” seja destinada às comunidades quilombolas.

regularização fundiária dos territórios quilombolas. Conforme nos foi relatado, na reunião realizada em 2013, pôde-se externar à Presidenta preocupações quanto à morosidade do processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas. Um dos efeitos práticos desse encontro foi a criação da Mesa Nacional de Regularização Fundiária Quilombola, instalada oficialmente em 20 de agosto de 2013.

Presidida pelo INCRA, a Mesa reúne-se a cada dois meses¹⁴, congregando representações do MDA, MMA, Ministério do Planejamento, da SEPPIR, Fundação Palmares, Secretaria de Patrimônio da União (SPU), MMA, Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), 6º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e da CONAQ. Já na primeira reunião da Mesa Nacional, lideranças quilombolas solicitaram a implementação de outras mesas nas superintendências regionais do INCRA nos estados, algo não totalmente concretizado até o momento porque algumas das superintendências não contam com estruturas financeira nem humana satisfatórias. Adicionalmente, a regionalização da Mesa é, segundo nossos interlocutores, “travada” em algumas localidades pelos próprios técnicos do INCRA, que chegam mesmo a atender a interesses de fazendeiros e grandes proprietários rurais (cf. Carta Política do I Encontro Nacional de Mulheres Quilombolas, 2014).

Pôde-se apurar, a partir da observação de uma das reuniões da Mesa Nacional em Brasília e de conversas com lideranças quilombolas, que os membros da CONAQ que participam da Mesa são aqueles cuja presença na capital federal é mais frequente. Dado que poucas passagens aéreas são disponibilizadas, a CONAQ criou uma espécie de rodízio, de modo a propiciar a participação de um maior número de quilombolas.

A dinâmica da Mesa consiste na exposição da agenda de trabalho e na apresentação da situação fundiária de algumas comunidades quilombolas pelo diretor de gestão fundiária do INCRA, na intervenção das representações quilombolas, no repasse de informes por membros de outros órgãos governamentais e no esclarecimento de dúvidas pela coordenadora-geral de regularização fundiária de territórios quilombolas no INCRA.

Na reunião observada, um gestor do INCRA apresentou informações acerca de oito comunidades nas quais se buscava estabelecer alguma forma de arbítrio ou firmar um na Câmara de Conciliação de Arbitragem Federal. Dos oito casos discutidos então, todos os encaminhamentos propostos implicavam ou em diminuição da extensão territorial originalmente pleiteada pelas comunidades ou na migração de famílias para localidades adjacentes. Não à toa, as representações quilombolas presentes pontuaram que as propostas feitas não eram satisfatórias, pois implicavam em perda territorial. Entende-se, também, a solicitação feita na mesma ocasião de que casos mais sensíveis possam também ser acompanhados por indivíduos indicados pela CONAQ. Outra questão levantada pelos membros da sociedade civil presentes na reunião é a de que certos territórios quilombolas “têm sido esquecidos¹⁵”, visto que o processo de titulação de certas áreas arrasta-se desde o início do governo Lula.

Como se sabe, a grande pauta do movimento social quilombola é a de regularização

¹⁴ Inicialmente, a periodicidade da Mesa era mensal. Por sugestão do INCRA, os encontros tornaram-se mais espaçados devido ao acúmulo de tarefas dos servidores e ao que foi denominado de “tempo do governo”, isto é, os descompassos entre o tempo para se tomarem providências, os entraves defrontados e a apresentação de resultados.

¹⁵ Atualmente, das cerca de 2400 comunidades quilombolas certificadas da Fundação Cultural Palmares, apenas 217 são tituladas.

fundiária, remontando, pelo menos, à década de 1980. Isto é, apesar de a categoria jurídico-administrativo remanescentes de quilombos ter uma existência relativamente recente, a mobilização pela regularização fundiária de territórios negros é anterior ao artigo 68 do ADCT¹⁶, como atestam a realização de Encontros de Comunidades Negras Rurais em 1983 e 1989 e a atuação de entidades do movimento negro nessa direção, como o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), o Centro de Estudo e Defesa do Negro no Pará e o Movimento Negro Unificado¹⁷.

Até mesmo em virtude dos resultados pífios das políticas de regularização fundiária dos territórios quilombolas nos últimos 10 anos, praticamente não há documento, fala, manifesto, solicitação, nota, etc. que deixe de reivindicar a regularização fundiária imediata desses territórios¹⁸. E não deixa de ser sintomático que para diversos interlocutores quilombolas a construção de grandes empreendimentos, os projetos de infraestrutura, o desconhecimento de técnicos governamentais sobre o que exatamente se passa em âmbito local, o incentivo ao agronegócio, a multiplicação dos procedimentos burocráticos, dentre outros fatores, geram situações de conflito. Uma das alternativas buscadas pelos e pelas quilombolas consiste em denunciar, em assembleias ou manifestos, a inoperância e o descompasso entre o “tempo de governo” e as urgências vivenciadas por famílias quilombolas. Resta saber se no cenário atual a convocação de quilombolas para ‘participar’ de espaços que buscam solucionar conflitos não se faz apenas em situações extremas, reduzindo-se, não raro, ao repasse de informações sobre medidas compensatórias e paliativas.

4. Desenvolvimentismo, Visibilidades e Territórios

4.1 Projetos Econômicos e Estratégias de Governos: Mobilização em Brasília

Os conselhos representam apenas uma parte dos espaços de negociação entre governo e os movimentos sociais, mas existem processos mais amplos e complexos que interferem diretamente nessa relação. Nesse sentido, abordamos neste item alguns elementos relativos às lutas travadas por esses movimentos a respeito das ameaças que lhes são colocadas por certos projetos de desenvolvimento percebidos como estimulados por setores do atual governo.

Em primeiro lugar, destacamos como um entrevistado do governo ressalta as contradições existentes no interior do governo, advertindo para os cuidados que se deve ter ao acionar o termo “governo federal” ou “governo Dilma”, devido ao fato de o mesmo se tratar de um governo de coalizão, composto por diversos partidos e diversas matizes.

¹⁶ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. O artigo 68 estabelece que: “aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os respectivos títulos”.

¹⁷ Em 1986, na Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, discutiram-se propostas de normatização dos direitos territoriais de comunidades negras rurais (Alberti; Pereira, 2007, p. 249).

¹⁸ É preciso destacar que a titulação das comunidades não é, em si, garantia de resolução das dificuldades enfrentadas pelas comunidades quilombolas na medida em que as ações de fazendeiros, grandes empreendimentos, sobreposições com áreas de preservação ambiental ou da Marinha e a precariedade no acesso a políticas públicas diferenciadas reforçam a necessidade de atuação do setor público nessas áreas.

Tomamos emprestados os termos de Hasenbalg (1992) para argumentar que existem “áreas moles” e “áreas duras” para a participação social nas esferas do governo. Ou seja, há espaços onde a participação social é bem-vinda e aceita e há outros onde ela é tratada como entrave e empecilho – especialmente aqueles ligados a uma visão desenvolvimentista do projeto de governo.

Mesmo com essas ressalvas, essa perspectiva é questionada por várias lideranças indígenas quanto à adesão do governo ao agronegócio e ao projeto desenvolvimentista. Por diversas vezes, lideranças de diversas etnias presentes à mobilização em Brasília em outubro de 2013 argumentavam que não estamos num sistema de governo parlamentarista e que o governo precisa ser mais incisivo diante da ofensiva da bancada ruralista e dos atentados contra os direitos constitucionais conquistados em 1988 e que estão sob ameaça de flexibilização – vide o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 215) que repassa para o Congresso Nacional o poder de deliberar sobre a demarcação dos territórios indígenas.

Durante a realização da Audiência Pública comemorativa dos 25 anos da Constituição Federal na Comissão dos Direitos Humanos (CDH) do Senado Federal, realizada em Brasília, no dia 01 de outubro de 2013, presidida pela senadora Ana Rita (PT/PR), e que contou com a participação de representantes dos movimentos indígenas e quilombolas, representantes de Organizações Não Governamentais e da FUNAI (Fundação Nacional do Índio)¹⁹, a coordenadora nacional da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) ressaltou a importância da mobilização nacional indígena em defesa da Constituição Federal de todos os movimentos sociais envolvidos, como quilombolas, quebradoras de coco, atingidos por mineração e barragens e juventude. A dirigente advertia que a Constituição Federal era o respaldo legal e reconhecia os povos indígenas como sujeitos de direitos – direitos territoriais, à política pública, à saúde, à educação diferenciada –, mas que, naquele momento, sofria forte ataque do Congresso Nacional. A tentativa de retirar o direito a terra, a maior bandeira de luta dos povos indígenas, foi visto como uma afronta. Afirmava ela que cabe aos indígenas garantir que os direitos constitucionais conquistados não sejam rasgados, como os artigos 231 e 232 da Constituição Federal, e exigir o cumprimento da Lei. Assim, a mobilização demonstrava que esses movimentos não ficariam de braços cruzados diante dos ataques realizados pelo Congresso Nacional, pela bancada ruralista e pela ação anti-indígena representada pelo agronegócio.

Os quilombolas também apresentaram a mesma linha de argumentação, afirmando que a situação atual é de ameaça, já que o governo não cumpre o que está na Constituição e o legislativo busca flexibilizar a lei em favor da fronteira do eucalipto, da soja, do gado e do milho, configurando-se assim um ataque às terras indígenas e quilombolas em favor dos grandes grupos econômicos.

O dirigente da Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) disse que 24 projetos de lei estavam em votação: 4 apenas em defesa dos direitos quilombolas, e 20 eram para retirar direitos e dificultar a regularização territorial, uma vez que a terra demarcada não voltava ao mercado. Também ressaltava as dificuldades enfrentadas no processo de demarcação das terras quilombolas e do risco aos direitos dos quilombolas, caso

¹⁹ A mesa foi composta com representação, além da senadora, de Sônia Santos, Guajajara, coordenadora executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Cleber César Busato, coordenador executivo do Centro Indígena Missionário (CIMI), Maria Augusta Assirati, presidente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Denilton Rodrigues, da Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ).

se transferissem as prerrogativas para as mãos do Legislativo, observando que a aprovação da PEC 215 será um retrocesso em relação à demarcação das terras indígenas e quilombolas e Unidades de Conservação. Para ele, os ataques da bancada ruralista em relação à FUNAI e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) configuram-se assim em uma tentativa de deslegitimar a política de demarcação das terras indígenas e quilombolas e atrasar o processo de regularização. O mesmo ocorre com a votação do novo código de mineração. Assim, como flexibilizaram o Código Florestal, eles querem fazer a mesma coisa, pois as terras quilombolas e indígenas estão sobre grande área de riqueza mineral e tirar o povo de suas terras é uma forma de adentrar nelas. Observou o dirigente ainda que há 1.200 processos de regularização territorial quilombola abertos no INCRA, ao longo dos dez últimos anos, sendo que apenas onze territórios foram titulados. Ele denunciou, ainda, a compra das terras quilombolas por empresas multinacionais e defendeu a criação de uma lei para coibir essa situação. Chamou a atenção para o fato de que os quilombolas são dez milhões de brasileiros que produzem alimentos saudáveis.

Durante a mobilização dos indígenas em Brasília, as sessões do Senado e Câmara Federal foram suspensas e os indígenas tiveram grande dificuldade para acessar o interior do Congresso Nacional tanto para participar da audiência pública, para a qual eram convidados, quanto para entregar suas demandas diante do forte aparato policial que impedia tal acesso. Nas atividades realizadas no interior do Congresso Nacional, apenas comissões representativas das mais de 50 etnias indígenas e quilombolas fizeram-se presentes, tendo a maior delas 70 representantes. A entrega de documentos e propostas teve no máximo 30 pessoas de representação. Numa das atividades, foi usado spray de pimenta pela polícia contra os manifestantes sem motivação nenhuma, visto que todos estavam perfilados em frente ao cordão policial de isolamento aguardando a escolha dos representantes da comissão que entregaria o documento com reivindicações ao vice-presidente do Senado.

Chamamos atenção para as formulações de Almeida (2009) acerca das “estratégias do agronegócio” que buscam se apropriar do território de populações tradicionais e incorporá-las ao mercado de terras, o que implica em um processo de desterritorialização dessas populações. Do mesmo modo, Almeida (2004) diz que a contra-estratégia reforça a identidade política de um conjunto de grupos sociais e étnicos em amplo processo de mobilização em defesa de sua territorialização e dos usos dos recursos naturais por meio de bandeiras de luta que trazem a questão ambiental como um de seus fundamentos o que conta ainda com apoio de ONGs e universidades em torno das ações que desenvolvem.

A contra-estratégia (Almeida, 2004, p. 46) consiste numa prática de mobilização contra a devastação, a expropriação dos meios de produção e a usurpação dos “saberes nativos” e “busca consolidar a consciência ecológica, incorporando-a à identidade coletiva dos movimentos sociais”. Observamos, assim, que essas organizações, embora não abram mão de suas identidades coletivas e territorialidades específicas, conforme propõe este autor, reconhecem-se como próximas e organizam-se em torno desse campo para aumentar o seu poder de intervenção na política, visto que a dimensão complexa de suas formulações incorpora questões étnicas, de identidade e de gênero. Vale ressaltar que não se trata apenas de movimentos de resistência, já que seu fundamento consubstancia-se em visões de mundo, práticas sociais e de parâmetros estruturais para a reprodução da própria vida dos grupos sociais envolvidos.

4.2 O Chamado da Floresta

Segundo o dirigente do CNS, a estratégia usada por eles para “tirar o governo de Brasília” e levá-lo para conhecer mais de perto a realidade da Amazônia deu-se por intermédio de mobilização. A estratégia passou pela jornada de luta intitulada “Chamado da Floresta”, que buscou apresentar aquilo que é diferente da Amazônia em relação ao resto do país. Pare ele, uma visão muito genérica ou universalista da política exclui muitos grupos do acesso a ela, já que programas como o Luz para Todos, o Minha Casa, Minha Vida ou o Programa de Aceleração do Crescimento, por exemplo, desconsideram a água, o rio e a distância entre os lugares como aspectos centrais da vida na região. Do mesmo modo, os estudos quantitativos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não conseguem expressar essa realidade diversa, advertia o dirigente.

O “Chamado da Floresta” possibilitou levar os técnicos de governo para conhecer a realidade da Amazônia, suas tradições e costumes e para que os mesmos entendam que uma política padronizada e geral não atende aos interesses da região. Foi uma agenda de mobilização interna e tinha a finalidade de pautar políticas e negociá-las com o governo federal. Nas atividades desenvolvidas na ilha do Marajó, estiveram presentes quatro ministros. Também foi possível construir uma mesa de diálogos coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência (SGP).

As proposições giraram em torno da aplicação de recursos públicos para assegurar a navegabilidade dos rios por onde circula a produção. A Amazônia tem a maior bacia hidrográfica do mundo, mas as pessoas não têm água para beber. Isto remete às negociações com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e as políticas de combate à pobreza. Também foi proposto que o Minha Casa Minha Vida financiasse a construção de casas de madeira para a Amazônia e não apenas casas de alvenaria, como o que é feito para outras regiões do Brasil. “Como construir casa de alvenaria em igapós?”, questiona a liderança, reconhecendo que é preciso mexer na legislação que orienta a política de habitação. Ele defende assim a implantação de políticas diferenciadas para atender às comunidades da Amazônia, bem como a necessidade de que essas políticas passem a ser consideradas estratégicas pelo governo.

Encher um barco de lideranças e representantes do governo e navegar 24 horas pelos rios da Amazônia, escovar dente e tomar banho com a água do rio torna possível aproximar os técnicos de governo da realidade do povo da Amazônia. Isso representa uma estratégia para “tirar o governo de Brasília” e levá-lo para conviver com o desconhecido. No plano de referência da liderança, aparece o ditado popular: “o que os olhos não veem, o coração não sente”, argumenta o dirigente.

O presidente ressalta que o CNS nunca foi uma entidade de confronto com o governo, sempre buscou a negociação política. Contudo, as políticas não mudam a agenda do movimento, pelo contrário, a mobilização do CNS é para mudar a agenda de governo, para que ele entenda a “nossa” realidade. Esse processo visa assegurar uma interlocução mais sistemática com o governo e que não passa pela Comissão.

Os técnicos de governo apresentaram algumas ações governamentais consideradas de grande importância, como o que aconteceu no final de 2008 quando a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) investiram R\$ 150 milhões

em estudos sobre populações tradicionais. Inclusive, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incorporou variáveis ligadas à questão e produziu, no prazo de 4 anos, o Censo Indígena. Nessa mesma linha, o MMA conseguiu identificar 150 núcleos de pesquisas e estudos sobre população tradicional no Brasil. Contudo, isso não parece ser computado como conquista desses movimentos sociais, pois estes não aparecem nos discursos das lideranças.

Esta estratégia nomeada de “Chamado da Floresta” nos oferece assim a oportunidade de pensar o quão relevante é, para os povos e comunidades tradicionais, a *visibilização* de certas particularidades que não apenas os definem identitariamente, mas que também revelam o quão inadequadas podem ser certas políticas “universalistas” que não as levam em conta. Tratemos, então, desta questão das *visibilidades*.

4.3 Visibilidades e Territórios: o Exemplo dos Povos de Terreiro

“Sem o território, ninguém consegue enxergar esses povos”, comenta um representante quilombola no encontro regional da CNPTC realizado em Belém, em junho de 2014. Na plateia, muitos aquiescem, parecendo sinalizar o quão feliz e relevante foi essa sintética formulação. Prosseguindo com sua fala, esse representante evoca então essa “Amazônia invisível, onde quase ninguém sabe escrever, e onde ninguém tem acesso a médicos”. Faz referência também ao exemplo de um jovem morador dessa “Amazônia invisível”, rapaz que não conseguiu fazer o ENEM porque não possuía um endereço fixo para registrar na inscrição. Como contraponto a este último, o representante quilombola lembra-se deste outro rapaz que pôde sim inscrever-se no ENEM – já que morava num local recentemente reconhecido como território quilombola, o que lhe possibilitou o endereço para a inscrição.

Essa situação aparentemente banal interessa-nos aqui pelo fato de nela se articularem duas categorias absolutamente centrais na atuação política – nos espaços de participação ou fora deles – dos povos e comunidades tradicionais: *visibilidade* e *território*. Além disso, a situação em questão oferece-nos a possibilidade de pensar tais categorias, bem como a articulação entre elas, em duas direções. Em primeiro lugar, a menção a este “possuir um endereço fixo” tem um simbolismo que explicita alguns dos sentidos mais imediatos e relevantes do *território* enquanto norte de um projeto político. No contexto de nossa discussão, tal projeto interessa por corporificar e *visibilizar* a mais relevante demanda dos povos e comunidades tradicionais: aquela referente aos seus “direitos territoriais”. Em segundo lugar, o *território* e a *visibilidade* permitem que pensemos certas particularidades marcando o padrão de relacionamento entre o Estado e tais grupos, comunidades e movimentos.

Se a associação da categoria *território* às demandas de indígenas ou quilombolas é aparentemente óbvia, o mesmo não se passa com outras comunidades tradicionais: justamente por isso, a forma como certos segmentos dos povos de terreiro vêm buscando elaborar suas reivindicações a respeito de “seus” territórios interessa-nos especialmente. Neste movimento analítico, buscamos igualmente analisar de que forma as lideranças de terreiros entendem-se como povos e comunidades tradicionais, analisando seus investimentos discursivos e as reelaborações dos significados dessa categoria.

Naquele encontro regional realizado em Belém, a maneira pela qual os povos terreiros se pensaram – e se reivindicaram – enquanto povos e comunidades tradicionais se deu por uma série de afastamentos e aproximações a critérios que (supostamente) definem seus pertencimentos e identidades. Em primeiro lugar, mães e pais de santo ali presentes (a maior parte provenientes dos estados do Pará, Amazonas e Maranhão) fizeram uma distinção entre povos de terreiro e comunidades de matriz africana. Como foi colocado em vários momentos, matriz africana alude a um conjunto heterogêneo de práticas culturais, que engloba desde a capoeira até o boi-bumbá, por exemplo. Nesse sentido, as especificidades dos *povos tradicionais de terreiro* poderiam ser diluídas na nomenclatura “matriz africana”.

Por sinal, ao término desse encontro, pequenos grupos foram formados para discutir a redação da carta-final do Encontro Regional Norte da CNPTC. Um desses grupos contava, basicamente, com representantes de povos de terreiro, grupo este que solicitou a inclusão, na carta, de dois pontos: a aplicação da Convenção 169 da OIT para si próprios e o reconhecimento estatal de uma “nomenclatura mais precisa” para os povos de terreiro.

A dinâmica desse encontro consistiu na formação de subgrupos para discutir temas relativos aos povos e comunidades tradicionais. Representantes de povos de terreiro, espalhados por vários grupos, não raro se ausentavam momentaneamente das reuniões para discutir, entre si, algumas questões. Em uma dessas discussões paralelas, acompanhamos o debate entre quatro pais de santo e três mães de santo, até que uma delas afirmou: “os quilombolas se singularizam. Nós não. Precisamos fazer isso, mas não pela religião”.

Pode parecer surpreendente, mas naquele espaço todos e todas representantes de povos de terreiro rechaçaram o uso da categoria religião para tratar de seus direitos e de suas especificidades. Não que essa não seja uma dimensão importante, pois várias denúncias de casos de “intolerância” – em especial de evangélicos – foram feitas no Encontro Regional da CNPTC. Mães e pais de santo, que usaram da prerrogativa de falar ao microfone em vários momentos e exigiram que as pessoas mais velhas tivessem preferência em suas intervenções (em consonância aos “princípios tradicionais” dos terreiros), cobraram ações mais enérgicas do poder pública contra atos de intolerância. O ponto a destacar aqui é que, nessa instância, o fundamental para o povo de terreiro é o reconhecimento de sua *identidade*.

Um exemplo pode ser ilustrativo. Em um dos espaços de deliberação do Encontro, discutiu-se a morosidade da aplicação da Lei 10.639, que trata do ensino de cultura e história afro-brasileira e africana. Uma das técnicas governamentais presentes sugeriu que se redigisse um manifesto que apontasse a necessidade de se adotarem medidas para efetivar o ensino das práticas culturais e religiosas dos afrodescendentes, pois assim se criaria um ambiente mais favorável para o respeito aos povos de terreiro. Nesse momento, uma mãe-de-santo, Raimunda Nonata, levantou-se de sua cadeira e, afirmou: “É em cima da identidade, não da religião, que nós estamos trabalhando. Para o Estado ser laico – e nós defendemos isso –, tira essa coisa de religião. Não aguento mais religião. Nós não somos matriz religiosa. Nós somos povos tradicionais de terreiro”. Raimunda Nonata foi saudada pelos membros de povos de terreiro ali presentes.

O que essa breve discussão aponta é que a apropriação da categoria povos e comunidades tradicionais pelos próprios sujeitos se dá por meio de reelaborações criativas, aproximações e distanciamentos para com os modos pelos quais se costumam reconhecer tal ou qual grupo. No caso em pauta, pais e mães-de-santo, que não deixam de ter acesso a

políticas públicas voltadas, no linguajar estatal, para “comunidades tradicionais de matriz africana”, subvertem significados na busca pela consolidação de uma nomenclatura mais precisa e, conseqüentemente, mais inclusiva.

Na discussão deste ponto, fica evidente também uma das potencialidades “políticas” de espaços institucionais como os considerados aqui, em que a diversidade dos movimentos em interação é algo valorizado em si mesmo – tratamos, não custa lembrar, de alguma das especificidades de sujeitos cujo recorte e reunião são definidos, sobretudo, por critérios “identitários”. A potencialidade em questão diz respeito à existência de certas condições que não apenas tornam possível como estimulam o que poderíamos chamar de “emulação criativa” de certas instituições.

Esses espaços institucionais parecem assim desempenhar o mesmo papel que a proximidade geográfica o fez no caso daqueles seringueiros que, nos anos 80, “emularam” as reivindicações fundiárias indígenas para, levando adiante o projeto de uma “reforma agrária autenticamente amazônica”, tornar possível a criação das reservas extrativistas²⁰. No contexto de nossa discussão, é difícil menosprezar a importância destas últimas, pois, até hoje, as reservas extrativistas remetem a uma das poucas modalidades fundiárias existentes capazes de institucionalizar os territórios daqueles grupos que, ao contrário de indígenas e quilombolas, não contam ainda com dinâmicas de regulamentação territorial próprias, ou ainda, em virtude também da inflexão “identitária” promovida por essas reivindicações que assinalavam um público específico para uma demanda “universalista” como a reforma agrária (ver, a esse respeito, as colocações no dirigente da CNS na seção 2 deste artigo).

Voltemos assim a tratar dos povos de terreiro que, no encontro de Belém, manifestaram inúmeras vezes sua pretensão à criação de seus próprios “territórios”, em condições à primeira vista singulares: afinal de contas, eles têm em mente áreas urbanas e igualmente a realização de práticas extrativas de substâncias (sobretudo vegetais) necessárias a seus rituais. Particularidades à parte, a presença de elementos como as áreas comuns, a imbricação de um modo de vida singular a um espaço particular, o extrativismo e a preocupação com a preservação ambiental (sobretudo porque os orixás “são a natureza”) asseguram que tal “território” seja identificado a “territórios” mais convencionais (como o dos faxinalenses, geraizeiros ou quilombolas).

O *território* enquanto elemento central às lutas desses movimentos deve assim ser pensado à luz de sua capacidade de, enquanto categoria compartilhada e comum à maior parte dos povos e comunidades tradicionais, abarcar e evidenciar, por outro lado, particularidades e identidades específicas. No evento de Belém, os representantes dos povos de terreiro demonstraram sua consciência de tal capacidade também como estratégia para legitimar e reforçar sua centralidade perante os demais movimentos e comunidades: reivindicando para eles também um território (ou o direito a reivindicá-lo), eles eram capazes de canalizar toda a energia emocional investida em tal termo. Nada parecia capaz de arrancar mais aplausos, nesse evento, do que referências à “defesa dos territórios”. Via tais referências e com considerável habilidade política, era assim possível aos representantes dos povos de terreiro articular a “causas” mais amplas e gerais algumas questões relativamente locais – os assassinatos de pais de santo em Manaus, por exemplo. Estas últimas chegavam mesmo

²⁰ Inúmeras vezes descrito na literatura, tal processo é apresentado de maneira particularmente interessante em Schweickwardt (2010) e Carneiro da Cunha e Almeida (2009).

a “nivelar-se” – em termos da indignação suscitada, e do tempo dedicado a debatê-las – a tópicos como o avanço do agronegócio ou a construção de hidroelétricas na Amazônia. Essa noção de *território* parece assim operar efetivamente também em função de sua capacidade de articular demandas de ordem mais geral – referentes a políticas que são como que constitutivas dos povos e comunidades tradicionais, indo além da já relevante por si própria dimensão fundiária – com as *denúncias* (“levem esse pedido às autoridades”) relativas a ameaças ou dramas específicos, em tal ou qual localidade. Voltamos a este ponto na seção 5.

4.4 Visibilidades, Denúncias e Reivindicações Territoriais

Mas é necessário, além disso, destacar que tais projetos referentes ao “território dos povos de terreiro” justificam-se por um contexto marcado por violências e ameaças – apenas em Manaus, e para evocar um dado reiteradamente repetido neste evento, mais de uma dezena de pais de santo foram assassinados nos últimos anos.

Esse caráter “defensivo” da noção de território expressa-se na própria frequência com que tal categoria é evocada via referências, justamente, à sua “defesa”. E abordamos assim a questão das *denúncias* (consideradas novamente na próxima seção), ou ao modo como elas articulam-se à questão da *visibilidade* para dar conta da necessidade de tornar públicas situações relativamente específicas. Um ex-presidente do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) destacara, nesse sentido, como é comum que os representantes de povos e comunidades tradicionais sirvam-se do CONSEA para vocalizar “denúncias muito específicas”. Tal questão, para ele, traz dificuldades relativas ao papel desse conselho no que se refere aos direitos humanos – já que ele pode apenas registrá-las numa exposição de motivo que é depois encaminhada a outras instâncias. Ele mesmo afirma ter dúvidas sobre o que pensam esses representantes sobre a eficácia de tais denúncias, dados os limites da atuação do CONSEA. Por outro lado, ele não acredita que esses representantes ignorem estes limites; e se eles permanecem utilizando frequentemente este espaço para tanto, algum sentido eles devem encontrar em tais procedimentos.

De todo modo, e se nos afastamos de um instrumentalismo estrito e levamos em consideração que tais reivindicações e debates territoriais fazem-se de fato presentes em espaços como o CONSEA, vale a pena questionarmo-nos a respeito dos sentidos assumidos por elas nessas circunstâncias. Consideremos, por exemplo, a recomendação do CONSEA, aprovada em outubro de 2012, para que o Supremo Tribunal Federal “julgue favoravelmente pela conclusão do processo de desintrusão das terras indígenas do povo xavante de Marãiwatsédé”, sob o argumento de que “a soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas é indissociável de seu direito territorial e patrimonial”. Ainda que pensado formalmente como um órgão de aconselhamento à Presidência, o CONSEA tem assim a possibilidade de ampliar sua atuação pela emissão de ofícios e recomendações ao Congresso e ao Judiciário – e conforme destacado por aquele ex-presidente entrevistado, se nem mesmo na Presidência as exposições de motivo desse órgão costumam ser acolhidas (ou mesmo lidas), pode-se imaginar a sua recepção em outros lugares. De toda forma, o representante indígena do CONSEA ficou bastante grato por esse conselho, já que, segundo ele, a recomendação do CONSEA foi o único documento oficial – “do governo” – constando do processo.

Podemos especular também sobre alguns dos sentidos assumidos por esses “documentos” – ainda mais quando originados de um espaço como o CONSEA, encarado compreensivelmente pelo representante em questão como correspondendo “ao governo”. Sua importância residiria nem tanto (ou não apenas) na sua eventual contribuição para o atendimento da demanda. Afinal de contas, esses representantes têm consciência dos limites de espaços como esse, assim como dimensionam o alcance restrito de recomendações como aquela enviada pelo CONSEA para o Supremo Tribunal Federal. Em função de experiências prévias com outros grupos, poderíamos assim lançar uma “hipótese” a respeito desse caso segundo a qual: a produção de um documento como esse é valorizada nem tanto pelos seus eventuais efeitos práticos ou instrumentais na direção da resolução de uma demanda ou conflito, mas mais pelo fato de que, na sua materialidade e enquanto coisa concreta, o documento *prova* que a demanda foi reconhecida “pelo governo”, usufruindo assim de uma singular legitimidade – aquela capaz de atribuir-lhe *visibilidade*. A valorização desses aspectos deve ser considerada assim à luz das dificuldades enfrentadas pelos povos e comunidades tradicionais de uma forma geral diante de procedimentos burocráticos, e diante do fato que tais dificuldades e procedimentos serem emblemáticos e expressivos das tensões que permeiam a relação de tais grupos com o Estado. O que está em jogo aí não é apenas aquele “amadorismo” de quem se iniciou recentemente nos “jogo” da negociação política via a sociedade civil, mas também o fato de que tal iniciação se dá no contexto de uma história de profunda desconfiança por parte desses grupos diante do Estado e do que ele representa.

Por outro lado e como já frisado em outros momentos deste artigo, parece haver certo consenso a respeito do fato de que os espaços participativos como os conselhos não oferecem a possibilidade de que essas demandas sejam atendidas, estes últimos certamente não possuindo poder político necessário para tanto. Não seria essa a razão pela qual certos grupos – em especial os indígenas – vêm se abstendo da participação dos espaços institucionais abordadas por esta pesquisa? Certo paradoxo permearia assim a construção da questão dos territórios nessas circunstâncias: ao mesmo tempo em que centrais nas reivindicações e na própria constituição (e unificação política) dos povos e comunidades tradicionais, praticamente nenhuma reflete a capacidade desses grupos em “participarem” das políticas públicas que definem sua regulação e implementação.

Voltemos assim a considerar o caso do jovem que, possuindo agora um endereço fixo no seu “território”, pode inscrever-se no Enem. Pois para além de seu reconhecimento formal (enquanto, por exemplo, terra indígena, território quilombola ou reserva agro-extrativista), essa categoria vem sendo utilizada como forma de assegurar “outras” visibilidades, não necessariamente conectadas ao caráter “defensivo” anteriormente assinalado: aqui, o que está em jogo são estratégias e vocabulários que visam, de maneira mais ou menos ritualizada, evidenciar certas demandas como legítimas perante o Estado. A “visibilidade” neste caso tem como contrapartida a alegação de que os povos e comunidades tradicionais vêm sendo historicamente marginalizados ou ignorados pelo Estado, seja em virtude de se situarem em rincões e áreas longínquas (vide o caso do menino sem endereço para o ENEM) ou pelo fato de que as particularidades étnicas, culturais ou de modo de vida de tais povos não eram contempladas nas políticas então existentes – lembremo-nos, assim, do “Chamado da Floresta” dos seringueiros.

Esta “invisibilidade” que reivindica políticas públicas pode se manifestar assim nas afirmações de que “Roraima está fora do sistema”: a relativa marginalidade (“geográfica”, mas não apenas) desse estado é expressa no fato de que há, aí, problemas burocráticos que impedem a comercialização da produção dos povos e comunidades locais. A “invisibilidade” pode dizer respeito, por outro lado, à ausência de políticas e instituições capazes de inserir e integrar os produtos dos povos de terreiro nas “cadeias produtivas dos povos e comunidades tradicionais”.

5. Tradições Políticas, Experiências Militantes e Relações entre Movimentos Sociais

5.1 Reivindicações “Sindicais” e “Políticas” no CONDRAF

No final de uma manhã de outubro de 2013, durante a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CONDRAF), em Brasília, encerrava-se um painel intitulado “Planejando o Brasil Rural Sustentável e Solidário”. Todos os participantes do encontro estavam reunidos num gigantesco salão para uma mesa que contava com funcionários do Estado e representantes de movimentos sociais diversos, e que incluía ainda o Ministro Pepe Vargas e a Ministra Miriam Belchior. Encerradas as apresentações dessas pessoas, o microfone foi aberto para intervenções, e logo uma grande confusão instalou-se em função do número de pessoas dispostas a falar. Entre essas, não estavam presentes as principais lideranças daqueles movimentos sociais mais conhecidos, ou dos que haviam trazido um maior número de representantes ao encontro – por exemplo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), a Fetraf, a Via Campesina ou a CONAQ. Na sua imensa maioria, os que procuravam o microfone eram pessoas que, em função de sua própria identificação ou pelas formas expressivas utilizadas, poderiam facilmente ser diferenciadas daqueles militantes que poderíamos chamar de mais “profissionais” – tais quais as lideranças dos movimentos “mais conhecidos” listados logo anteriormente. De fato, à medida que as falas iam se sucedendo, aqueles dentre estes últimos que não se encontravam na mesa iam abandonando o salão, dirigindo-se ao almoço que já começara a ser servido. Na fila para ter acesso ao microfone, estávamos diante assim de delegados que representavam pequenos municípios, associações, sindicatos, cooperativas e movimentos, praticamente todos eles se dirigindo “ao ministro” (pois a “ministra”, para a indignação de muitos deles, já havia se retirado).

Durante mais de uma hora e meia, indo muito além da programação oficial e chegando mesmo a atrasar o início da sessão da tarde, esse microfone permaneceu ocupado. A impaciência perceptível dos que permaneciam da mesa, antes de demover ou desestimular os que esperavam pela sua vez de falar, parecia torná-los mais convictos de sua missão. A moça que organizava a fila, já conformada de que haveria mais do que as 10 inscrições previstas inicialmente, tentavam impor alguma ordem à confusão. “Eu disse que é fila, mas o povo jogou o crachá aqui! Essa chuva de crachás! A gente vai pela fila ou por essa montanha de crachás?”

Estávamos aí diante de circunstâncias que criavam a oportunidade para que – por exemplo – essa senhora de Roraima, tímida e de fala simples, apresentando-se como delegada sindical, denunciasse que estava sendo ameaçada por grileiros, relatando emocionada a situação dramática em que se encontra; ou para que a presidente de uma pequena cooperativa de Cruzeiro do Sul pedisse ao ministro que agilizasse a liberação de recursos do programa Território da Cidadania junto à Caixa Econômica Federal. Os *pedidos, desabafos, agradecimentos e denúncias* multiplicam-se nessas falas – “ministro, leve até a Dilma...”; “eu vou fazer uma denúncia para que vocês investiguem...” – assim com as requisições para que a atenção das autoridades fosse direcionada para esta ou aquela área ou tema particular – “peço com carinho que olhem para a juventude indígena!”, “por favor, olhe para Rondônia com olhos de águia!”.

As constantes e diretas referências à boa vontade do ministro sugerem aí a presença de um padrão de reivindicação e de demanda – materializado em vocabulários, moralidades, indignações, rituais, performances – relativamente “pessoalizado” e centrando em demandas pontuais, que não parece ser bem visto (ou considerado como relevante ou adequado) por aqueles militantes mais “profissionais”. Como já destaquei, momentos como aquele mereciam pouca atenção destes últimos, que por vezes faziam comentários jocosos sobre o que havia de inusitado ou exótico nesta ou naquela intervenção. Em outros espaços – como naqueles em que se definiam coletivamente as propostas prioritárias a serem incorporadas ao Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – intervenções dessa natureza eram encaradas com impaciência, na medida em que pareciam atrapalhar as discussões mais “sérias” das questões “políticas” realmente relevantes. O fato de que aquela sessão da manhã prolongava-se mais do que o esperado incomodava a alguns destes “profissionais” também porque ameaçava atrasar as discussões relativas à definição daquelas propostas prioritárias que deveriam começar logo após o almoço.

A referência a essas “questões políticas” sinaliza também como a sua oposição àquelas outras pensadas como “sindicais” – conforme uma oposição tão cara aos movimentos da esquerda tradicional – pode ter aqui algum valor heurístico ou explicativo, também porque ampara a formulação de acusações e a própria classificação nativa das práticas e procedimentos. O que não significa afirmar, por outro lado, que estamos diante de uma contraposição rígida entre reivindicações pontuais e demandas de caráter mais geral: pois os “apelos” ao ministro constantemente buscam legitimar demandas específicas pela sua expressão por meio de formulações de ordem mais geral, evocando o bem comum ou a necessidade de políticas mais amplas. Por outro lado, poderíamos sugerir que nos espaços mais propriamente “políticos” – novamente temos em mente a discussão das propostas prioritárias – as questões pontuais referentes a demandas particulares também se fazem presentes. Mas isso ocorre por meio de outros mecanismos, que não roubam o precioso tempo destinado a essas discussões nem ameaçam roubar-lhe seu protagonismo: por exemplo, através das inúmeras moções escritas que, durante esses debates, circulavam pela sala. Essas moções podem assim reivindicar o apoio aos alunos de tal ou qual curso de extensão agropecuária, o suporte à luta dos caiçaras no litoral do Rio de Janeiro ou a promoção da eletrificação rural no Amapá.

Naturalmente, a oposição entre os tipos de práticas anteriormente delineados em nada é privilégio do caso que tratamos aqui, manifestando-se em incontáveis outros espaços

e situações das maneiras mais diversas. O que nos interessa aqui, porém, é considerar tal oposição no contexto das discussões referentes aos povos e comunidades tradicionais, mostrando como ela articula-se a certas peculiaridades específicas relativas à forma como estes últimos vêm se constituindo enquanto sujeitos políticos.

Nesse sentido, começamos por destacar um trecho da entrevista com um ex-presidente do CONSEA em que ele afirma que:

[...] isso é importante, até para entender o porquê das comunidades tradicionais, porque o CONSEA... É porque tem visibilidade. Então, os indígenas dizem pra gente: “esse é o conselho mais importante de que a gente participa, mais do que o conselho de política indigenista”. Por que eles falam isso? Por uma razão, porque o CONSEA quando faz reunião tem ministro sentado lá. É raro uma plenária de CONSEA que não tenha pelo menos um ministro sentado. Então eles dizem: é o espaço mais próximo do que eles imaginam que é o centro do poder, que é a Presidência da República. A mesma coisa dizem os quilombolas, a mesma coisa dizem os pescadores etc. Então, ter construído um espaço nesse lugar onde ele está, tendo essa visibilidade, com esse bando de ministérios reunidos, com capacidade mobilizatória e convocatória – porque a convocação sai da Presidência da República, então o ministro pensa duas vezes antes... Pode-se não implementar, ele pode sair de lá cheio de promessa que não vai cumprir. Isso é a política...

O trecho em questão reforça o já discutido neste texto, destacando a importância da presença física de um ministro de estado, o que permite – para citar outro excerto dessa mesma entrevista – que Dona Laíde, quebradeira de coco, aponte o dedo para esta ou aquela autoridade e confronte-o das mais diversas formas. No encontro da CNPTC em Belém, uma mãe de santo, bastante exaltada, comentou que gostaria que um representante do Ministério das Minas de Energia fizesse parte desta comissão: também para ter a oportunidade de confrontá-lo face a face a respeito da inadmissível – do seu ponto de vista – proliferação de projetos minerais e hidrelétricos na Amazônia.

Caberia examinar ainda porque tal preocupação em se aproximar do “centro do poder” é aqui apresentada, na fala de Delgado, pela referência exclusiva aos representantes de povos e comunidades tradicionais, mesmo que estejamos tratando de um conselho formado por outras organizações e movimentos sociais. Parece-nos que, aqui, estamos novamente diante da questão do *território* e da relevância das *denúncias* para a atuação política dos povos e comunidades tradicionais: em situações como essa, a própria vitalidade e eficácia da *denúncia* estão relacionadas à capacidade dos movimentos fazerem com que ela seja apresentada a esse “centro do poder”.

5.2 Relações entre Movimentos “Tradicionais” e “Não-Tradicionais”

Voltemos agora a considerar a questão dos diferentes níveis de “profissionalismo” marcando a atuação dos diferentes militantes e representantes de movimentos sociais. Na conferência do CONDRAF, durante as discussões para a definição das propostas prioritárias, os mais significativos representantes dos movimentos de povos e comunidades tradicionais – incluídas aí as principais lideranças indígenas e quilombolas – optaram por se concentrar numa única plenária dentre as 13 que ocorriam simultaneamente. Entre outros motivos, isso se explicava pela necessidade de se centralizarem esforços num

espaço único, também em virtude do que algumas dessas lideranças percebiam como sua “sub-representação” ou “fraqueza” ali. Numa conversa rápida com uma liderança quilombola atarefada e nervosa, ele diz:

Conferência é foda, e estamos em pequeno número... Só 50, dos 1200 delegados, são comunidades tradicionais com quem dialogamos, só 50 com quem podemos contar, organizados... E o outro pessoal tão mais preparado. Você vê, temos só 21 quilombolas aqui, e o pessoal se senta no fundo, os índios estão com pouca gente....

As razões que explicam essa reunião de forças dos movimentos tradicionais tendo em vista a sua contraposição a outros grupos – sobretudo os movimentos “rurais” ou “camponeses” – são exploradas adiante. Aqui, interessa destacar que essa fala, para além de uma questão estritamente numérica, sugere igualmente a existência de uma relativa inexperiência política dos representantes dos povos tradicionais. No que se refere a esse ponto, nesse mesmo evento poderíamos ainda destacar a forma como era percebido o protagonismo de uma representante indígena, suas superiores capacidades “políticas” e militantes sendo consensualmente reconhecida por outros indígenas (“Onde está a Cristiane? Ela saiu? Logo agora? Mas a gente precisa contestar tal ponto!”). Sua onipresença nas intervenções causava por vezes incômodo, por vezes graça – e contrapunha-se, igualmente, às falas mais “democraticamente distribuídas” do “lado de lá”, entre os representantes de movimentos rurais²¹.

No encontro dos povos e comunidades tradicionais em Belém, a fala de um representante quilombola oferece-nos igualmente uma oportunidade de abordar tal questão. Novamente estamos diante da questão do uso público da palavra, aqui num contexto em que o que estava em jogo era menos a vocalização de demandas às autoridades e mais as dinâmicas através da qual os movimentos relacionam-se entre si. Na reunião de um grupo temático, um representante quilombola dirige-se aos povos de terreiro e admite que está “tirando o chapéu” para a competência, conhecimento e habilidade que eles vêm demonstrando no evento: “Para o preparo de vocês, eu falando pelo meu povo, eu tiro o chapéu. Estou impressionado com a experiência de vocês. Vou é aprender com vocês! Sinto-me bem por entregar o destino de meu povo nas suas mãos, ao povo de terreiro, o que vocês definirem está bom para mim”.

No conteúdo em si dessas afirmações, nada havia de muito surpreendente para os demais participantes do evento: afinal de contas, tais elogios apenas explicitavam o que era mais ou menos evidente para todos ali – ou seja, o fato de que os povos de terreiro possuíam uma centralidade singular naquele encontro. O que interessa aqui é a própria explicitação de tais colocações na forma desse elogio e desse voto de confiança, sugestivos também da disparidade existente na experiência política entre os diversos militantes – algo que, se não é privilégio do universo considerado aqui, parece nele manifestar-se de modo especialmente significativo.

Fica evidente, no caso dos representantes de povos de terreiro aqui mencionados,

²¹ A pesquisa realizada pelo IPEA a respeito do Perfil dos Conselheiros apresenta um dado que parece corroborar tais colocações, ao afirmar que “foi possível perceber que os conselheiros nacionais, em geral, possuem um perfil pouco diverso, dado que a maioria dos conselheiros possui renda e escolaridade acima da média da população brasileira. Algumas exceções foram encontradas na Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e na Comissão Nacional de Política Indigenista” (Conselhos Nacionais, 2013, p. 54).

que estamos diante de pessoas cuja formação enquanto militantes deu-se em outros espaços, o acúmulo desse “capital militante” sendo “transferido” para espaços como o CNPTC posteriormente. Nesse evento específico, também entre eles havia jovens militantes que, inexperientes, faziam de sua presença ali uma etapa relevante de sua “formação”, suas balbuciantes falas em certos momentos constituindo-se em verdadeiros ritos de passagem, objetos de atenção e avaliação de seus companheiros mais experimentados. Mas o que diferenciava esses povos de terreiro de outras comunidades tradicionais era justamente essa presença de múltiplas gerações, os mais jovens sendo “assistidos” (no duplo sentido do termo) pelos mais velhos e cabendo a estes últimos a tomada mais efetiva das posições. Parece-nos, por outro lado, que esse protagonismo dos povos de terreiro decorre também do “vazio” aberto pela ausência de representantes indígenas no encontro.

Voltemos, por outro lado, a tratar do CONDRAF e do CONSEA, espaços onde os movimentos de povos e comunidades tradicionais, ao contrário do que se passa no CNPTC, interagem com outros movimentos, “não tradicionais”. Esses espaços parecem também oferecer uma possibilidade singular para a *visibilização* dos primeiros diante dos segundos. Tais espaços apareceriam assim – sobretudo do ponto de vista dos movimentos de povos e comunidades tradicionais – como espaços onde suas diferenças e especificidades devem ser devem marcadas e destacadas, sobretudo diante de movimentos mais consolidados.

Isso, porém, não é tudo. Caberia assim assinalar também certas situações em que, durante a Conferência da CONDRAF, estavam explícitas certas tensões que tendiam a separar os movimentos de povos e comunidades tradicionais de outros movimentos, sobretudo camponeses. Isso ocorreu, por exemplo, já no início dos trabalhos da Comissão Temática 5 (“Recursos Naturais e Terra”), persistindo tal tensão ao longo desse dia e do seguinte. As constantes menções feitas pelos seus participantes ao fato de que ali “estavam todos juntos” e de que o inimigo estava em outro lugar – no agronegócio, sobretudo – nos alertaram para a existência de alguns conflitos permeando as relações entre os diversos movimentos presentes. A disposição espacial dos participantes na sala, bem como a observação de suas conversas e confabulações, permitiu-nos perceber que de fato havia uma tendência a uma formação de dois grupos distintos. Grosso modo, e explicitando o que seriam os núcleos mais consistentes desses grupos, poderíamos dizer que, de um lado, concentravam-se os representantes de povos indígenas e quilombolas; e de outro, os agricultores ligados à Fetraf ou aos outros movimentos e sindicatos de trabalhadores rurais, sobretudo no sul do país (havendo também, é claro, aqueles que, circunstancialmente, trafegavam de um lado a outro, com maior ou menor intensidade). Já antes dessa reunião da terça-feira à tarde, prestando atenção em conversas alheias, havíamos ouvido referências aos conflitos agrários entre agricultores e indígenas no sul do país – sobretudo no norte do Rio Grande do Sul, mas também em Santa Catarina e no Paraná: segundo representantes da Fetraf-Sul, mais de 10 mil famílias gaúchas estão ameaçadas de perder suas terras em função de reivindicações indígenas. A importância desse assunto durante a conferência parece justificar-se também pelo fato de que, naquela mesma segunda-feira (dia 14 de outubro), houve uma audiência entre esse movimento e o Ministério da Justiça. Na semana anterior, representantes da Fetraf haviam sido recebidos pela presidenta e pelo Ministro Pepe Vargas, em função dessas disputas fundiárias. Não temos como dimensionar a importância dessas audiências na constituição desse clima de tensão e cisão que destacamos aqui – que nos parece, de

qualquer forma, não ser algo meramente “conjuntural”.

No âmbito das discussões da Comissão Temática, essa tensão pôde ser percebida por algumas circunstâncias particulares. Em primeiro lugar, na discussão sobre qual seria a décima proposta prioritária a ser levada para a discussão dos Eixos Temáticos, duas propostas estavam em votação, e somente uma delas poderia ser incluída: uma que defendia o arquivamento das portarias que ameaçam o acesso aos territórios e recursos dos povos e comunidades tradicionais (defendida pelos indígenas e quilombolas) e outra que requeria a agilização da criação de Reservas Extrativistas (essa última sendo defendida pela Fetraf e pelos caiçaras). No momento da votação, aconteceu algo que – do ponto de vista dos participantes – foi inusitado e motivo de tensão: um conflituoso empate, com 40 votos para cada lado.

Em segundo lugar, via essa troca de acusações calorosa e agressiva entre delegados de Roraima, o sindicalista local (literalmente e em todos os sentidos “do lado” dos representantes da Fetraf) argumenta que os índios em Roraima passam “fome”. Isso desperta uma reação furiosa da representante indígena, e muita polêmica. Ao que nos parece, o que está em jogo é a alegada “incapacidade produtiva” dos indígenas, conforme as acusações dos arrozeiros. Nessa mesma direção, destaco as piadas e comentários informais, por parte de quilombolas e indígenas, de que os agricultores gaúchos diferenciam-se de seus “primos” do agronegócio apenas na escala, e pelo fato de que os primeiros não foram capazes de alcançar o que os segundos já obtiveram; ambos seriam caracterizados por igual “produtivismo”.

Por outro lado, há de se considerar que essas tensões (à primeira vista podendo ser pensadas como “identitárias” ou mais ou menos “estruturais”), no contexto do CONDRAF, devem ser pensadas também à luz de antagonismos mais próprios ou estritamente políticos (relativos, por exemplo, à inserção de tais movimentos sociais num conjunto mais amplo de relações, onde os partidos políticos “da esquerda” e suas relações com os movimentos sociais e o governo federal devem ser levados em consideração).

Referências Bibliográficas

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar (Orgs.). *História do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV/Pallas, 2007.

ALMEIDA, Alfredo W. Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DYWER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos – identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. A Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais”. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, A. W. B.; CARVALHO, G. (Orgs.). *O Plano IIRSA visão da sociedade Pan-Amazônica*. Belém: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Observatório COMOVA/UFPA, 2009.

ARRUTI, José Maurício. *Mocambo*. Etnografia e história do processo de formação quilombola. Bauru: Edusc/Anpocs, 2006.

CARTA Política do I Encontro Nacional de Mulheres Quilombolas. O protagonismo das mulheres quilombolas: avanços e desafios. Brasília: [s.n.], maio de 2014. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2014/06/carta-politica-do-i-encontro-nacional-de-mulheres-quilombolas/>>. Acesso em: 17 de setembro de 2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com Aspas*. São Paulo: Cosac Naif, 2009.

DOCUMENTO-BASE da Articulação Nacional dos Quilombos. Planaltina (DF): [s.n.], maio de 2014. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2014/06/documento-base-da-articulacao-nacional-de-quilombos/>>. Acesso em: 16/09/2014.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. *A dimensão política da cultura negro no campo: uma luta, muitas lutas*. 1990. 284 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

HASENBALG, Carlos. A pesquisa das desigualdades raciais no Brasil. In: SILVA, N. V.; HASENBALG, Carlos. *Relações raciais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1992.

I ENCONTRO Nacional de Comunidades Tradicionais. [S.l.: s.n.], 2005. Relatório. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/PDF%20-%20I%20Encontro%20Nacional%20de%20Comunidades%20Tradicionais.pdf>>. Acesso em: junho de 2013.


IPEA. *Conselhos Nacionais*. Perfil e Atuação dos Conselheiros. Brasília: IPEA, 2013. Relatório de pesquisa.

LITTLE, Paul. *Mapeamento conceitual e bibliográfico das comunidades tradicionais no Brasil*. Brasília: UNB, 2006.

MELLO, Marcelo Moura. *Reminiscências dos quilombos*. Territórios da memória em uma comunidade negra rural. São Paulo: Fapesp/Terceiro Nome, 2012.

SCHWEICKARDT, Kátia Helena Serafina Cruz. *As Diferentes Faces do Estado na Amazônia: Etnografia dos Processos de Criação e Implantação da RESEX Médio Juruá e da RDS Uacari no Médio Rio Juruá*. 2010. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.



A grayscale photograph of an indigenous person wearing a large feathered headdress. The person is looking towards the camera. In the background, a raised fist is visible, symbolizing protest or solidarity. The overall scene suggests a social or political movement.

MOVIMENTOS INDÍGENAS: LUTA POR DIREITOS AMEAÇADOS

Iara Ferraz e Indira Nahomi Viana Caballero

O governo não é preparado para conversar com o movimento indígena. Por isso é muita coisa indo pra trás. O Brasil tá muito mais preparado para destruir um direito conquistado. (Domingos Barreto, Coordenador Regional da FUNAI. Rio Negro, 2014)

O cenário hoje é de total retrocesso dos direitos dos povos indígenas, em todos os sentidos! (Francisca Navantino, CNPI, 2014)

1. Introdução

Para tratar dos movimentos indígenas atualmente no Brasil é preciso estar ciente da complexidade de que essa temática se reveste, dada a sua enorme diversidade, em termos espaciais, culturais e étnicos. Ao mesmo tempo, a agenda colocada pela sociedade nacional nos últimos anos para “os índios” no Brasil vem funcionando como mecanismo de pressão para a produção de representações de uma “indianidade genérica” diante dessa diversidade existente no país e das ameaças presentes.

No entanto, a visibilidade conferida pela grande mídia em geral não tem fortalecido essa representação genérica dos “índios” em que as reivindicações concretas se sobressaem. Os direitos territoriais permanecem em primeiro plano, face às ameaças representadas, sobretudo por iniciativas do poder legislativo (propostas de emendas constitucionais, de leis complementares, etc.) que, por pressão do lobby das empresas de mineração e outros grupos privados visam modificar o processo de demarcação das terras indígenas, cujo prazo constitucional expirou há 25 anos¹. Mas as ameaças não param por aí. A revisão do Código de Mineração, a opção preferencial pelo agronegócio (cana, soja, eucalipto) e pelos projetos de construção de dezenas de usinas hidrelétricas na Amazônia já se traduzem em políticas claramente contrárias aos direitos indígenas, enquanto a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho), ratificada legalmente pelo Brasil em 2004, que garante a consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas acerca dos grandes empreendimentos que os afetam, segue sendo letra morta no cenário político atual.

Esse é o contexto em que a pesquisa foi realizada. Para fins analíticos, foram privilegiadas as relações com a esfera pública do ponto de vista de integrantes dos movimentos indígenas por meio de entrevistas a lideranças consideradas expressivas, com participação em espaços institucionais, como a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Foram consultadas as atas e sínteses de todas as reuniões da CNPI havidas desde 2007 (CNPI, s/d). Espaços não institucionais, como os Aty Guasu, as grandes assembleias intercomunitárias dos Guarani e Kaiowa, assim como a atuação recente do Movimento Munduruku Ipereg Ayu, foram tratados mais detalhadamente, uma vez que se constituem em foros privilegiados de decisão e cujo reconhecimento pela esfera pública é considerado fundamental pelos movimentos indígenas para avançar na resolução de questões conflituosas.

Dois casos foram focalizados nesta pesquisa com viagens a campo: os movimentos dos

¹ As antropólogas Capiberibe e Bonilla (2014) elaboraram uma tabela onde constam 29 projetos de lei, decretos e outros instrumentos legais que ameaçam os direitos dos povos indígenas. Na tabela, constam os personagens políticos e os partidos políticos protagonistas nos embates anti-indígenas e também os estados onde as terras indígenas geram mais conflitos.

povos do rio Negro, no noroeste amazônico, onde lideranças expressivas foram entrevistadas e a situação atual entre os Munduruku, no oeste paraense. Foram ainda entrevistados assessores dos movimentos indígenas e representantes do Ministério Público Federal, no Pará e da 6ª Câmara (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais), instância que vem atuando na tutela coletiva dos direitos, acompanhando os movimentos indígenas em suas relações com a esfera pública, desde um período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Uma dificuldade encontrada para o andamento da pesquisa foi a demora em obtermos autorização para participar, na qualidade de pesquisadoras ouvintes, das reuniões ordinárias da Comissão Nacional de Política Indigenista, ligada ao Ministério da Justiça, onde pretendíamos entrevistar lideranças integrantes da chamada bancada indígena. No entanto, após obter a autorização formal, verificamos que o tempo disponível nessas ocasiões era insuficiente para gravar as entrevistas. Decidimos então ir ao encontro de algumas lideranças, com a realização de viagens a campo, quando optamos por tratar de casos considerados significativos no cenário atual e com pouca visibilidade.

Outra dificuldade consistiu na proibição explícita por parte dos *Munduruku* (PA) de gravarmos as entrevistas realizadas em Itaituba e Jacareacanga (PA). Face ao projeto de construção de hidrelétricas em seu território e à presença de inúmeros pesquisadores indesejados pelos Munduruku naquela região, prevaleceu a desconfiança tanto em relação à pesquisadora que foi a campo quanto aos objetivos desta pesquisa. Mas a principal dificuldade surgida foi o fato de as questões relacionadas aos movimentos indígenas nas regiões nordeste e sul não terem sido abordadas como mereciam, já que as mesmas são regiões de conflitos acirrados e movimentos expressivos – o pouco tempo disponível e a equipe reduzida foram fatores que dificultaram deslocamentos para essas regiões. O recorte aqui apresentado consiste, portanto, numa amostra do universo das complexas relações dos movimentos indígenas com o Estado, em que, segundo todas as lideranças e assessores entrevistados, graves retrocessos vêm se verificando, retrocessos esses vinculados a direitos histórica e legalmente consagrados.

2. Breve histórico

Na segunda metade da década de 70, o início do processo de redemocratização no Brasil marcou também o início de uma mobilização entre grupos militantes da sociedade civil brasileira em defesa dos direitos indígenas. As organizações indigenistas laicas (no Acre, em São Paulo e no Rio de Janeiro), as associações de apoio (na Bahia e no Rio Grande do Sul) e religiosas, como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), vinculado à CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), visavam conferir visibilidade a uma realidade que a ditadura havia encoberto, apesar dos fatos revelados por duas Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados, em 1967 e 1977, acerca da dramática situação dos povos indígenas no Brasil sob o regime da tutela do Estado.

Como desdobramento, nesse período começaram a surgir as primeiras organizações indígenas. Em 1978, foi formada a União das Nações Indígenas (UNI), por iniciativa dos Terena (MS), tentativa pioneira de representação dos povos indígenas no Brasil a nível

nacional. Em seguida, foi formada a UNI-Acre, que reunia os povos do estado do Acre e do sul do Amazonas. É importante salientar que o estado do Acre vivia um processo peculiar de ocupação dos antigos seringais pelos seringueiros, movimento que se estendeu à redefinição das exíguas terras indígenas no Acre.

A mobilização em torno da Assembleia Constituinte e da redefinição dos direitos indígenas revigorou setores da sociedade civil em apoio à formação dessas organizações, que ganharam impulso com a promulgação da nova Constituição, em outubro de 1988, que conferiu um novo tratamento aos povos indígenas. Ao abandonar a figura da tutela, o Estado reconheceu a identidade cultural própria e diferenciada (organização social, costumes, línguas, crenças e tradições), assegurando o direito de permanecerem como indígenas, ao mesmo tempo em que explicitou como direito originário (que antecede a criação do Estado) o usufruto exclusivo das terras que ocupam tradicionalmente. Segundo a Constituição, cabe ao Estado zelar pelo reconhecimento desses direitos por parte da sociedade. O papel do Estado passou, então, da tutela de pessoas para a tutela de direitos, tendo a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) sido realocada no Ministério da Justiça.

Antes mesmo da promulgação da Constituição, em 30 de abril de 1987, foi fundada a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), uma associação civil sem fins lucrativos, sem vinculação partidária ou religiosa, com a missão de defender os direitos dos povos indígenas que habitam a bacia do rio Negro, localizada no noroeste amazônico (AM). Composta por 89 associações indígenas de base que representam cerca de 750 aldeias, sua área de abrangência corresponde a 108 milhões de km², onde vivem mais de 35 mil indígenas, pertencentes a 23 grupos étnicos (FOIRN, Informações sobre área de abrangência da FOIRN, s/d).

A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), sediada em Manaus (AM), foi fundada no dia 19 de abril de 1989, por iniciativa de lideranças de organizações indígenas existentes à época, nos moldes da Coordinadora de las Organizaciones Indigenas de la Cuenca Amazonica (COICA), entidade com sede no Equador. A COIAB surgiu como resultado do processo de luta política dos povos indígenas pelo reconhecimento e exercício de seus direitos, num cenário de transformações sociais e políticas ocorridas no Brasil pós-Constituinte (COIAB, s/d).

Na década de 1980, face às mudanças ocorridas, tornou-se necessária a revisão da Lei 6001, o Estatuto do Índio, datado de 1973, ainda no auge da ditadura. Neste sentido, foram apresentados na Câmara Federal três projetos de lei: um de autoria do poder executivo e outros dois de autoria de organizações não governamentais. A partir de 1992, criou-se na Câmara uma comissão especial para examinar o assunto. Em junho de 1994, essa comissão aprovou um substitutivo que disciplinava o Estatuto das Sociedades Indígenas. Entretanto, antes de seguir para o Senado, em dezembro do mesmo ano, após as eleições presidenciais, parlamentares ingressaram com um recurso para que o projeto fosse submetido ao plenário da Câmara. No decorrer do primeiro governo Lula, uma revisão do Novo Estatuto dos Povos Indígenas tornou-se Projeto de Lei, que permanece, todavia, paralisado no Congresso até o presente.

Assim, com a Constituição de 1988, a possibilidade de se representar a si mesmos surgiu como uma grande conquista dos povos indígenas no Brasil. A partir dali, ganhou fôlego a formação de associações e organizações indígenas, mantidas principalmente por meio de recursos de agências de cooperação vinculadas aos direitos humanos e ao

ecumenismo, as mesmas agências que financiavam, num momento anterior, as assessorias a essas organizações e que fomentaram, exatamente, a sua formação.

Embora as reivindicações da maioria das organizações indígenas estejam voltadas, sobretudo, para os direitos territoriais – demarcação, proteção, desintração –, a partir da década de 1990 o seu foco de atuação passou a se deslocar para a gestão de projetos nas áreas de educação, saúde, comercialização e gestão territorial, suprindo as lacunas deixadas pelo Estado. Embora o seu dever constitucional continuasse voltado para a proteção territorial e assistência básica aos povos indígenas, a atuação do Estado sofreu reveses quando, através de decretos presidenciais, foram retiradas do órgão indigenista oficial (FUNAI) essas atribuições, pulverizando-as para outras autarquias ou instâncias de governo.

Em 1994, por incentivo de setores ligados à Igreja católica, formou-se em Brasília o Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB), que deu origem, em 2005, à Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), agregando diversas organizações indígenas que, por sua vez, já englobam outras, locais e regionais: a COIAB, as Articulações do Nordeste, Sul, Sudeste e Pantanal e os Aty Guasu, as grandes assembleias dos Guarani e Kaiowa, surgidas no final da década de 70, mas só reconhecidas como interlocutoras pelo Estado a partir de 2005 (ver adiante).

O objetivo da APIB, com sede em Brasília, é ser uma instância de aglutinação e referência nacional dos movimentos e associações indígenas no Brasil, com o propósito de fortalecer a sua união, promover a articulação, unificar as lutas e mobilizar contra ameaças e agressões aos direitos indígenas. Reúne as “Articulações”, formadas em meados da década de 2000, que apresentam um caráter regional, voltadas para a luta pela identificação, demarcação, homologação e desintração das terras indígenas, pela garantia de uma educação escolar diferenciada que respeite costumes, crenças, tradições e modos próprios de aprendizagens, por um atendimento à saúde que respeite as diversidades, além de assistência técnica e extensão rural para as comunidades indígenas, com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento de sistemas agroecológicos adequados.

Assim, a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (APOINME) reúne 64 povos e organizações indígenas dos estados da região nordeste e dois estados do sudeste (APOINME, s/d). A Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (ARPINSUL), formada em 2006, tem como objetivo desenvolver meios para articular o movimento indígena no sul do país e buscar unir os povos Kaingang, Xokleng, Xetá e descendentes de Charrua, com o intuito de acumular forças políticas para se contrapor à avalanche de ameaças e agressões dos setores anti-indígenas que ora se verifica (Arpin Sul, s/d).

Embora a APIB tenha sido constituída com o objetivo de unificar os movimentos indígenas no Brasil, o que se verifica na prática, contudo, é a existência e atuação de muitas outras organizações que não estão alinhadas a ela. A estimativa é de que haja no Brasil cerca de 500 organizações indígenas (ISA, Povos Indígenas no Brasil, s/d).

Há uma crescente capilaridade na formação de associações com visão pragmática e propósitos em curto prazo, dada a falência da assistência governamental, conforme garante a Constituição. Esse processo decorre das demandas por recursos e “projetos” com autonomia de gestão nas áreas de educação, saúde, gestão territorial, fortalecimento cultural, documentação linguística e outras. Há casos em que cada aldeia formou a sua própria associação, com uma estrutura organizacional verticalizada, atendendo aos requisitos

jurídico-legais dominantes (diretoria, secretaria, tesoureiro, conselho fiscal, com mandatos e assembleias). Muitas associações de mulheres indígenas também vêm sendo constituídas, para expressar as questões de gênero. São inúmeras as associações de professores indígenas que têm desempenhado um papel importante como mediadores entre as reivindicações e concessões do Estado.

Também são múltiplos e diversificados os agentes sociais que atuam junto às associações e aos movimentos indígenas no Brasil. Todas as entidades que se formaram em meados da década de 70 para apoiar e assessorar diretamente muitos povos indígenas no Brasil também se fortaleceram e se especializaram (em questões ambientais, educacionais e outras) e prosseguem prestando assessoria direta aos movimentos e associações indígenas, enquanto parceiros institucionais.

3. Espaços institucionais de participação

3.1 Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)

Criada em 2006 com o objetivo de se tornar um Conselho deliberativo, a CNPI é um órgão de governo com representação indígena paritária. Constituída no âmbito do Ministério da Justiça, é presidida pela titular chefe da FUNAI. Até o presente, foram realizadas 25 reuniões ordinárias e 9 extraordinárias, observando-se a partir de 2011 um esvaziamento político, dado o seu caráter consultivo. Apesar da forte presença indígena, os órgãos de governo estão sub-representados em decorrência do fato de seus integrantes pertencerem ao terceiro ou quarto escalões administrativos, sem poder decisório. Deste modo, acaba sendo uma instância de controle social esvaziada, como chamam a atenção tanto a sua bancada indígena como a titular da 6ª. Câmara do Ministério Público Federal (MPF) em entrevista concedida a esta pesquisa.

Entre os temas recorrentes em todas as reuniões, tratados nas subcomissões da CNPI, além dos voltados para a paralisação dos processos de reconhecimento dos direitos territoriais², estão as mudanças propostas na área de saúde indígena, visando à sua privatização, dada a inoperância da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) (transição da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para a SESAI no início de 2011), no âmbito do Ministério da Saúde, resultante de grande pressão dos movimentos indígenas. A paralisação da tramitação no Congresso do Projeto de Lei que institui o Novo Estatuto dos Povos Indígenas foi outro tema tratado à exaustão no decorrer das reuniões da CNPI, ao lado das discussões das propostas parlamentares para cancelar direitos constitucionalmente assegurados aos povos indígenas.

A promulgação da Portaria 303 da Advocacia Geral da União (16.07.2012), que relativiza o usufruto exclusivo (segundo o art. 231 da Constituição Federal) dos recursos

² Segundo tabela de demarcações de Terras Indígenas (TI) nos últimos seis governos (ISA, Demarcações nos últimos seis governos, s/d), o menor número de terras homologadas (e menor área) foi no governo atual: 1) José Sarney (1985-1990): 67 TI – área total 14.370.486 ha; 2) Fernando Collor (1990 a 1992): 112 TI – área total 26.405.219 ha; 3) Itamar Franco (1992-1994): 16 TI – área total 5.432.437 ha; 4) Fernando Henrique Cardoso (1995-1998): 114 TI - área total 31.526.966 ha, (1999-2002): 31 TI – área total 9.699.936 ha; 5) Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006): 66 TI – área total 11.059.713 ha, (2007-2010): 21 TI – área total 7.726.053 ha; 6) Dilma Rousseff (2011-2014): 11 TI – área total 2.025.406 ha.

naturais do solo, dos rios e lagos, bem como minerais em terras indígenas em benefício de obras de interesse público da União, além de remeter a entes federados a demarcação de terras indígenas, impedindo a sua ampliação evidenciou o retrocesso da política indigenista e dos direitos dos povos indígenas, segundo declarou Sandro Tuxá, um dos integrantes da CNPI. Uma carta foi elaborada por seus membros requerendo ao Governo a revogação da referida Portaria, uma vez que contraria a Convenção 169 da OIT e solicita ao parlamento o arquivamento da PEC 215 (que transfere para ao poder legislativo o controle sobre o processo de demarcação das terras indígenas). Em meados de 2012, acentuaram-se a crise e o esvaziamento da CNPI, com a retirada de muitos integrantes da chamada “bancada indígena”, tendo sido suspensas as reuniões das subcomissões (18ª reunião, agosto).

A educação escolar indígena é outro tema importante tratado em subcomissão temática da CNPI. Historicamente, a educação indígena foi monopólio missionário concedido pelo Estado³; a partir dos anos 1980/1990 foi secularizada, em parte, passando ao controle do Estado, por meio da municipalização e da estadualização. Embora a educação oficial seja definida, a partir dos anos 1990, como “bilíngue, intercultural, diferenciada e específica” e haja no MEC um setor de Educação Indígena na Secretaria de Diversidade e Inclusão (SECADI), na prática continua sendo um “sistema de escola homogeneizante oferecido pelo Estado” (Benites, 2012).

Ainda que tenham sido criados os chamados “territórios etnoeducacionais” no âmbito do MEC, escolas indígenas e material didático, e que haja formação de professores indígenas, uma das questões centrais nessa área é que o Estado brasileiro ainda não possui uma política linguística para a proteção da grande diversidade étnica e cultural existente⁴.

O processo de reestruturação da FUNAI ocupou muitas sessões da CNPI ao longo de 2012, sendo que os resultados não foram satisfatórios para os movimentos indígenas, diante da ineficácia da atuação da agência indigenista oficial, sobretudo face à paralisação dos processos de regularização fundiária das terras indígenas. Ao final daquele ano, as discussões voltaram-se para os projetos de lei de revisão do Código de Mineração, com proposta do Governo de promover “seminários consulta” entre alguns povos indígenas. A bancada indígena da CNPI negou-se a referendar a proposta e reforçou a necessidade de aprovação do Novo Estatuto dos Povos Indígenas no qual a temática está contemplada.

Em junho de 2013, foi constituída uma “mesa de diálogo” proposta pela presidente da República, da qual participou Nildo Fontes (etnia Tukano), um dos diretores executivos da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN). Desde então, decidiu-se que a “mesa de diálogo” devia ser parte da CNPI e, a partir desse momento, Nildo Fontes e Marivelton Barroso, outro membro da diretoria executiva da FOIRN, passaram a participar da CNPI como convidados. De acordo com Nildo:

³ Segundo tabela de Os missionários ainda exercem influência, como nos internatos salesianos no rio Negro, Xavante e Bororo, por exemplo.

⁴ Sobre o tema da educação escolar indígena, dificuldades e obstáculos, um caso entre os *Guarani Kaiowa* pode ser consultado em Benites (2012), indígena *Ava Kaiowa* cujo tema de dissertação de mestrado em antropologia social é a escola da perspectiva dos *Ava Kaiowa*. O autor, também professor bilíngue por dez anos nas escolas da Terra Indígena de Jaguapiré-Tacuru (MS), ao percorrer a história de seu povo e ao descrever parte de sua trajetória como membro de uma família extensa *kaiowa*, mostra a importância dos “educadores exclusivos” de cada família na tarefa de “educar suas crianças para serem *Ava Kaiowa*” (p. 96). Dessa forma, mostra que “o sistema de escola homogeneizante oferecido pelo Estado” não substitui o “papal de educador de cada família” (p. 97), pois não considera de fato a forma como os *Ava Kaiowa* ensinam e aprendem não considera o modo de ser e de viver dos *Kaiowá* – o que se dá através da convivência com os parentes e não da escola e do “papal escrito”.

Agora, em relação às condições da importância desse espaço [CNPI], nós acreditamos que sim [que seja espaço de diálogo]. Agora, da forma como ela é conduzida, entendeu? Da forma como ela é transformada num espaço, muitas vezes pelo governo, como um espaço de consulta e ele diz que lá, através dessa CNPI que ele afirma que ele tá cumprindo a Convenção 169, né? Então, mas não é. [...] Então, no nosso entendimento, é sim, espaço de diálogo, sim. Só que ela tinha que avançar mais nas suas deliberações, nas suas propostas... elas nunca são acatadas. Por isso que nas duas últimas reuniões não se avançou muito essas duas questões. Os membros da CNPI, os conselheiros, vão muito mais lá não pra definir agenda, mas muito mais pra chegar e fazer pressão no governo mesmo, não pra discutir proposta de trabalho, condução de encaminhamentos do que pode ser melhorado, vai mais na... de dizer que é isso que a gente não quer (entrevista com Nildo Fontes. Maio de 2014).

Durante entrevista realizada em São Gabriel da Cachoeira, Nildo Fontes relatou que o objetivo dos indígenas é a revogação da Portaria 303 da AGU e da PEC 215, caso contrário não há “negociação com o Governo”. De acordo com o diretor executivo da FOIRN, a CNPI é um espaço que “não cumpre os seus objetivos”, em que o debate possui uma dinâmica que tende mais à “pressão” do que ao diálogo: “Está muito clara essa questão do governo anti-indígena”. Por isso, considera que as Mobilizações Nacionais Indígenas de 2013 (abril e outubro) foram muito importantes, embora o problema seja quando param de se manifestar: “volta tudo, o Governo não deixa de atacar” .

De acordo com Marcos Tupã (etnia Guarani Mbya), uma das lideranças indígenas que participa desde o início da CNPI, é importante que essa Comissão torne-se efetivamente um Conselho e tenha “poder deliberativo” para poder interferir em questões relativas à saúde e educação indígenas, entre outras. Entretanto, reconhece que há “impasses” e “desafios” que se colocam para os movimentos indígenas atualmente, como a “pressão do poder legislativo”:

[...] que são os deputados e senadores, que não há interesse porque há interesse sobre terras indígenas pra exploração de recursos naturais, de minérios e outras coisas mais e o próprio empreendimento do governo também que é de estradas, de rodovias, linhas de transmissão elétrica, enfim, outras coisas mais que podem ser uma sobreposição sobre as terras indígenas. [...] Então tem uns impasses que estamos ainda conversando, vamos, agora está se concluindo os quatro anos que não se avançou muita coisa, né... [...] E cada vez mais a dificuldade hoje, um grande desafio pra agora, 2014 em diante é a questão da PEC [215], como é que nos vamos nos organizar e fazer o movimento de articulação com outros movimentos, inclusive com outras sociedades, com toda a sociedade envolvente, não só indígena, mas a sociedade civil... (entrevista com Marcos Tupã, março de 2014)

⁵ No ano de 2013, duas mobilizações nacionais reuniram grande número de indígenas em Brasília para protestar contra as ameaças que rondam seus direitos, principalmente o direito à terra, posto em risco desde que o modelo agroextrativista exportador consolidou-se como o modelo econômico no país. De 15 a 19 de abril, o “Abril Indígena” concentrou mais de 700 representantes de 121 povos na capital do país (APIB, 2013), e dezenas de indígenas invadiram e ocuparam parte do Congresso Nacional para protestar contra a PEC 215 e a Portaria 303, ato que repercutiu dentro e fora do país (ver mais em Índio brasileiros ocupam, 2013). De 30 de setembro a 04 de outubro, outra mobilização: centenas de indígenas, de mais de 70 etnias diferentes, permaneceram cinco dias acampados Esplanada dos Ministérios em Brasília e diversas manifestações aconteceram nas principais cidades do país como forma de apoio, o que atraiu a atenção de diversos órgãos da imprensa internacional como Washington Post, Le Monde e The Guardian, além de alcançar divulgação na grande imprensa (ver Santilli, 2013). Tivemos a oportunidade de acompanhar de perto as atividades da Mobilização em Brasília, e cabe ressaltar a dificuldade de interlocução com o governo que os indígenas enfrentaram ao encontrarem o Congresso esvaziado – mesmo tendo havido solicitações formais de audiências com parlamentares com semanas de antecedência.

3.1.1. CONSEA

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi criado em 1993, desativado em 1995 e recriado em 2003. Esse Conselho, de caráter consultivo, assessoria a Presidência da República na formulação de políticas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, realizando aproximadamente seis reuniões plenárias por ano para discussão e deliberação⁶. Para os povos indígenas, trata-se de um espaço que pode funcionar de forma complementar à CNPI, onde pouco a pouco estão conseguindo ampliar sua participação. Assim afirma a segunda mulher indígena a ser conselheira titular do CONSEA pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e pela União de Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIAB), Letícia Yawanawá, que participa do CONSEA desde 2010.

Apartir de entrevistas realizadas com quatro conselheiros indígenas na 4ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional + 2, de 18 a 20 de março de 2014 em Brasília-DF, e da própria participação no evento, destacamos alguns pontos levantados pelas lideranças nessa ocasião. O primeiro diz respeito ao acesso às políticas públicas, ou seja, não apenas criar e implementar, mas fazer com que as populações consigam acessar tais políticas de fato. Muitos indígenas ficam enredados em emaranhados burocráticos sem conseguir, muitas vezes, descobrir os caminhos necessários a serem percorridos, destacando a importância de cartilhas, manuais e todo tipo de material em que constem tais informações.

O segundo ponto consiste no fato de que as discussões contemplavam diversos aspectos relacionados à qualidade de alimentos que os indígenas estão consumindo e cultivando – desde a qualidade das cestas básicas, sementes e mudas de plantas distribuídas às aldeias indígenas (pela FUNAI e EMBRAPA/ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). Foi ressaltada a necessidade da preservação da dieta tradicional e de “sementes crioulas” dos diferentes povos, visando a uma formulação de políticas para sua alimentação e nutrição que respeite seus hábitos e costumes. Tais políticas precisam, ainda, restringir a circulação de alimentos excessivamente processados e industrializados, de baixa qualidade nutricional, ou outros inteiramente fora dos seus padrões de consumo tradicionais. Diferentemente do que acontece em muitas aldeias indígenas pelo país, onde a merenda escolar oferecida aos alunos, por exemplo, distancia-se em muito dos padrões alimentares aos quais eles estão acostumados. Da mesma maneira, a alimentação oferecida aos usuários da Casa de Apoio à Saúde do Índio (CASAI) de São Gabriel da Cachoeira consiste em uma dieta muito diferente da que eles estão acostumados em suas aldeias, como tivemos oportunidade de constatar em conversa com o Coordenador da instituição (ver adiante).

Durante o evento, a questão ambiental e das terras indígenas também recebeu destaque como pano de fundo para diversas discussões, consistindo no tema de maior interesse dos movimentos indígenas atualmente, pois não há como tratar de soberania alimentar sem demarcação de terras, o que está diretamente associado à produção agroalimentar e a questões de abastecimento.

⁶ Muitas informações sobre o CONSEA podem ser encontradas no site <<http://www3.planalto.gov.br/consea>> e em publicações, impressas e digitalizadas, sobre o trabalho que o Conselho vem realizando nos últimos anos, como o relatório final com declarações e proposições da IV Conferência Nacional, em 2011, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015, incluindo o Balanço das Ações do Plano e a Análise dos Indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional (2014).

Pelo fato de tratar de temas alimentares e nutricionais, muitos debates durante o evento destacavam aspectos relacionados a questões de gênero. A maioria dos conselheiros do CONSEA é, na verdade, de mulheres, o que foi muito expressivo durante o evento: dois terços do número total de participantes eram mulheres (227 mulheres e 130 homens). Ambas as conselheiras entrevistadas notam maior participação feminina nos movimentos indígenas nos últimos anos, e um considerável número de lideranças mulheres. Segundo Letícia, as mulheres encaram o papel de liderança “com muito zelo”, “nesse momento é que elas vão fazer melhor que os homens”. Referindo-se às associações, Letícia afirma: “nós [mulheres] nos empenhamos muito na questão da prestação de contas, nos empenhamos muito em participar, porque essa é uma cultura ou realidade que não é nossa, mas nós temos que aprender”.

A outra conselheira, Naná Xocó, da comunidade Xocó de Porto da Folha (SE), também destaca o potencial mobilizador das mulheres nos últimos anos quando relata parte de sua trajetória, tendo sido uma das fundadoras da Associação Indígena das Mulheres Xocó. Cabe ressaltar a abertura do CONSEA para questões de gênero e mencionar o Seminário Nacional de Mulheres Indígenas, 12 e 13 novembro de 2013 em Brasília, onde se reuniram cerca de 50 mulheres indígenas de diferentes etnias.⁷

Este ponto é crucial, pois sinaliza a necessidade de focalizar mais a perspectiva das mulheres indígenas, para que assim seja possível detectar quais são suas demandas e no que diferem daquelas apresentadas pelas lideranças masculinas. A saúde é um exemplo das dificuldades encontradas pelas mulheres indígenas no Acre, sobretudo os problemas relacionados ao parto e que levaram a óbito algumas mulheres recentemente. Para Letícia Yawanawá, essa é uma das razões para que as mulheres se unam e partam para a “luta” para buscar soluções para seus problemas⁸, enquanto os homens muitas vezes têm “vergonha” de falar sobre tais assuntos.

Outro ponto destacado pelos indígenas (e quilombolas, comunidades de terreiro e povos de matriz africana) é a necessidade de que gestores e servidores implicados diretamente com os temas discutidos participem dos momentos de reunião e diálogos em eventos como esse. Somente dessa forma é possível esclarecer dúvidas e fazer proposições viáveis, dialogando com os servidores competentes de diferentes órgãos do governo federal (como o MDS - Ministério do Desenvolvimento Social, FUNAI e SESAI), caso contrário os resultados acabam sendo pouco ou nada produtivos. Os conselheiros indígenas apontaram problemas na execução das propostas e encaminhamentos surgidos nos processos de diálogo proposto pelo governo. A maioria reconhece que as agendas foram estabelecidas, porém “falta o governo fazer”, ou de acordo com Letícia Yawanawá, “embora tenha sido muito importante colocar o nosso pensamento no papel, agora falta fazer com que o que está no papel venha acontecer nas nossas comunidades”.

O CONSEA pode ser um espaço complementar à CNPI, como afirmou um dos conselheiros entrevistados, havendo inclusive deslocamentos de pautas de um espaço para o outro com o objetivo de fortalecê-las. Entretanto, não necessariamente são obtidos os efeitos desejados. Conforme ressaltou uma integrante da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em entrevista para esta pesquisa,

⁷ Ao abordar os informa Ver mais em Seminário de Mulheres, 2013, e Seminário em Brasília, 2013.

⁸ O caso de parteiras indígenas foi um exemplo dado por Letícia Yawanawá. Essas mulheres acabam exercendo um papel fundamental onde não há médicos.

As políticas públicas atualmente voltadas para os povos indígenas são pontuais, não têm continuidade e não se traduzem em políticas integradas de Estado, ou seja, estão longe de ser satisfatórias [...].

O movimento indígena conseguiu alguns espaços importantes, nacionais e regionais, que têm presença indígena, mas nem sempre têm conseguido expressar a sua representatividade. No CONSEA há grande dificuldade para implementar as pautas dos povos indígenas, os recursos financeiros são escassos. Alguns implementam, outros não (também o Conselho Nacional de Saúde). A dificuldade é de que os representantes e as pautas indígenas tenham importância (conselhos nacionais, estaduais e municipais).

Na educação, os recursos específicos para atender às demandas dos povos indígenas é um dos grandes desafios! Que nossos anseios e nossas pautas sejam valorizados nesses outros espaços! São vários colegiados, setores, onde a gente vê que a pauta indígena nem sempre é valorizada. O país é tão carente de muitas coisas que a pauta indígena fica pra segundo, terceiro plano! Com muita dificuldade e insistência dos seus representantes, o importante é sair do papel e ir para a prática! As ações pontuais, como eu falei, depois são esquecidas, se perdem no atendimento das demandas. Os mais importantes são o CONSEA, o Conselho Nacional da Mulher (com representante eleita recentemente), o Conselho da Juventude... todos são muito importantes porque vão mostrar a diversidade, a realidade dos povos indígenas no Brasil. Os Conselhos com presença indígena são fundamentais para que se possa implementar políticas públicas que atendam demandas específicas e diferenciadas de cada povo desse país. Todos são fundamentais, cada um com seu papel determinado conforme seu estatuto. (Francisca Navantino, etnia Paresi, integrante da CNPI, junho 2014).

3.1.2 Ministério Público Federal

Apesar de não se constituir em um espaço institucional de participação, a sua importância como guardião dos direitos coletivos é emblemática em se tratando dos movimentos indígenas no Brasil e sua relação com a esfera pública. É nessa interface que o MPF vem atuando de modo decisivo. Segundo a Subprocuradora-Geral da República e titular da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que trata das Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, Dra. Deborah Duprat, em entrevista concedida a esta pesquisa,

A Procuradoria Geral da República tem uma relação antiga com os povos indígenas, desde 1989, quando houve a primeira ação para a demarcação da Terra Indígena Yanomami, quando ainda eram incipientes as organizações indígenas e as várias organizações indigenistas [...] Houve uma aproximação crescente quando, em 2005, a constituição no MPF do Fórum de Direitos Indígenas foi, podemos assim dizer, o embrião da CNPI, esta Comissão, um órgão de governo paritário, criado através de intensa atuação dos movimentos indígenas e que já deveria ter se tornado Conselho. O seu esvaziamento, apesar da forte presença indígena, deve-se ao fato de os órgãos de governo serem sub-representados: participam representantes do terceiro ou quarto escalões, sem possibilidade de decisão. Trata-se de uma instância de controle social esvaziada. (junho 2014).

O MPF dispõe de um conjunto de procedimentos no âmbito do que é denominado tutela coletiva de direitos indígenas, como a instauração de procedimentos administrativos seguidos de inquéritos e ações civis públicas com vistas a acionar o poder judiciário, seja em face da própria União, dos estados federativos, seja de entes privados. Segundo a procuradora,

Atualmente, as parcerias do MPF são reproduzidas nos estados e, conforme o perfil dos procuradores, podem reproduzir também os vícios da sociedade. Os choques com o governo têm aumentado, sobretudo na questão territorial – o que se verifica é um momento de imobilismo. [...] Ao lado da nova proposta para a privatização da saúde indígena, o cenário é preocupante, com ataques de todos os lados, até mesmo um parlamentar acenando com a revogação da Convenção 169! [...] Na situação atual, os movimentos indígenas atuam aproveitando as brechas. (junho 2014).

Entre os processos que tramitam na Procuradoria Geral, estão o caso da regularização fundiária da TI Tupinambá da Serra do Padeiro (BA), a construção da usina hidrelétrica de São Manuel (Complexo Hidrelétrico Teles Pires)⁹ e o caso dos Cinta-Larga da TI Roosevelt (RO) em que, por decisão judicial, houve proibição do garimpo de diamantes numa faixa de 10 km no entorno da terra indígena, tendo o próprio Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM) recorrido.

De acordo com a Procuradora titular da 6ª Câmara, um dos principais entraves que se verifica atualmente para a demarcação de terras indígenas é um dispositivo presente na minuta da portaria do Ministério da Justiça (MJ), datada de dezembro de 2013, que pretende modificar o processo de identificação das terras indígenas que estabelece um marco temporal arbitrário – 1988 – para a comprovação da posse indígena sobre determinado território. E a Procuradora chama a atenção para o fato de que apesar de a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de outubro de 2013 ter circunscrito as 19 condicionantes (conforme a Portaria AGU 303/2012) apenas para a Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR), parece que as mesmas vêm sendo aplicadas em outras situações, mesmo quando a expulsão dos indígenas em período anterior está fartamente documentada, como é o caso dos Guarani do estado de Mato Grosso do Sul.

É no estado do Pará onde se verifica atualmente uma das atuações mais significativas do MPF na tutela coletiva dos direitos indígenas, com 21 ações propostas por representações dos movimentos indígenas, além de ribeirinhos e populações tradicionais, todos afetados na bacia do médio rio Xingu pela construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, desde 2011, cujo processo de licenciamento ambiental encontra-se repleto de equívocos.

No início de 2014, a Dra. Déborah Duprat, titular da 6ª Câmara do MPF escreveu um pequeno artigo que ficou inédito, mas para o qual tivemos autorização de incluir aqui, dada a sua pertinência no contexto atual da pesquisa.

⁹ Ver adiante – ambos os casos são tratados aqui.

Contra os índios, a insensatez

A Constituição de 1988 incorporou as várias lutas emancipatórias que se vêm travando, basicamente, desde os idos de 1960. A ela se somam constituições de diversos outros países, especialmente da América Latina, que, em momentos muito próximos ao nosso, também vêm em resposta a um modelo, a um só tempo filosófico, normativo e social, que se constrói a partir da ideia central de homogeneidade.

Esse ideal tem o seu paroxismo na Segunda Grande Guerra, onde a diferença deixou de ser meramente colonizada para ser de fato eliminada. O horror pelo que ali se produziu é o responsável por uma nova gramática, em que valor, fala, imagem, experiência e identidade passam a ser o centro da luta política.

E não é fortuito o fato de a valorização ser o primeiro item dessa pauta. Muito já se escreveu sobre ser constitutivo da dominação a incorporação, pelo dominado, da imagem negativa que vê projetada no olhar do dominador.

Por isso, é com assombro e preocupação que devem ser lidas as matérias recentes sobre os índios do Brasil. A começar pelo episódio em Humaitá, pequeno município do Estado do Amazonas, em que cerca de 4.000 pessoas, responsabilizando os *Tenharim* pelo desaparecimento de três moradores da cidade, incendeiam a sede da Funai, além de 3 carros, 3 motos e um barco usados para levar mantimentos às aldeias [janeiro 2014]. Os índios que se encontravam na cidade, inclusive para tratamento de saúde, tiveram que ser resgatados pelo Exército. A Força Nacional e a Polícia Federal foram imediatamente acionadas para impedir invasão da terra indígena. Notícias mais recentes dão conta de que começam a escassear produtos alimentícios.

Por que essa ação de todo desmedida? Por que, aparentemente, ninguém se coloca ao lado dos índios *Tenharim* ou, ao menos, cobra um pouco de sensatez? Por que algumas corporações assumiram imediatamente posição contra os índios, a despeito de não estar em jogo qualquer direito e/ou interesse de seus associados?

Outro acontecimento bastante significativo, ao menos no plano simbólico, foi o leilão ocorrido em Mato Grosso do Sul [dezembro de 2013], entre proprietários rurais, para arrecadar recursos destinados à contratação de empresa de segurança, em face das retomadas de terras indígenas. O fato reforça, na sociedade local, a imagem do índio bandido, invasor, e todos, coletiva ou individualmente, crianças e adultos, são vistos com desconfiança. Com isso, ficam afastados dos espaços públicos e, porque não ouvidos, mais e mais incompreendidos.

Há, por outro lado, no âmbito do Congresso Nacional, inúmeras iniciativas que avançam sobre direitos indígenas, especialmente os territoriais. Do lado do Governo, uma inércia jamais vista.

Fala-se muito em “abusos da Funai” e em uma suposta “ditadura dos antropólogos”. No entanto, desde 1988, inúmeras áreas indígenas foram identificadas ou conformadas aos novos padrões constitucionais. Invariavelmente, sujeitaram-se a ações judiciais. Não se conhece um só caso em que a Justiça tenha afirmado fraude no laudo antropológico ou no procedimento administrativo. De resto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o caso Raposa Serra do Sol, assentou que a área indígena define-se antropológicamente, ou seja, apenas esse campo do conhecimento está habilitado a dizer como o grupo se organiza espacialmente e qual o território necessário para a sua reprodução física e cultural.

É preciso estar atento a atitudes e palavras. A história já nos demonstrou o potencial destrutivo que podem encerrar.

4. Espaço não institucional de participação

Aty Guasu

A grande assembleia intercomunitária dos Kaiowa e Guarani teve origem no início de 1979, segundo o antropólogo Rubem Thomaz de Almeida, assessor dos Guarani-Ñandéva e Kaiowa, com as reuniões dos “cabeçantes”, chefes de trabalho nas roças grandes no âmbito do Projeto Kaiowa-Ñandéva¹⁰. Tônico Benites, integrante dos Ava Kaiowa e antropólogo¹¹, explicita em sua tese de doutorado (2014, p. 49) que “em fins de 1979, no *Aty Guasu* na aldeia Pirajuí, pela primeira vez as lideranças começaram a discutir, planejar e pensar em articulações políticas e táticas eficazes para recuperar e reocupar os seus territórios”.

A partir do início da década de 80, conforme Benites, o *Aty Guasu* “passou a funcionar como um grande fórum aberto às diversas comunidades para progressivamente discutir as estratégias de recuperação de partes dos antigos territórios”. O *Aty Guasu* configura-se como uma “estratégia de luta frente à dominação colonial, tendo passado a atuar para reverter ou contestar a situação dos territórios guarani e kaiowa dominados pelos *karai* (não indígenas), o Estado/nação, o governo e os fazendeiros” (idem, pp. 35-36).

Os *Aty Guasu*, realizados periodicamente nos *tekoha*, são gerenciados pelos próprios líderes espirituais (*ñanderu*, homens e *ñandesy*, mulheres) e líderes políticos (*mburuvicha*), sendo compostos por aprendizes (*yvyra'ija*), crianças, mulheres e homens pertencentes às várias famílias. São também convidados a participar dos encontros agentes do Estado e apoiadores oficiais, como FUNAI, MPF, SESAI e CIMI.

Trata-se também de uma ocasião festiva de encontro e reencontro de integrantes de várias famílias, dela participando também jovens solteiros de ambos os sexos. São momentos em que as grandes famílias Guarani e Kaiowa podem estabelecer ou renovar alianças entre elas através de novos casamentos ocorridos nos *Aty Guasu*. É também um lugar de transmissão de saberes e de valorização da língua indígena. Os conhecimentos e rituais celebrados nessas reuniões resultam no fortalecimento do modo de ser e viver Guarani e Kaiowa – são uma forma de proteção “dos nossos irmãos invisíveis do cosmos” (*ñande ryke'y*) e dos guardiães da terra (*tekoha jarkuera*) contra as violências dos fazendeiros no processo de reocupação dos *tekoha* (Benites, op.cit., p. 27).

Nessas assembleias são socializados nomes, experiências e a localização dos *tekoha* antigos que foram involuntariamente abandonados e que se pretende recuperar. São repassadas para os líderes novos as experiências de vida das lideranças mais velhas e sábias, sobretudo a memória que cada líder idoso tem sobre os acontecimentos históricos e saberes da tradição guarani. Debatem e organizam a reocupação dos *tekoha* e relembram a trajetória de várias lideranças assassinadas pelos fazendeiros nos *tekoha* reocupados, reproduzindo

¹⁰ Este projeto (1976-1996) inseria-se na política de projetos de “desenvolvimento comunitário” coordenados em campo por antropólogos e implementados pela FUNAI na segunda metade da década de 70 (Almeida, 2001). O antropólogo Rubem Almeida, que coordenou esse projeto durante dez anos, também foi entrevistado para esta pesquisa em março de 2014.

¹¹ Tônico Benites é doutor em Antropologia Social pelo PPGAS/Museu Nacional/UFRJ e professor na Universidade Federal da Grande Dourados (MS). Integra atualmente a Comissão de Frente dos *Aty Guasu*, tendo participado das primeiras “mesas de diálogo” com o governo sobre a questão fundiária no estado de Mato Grosso do Sul. Foi entrevistado para a pesquisa em fevereiro de 2014, no Rio de Janeiro.

e socializando os momentos decisivos e as mensagens mais significativas desses líderes assassinados¹². Trata-se, portanto, também de um espaço de ensino e aprendizagem dos líderes indígenas novatos (Benites, pp. 177-181).

Durante os *Aty Guasu*, dá-se também a elaboração de documentos escritos e petições destinados ao governo e à Justiça Federal, formulando as reivindicações, indicando qual a delimitação aproximada das terras antigas, com a solicitação de audiências com autoridades federais em Brasília, em geral dirigidas à presidência da FUNAI, para fazer chegar às autoridades maiores, como o Ministro da Justiça ou presidência da República, o que dificilmente ocorre, segundo Benites.

De acordo com o mesmo autor:

Pode-se observar que houve uma mudança nas relações do governo federal com os líderes dos tekoha, o que se deu exclusivamente em função do empenho das lideranças do Aty Guasu em sua luta pela demarcação dos tekoha. As lideranças organizadas no Aty Guasu fizeram com que o governo federal reconhecesse as demandas por terras e reconhecesse o Aty Guasu como o foro político na tomada de decisões.

[...]

Nesse contexto de reocupações, desde a década de 1980, centenas de indígenas estão ameaçados de morte e mais de duas dezenas de lideranças espirituais e políticas já foram assassinadas de modo cruel por prepostos de “donos de fazendas” e políticos locais (eles próprios muitas vezes “donos de fazendas”). Apesar dessas violências, as lideranças e famílias extensas kaiowa e guarani, por meio dos Aty Guasu, continuam firmes na intenção e nas iniciativas de reocupação de seus tekoha. (Benites, 2014, p. 194, ênfases do autor).

Por iniciativa do Projeto Kaiowa-Ñandéva e, posteriormente, do MPF mediante um Termo de Ajuste de Compromisso (TAC) aceito pela FUNAI, foram instaurados em 2005 seis grupos de trabalho (na FUNAI) para tratar dos processos de regularização fundiária dos Guarani e Kaiowa no estado de Mato Grosso do Sul, que estão em curso. De acordo com o antropólogo assessor Rubem Almeida, foi só a partir dessa data, com a atuação do Comitê Gestor (instância no MDS para interlocução com o Governo, sobre todas as questões envolvendo os Kaiowá e Guarani) que o reconhecimento oficial do *Aty Guasu* consolidou-se, conforme mencionado por Tônico Benites.

Após o assassinato do líder espiritual Nísio Gomes no *tekoha* Guaivyry em 18.11.2011 (cujo corpo não foi encontrado até o presente), foi criado um endereço eletrônico no Facebook para se expressarem as opiniões das lideranças do *Aty Guasu* – e a partir de dezembro de 2011, a causa Guarani e Kaiowa ganhou imensa repercussão na internet, conforme avalia Benites (idem, p. 235). Ao longo de 2012, a Comissão do *Aty Guasu* divulgava diretamente as violências promovidas pelos fazendeiros contra as lideranças guarani e kaiowa dos territórios em conflito. Em decorrência dessa divulgação, milhares de cidadãos do Brasil acrescentaram “Guarani Kaiowa” aos seus sobrenomes pessoais nas redes sociais, em apoio à luta desses povos.

¹² Como Ambrósio Vilhalva, líder kaiowa de 53 anos, que morreu depois de ser esfaqueado no acampamento onde residia, na Terra Indígena Guyraroka, em Caarapó (MS), no dia 1º de dezembro de 2013. Alguns dias depois, Spensy Pimentel, jornalista e antropólogo, escreve sobre Ambrósio: “como tantos indígenas [...] Ambrósio só queria fazer as coisas do seu próprio jeito. Queria somente a liberdade para cometer seus próprios erros e acertos”. Conferir Spensy, 2013.

No entanto, em decorrência dessa repercussão, conforme salienta Benites ao final de sua tese:

Se por um lado os ataques e assassinatos pararam de ocorrer, por outro houve a geração de mais ódio entre os políticos e fazendeiros que atuam contra os povos indígenas de Mato Grosso do Sul. Esses adversários históricos dos indígenas na disputa pelas terras passaram a reagir de forma mais enérgica, agora através de investimento em políticas anti-indígenas e na tática de ignorar ou atacar demandas do *Aty Guasu* divulgadas de modo amplo até o momento. Isso é o que se constata através da crescente pressão política feita em todos os espaços (Congresso Nacional, jornais, etc.) por fazer reverter os direitos que foram garantidos através da Constituição Federal de 1988. (idem, 236).

Esses excertos da etnografia dos *Aty Guasu* permitem compreender a importância desse movimento no cenário atual das relações com a esfera pública, bem como o seu reconhecimento como foro legítimo de tomada de decisões. Por sua vez, sua dinâmica aponta historicamente para a rede dos conflitos atuais no estado de Mato Grosso do Sul e o débil papel do Estado. De acordo com Tônico Benites, em entrevista realizada para esta pesquisa, a recente proposta do Governo de realização de “mesas de diálogo” para dirimir conflitos envolvendo a questão fundiária, com a participação de representantes de interesses antagônicos aos indígenas, não se traduz em eficácia e nem espelha a responsabilidade do Estado na tarefa de reconhecimento da territorialidade e dos direitos indígenas assegurados na Constituição Federal. Essa é também a posição do Ministério Público Federal.

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)

A Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (APIB) é considerada atualmente por grande parte das organizações indígenas – institucionalizadas ou não – uma das mais legítimas “representantes” dos inúmeros movimentos e associações indígenas no Brasil, em seu conjunto, embora não englobe a sua totalidade.

Muito recentemente (setembro de 2014), a APIB tornou público um documento endereçado aos /às candidatos/as às eleições presidenciais (APIB, 2014) em que os pontos elencados resumem a pauta principal atualizada dos movimentos indígenas em relação aos ataques sistemáticos dos poderes do Estado e dos grandes meios de comunicação, às ameaças sobre os territórios indígenas (recursos naturais e patrimônio genético) e sobre direitos conquistados na Constituição de 1988:

- demarcação, proteção, fiscalização e desintrusão das terras indígenas e o fortalecimento da Funai;
- inviabilização dos inúmeros projetos legislativos anti-indígenas oriundos da bancada ruralista (com apoio de lobbies da mineração e de igrejas fundamentalistas);
- aprovação do Novo Estatuto dos Povos Indígenas e criação do Conselho Nacional de Política Indigenista, como instância normativa, deliberativa e articuladora das políticas e ações atualmente dispersas;
- aplicação efetiva da Convenção 169;
- implementação do Sub-Sistema de Saúde Indígena com valorização e respeito aos

conhecimentos da medicina tradicional indígena;

- acesso à educação de qualidade, específica e diferenciada, assim como a concursos públicos específicos e diferenciados para professores indígenas, e avanço do programa de quotas para o ensino superior, garantindo a permanência dos indígenas em cursos regulares;
- criação de uma instância específica para participação indígena no Conselho Nacional de Incentivo à Cultura;
- fim da criminalização, prisões arbitrárias e assassinatos de lideranças indígenas;
- disponibilização de recursos públicos necessários à implementação de um conjunto de políticas públicas para os povos indígenas, considerando suas especificidades culturais e étnicas.

Ao final, o documento reafirma a aliança dos movimentos indígenas com outros segmentos e movimentos do campo (quilombolas, pescadores artesanais, camponeses e comunidades tradicionais), igualmente afetados pelas atuais políticas de desenvolvimento.

Os Tupinambá da Serra do Padeiro (BA)

No sul do estado da Bahia, os Tupinambá iniciaram a luta pelo direito constitucional às suas terras no ano de 2000, protagonizando uma série de retomadas, tanto próximo à cidade litorânea de Olivença (458 km ao sul de Salvador) como no interior do Estado, em uma região montanhosa de antigas plantações de cacau (Afonso, 2013, pp. 100-106). Algumas comunidades se assentaram em terras que eram utilizadas, para atividades madeireiras ilegais, com apoio de políticos e empresários locais, o que levou a uma série de confrontos com a Polícia Federal. O acirramento de violências contra este povo vem se dando desde que o relatório de identificação e delimitação da Terra Indígena Tupinambá (elaborado pelo Grupo de Trabalho da FUNAI de acordo com a legislação) foi publicado em 1996. Desde então, os Tupinambá têm sido intenso alvo de acusações, ameaças, tentativas de homicídio, além de sofrer uma forte campanha discriminatória por parte da classe política e econômica local, que historicamente invade e destrói a terra Tupinambá.

Agressões e a invasão da aldeia pela Polícia Federal em outubro de 2008 foram denunciadas na CNPI (final 2008), mas ninguém foi responsabilizado pelo excesso e pelas ilegalidades dos atos. Na madrugada do dia 10 de março de 2010, cinco policiais federais fortemente armados arrombaram e invadiram a casa de Rosivaldo Ferreira da Silva, o cacique Babau, na comunidade Tupinambá da Serra do Padeiro. A prisão e a agressão ao cacique Babau na Superintendência da PF em Salvador foram constatadas por uma representante do MPF e uma comitiva de deputados e representantes da Secretaria de Direitos Humanos e do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana que tentou visitá-lo.

O cacique Babau e seu irmão foram transferidos no dia 16 de abril de 2010 para um presídio de segurança máxima em Mossoró (RN); não estavam condenados, mas respondiam a inquéritos suscitados por denúncias de fazendeiros e outros que se opõem à demarcação do território Tupinambá. O MPF e a FUNAI impetraram habeas corpus para a sua soltura, de acordo com preceitos legais de que ficariam à disposição da justiça no posto de atendimento da FUNAI mais próximo da terra indígena de origem. Em 16 de junho foram novamente transferidos para a carceragem da PF em Ilhéus, de onde tinham sido levados em abril. E a

17 de agosto tiveram a prisão revogada e foram liberados no dia seguinte.

Nessa mesma data, mediante habeas corpus, foi libertada Glicéria Tupinambá, outra liderança que havia sido detida com seu filho de apenas dois meses de idade. No dia 2 de junho de 2010 ela havia participado da reunião da CNPI (da qual é integrante), oportunidade em que denunciou as perseguições das quais as lideranças tupinambá têm sido vítimas por parte da PF no sul da Bahia. Quando retornava à sua aldeia, foi detida pela PF ao descer do avião, ainda na pista de pouso da cidade de Ilhéus. O episódio foi testemunhado por Luiz Titiah, liderança Pataxó Hã-hã-hãe, também membro da CNPI, onde estes fatos foram denunciados.

Em março de 2014, uma carta assinada por representantes de inúmeras organizações civis e endereçada às autoridades brasileiras em solidariedade e apoio aos Tupinambá da Serra do Padeiro, no município de Olivença, reafirmou a situação de intenso conflito que vivenciam devido ao não reconhecimento, pelo Estado, de seu território.

O processo relativo ao caso Tupinambá da Serra do Padeiro aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal. A situação desses Tupinambá é paradigmática em relação a outros povos indígenas no nordeste, como os Pataxó Hã-hã-hãe (também no sul do estado da Bahia) e povos do estado de Pernambuco (Pankararu, Pipipã e outros) que reivindicam principalmente a demarcação justa de seu território. Segundo o cacique Marcos Xukuru, “o movimento indígena de Pernambuco ficou muito concentrado em problemas internos, esquecendo a luta coletiva entre os povos, e com isso nossos inimigos estão se fortalecendo e caminhando a passos largos”, como é o caso de grandes obras que estão sendo realizadas e que impactam terras indígenas, como a transposição do Rio São Francisco, a barragem da Pedra Branca e a suposta construção de uma usina nuclear em Itacuruba (APOINME, s/d).

5. Usinas hidrelétricas e Terras Indígenas

O projeto denominado Complexo Hidrelétrico do Tapajós (PA e MT), assim como a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte no médio rio Xingu (PA), são emblemáticos das relações conflituosas com os movimentos indígenas e evidenciam a necessidade de se repensar o modelo energético brasileiro, uma vez que o atual destrói rios e florestas, agudizando a miséria rural e o êxodo.

Os Munduruku somam cerca de 14.000 indígenas (Coordenação Regional FUNAI Tapajós, julho 2014) distribuídos em 130 aldeias na mira do projeto governamental de construção de cinco a sete usinas hidrelétricas na bacia do rio Tapajós e de seu formador, o rio Teles Pires, pondo em risco a vida também dos Apiaká e Kajabi no sudoeste do Pará e noroeste de Mato Grosso. O Munduruku vivem cercados de garimpeiros e de exploradores do ouro em seu território e arredores há pelo menos dois séculos¹³.

Outubro de 2011 foi o primeiro momento em que a resistência indígena aos projetos para a bacia do Tapajós surgiu para o Brasil, quando os Kajabi e os Munduruku, reunidos na

¹³ Durante muitos anos, o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) e, após 1967, a FUNAI (através da 2.ª Delegacia Regional, sediada em Belém) explorava ouro na chamada “Mundurucânia”, utilizando os Munduruku como mão-de-obra para a extração, sob o regime servil do barracão e do aviamento de mercadorias, do mesmo modo como em outras áreas explorava madeira, castanha-do-Pará, borracha e trigo (no sul), para constituir a “renda indígena”, gerida pela FUNAI (Ferraz, 1983).

aldeia do Cururuzinho (Kajabi), no rio Teles Pires, anunciaram que foram tornados reféns sete funcionários da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e da FUNAI, que se encontravam realizando estudos para o complexo Teles Pires. O projeto previa cinco usinas, duas das quais (Teles Pires e São Manoel) afetam diretamente os territórios dos Munduruku, Kajabi e Apiaká.

Nesse momento, o governo já tinha avançado muito no empreendimento de Belo Monte, no médio rio Xingu. O leilão havia sido realizado em abril de 2010 e, em junho de 2011, concedida a Licença de Instalação que permitiu o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o início das obras, sem que as audiências públicas e consultas prévias às populações atingidas tivessem sido realizadas ou mesmo que as condicionantes para a chamada “mitigação” de impactos tivessem sido observadas. No formador do Tapajós, o rio Teles Pires, a situação também era grave. Já estavam em obras as usinas de Sinop, Colíder e Magessi (MT) e avançavam apressadamente os estudos para o licenciamento das usinas Teles Pires e São Manoel.

Além da imensa barragem do Xingu e das cinco no rio Teles Pires, o governo brasileiro já havia anunciado outras cinco para a bacia do rio Tapajós: São Luiz do Tapajós, Jatobá, Jamanxim, Cachoeira do Caí e Cachoeira dos Patos. A preocupação crescia entre os povos indígenas dessa região, assim como entre beiradeiros e pequenos garimpeiros, não só com a movimentação de pesquisadores na área, mas com as notícias de que três Unidades de Conservação que “atrapalhariam” as usinas haviam sido reduzidas por meio de Medida Provisória pela presidência da República.

Em outubro de 2011, durante a negociação para a libertação dos reféns, ficou claro o intento do movimento dos Kajabi e Munduruku, que reivindicam a demarcação dos seus territórios tradicionais e a paralisação do processo de licenciamento da usina de São Manoel, com a suspensão das audiências públicas previstas para pouco depois, sem respeito à Convenção 169 ou à Constituição brasileira.

O governo acenou com uma reunião na cidade mais próxima, Alta Floresta (MT), mas os indígenas não aceitaram, exigindo a presença das autoridades na aldeia. O governo enviou representantes à aldeia do Cururuzinho, vários compromissos foram apalavrados e os reféns libertados. Em seguida, algumas lideranças foram levadas à Brasília, onde também ouviram promessas. As audiências públicas realmente foram suspensas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), mas os estudos para todas as usinas prosseguiram. Ainda no início de dezembro de 2011, o MPF/PA foi convidado a visitar a aldeia do Cururuzinho para ouvir as demandas dos três povos afetados pelos empreendimentos.

Em 2012, as obras de Belo Monte já estavam a todo vapor, Altamira já invadida por milhares de migrantes e a vida dos povos indígenas do médio Xingu deteriorando-se notavelmente, com as notícias espalhando-se por toda a região.

A tenacidade dos Munduruku ao longo de 2011 e 2012 trouxe à tona práticas repressoras por parte do governo. Em 6 de novembro de 2012, uma operação da Polícia Federal foi iniciada para desativar garimpos e explodir balsas de garimpeiros no interior da Terra Indígena Munduruku, no rio Teles Pires. A operação foi feita dentro da legalidade, com ordem judicial e conduzida por um delegado tido como expert em assuntos indígenas. Contudo, terminou em tragédia, com a invasão da aldeia Teles Pires pelos homens da PF,

que atiraram indiscriminadamente após um incidente com um cacique. Adenilson Kixi Munduruku foi morto com quatro tiros: três nas pernas, que o imobilizaram, e o quarto, fatal, na parte de trás da cabeça. O assassinato tem todos os sinais de execução e foi recentemente denunciado pelo MPF à Justiça. A PF nunca sequer abriu inquérito para apurar o crime – ao contrário, abriu inquérito para investigar os indígenas¹⁴.

Após o assassinato de Adenilson Kixi, ainda em novembro de 2012, a Justiça Federal de Santarém respondeu positivamente à ação judicial do MPF, ordenando a realização de consulta prévia e avaliação ambiental integrada de todas as usinas do Tapajós. Mas em 2013, em resposta, o governo refinou estratégias e recrudescer a repressão contra os indígenas, inaugurando o licenciamento ambiental *manu militari*. Em março de 2013, sem qualquer sinal ou intenção de realizar a consulta prévia prevista na Convenção 169 e ordenada pela Justiça, após a promulgação do Decreto 7957 (que regulamenta a atuação das Forças Armadas e da Força Nacional de Segurança Pública na prestação de auxílio à realização de levantamentos e laudos técnicos sobre impactos ambientais negativos ou decreto “da repressão”, como é chamado pelos indígenas), o governo lançou a “Operação Tapajós”, com o envio de centenas de militares da Força Nacional para a região para escoltar cerca de 80 pesquisadores que fariam os Estudos de Impacto Ambiental para o licenciamento do empreendimento.

Enquanto a tensão crescia na região, com a chegada das tropas fortemente armadas, o MPF foi à Justiça acusando o governo de ignorar a ordem judicial da consulta. A Justiça ordenou a suspensão da “Operação Tapajós”. O governo lançou mão então de outro instrumento autoritário, dessa vez jurídico, já testado com sucesso no caso de Belo Monte: pediu a suspensão de segurança junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) para prosseguir com a “Operação Tapajós”. Cabe observar que a suspensão de segurança é um instituto do ordenamento jurídico que sobrevive no país; prevê que ordens judiciais em processos regulares podem ser suspensas pelo presidente de um tribunal superior, sem exame do mérito – ou seja, sem que qualquer argumento ou direito seja manejado – por razões de ordem, saúde, segurança ou economia¹⁵.

No caso do Tapajós, esse dispositivo começou a ser adotado a partir da “Operação Tapajós”. No entanto, a decisão do ministro Félix Fischer (STJ) fez toda a diferença no momento atual ao permitir a continuidade da operação e dos estudos, ao assinalar que a consulta é obrigatória e o licenciamento não poderá ser concluído sem que ela se realize.

Ao final de maio de 2014, com representação dos Munduruku, o MPF/Santarém ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP) na Justiça Federal de Itaituba (PA) contra a FUNAI e a União Federal pela demora na demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu, de ocupação tradicional dos Munduruku, localizada nos municípios de Trairão e Itaituba, no médio curso do rio Tapajós (PA). O procedimento de demarcação arrasta-se há 13 anos e foi paralisado inexplicavelmente em 2013, quando quase todos os trâmites administrativos

¹⁴ O caso do foi denunciado por Josias Manhuary, professor e chefe guerreiro dos Munduruku, numa audiência temática sobre hidrelétricas e violação de direitos na Comissão Interamericana de Direitos Humanos na Organização dos Estados Americanos (OEA), em março de 2014, conforme ele nos informou durante conversa em Jacareacanga (julho 2014).

¹⁵ Esse dispositivo jurídico, acionado para sustar liminares ou cumprimento de ordens judiciais, é considerado entulho autoritário (originado em 1964), embora seja utilizado até o presente, inclusive, em alguns casos, favoravelmente aos indígenas. No entanto, de acordo com a titular da 6ª. Câmara do MPF, o seu uso está na contramão da racionalidade processual, uma vez que a decisão prevalece até o trânsito em julgado das ações. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) está sendo estudada.

já estavam concluídos. A ação requer a condenação (da União e da FUNAI) por danos morais coletivos perpetrados contra o povo Munduruku, em virtude da abusiva demora na conclusão do procedimento demarcatório.

Outro fator grave é que a Terra Indígena Sawré Muybu deve ser alagada pelas usinas hidrelétricas de São Luiz do Tapajós e Jatobá e, de acordo com a Constituição, é necessária a autorização do Congresso Nacional. Com o alagamento, os Munduruku perderiam aldeias, roças, locais de coleta e caça, zonas de pesca e cemitérios, além de desfigurar áreas com grande significado cultural e simbólico, ligadas a sua sociocosmologia. Um documento rico em detalhes foi elaborado pelas associações munduruku e endereçado às autoridades (Lideranças Munduruku, 2013).

Um projeto de formação continuada de professores resultante de um convênio firmado há sete anos entre a FUNAI e o Ministério de Educação (MEC) – Projeto Ibaorebu, considerada a experiência de referência em educação indígena no estado do Pará – até o presente ainda não concluiu a formação de cerca de 250 professores munduruku. Em maio de 2014, 70 professores indígenas foram demitidos pela prefeitura municipal de Jacareacanga, o que levou a manifestações dos indígenas que acabaram manipuladas por políticos locais. Nessa ocasião, o Movimento Munduruku Iperég Ayu, constituído, sobretudo, por professores, tornou pública uma carta endereçada à sociedade brasileira e aos governantes, denunciando as ameaças que todos os Munduruku sofrem atualmente. E em meados de julho último, por decisão judicial, os professores seriam recontratados e indenizados por danos morais e materiais.

Enquanto os esforços para desestruturar a resistência munduruku são conduzidos pela prefeitura de Jacareacanga e as escolas funcionam precariamente durante todo o ano, prossegue o licenciamento das usinas hidrelétricas da bacia Teles Pires-Tapajós. Ao final de julho último, a notícia de que os estudos de impacto ambiental tinham sido protocolados no IBAMA sem, no entanto, que a FUNAI tivesse emitido seu parecer conclusivo foi seguida de uma reunião, realizada no início de setembro de 2014, para tratar da consulta prévia, livre e informada a que está obrigado o IBAMA por força de decisão judicial.

Na reunião, os Munduruku obtiveram o compromisso do governo de que terão tempo e condições para se preparar para a consulta. Os representantes do governo tentaram impor um cronograma e razões econômicas de Estado foram levantadas (conforme a Portaria 303 da AGU). Mas os Munduruku argumentaram que “precisam fazer a roça em outubro e não podem parar tudo para discutir a usina”. Logo após a reunião, no entanto, para surpresa de todos os presentes – indígenas, apoiadores, MPF – o Ministério das Minas e Energia publicou no Diário Oficial da União a data para o leilão do empreendimento São Luiz do Tapajós: 15 de dezembro de 2014. A resposta dos Munduruku foi imediata, através de uma carta (13.09.2014) endereçada ao Governo Federal, onde se remetem a todos os compromissos firmados na reunião do início de setembro, relativos à consulta prévia e que rompidos inexplicavelmente pelo Governo (Leilão da Usina, 2014).

E a 17 de setembro de 2014 foi anunciada a suspensão do leilão do aproveitamento hidrelétrico do Tapajós, provavelmente até que o chamado “Estudo do Componente Indígena” – realizado à revelia dos Munduruku – tenha um parecer conclusivo da FUNAI. O cumprimento de requisitos do processo de licenciamento ambiental vem acompanhado do estabelecimento de “condicionantes” que acabam não observadas, bem como nefastos

“programas de mitigação e compensação”, tal como vem ocorrendo com a usina de Belo Monte, na contramão da história e dos processos democráticos.

De acordo com as informações colhidas em viagem a campo realizada a Itaituba e Jacareacanga (julho 2014), o Movimento Munduruku Ipereg Ayu empenha-se num trabalho que visa principalmente à união dos Munduruku em prol da preservação de sua identidade e território e dos aspectos culturais ameaçados por grandes empreendimentos. Cada vez mais tem recebido apoio de lideranças locais das diversas aldeias situadas nos rios Tapajós, Teles Pires, rio das Tropas, Kabitutu, entre outros. Também discutem a mudança de nomenclatura de “área” para “território munduruku”, do espaço reconhecido pela população indígena como local de existência e resistência histórica, além da retirada dos ‘brancos’, garimpeiros em sua maioria.

Conforme Josias Manhuary, chefe-geral dos guerreiros munduruku, a luta tende a se aprofundar com os novos passos do Ipereg Ayu:

Não iremos desistir de lutar por aquilo que é nosso por direito. A própria Constituição brasileira reconhece isso. Nossas águas, florestas, animais e plantas são coisas sagradas, sem tudo isso nossa cultura será perdida. Então iremos nos fortalecer para lutar pela nossa identidade e modo de vida. Organizados somos fortes. (2ª Reunião, 2013)

6. Rio Negro

Considerando o peso político que a região norte possui no cenário dos movimentos e organizações indígenas, realizamos uma viagem à região do alto rio Negro, no noroeste amazônico (AM). A Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), com sede em São Gabriel da Cachoeira, uma espécie de “associação de associações”, segundo Renato Martelli Soares, antropólogo que tomou a Federação como tema de sua pesquisa de mestrado (Martelli, 2012)¹⁶, possui um papel de destaque a partir de sua criação em 1987 na luta pela demarcação de terras em tal região. Nos anos 1990, o movimento indígena obteve conquistas, e uma considerável extensão de terras no alto e médio rio Negro foi reconhecida oficialmente pelo governo federal quando foram demarcadas e homologadas pelo presidente da República em 1998 (FOIRN/ISA, 2006)¹⁷. Considerando esses dados é que realizamos tal viagem, cujo objetivo consistia em averiguar quais eram as principais demandas e bandeiras do movimento indígena na região após a demarcação de terras.

De acordo com dados publicados no site da FOIRN, sua composição é de 89 associações indígenas de base que representam cerca de 750 aldeias – numa área de 108 milhões de km², onde vivem mais de 35 mil indígenas, pertencentes a 23 grupos étnicos, representantes das famílias linguísticas tukano oriental, aruak, maku¹⁸. Esse expressivo número de associações

¹⁶ Na dissertação, o autor focaliza a descrição da FOIRN a partir de dados coletados em documentos da associação, entrevistas com seus membros e observação de algumas atividades, buscando contribuir para a discussão das políticas ameríndias (Martelli, 2012).

¹⁷ De acordo com o site da FOIRN, há mais de 11 milhões de hectares de terras indígenas demarcadas numa área que envolve todo o município de São Gabriel da Cachoeira e parcialmente os municípios de Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos. A terra demarcada mais recentemente, em abril de 2013, é Cué-Cué-Marabitanas, entre a sede no município de São Gabriel da Cachoeira e a vila do Cucuí. Ver também Souza, 2013.

¹⁸ Na página da FOIRN (FOIRN, s/d) é possível obter mais informações sobre a história da FOIRN, área de abrangência e povos do rio Negro.

remete à década de 1990, quando houve um “boom do associativismo” na região, segundo relatou o antropólogo Renato Martelli – atualmente assessor do Instituto Socioambiental (ISA) em São Gabriel da Cachoeira –, dando origem a diversas associações que permaneceram ativas desde então¹⁹. Outras associações, diferentemente, teriam surgido visando mais a um retorno imediato – como, por exemplo, ter acesso a um barco. Conforme a análise de Renato Martelli, se de um lado a ideia de “associação enquanto mobilização coletiva” ficou “um pouco esvaziada”, de outro, a associação transforma-se em “um instrumento multiface”, voltado para enfrentar o que acontecer de acordo com as circunstâncias. Na opinião do antropólogo, as associações ainda conservam parte da mobilização política, porém essa tendência está muito relacionada à “pressão”, quando surgem ameaças contra os povos indígenas, havendo ainda uma ideia de “associação como um escudo, como algo que pode proteger”. De acordo com Martelli, uma questão interessante acerca das associações, desde a realização de sua pesquisa consistia em:

[...] Ver como as pessoas mantinham todo esse discurso da associação, dos estatutos, assembleias, representatividade, eleição, democracia, como que se mantinha isso no dia a dia e nos seus trabalhos. Porque senão parece que realmente elas vão lá e realizam uma ação: vamos fazer panela, vamos fazer um mutirão, vamos fazer isso tudo. Só que, isso tudo é feito deixando essas ideias como uma forma. Fica ali essa forma de associação. Se a gente precisar disso a gente aciona. Porque apesar de ser uma associação civil, uma sociedade reconhecida pelo Estado, ela é uma associação indígena. (Renato Martelli, maio de 2014)

Conforme ressalta Martelli, quando se trata de indígenas, as práticas de associativismo civil tomam uma forma ligeiramente diferenciada daquelas existentes no meio urbano ou rural não indígena, podendo apresentar maior flexibilidade em relação aos horários e às pautas sem tanta previsão, entre outros aspectos, sendo a própria duração do movimento diferente. A riqueza das associações indígenas é a forma como eles, indígenas, pensam e trabalham, “é o jeito próprio de eles fazerem as coisas”, afirma Martelli, sendo necessário destacar que, de alguma forma elas continuam existindo. Há memória sobre as associações e, em muitos casos, há mobilização mesmo quando não se trata de associações registradas formalmente. Conforme Martelli, ainda há um maior número de associações no alto rio Negro, onde a demarcação de terras já foi alcançada, do que no baixo e médio rio Negro, onde esta ainda é uma das bandeiras do movimento indígena a ser conquistada. Vale destacar também que “há regiões e povos que estão incluídos de forma diferente nesse mundo de associações”, afirma o antropólogo, sendo que algumas etnias já acumularam muita experiência sobre questões ligadas às associações e à mobilização em comparação com outras.

Atualmente, a permanência e atividade das associações estão diretamente ligadas à possibilidade de aquisição de recursos financeiros. A chamada “sustentabilidade” do movimento indígena, mencionada por vários indígenas, emerge como uma noção ligada à obtenção dos meios materiais para manter a infraestrutura de que dispõe atualmente a FOIRN. Um dos caminhos encontrados foi a produção de artesanato, atividade que gera

¹⁹ Segundo Renato Martelli, uma das pautas de trabalho da própria FOIRN é a realização de um censo mais atualizado das associações filiadas, já que muitas delas não possuem registro de atividades nos últimos dez anos.

rendimentos, porém, não o suficiente. Assim, a questão que o movimento indígena da região coloca-se atualmente é “como gerar recursos financeiros” para que as associações possam se manter sem necessariamente contar com os recursos da cooperação internacional – os quais, segundo Martelli, têm sido cada vez mais escassos nos últimos anos. Ou, ainda, como fazer circular o volume de dinheiro existente lá mesmo, sem que se acumule no bolso de comerciantes forasteiros²⁰. Martelli cita como exemplo a merenda escolar²¹, que movimenta somas consideráveis na região, porém é constituída por produtos de fora, quando poderia ser composta por alimentos regionais que impulsionariam a geração de renda local. Contudo, tal alternativa esbarra em diversas questões burocráticas – como a nota fiscal que o produtor deve emitir, o que está relacionado a possuir ou não Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP).

Portanto, a noção de “sustentabilidade” dos movimentos sociais e da própria região aparece de forma recorrente entre os indígenas e é associada à ideia de geração de renda, e não necessariamente ligada ao paradigma ecológico/ambiental. A ideia fica mais clara nas palavras de Nildo Fontes, um dos diretores-executivos da FOIRN, ao afirmar que as principais bandeiras da região do alto rio Negro são “economia”, “produção”, “sustentabilidade” e “renda”. Na visão exposta pelas lideranças indígenas com as quais conversamos, “sustentabilidade” consiste na geração de renda através da produção de algum bem ou prestação de serviço que sirva como um meio para as famílias e o movimento indígena se sustentarem, subsistirem, para além dos benefícios sociais.

Em conversa informal, outro indígena funcionário da FOIRN afirmou que “as terras estão aí, mas os índios continuam passando fome”. Então, o governo quer saber “o que os índios ainda querem, se há o Programa Bolsa Família e outros tantos benefícios sociais”. Na opinião desse experiente participante do movimento indígena, o governo teria que criar mais políticas públicas para a região do rio Negro que não sejam baseadas em soluções paliativas, mas deveria investir em um “desenvolvimento” cujo objetivo seja a geração de renda. A “sustentabilidade” capaz de gerar “sustentação dos movimentos e das comunidades” pode vir via ecoturismo, como já existe no baixo rio Negro, “onde já há pesca, visitas, danças”, um projeto que “recebeu críticas, mas que deve ser trabalhado sem exageros”. Para ele, essa seria a possibilidade de que os movimentos indígenas sigam crescendo, que “a nossa luta siga crescendo”, e isso depende de “tentar fazer parcerias com o governo para a sustentabilidade”.

Outro ponto mencionado pelo funcionário da FOIRN, ressaltado também em outras narrativas, é a necessidade que o movimento indígena vê em formar profissionais, pessoas que entendam esse “capitalismo do governo”, esse “sistema do governo”, que “engoliu a gente porque a gente não conhece”, referindo-se à lógica capitalista e ao universo da burocracia (prestação de contas e todos os passos que sua realização implica, por exemplo) que as associações indígenas precisam assimilar para subsistir. Assessores e profissionais

²⁰ Numa região de territórios muito extensos, onde o principal acesso é o fluvial, deslocamentos desde a capital Manaus até a cidade de São Gabriel demandam muito tempo e combustível, o que acarreta um alto custo de transporte repassado aos produtos comercializados na região. Da mesma forma, as populações indígenas que vivem nas cabeceiras dos rios precisam contabilizar diversos gastos – com combustível, manutenção de barcos e motores – quando vão à cidade devido às longas distâncias. Nos últimos anos, o acesso aos benefícios sociais pelas populações da região, um considerável incremento no montante de recursos locais, é um fator que também contribuiu para a alta dos preços na região e, conseqüentemente, proporcionou a formação de uma pequena elite na região composta por comerciantes.

²¹ A merenda escolar nas aldeias é composta geralmente de arroz, feijão, macarrão, enlatados, leite em pó, açúcar, bolachas, algum tipo de proteína enlatada e frango.

não indígenas estão presentes enquanto há recursos financeiros, o que motiva a FOIRN a pensar na formação de profissionais e técnicos indígenas em longo prazo. Contudo, “muitos indígenas que se formaram já têm o pensamento do ‘branco’. As novas lideranças deveriam pensar mais na contribuição para a comunidade e para os movimentos indígenas e não apenas no dinheiro e no status pessoal”. É preciso “ouvir” as lideranças da comunidade que têm sua sabedoria e que conhecem os problemas de sua comunidade. Segundo a presidente da FOIRN, Almerinda Ramos em reunião em Iauaretê: “a liderança ideal é aquela que pensa no coletivo, e não em si mesmo”.

De acordo com Domingos Barreto, da etnia Tukano, atual coordenador regional da FUNAI em São Gabriel da Cachoeira e ex-presidente da FOIRN²², faltam investimentos por parte do Estado, “a terra demarcada não é tudo, depois da demarcação é que o governo tem que injetar recursos para produção e outros projetos indígenas, o que o governo não fez no rio Negro”. Na entrevista com Domingos Barreto, outro importante tema abordado foi a questão do “êxodo” dos índios, que saem de suas aldeias rumo a São Gabriel da Cachoeira, cada vez mais estimulados por questões de saúde, trabalho, escola e, principalmente, dos benefícios sociais. Ao chegarem à cidade, encontram diferentes problemas: falta de dinheiro, de casa para morar, de terra para trabalhar, acesso fácil à bebida e à prostituição. Segundo Domingos, a maioria dos antigos “donos” do território de São Gabriel da Cachoeira, região de ocupação da etnia Baré quando essa era ainda uma aldeia, vive cada vez mais nos arrabaldes, “marginalizados”, enquanto os bairros e ruas centrais são ocupados atualmente pelos “brancos”, os atuais “donos da cidade”, que só estariam de acordo com o alto número de indígenas na cidade porque querem “virar chefe” dos índios. “A vida na cidade não é melhor daqueles que descem [o rio]”, e na cidade eles “desaprendem” o que é ser indígena, sempre uma “coisa tão feia” no contexto urbano de São Gabriel. Na cidade, os indígenas “não realizam o sonho deles”, “as famílias não são felizes”, “ficam se iludindo”, e não raro sofrem diversos tipos de violência²³.

Na viagem pela região do alto rio Negro, obtivemos também dados sobre a saúde indígena nas aldeias e na cidade. Nildo Fontes é uma das lideranças que participou do debate acerca da reestruturação da SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena), criada em 2010. Conforme Nildo Fontes, a saúde tornou-se uma área onde mais recursos são gastos atualmente, porém os resultados são cada vez piores, ao contrário do que acontecia antes, quando havia menos recursos e mais resultados. Tampouco considera que existam mudanças na qualidade da atenção da prestação dos serviços de saúde. Para ele, os indígenas que se formarem na área da saúde não tornarão o serviço necessariamente melhor, pois o lugar onde esses indígenas estudaram “é o mesmo sistema”, a “formação” dele não é indígena, referindo-se à lógica de aprendizado e transmissão de conhecimentos dos não indígenas. O diretor executivo da FOIRN argumenta que na discussão inicial a respeito do que os indígenas queriam em relação à saúde constava uma série de demandas que não

²² Domingos Barreto foi vice-presidente da FOIRN no mandato de 2000-2004 e eleito presidente no mandato seguinte, de 2005-2008.

²³ Por conta dessa realidade, em 2004 a FOIRN encabeçou um movimento chamado “Movimento contra a impunidade”, cujo objetivo era denunciar todo o tipo de violência sofrida pelos indígenas e fazer com que esses crimes fossem investigados e condenados, pois, segundo Domingos Barreto, quando os ‘brancos’ cometem crimes, todos são coniventes com a impunidade. Contudo, quando os indígenas são os infratores, rapidamente eles são punidos.

foram executadas: “estamos muito longe daquilo que foi discutido na transição [da FUNASA para SESAI, 2010]”. Sobre a última Conferência Nacional de Saúde Indígena (de 2 a 6 de dezembro de 2013, em Brasília/DF), da qual Nildo participou, Nildo considera que não teve muita repercussão porque foi uma reunião mais voltada para “avaliação da estrutura administrativa” do Conselho de Saúde. A Conferência “não avançou”, “não aconteceu” como os indígenas propuseram.

Em São Gabriel da Cachoeira tivemos também a oportunidade de entrevistar o coordenador da CASAI (Casa de Apoio à Saúde do Índio), Luiz Brazão, da etnia Baré, técnico de enfermagem com longa trajetória ligada à saúde dos povos indígenas. Brazão foi conselheiro municipal e distrital de saúde, tendo sido o presidente do Conselho Distrital de Saúde Indígena (CONDISI) em 2011-2012, e foi convidado para trabalhar como assessor indígena de saúde no DSEI – Rio Negro (Distrito Sanitário Especial Indígena do Rio Negro); em seguida, foi convidado para ser coordenador da CASAI, tendo participado de várias conferências de saúde para os povos indígenas, inclusive desde o início da discussão sobre a saúde diferenciada. Finalmente, fez parte de todo o processo de implantação do DSEI – Rio Negro.

Luiz Brazão falou sobre algumas dificuldades na área da saúde para os povos indígenas. Uma delas diretamente relacionada à alimentação, sendo o caso dos Hupd’äh²⁴ a população que apresenta a saúde mais vulnerável. Em grande parte, isso se deve à desnutrição, que acarreta muitos óbitos, sendo uma situação detectada também em outras regiões. Embora os profissionais da CASAI busquem meios de combater a desnutrição, conseguem reverter somente seus efeitos e não combater suas causas. Para Luiz, a causa da desnutrição dos Hupd’äh está relacionada à falta de projetos que tragam “sustentabilidade a esse povo”. Com o crescimento da população Hupd’äh, a área onde tradicionalmente buscavam seus alimentos ficou reduzida (citou zonas dos rios Tiquié, Japu e Papuri). Além disso, os outros povos da região também aumentaram e chegaram a essa área que antes era de uso dos Hupd’äh, o que fez com que assim os alimentos ficassem mais escassos.

As dificuldades instauradas pelos excessivos trâmites burocráticos não permite que os indígenas usuários dos serviços da CASAI tenham acesso à alimentação a que estão acostumados. Luiz Brazão conta-nos que não conseguiu introduzir alimentos tradicionais, aqueles que compõem a dieta dos indígenas nas aldeias, devido à forma como devem ser feitas as licitações, com regras que só permitem que sejam comprados itens que já estão listados, não sendo possível introduzir outros. Além disso, os pregões são nacionais, impossibilitando praticamente que fornecedores regionais ganhem a licitação.

O sistema não permite. [...] Isso é um grande entrave. Eu fiz uma experiência, nós fizemos uma experiência agora dia 19 de abril, briguei aí com um pessoal do setor financeiro, no bom sentido, né [...] mostrar pra eles que é importante e a adesão é maior. Fizemos, conseguimos fazer de manhã um mingau de goma, de farinha [...] nove da manhã mingau de banana. Meio dia peixe cozido com beiju. Três horas, na merenda, açaí com tapioca e farinha. Seis horas, que é o jantar, mujeca com beijú. Nossa! foi um sucesso, nem te falo. Mas foi só um dia [...] não pode ser que no dia do índio ele vai comer feijão e macarrão numa instituição que trabalha com saúde [...] Então o sistema é um entrave, isso é claro. [...] Como o pregão tem que ser feito

²⁴ Etnia que pertence à família linguística Maku, composta por seis povos, dois na Colômbia e quatro no Brasil: Hupd’äh, Yuhupd’äh, Dâw, Nadöb. Etnia considerada pela Funai como “povo de recente contato”, o que significa que são assistidos pela Coordenação de Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato.

nacionalmente, então ganham fornecedores... Por exemplo, agora nós estamos com falta de medicamentos, o fornecedor [...] é de Porto Alegre. Já tá com 60 dias viajando, ainda não chegou. Talvez daqui mais 25 dias ainda. Entende? Então por isso que eu falo. O sistema tinha que ser de pregão regionalizado, local, vamos fazer pelo menos no norte, ou então no estado do Amazonas, ganhava comerciantes locais [...], com isso facilitaria a chegada [...]. (Luiz Brazão, maio de 2014).

Sem qualquer dispositivo “diferenciado”, como argumentam os indígenas, para a compra de insumos e recursos necessários para manter a CASAI, a alimentação oferecida pela instituição acaba consistindo numa dieta pobre, carente de frutas, repleta de farináceos e alimentos processados. Dessa forma, as crianças, sobretudo, apresentam quadros de perda de peso e dificuldade de melhora devido a não “adesão” à alimentação, como se refere Luiz Brazão. Foi possível constatar também que muitas vezes tais situações são agravadas ou contornadas dependendo da experiência, sensibilidade e interesse pessoal de cada profissional da CASAI (nutricionista, psicóloga, assistente social, enfermeiro e médico).

Luiz Brazão também menciona a valorização dos profissionais indígenas como uma pauta antiga do próprio movimento indígena, que defendia a ideia de que os indígenas pudessem se formar como técnicos e, mais tarde, chegassem a se formar como profissionais da área da saúde (médicos, dentistas, enfermeiros etc.). Finalmente, voltariam para São Gabriel da Cachoeira para trabalhar: “Eu continuo achando convictamente de que com o retorno dessas pessoas a gente ia conseguir melhorar o atendimento em saúde”, afirma Luiz Brasão. Outro problema relacionado aos recursos humanos apontados por ele é o alto grau de rotatividade dos profissionais, que muitas vezes se deslocam de outras regiões do estado e do país para São Gabriel da Cachoeira e, passado algum tempo, vão embora, demonstrando estarem mais interessados no “emprego” do que motivados a contribuir para algum tipo de mudança nos serviços prestados aos povos indígenas. Essa rotatividade faz com que muitas vezes os serviços não tenham continuidade.

De acordo com o coordenador da CASAI, se os gestores da saúde seguissem rigorosamente o que foi decidido no grupo de trabalho que antecedeu a criação da SESAI, ressaltando que essa é “uma criação dos povos indígenas” e não uma “ideia do governo”, a saúde indígena “seria 70% melhor”. Luiz Brazão insiste: “se o governo ouvisse os indígenas” em todas as instâncias, Conselhos Locais e Distritais, “a saúde seria melhor”. Para que isso aconteça, é necessária a participação de indígenas das aldeias, algo que praticamente não acontece devido ao custo de deslocamento até a cidade. Ainda assim, as autoridades poderiam ao menos “ouvir o resultado das conferências”, pois “muito pouco do que sai de lá é colocado em prática”, “muito pouco se torna política pública”. Na visão de Luiz Brazão, o Estado incorpora “muito pouco” das demandas dos indígenas.

7. Saúde indígena

Além de o governo brasileiro não conduzir a saúde indígena da forma como foi proposta pelos movimentos indígenas, conforme reiterado na V Conferência Nacional de Saúde Indígena, realizada em Brasília em novembro de 2013, recentemente foi proposta a privatização do atendimento à saúde indígena, medida que repercutiu de modo negativo

entre os movimentos indígenas. A proposta foi apresentada pelo atual Secretário Especial da Saúde Indígena (SESAI/MS), Antônio Alves, que defende a criação do Instituto Nacional de Saúde Indígena (INSI), instituição que seria responsável pela execução das ações. Em Nota de Repúdio, datada de 14 de agosto de 2014, o Movimento Unido dos Povos e Organizações Indígenas da Bahia (MUPOIBA)²⁵ declarou:

Não é segredo para ninguém, muito menos para o governo, que as ações de atenção à saúde indígena são desastrosas no Brasil. No entanto, ao invés de caminhar no sentido de efetivar encaminhamentos aprovados pelos povos indígenas nas diversas Conferências de Saúde e garantir o verdadeiro controle social pelos povos, o governo pretende, também na área da saúde, retroceder em relação aos nossos direitos. (CESE, s/d)

De acordo ainda com a Nota, “o governo federal tem em suas mangas uma proposta pronta de ‘reforma’ desta política [da saúde indígena]. Feita às pressas e sem qualquer procedimento de consulta ou construção coletiva [...]” (CESE, s/d). Essa última frase destaca o caráter silencioso de várias ações do governo, como também é o caso do pedido de tramitação em regime de urgência atualmente no Congresso Nacional do PL 7735/14, sobre o acesso à biodiversidade em territórios tradicionais que, caso seja aprovado, colocará em risco o patrimônio genético e o conhecimento tradicional dos povos indígenas para atender a interesses da indústria farmacêutica e de cosméticos²⁶. É importante ressaltar que esse projeto foi elaborado sem que a Comissão interna do Ministério do Meio Ambiente, que trata dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e a própria FUNAI fossem ouvidas (Buzatto, 2014).

Entretanto, não foi apenas a MUPOIBA que se pronunciou publicamente explicitando sua indignação com a notícia sobre o INSI, mas vários outros povos indígenas, entre eles os povos do rio Negro. No “Manifesto contra a proposta de formação do INSI” assinado por diretores da FOIRN dia 26 de agosto de 2014, fica ainda mais visível o quão surpreendente foram as últimas ações do governo para as lideranças indígenas, considerando ainda que há um suposto investimento em canais de diálogo:

[...] Apesar de no ano passado, 2013, serem realizadas Conferências Locais, Distritais e Nacional de Saúde Indígena promovidas pela Secretaria de Saúde Indígena, SESAI, não foi sequer mencionada a ideia deste Instituto. [...] percebemos que os assuntos levantados pelas populações indígenas são diretamente negligenciados em favor de uma agenda criada sem dar voz às populações indígenas e suas organizações. Neste mês de agosto de 2014, circulamos uma carta com nossas reivindicações e sugestões para a melhoria da saúde indígena no Rio Negro. Em nenhum momento há menção a esta proposta de criação de Instituto Nacional de Saúde indígena. [...] Os povos indígenas do Rio Negro se mobilizam através do movimento indígena há cerca de trinta anos e esta experiência mostra que a construção coletiva, o debate aberto e estruturado demanda grande esforço e tempo. Para a criação deste Instituto vemos que nenhum destes foi levado em conta. (FOIRN, 2014b).

²⁵ A MUPOIBA é uma entidade que reúne as 143 comunidades indígenas de toda Bahia das 22 etnias.

²⁶ Esse Projeto de Lei modifica regras sobre a pesquisa científica e a exploração do patrimônio genético de plantas e animais nativos, além de regular a exploração e a pesquisa ligada a conhecimentos dos povos indígenas e de comunidades tradicionais sobre plantas e substâncias diversas.

A carta referida no Manifesto foi elaborada a 6 de agosto de 2014 e publicada no site da FOIRN no dia seguinte, intitulada: “Carta Pública dos Povos Indígenas do Rio Negro sobre a Saúde Indígena no Brasil” (FOIRN, 2014a). O documento inicia com uma reflexão sobre o tempo de existência da SESAI, que completa quatro anos em 2014, e a piora da qualidade dos serviços ligados à saúde indígena, “embora os recursos para saúde indígena continuassem aumentando”. E segue:

Por isso resolvemos analisar, discutir e avaliar a situação da saúde indígena como legítimos usuários e de direito. Ninguém nos mandou fazer esta carta. Mas fica como sinal de que a saúde indígena não está nada bem, ela está doente, morrendo como serviço público e o nosso direito de acesso a este serviço está comprometido [...].

Nessa Carta, com extensão de sete páginas, as lideranças indígenas do rio Negro partem de um “recente levantamento participativo dos problemas do subsistema de saúde indígena e de propostas e soluções” para elaborar um conjunto de sugestões detalhadas que direcionam à SESAI visando a uma melhoria dos serviços que lhes são ofertados. Em seguida, levando em conta “a má gestão e baixa qualidade na prestação de serviços às comunidades pelo subsistema de saúde indígena, e a situação lamentável dos tempos atuais”, formulam suas conclusões. Finalmente, apresentam ainda quais as providências que eles esperam que sejam tomadas pelas seguintes instituições e autoridades: MPF, CNPI, FUNAI, Ministro da Justiça e Ministro de Saúde/Secretário Especial de Saúde Indígena, chefe do DSEI – Rio Negro, CGU/Controladoria Geral da União e Ministério Público do Trabalho. Dessa forma, a carta consiste praticamente em um guia detalhado que apresenta problemas e aponta soluções.

Ainda em relação à privatização da SESAI, uma notícia publicada no site do CIMI (Conselho Indigenista Missionário) no dia 05 de setembro de 2014 divulga que a SESAI executou até agora apenas 7,5% do orçamento de 2014 destinado à estruturação do setor, sendo que o montante não gasto volta para os cofres públicos. Nessa mesma notícia, dois aspectos são enfatizados: 1) este é um dado que os defensores do projeto não comunicam aos povos indígenas, sobretudo nas supostas reuniões de ‘consulta’ aos Conselhos Distritais de Saúde sobre o INSI; 2) o argumento para implementação de tal instituto recai sobre as complicações e ineficiências dos processos de licitação, sem considerar que esse já é um efeito do não uso ou do mau uso dos recursos – já que de 40 milhões disponíveis apenas 3 milhões foram gastos até agora no ano em curso. Dessa forma, “não há recursos humanos para dar conta das licitações, inclusive para qualificar o processo, e tampouco estrutura para o atendimento básico”, e “as licitações, quando realizadas, são mal conduzidas e não contemplam a demanda. Orçamento fica sem execução. Faltam medicamentos, serviços, gente para atender, logística, leitos, exames, formação, prevenção” (Santana, 2014).

Considerações finais

O cenário hoje é de total retrocesso dos direitos dos povos indígenas em todos os sentidos! Ações como vagas para os índios [nas universidades] são políticas pontuais. A luta do movimento é uma frente muito grande para que todas as políticas sejam continuadas, porque [senão] não adianta nada: você cria determinada política pontual, daí entra outro governo e acaba com tudo! Como aconteceu, não há uma continuidade! E essas políticas não são atreladas ao campo do direito, só. Então a gente tem que começar uma luta de fato.

[...]

O que tem que mudar são as posturas dos governos em relação ao Estado brasileiro, porque quem faz o Estado são os governos. Agora estamos num momento oportuno para fazer uma avaliação (as eleições). Quem são os nossos aliados?

Se os povos indígenas resistiram aos processos de colonização, agora os nossos direitos estão sendo retalhados, reprimidos – imagine [os direitos] da população em geral! Se a sociedade começar a refletir sobre isto? [...] o setor econômico do agronegócio e os ruralistas estão mandando! Temos vários desrespeitos! [...] Estão derrubando direitos! A preocupação vai além devido às futuras gerações dos povos indígenas! (Francisca Navantino, etnia Paresi, integrante da CNPI, junho de 2014).

Conforme ressalta a integrante da CNPI, há necessidade de mudança de postura do Estado em relação aos povos indígenas, que muitas vezes ainda atua como se a figura da tutela civil não tivesse deixado de existir. A promulgação da Portaria 303/2012 pela Advocacia Geral da União (AGU) desempenha um papel de supressora de direitos indígenas, apesar de o Ministério Público Federal, um importante aliado institucional dos movimentos e povos indígenas no Brasil, já ter argumentado sobre a sua inconstitucionalidade. A sua revogação apresenta-se como condição posta pelos movimentos indígenas para participar da discussão acerca da regulamentação da Convenção 169 da OIT, cuja aplicação, ratificada pelo Decreto 5051 de 19.4.2004, é atualmente um dos principais pontos da pauta dos movimentos indígenas, de suas inúmeras organizações e associações para fazer valer direitos de informação e discussão qualificada de seus interesses previamente aos projetos governamentais ou privados. No entanto, é criticado pelos movimentos indígenas o processo de regulamentação desse dispositivo legal, em curso por meio de audiências setoriais convocadas pelo Governo, como mais uma tentativa de postergar a sua aplicação efetiva.

Por outro lado, o avanço dos grandes projetos governamentais com vistas ao crescimento econômico e a previsão de construção de dezenas de usinas hidrelétricas na Amazônia, ao lado dos empreendimentos voltados para a mineração e o agronegócio que se estendem por todo o país, já estão pondo em risco a vida de inúmeros povos indígenas, e se constituem em novos enfrentamentos para os quais muitas das associações e dos movimentos indígenas no Brasil estão voltando a sua atuação e mobilização.

Exemplos claros são os *Aty Guasu*, impulsionados a partir de 2005, mas existentes desde fins dos anos 70, que reúnem os Kaiowa e Guarani e a atuação do Movimento Munduruku Ipereg Ayu, com destaque desde o início de 2013, face aos projetos de construção de hidrelétricas na bacia do rio Tapajós. Estes movimentos – não institucionalizados nos moldes ocidentais – têm se dedicado ao fortalecimento das bases de luta pela recuperação de territórios tradicionais e contrários às hidrelétricas em seu território, respectivamente.

A disponibilização dos meios eletrônicos, por sua vez, possibilita hoje maior visibilidade e atua em favor das minorias étnicas, como demonstrou a recente mobilização

da sociedade em relação aos Kaiowa Guarani. Não fossem a mídia eletrônica, as redes sociais e a firme atuação dos Aty Guasu – foro primordial de tomada de decisões, reconhecido pela esfera pública – as questões territoriais e o recrudescimento de ações violentas contrárias aos direitos dos Guarani, Kaiowa, Terena e Kadiwéu no estado de Mato Grosso do Sul permaneceriam encobertos e sem perspectivas de solução.

Como chama a atenção Francisca Navantino, educadora indígena e integrante da CNPI, as mobilizações recentes dos movimentos indígenas alertam para problemas que são compartilhados por outros segmentos da sociedade brasileira e que talvez estejam aflorando tardiamente. Se as lutas dos povos indígenas pareciam isoladas de outros segmentos dos movimentos sociais, o que se observa atualmente é a reiteração, no discurso e nas manifestações públicas, pelos integrantes dos próprios movimentos indígenas, da aliança necessária com outros movimentos sociais, sobretudo os do campo, conforme indicação do documento da APIB.

Em todas as entrevistas realizadas, foi ressaltado por inúmeras vezes que o Governo deveria “ouvir”, “escutar” os indígenas de fato, algo que do ponto de vista dos indígenas não ocorre de modo satisfatório. A “escuta” a que as lideranças referem-se está ligada principalmente à execução daquilo que foi “colocado no papel”, sendo necessário deslocar do papel para “a nossa realidade”. Emerge, assim, a ideia de que “se fosse feito como está no papel”, estaria/seria melhor. Esse aspecto vincula-se a outro, igualmente ressaltado (sobretudo nas reuniões da CNPI), que diz respeito à extensão aos povos indígenas das políticas sociais voltadas para a transferência de renda e erradicação da pobreza, sem considerar as suas especificidades culturais e étnicas, em que os conceitos de “pobreza” e “qualidade de vida”, por exemplo, dado o seu contexto universalizante e generalista, não se aplicam aos povos indígenas.

O caso de São Gabriel da Cachoeira mostra a importância da perspectiva indígena no interior de instituições como a CASAI (e também FUNAI), fato cujo coordenador, Luiz Brazão, demonstra ao relatar seu esforço para modificar a dieta dos usuários da instituição. O coordenador destaca a relação entre a alimentação oferecida e os resultados dos serviços. O preparo, experiência e trajetória pessoal dos profissionais revelam-se aspectos fundamentais para a qualidade dos atendimentos e resultado final dos tratamentos. No caso de Luiz Brazão, é preciso considerar o fato de que sendo ele indígena, possui um olhar mais acurado para tratar de vários aspectos que talvez não fossem sequer notados por outros profissionais não indígenas.

Situação semelhante foi encontrada na FUNAI em São Gabriel da Cachoeira, cujo coordenador regional, Domingos Barreto, contrasta a realidade vivida pelos indígenas na cidade e a realidade daqueles que estão nas aldeias. Conforme Domingos, a cidade “não está preparada para receber os índios”. Dessa forma, sinaliza a necessidade de elaboração de políticas para que os indígenas permaneçam ou voltem para suas comunidades, e a urgência de se pensar a relação dos indígenas com os meios urbanos.

A noção de “sustentabilidade”, mencionada pelas lideranças indígenas entrevistadas no rio Negro, é um conceito local que merece destaque, já que denota a necessidade de encontrarem formas de subsistir, ou de “como gerar recursos financeiros”, tanto para as famílias como para o movimento indígena. Nas áreas onde a população aumentou e as fontes alimentícias (cultivos da roça, frutos, peixes e caça) são cada vez mais escassas, a

desnutrição é um problema a ser combatido, como ressaltou Luiz Brazão. Assim, a terra demarcada surge como uma reivindicação alcançada, uma conquista, porém, insuficiente para atender todas as necessidades instauradas a partir do contato com os 'brancos', que resultou em violências, epidemias e mortes. Os benefícios sociais tampouco se apresentam como solução, mas como medida paliativa. As demandas relacionadas à saúde, à educação e à própria "sustentabilidade" – um investimento posterior à demarcação das terras, do ponto de vista dos indígenas – devem ser atendidas e solucionadas pelo Estado. Cabe ressaltar que tal noção não surge associada a uma visão paternalista do Estado brasileiro, no sentido da dívida que este possui com os povos indígenas.

Os indígenas apropriam-se da forma das associações civis – uma forma de associação que "não pertence a nossa cultura", como afirmou Letícia Yawanawá – e aquilo que poderia ser visto pelos não indígenas como 'desorganização', como a grande flexibilidade de pautas e de horários, é o 'jeito indígena' de gerir a associação. Muitas associações sem registro de atividades recentes, aparentemente adormecidas, que parecem existir apenas porque têm um nome e nada mais, podem voltar a atuar a qualquer momento, ou podem ser "ativadas" quando seus membros julgarem necessário, conforme Renato Martelli. Nota-se que, em caso de ameaça ou de maior número de ataques por parte do Estado, maior será a reação por parte dos indígenas – o que foi visto nas declarações a respeito da posição de alguns povos durante a Mobilização Nacional Indígena de outubro de 2013. Se inicialmente poderia se pensar que com o objetivo da demarcação de terras alcançado no alto rio Negro as associações iriam se diluir, constatamos que ainda há um maior número delas nessa região do que no baixo e médio rio Negro, onde uma das reivindicações do movimento indígena ainda é a demarcação de terras, o que remete à existência de outras necessidades depois dessa conquista.

De acordo com a Carta Pública dos Povos Indígenas do Rio Negro sobre a Saúde Indígena no Brasil, o subsistema de saúde indígena é uma vitória conquistada após a Constituição de 1988, quando o Estado brasileiro reconheceu seu "caráter pluriétnico", garantindo o direito e o acesso das populações indígenas à saúde. Se essa passou a ser uma "bandeira da luta do movimento indígena" de um lado, e uma "resposta do poder público frente à iniquidade das relações interétnicas, decorrente da violência do processo colonizador" por outro, pode-se dizer que com a proposta do INSI o governo termina de implodir os direitos que foram assegurados aos povos indígenas com a Constituição de 1988. Com esse e outros "ataques" inesperados, como também é o caso do PL 7735/14 (que coloca em risco o patrimônio genético e o conhecimento tradicional dos povos indígenas), nota-se que não só a demarcação de terras está ameaçada, mas todo o conjunto de direitos que foi constitucionalmente assegurado aos povos indígenas do Brasil. Assim, as afirmações de lideranças indígenas ouvidas durante a Mobilização Nacional Indígena em outubro de 2013 em Brasília, ganham cada vez mais força: "No Brasil, o boi, a soja, a cana têm mais direitos do que uma criança indígena".

Os movimentos indígenas tendem a apresentar a sua face mais vigorosa e criativa exatamente quando as ameaças avolumam-se. Uma comissão foi formada a partir da CNPI tendo em vista a organização da II Conferência Nacional de Política Indigenista – e sua realização, prevista para o final de 2015, poderá ser um divisor de águas no cenário de embate que ora se verifica entre os movimentos indígenas e a esfera pública no Brasil.

Referências

2ª REUNIÃO do Movimento Ipereg Ayu: mais um passo na resistência munduruku. 13/11/2013. In: *Amazônia em Chamas*. Disponível em: <<http://amazoniaemchamas.noblogs.org/post/2013/11/13/2a-reuniao-do-movimento-ipereg-ayu-mais-um-passo-na-resistencia-munduruku/>>. Acesso em: 15/07/2014.

AFONSO, José Batista Gonçalves et al. *Na linha de frente*. Criminalização dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil. 2006-2012. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013.

ALMEIDA, Rubem T. de. *Do desenvolvimento comunitário à mobilização política - o Projeto Kaiowa-Nãndeva como experiência antropológica*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001.

APIB. Declaração da Mobilização Indígena Nacional em Defesa dos Territórios Indígenas. 29/08/2013. In: *Mobilização Indígena - Blog da Articulação Nacional dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)*. Disponível em: <<https://mobilizaconacionalindigena.wordpress.com/tag/abril-indigena-apib/>>. Acesso em: 20.10.2013.

_____. Nota Pública aos candidatos em 2º turno à Presidência da República do Brasil. 15/10/2014. In: *Mobilização Indígena - Blog da Articulação Nacional dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)*. Disponível em: <<https://mobilizaconacionalindigena.wordpress.com/tag/apib>>. Acesso em: 20/09/2014.

APOINME. Blog da Articulação de Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo. Disponível em: <<http://apoinme.blogspot.com.br>>. Acesso em: 20.09.2014.

ARPIN SUL. Página da Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul. Disponível em: <www.arpinsul.org.br>. Acesso em: 16.07.2013.

BENITES, Tonico. *A escola na ótica dos Ava Kaiowá: impactos e interpretações indígenas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2012.

_____. *Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico dos Ava Kaiowa e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha*. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – PPGAS/Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro.

BUZATTO, Cleber Cesar. Governo Dilma: dois projetos de lei anti-indígena sob regime de urgência em plena campanha eleitoral? 05/09/2014. In: *Conselho Indigenista Missionário*. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=7705>>. Acesso em: 15/09/2014.

CAPIBERIBE, Artionka; BONILLA, Oiara. O rolo compressor ruralista. *Brasil de Fato*, Brasil, 17/12/2013. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/26920>>. Acesso em: 23/12/2013.

CESE. Movimento dos povos indígenas da Bahia manifesta repúdio à privatização da saúde. s/d. Disponível em: <<http://www.cese.org.br/movimento-dos-povos-indigenas-da-bahia-manifesta-repudio-a-privatizacao-da-saude/>>. Acesso em: 25/09/2014.

CNPI. Página da Comissão Nacional de Política Indigenista, abrigada na página da FUNAI. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/cnpi1>>. Acesso em: 12/09/2013.

COIAB. Página da Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira. Disponível em: <<http://www.coiab.com.br/site/>>. Acesso em: 15/07/2013.

FERRAZ, Iara. *Os Parkatejê das matas do Tocantins: a epopéia de um líder timbira*. 1983. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - FFLCH/USP, São Paulo.

FOIRN/ISA. *Povos Indígenas do Rio Negro: uma introdução à diversidade sócioambiental do noroeste da Amazônia brasileira* (Mapa-Livro). São Paulo: FOIRN/Instituto Socioambiental, 2006.

FOIRN. Carta pública dos povos indígenas do rio Negro sobre a saúde indígena no Brasil. 07/08/2014a. Disponível em: <<http://foirn.wordpress.com/2014/08/07/carta-publica-dos-povos-indigenas-do-rio-negro-sobre-a-saude-indigena-no-brasil/>>. Acesso em: 30/08/2014

_____. Manifesto contra a proposta de formação do Instituto Nacional de Saúde Indígena. 27/08/2014b. Disponível em: <<http://foirn.wordpress.com/2014/08/27/manifesto-contr-a-proposta-de-formacao-do-instituto-nacional-de-saude-indigena>>. Acesso em: 15/09/2014.

_____. Informações sobre área de abrangência da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro. s/d. Disponível em: <<http://www.foirn.org.br/category/sobre-foirn/mapa-da-abrangencia/>>. Acesso em: 05/09/2014.

FUNAI. Seminário de mulheres indígenas e segurança alimentar e nutricional. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/483-seminario-de-mulheres-indigenas-e-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 07/09/2014.

ÍNDIOS BRASILEIROS OCUPAM o Congresso em protesto por terra. 19/04/2013. In: *Survival International*. Disponível em: <<http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/9187>>. Acesso em: 20/10/2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Demarcações nos últimos seis governos. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>>. Acesso em: 21/09/2014.

_____. Povos Indígenas no Brasil – Lista de Organizações. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/lista-de-organizacoes>>. Acesso em: 25/09/2014.

LEILÃO DA USINA de São Luiz do Tapajós: o governo mentiu para os munduruku. 14/09/2014.

In: *Xingu Vivo*. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/2014/09/14/leilao-da-usina-de-sao-luiz-dotapajos-o-governo-mentiu-para-os-munduruku>>. Acesso em: 20/09/2014.

LIDERANÇAS MUNDURUKU. Carta dos Munduruku ao governo explicita conhecimentos milenares e reafirma demandas. 08/06/2013. In: *Conselho Indigenista Missionário*. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=6962>>. Acesso em: 16.07.2014.

MARTELLI, Renato. *Das Comunidades à Federação: associações indígenas do alto rio Negro*. 2012. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – FFLCH-USP, São Paulo.

PORTAL PLANALTO – PRESIDÊNCIA. Informações sobre atuação governamental disponibilizadas pelo Governo Federal. Disponível em: <<http://www3.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19/09/2014.

SANTANA, Renato. SESAI executou apenas 7,5% do orçamento deste ano para a estruturação da saúde indígena; indígenas protestam no MS contra Instituto. 05/09/2014. In: *Conselho Indigenista Missionário*. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=7706>>. Acesso em: 15/09/2014

SANTILLI, Márcio. Nos 25 anos da Constituição, índios fazem sua maior mobilização na história recente. 09/10/2013. In: *Instituto Socioambiental*. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/nos-25-anos-da-constituicao-indios-fazem-sua-maior-mobilizacao-na-historia-recente>>. Acesso em: 13/12/2013.

SEMINÁRIO DE MULHERES Indígenas e Segurança Alimentar e Nutricional. 13/11/2013. In: *FUNAI*. Página da Fundação Nacional do Índio. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/483-seminario-de-mulheres-%20indigenas-e-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 02.03.2014.

SEMINÁRIO EM BRASÍLIA reúne mulheres indígenas das cinco regiões do país. 13/11/2013. In: *PNUD*. Página do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3780>>. Acesso em: 02.03.2014.

SOUZA, Oswaldo Braga. Governo declara três terras indígenas num total de 825 mil hectares. 19/04/2013. In: *Instituto Socioambiental*. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-declara-tres-terras-indigenas-num-total-de-825-mil-hectares>>. Acesso em: 12/05/2014.

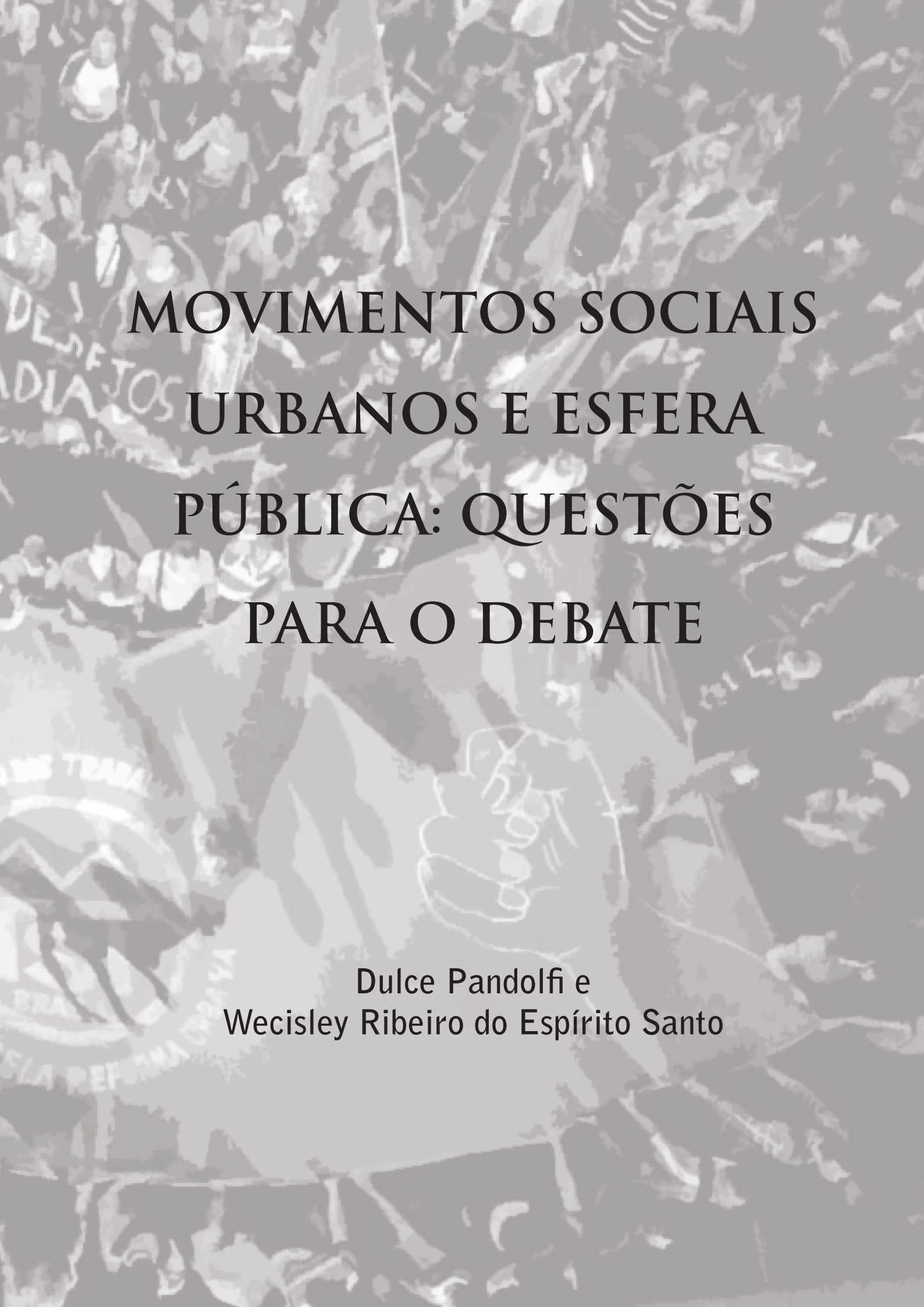
SPENSY, Pimentel. Ambrosio Vilhalva: a morte de um morubixaba. In: *Outras Palavras*. 06/12/2013. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/outrasmidias/destaque-outrasmidias/androsio-vilhalva-a-morte-de-um-morubixaba/>>. Acesso em: 04/06/2014.

SURVIVAL. Índios brasileiros ocupam o Congresso em protesto por terra. Disponível em: <<http://www.survivalinternational.org/ultimas-noticias/9187>>. Acesso em: 17/10/2013.



...ÇÃO, AOS
...A
...MOZA

Criar!
Criar!
Poder
popular



**MOVIMENTOS SOCIAIS
URBANOS E ESFERA
PÚBLICA: QUESTÕES
PARA O DEBATE**

Dulce Pandolfi e
Wecisley Ribeiro do Espírito Santo

1. Introdução

“Nós vamos retomar a proposta de reforma urbana em novas bases”. Assim Ermínia Maricato – liderança histórica da luta pela *reforma urbana*¹ e uma das principais formuladoras do projeto do Ministério das Cidades (reivindicação dos movimentos sociais transformada em realidade, durante o governo federal de Luiz Inácio Lula da Silva) – rematou sua participação num debate sobre os megaeventos. Em seguida, provavelmente tendo em mente sua própria participação no governo, concluiu:

Eu fiz uma promessa pra mim mesma e vou cumprir. Eu fiz proposição a vida inteira. Eu não vou deixar de fazer proposta, mas eu sou sociedade civil agora. Porque é disso que nós precisamos nesse país.

O debate foi organizado pelo Comitê Popular Rio, Copa e Olimpíadas no dia 25 de novembro de 2011 (Maricato, 2011). Em linhas gerais, a exposição da urbanista sugeriu que os megaeventos não inauguram uma dinâmica nova nas cidades brasileiras. Eles apenas intensificam uma “febre”² sempre presente que tem como causador o grande capital urbano (incorporadoras, construtoras, empreiteiras, o latifúndio urbano, a especulação imobiliária, a indústria automobilística). Segundo Maricato, essas seriam as forças que dominam a política urbana no Brasil, a razão pela qual o Estado brasileiro não tem condições para atender o que os movimentos populares urbanos defendem como uma *inversão de prioridades* – vale dizer, a eliminação do primado do grande capital na política urbana brasileira em benefício da garantia do *direito à cidade*³ para todos. De fato, uma frase muito comum entre aqueles que lutam pela garantia do direito à cidade, referida ao latifúndio urbano, é: “quem tem a terra domina a política urbana”. Daí também resulta o ponto de vista mais recente de Maricato sobre a participação dos movimentos sociais nos conselhos e demais instâncias institucionais, vinculadas ao governo:

Não tem falta no Brasil de planos e leis. Recentemente nós tivemos uma festa de planos diretores que foi a campanha dos planos diretores participativos. Eu realmente acho que nós temos que fazer um balanço disso e parar de acreditar que planejamento urbano vai passar por cima de interesses que são muito fortes na produção da cidade. [...] Nós temos que acabar com essa ingenuidade. O Flávio Villaça escreveu ‘A ilusão do plano diretor’ antes da última campanha dos planos diretores participativos. Naquela campanha, nós também cometemos o erro muito

¹ As categorias nativas dos movimentos urbanos (frequentemente categorias reivindicatórias) são discriminadas em itálico, sobretudo quando aparecem pela primeira vez, mas também quando vale à pena enfatizá-las novamente.

² A intensificação da “febre” ensejada pelos grandes eventos resulta na implementação do “urbanismo do espetáculo” e traz como principais consequências “endividamento, especulação imobiliária e gentrificação [...]”. O processo de assalto às economias nacionais, com propostas de renovações urbanas que incluem grandes obras e flexibilização da normativa urbanística, não acontece exclusivamente em função dos grandes eventos: pode-se dizer que é uma das estratégias regulares da globalização neoliberal”. (Maricato, 2013, p. 17-18).

³ O direito à cidade expressa o conjunto das reivindicações dos movimentos urbanos. Trata-se não apenas do direito à moradia, mas a todos os equipamentos urbanos que possam garantir o desenvolvimento humano dos cidadãos – escolas, hospitais, saneamento básico, fornecimento de água e energia elétrica, equipamentos de mobilidade urbana, de lazer, esportivos, artísticos, etc. Para uma formulação acadêmica da noção de direito à cidade, ver Harvey (2008).

grave que foi de colocar todo o movimento popular discutindo plano diretor, discutindo lei, fazendo capacitação de instrumentos técnicos. Não é função do movimento popular achar saídas técnicas e urbanísticas. É função do movimento popular fazer exigências. E talvez é função de um técnico, quando procurado, achar saídas. Durante esse período de tempo, desses anos recentes, nós tivemos uma febre participativa. Tem bibliografia que fala que nós tivemos 20 mil conselhos participativos; de criança, adolescente, idosos, saúde, educação, cidades, habitação. Isso tudo multiplicado por municípios, estados e governo federal. Mas o que é que aconteceu com as nossas cidades, durante esse período? (Maricato, 2011) ⁴

Pode-se tomar essa fala recente de Maricato como um caso privilegiado, mais ou menos compartilhado por uma parcela dos movimentos urbanos que não acreditam na eficácia da participação institucional. Esse é, por exemplo, o caso dos Comitês Populares da Copa, dentre os quais a entidade carioca que organizou o debate anteriormente citado. Entretanto, fazer uma separação rígida entre os que participam ou não participam de determinadas instâncias institucionais, ou entre os que apoiam ou que se opõem ao governo federal, pode conduzir a uma visão simplista da realidade. Perdemos muitas das nuances segmentares da posição (melhor seria dizer no plural) anteriormente citada quando a mesma é esboçada assim de modo simplificado. De fato, se desconsiderarmos essas variações, parecerá estranho que o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que privilegia a *ação direta* nas ruas, tenha se mobilizado em conjunto com a Central dos Movimentos Populares (CMP) em defesa da recente aprovação do Plano Diretor do município de São Paulo, defendido, também, pelo prefeito da capital paulista Fernando Haddad. No caso da CMP, sua posição oficial em relação à participação em conselhos e outros espaços institucionais pode ser bem expressa na seguinte passagem:

O 5º Congresso Nacional da Central dos Movimentos Populares celebrou os 20 anos da entidade, destacando a sua participação fundamental na luta contra o projeto neoliberal, no período de 1994 a 2002, tendo sido uma das entidades organizadoras de grandes mobilizações de rua, a exemplo da marcha dos 100 mil em Brasília, dentre outras. Já entre 2003 e 2013, nos governos Lula e Dilma, a conclusão é que a CMP, em alguns estados, priorizou a participação em espaços institucionais, como as conferências e conselhos. (Central dos Movimentos Populares, 2013, p. 2)

Se aquela fala de Ermínia Maricato sobre a “febre participativa”, bem como as atuações dos Comitês Populares da Copa e do MTST, expressam a posição dos movimentos populares críticos à atuação nos conselhos participativos que se multiplicaram nos últimos doze anos com estímulo do Governo Federal, o trecho anterior da CMP ilustra o ponto de vista predominante não apenas entre os seus militantes, mas também das entidades

⁴ A crítica de Maricato vai além ao denunciar a flexibilização da normativa urbanística para atender a interesses do capital urbano, que é perpetrada no interior de alguns conselhos: “Eu fui convidada para participar de uma manifestação que era de defesa de uma promotora cujo juiz afastou porque ela queria brechar um projeto francamente ilegal de cinco torres que serão construídas (se o nosso movimento nas ruas não impedir) na fachada do porto de Recife. E a promotora exigiu o impacto ambiental e paisagístico e o juiz afastou a promotora. E eu conversei com vários funcionários da prefeitura e eles me disseram que tinham negado o alvará pras cinco torres. E simplesmente eu perguntei: ‘mas como é que foi aprovado?’ ‘Ah, passou no Conselho de Desenvolvimento Urbano’. Sabe esses conselhos que a gente faz para [exercer] o controle social sobre o Estado? Simplesmente o Conselho de Desenvolvimento Urbano aprovou algo ilegal. Porque cinco torres? De trinta, quarenta andares? Num centro histórico de ruas estreitas? Como é que faz?” (Maricato, 2011).

nacionais com assento no Conselho Nacional das Cidades (ConCidades⁵) – quais sejam, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), além da própria CMP. Mesmo críticos ao caráter apenas consultivo dos conselhos e lutando para torná-los deliberativos, tais movimentos reconhecem neles certo poder de influência sobre as políticas urbanas (conquanto ínfimo frente ao poder de *lobby* do grande capital). Além disso – o que talvez seja ainda mais fundamental –, as entidades que participam dos conselhos e conferências veem neles, de um lado, uma porta de acesso a múltiplas esferas do poder estatal e, de outro, um importante espaço de formação política de seus quadros que precisa ser protegido contra as forças que o querem extinguir, bem ilustradas na reação ao recente decreto presidencial Nº 8.243/2014 que cria o Sistema Nacional de Participação Social.

É também da CMP que provém uma declaração em parte distinta da elaborada por Maricato acerca da eficácia das leis; segundo esta outra, formulada por Marcelo Dito, coordenador da CMP em São Paulo:

A Central dos Movimentos Populares é uma articulação de entidades que atua nas diversas áreas das políticas públicas, no Brasil. É uma entidade de caráter nacional e está organizada hoje, mais especificamente, em 12 estados, mas tem atuação em mais de doze estados [...]. E o papel dela tem sido, nesses anos todos, o de tentar dar um caráter mais amplo do que aquela luta local, da comunidade. E também orientar as pessoas para que elas possam lutar por questões maiores. Os direitos específicos são importantes, devem ser conquistados, mas a gente precisa conquistar um conjunto de políticas públicas que podem garantir estes direitos. *E se possível consolidar estes direitos em legislações, em marcos regulatórios, em processos que fiquem consolidados não como políticas temporárias deste ou daquele governo, de municípios, de estados – ou nos planos diretores locais, ou nas constituições estaduais ou legislações, ou mesmo na Constituição Federal.* (A Central, 2010. Grifos nossos)

Comparados com base apenas no que foi dito até aqui, as duas posições distintas em relação aos conselhos participativos e conferências poderiam ser concebidas como irreconciliáveis⁶. Poder-se-ia também supor que esta clivagem entre os movimentos urbanos é expressiva de uma separação rígida entre as entidades que apoiam o Governo Federal ora em vigência, de um lado, e aquelas que se opõem a ele, de outro.

⁵ Na página do ConCidades, pode-se ler o seguinte acerca de sua fundação: “A criação do Conselho das Cidades, no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução” (Conselho das Cidades, s/d). Sobre a composição do plenário, o regimento interno diz o seguinte: “Art. 4º - O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: I - dezesseis representantes do Poder Público Federal [...]; II - nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; III - doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; IV - vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares; V - oito representantes de entidades empresariais; VI - oito representantes de entidades de trabalhadores; VII - seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e VIII - quatro representantes de organizações não-governamentais.” (Brasil, 2006).

⁶ “Irreconciliáveis”, e não “inconciliáveis”, porque essa divergência com relação aos conselhos foi se fortalecendo nos últimos doze anos, simultaneamente à expansão dos mesmos; embora certas entidades – como o MTST – já surjam como uma alternativa à estratégia de luta por transformações sociais a partir do interior das instituições.

O propósito deste texto é – por meio de um breve relato sobre o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), da apresentação de ações coletivas de algumas entidades e movimentos sociais urbanos e de suas diversas formas de se relacionar com o poder constituído – demonstrar que, ao contrário do que se tem afirmado em diversos lugares, o antagonismo entre ser pró e contra a atuação em espaços institucionais e pró e contra o governo federal não corresponde à maneira concreta pela qual as entidades vêm atuando nos últimos anos.

Importa agora explicitar alguns pontos sobre a realização da nossa pesquisa e sobre a feitura do presente texto. Diante da exiguidade do tempo e do grande número de movimentos sociais urbanos que eclodiram nos últimos tempos, sentimos necessidade de fazer certas escolhas metodológicas e temáticas. Há silêncios importantes no presente relatório, como o Movimento Passe Livre, os movimentos que lutam pela desmilitarização ou pela extinção da polícia, o movimento antiproibicionista das drogas, e tantos outros que atuam nos territórios das cidades brasileiras, silêncios que correspondem aos limites da própria investigação e das escolhas que fizemos. Além das entrevistas e observação direta, a exemplo da V Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em Brasília, em novembro de 2013, nos beneficiamos muito do material disponível na internet como vídeos, artigos, reportagens, etc. Recorremos ao Conselho das Cidades como porta de entrada para a observação não apenas dos movimentos nele representados, senão também daqueles que ali não se encontram. Os materiais de que lançamos mão compreendem, pois, dados de pesquisa de campo, entrevistas, sites, panfletos, cartilhas de formação de militantes produzidos pelos movimentos sociais, vídeos, documentários, artigos e notícias sobre cursos de formação de militantes. Parte deles ilustram elementos dos “repertórios de ação coletiva” (Tarrow, Alonso e Botelho, 2012; Tilly, 1977) desses movimentos. Por exemplo, a Oficina sobre autogestão no programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, que ocorreu em fevereiro de 2014, no Sindicato dos Engenheiros de São Paulo. O site da UNMP registrou a participação de cerca de 200 pessoas no evento – entre lideranças de associações filiadas à entidade e assessorias técnicas (sobretudo de urbanistas comprometidos com reforma urbana). Oficinas como essas nos permite compor o seguinte encadeamento de fenômenos: movimentos urbanos reivindicam políticas de moradia que contemplem a população com renda familiar de até três salários mínimos → o governo federal lança o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)⁷ → movimentos reconhecem a importância do programa, mas argumentam que ele beneficia antes o mercado imobiliário e reivindicam a *autogestão* dos recursos por parte das próprias entidades → pressionado, o governo federal lança o programa Minha Casa, Minha Vida Entidades → movimentos organizam oficinas de formação para autogestão do programa. Reivindicações dos movimentos incidem nas ações governamentais que, por seu turno, forçam os movimentos a reordenar suas ações. Esse pequeno exemplo ilustra as possibilidades de trabalho com materiais disponíveis nos sites.

As questões que têm orientado a investigação, como também a redação deste texto, são as seguintes: Quais são os movimentos sociais que se ocupam dos conflitos urbanos? Quais são suas histórias específicas? Que relações mantêm com o Estado? Quais suas

⁷ Registre-se que o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) critica o fato de o programa MCMV não ter sido objeto de debate no ConCidades, conquanto reconheça os avanços no campo das políticas habitacionais que ele significou (A Cidade, 2013).

reivindicações? Que repertórios de ação utilizam? Quais as políticas públicas específicas que afetam de algum modo estes movimentos? Quais avaliações estes últimos fazem das referidas políticas?

2. Idas e vindas da luta pela reforma urbana

2.1 Os primeiros passos

Um bom ponto de partida para pensar a história recente das relações entre esfera pública e os movimentos urbanos brasileiros é evocar o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU). Sua gênese pode ser identificada no período que antecede o golpe de 1964.

A reforma urbana era talvez a mais jovem das reformas preconizadas pelo movimento social. Tanto que ela não tinha ainda um braço popular. Ela estava sendo reivindicada principalmente por profissionais de esquerda. Muita gente que pertencia ao Partido Comunista, muita gente que estava ligada e inspirada na Revolução Cubana. Foi definido, em 1963, um documento que levou o título de Reforma Urbana. Qual era a questão central do documento de Reforma Urbana? A questão fundiária: precisamos distribuir terra urbana. O que é terra urbana? É terra nua? Não. Terra urbana é terra servida de infraestrutura, é terra dentro da cidade, é terra que tem uma qualidade especial. É aquilo que eu, inspirada no Celso Furtado, chamaria de ‘ativo urbano’ – que os economistas não conseguem enxergar. Nós temos, aqui no centro desta cidade, um ativo que todo mundo ajudou a pagar. E que pode ser recuperado, ou pelo capital imobiliário, pelos bancos, etc., ou para quem precisa de habitação. (Maricato, op. cit.)

Incluída no rol das chamadas “*reformas de base*” defendidas pelo Governo João Goulart (1961-1964), a reforma urbana, embora necessária, não era prioritária.⁸ Naquela ocasião, a ênfase recaía na reforma agrária. É a partir do final dos anos 1970, período em que muitos movimentos sociais eclodem pelo Brasil afora, que a questão urbana começa a ganhar mais centralidade⁹. À medida que se fazia a luta pela redemocratização do país, cresciam também as lutas pelo direito à cidade. No período, além da proliferação de associações de moradores de bairros e favelas, começam a surgir “federações e coordenações de movimentos que buscavam unir as reivindicações e lutas que se colocavam de forma fragmentada pelas periferias das cidades” (Gonh, 1991). Este é o caso, por exemplo, da CONAM, criada em 1982 (Polli e Gusso, 2013).

Em meados da década de 1980, entra em cena o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), um espaço de articulação dos mais variados movimentos e entidades que tinham como foco a problemática urbana. A sua bandeira era o direito à cidade e não apenas a luta por moradia (Silva, 2002).

⁸ O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) realizou em julho de 1963, em Petrópolis, no Rio de Janeiro, o seminário Habitação e Reforma Urbana. Um dos objetivos era oferecer subsídios ao governo Goulart para levar avante a reforma urbana. Sobre o seminário, ver a Revista Arquitetura (1963). Nesse mesmo ano, o IAB, apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de uma reforma urbana.

⁹ Os movimentos sociais urbanos cresceram muito no período em função do despreparo das principais cidades brasileiras para enfrentar o aumento da população urbana que, entre 1940 e 1991, passou de 31,2% para 75% do total da população nacional.

Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte (1987-1988), o MNRU apresentou uma Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por mais de 130 mil pessoas. Apenas alguns dos seus aspectos foram incorporados ao texto constitucional. Contudo, essa era a primeira vez que uma constituição brasileira trazia um capítulo específico sobre a questão urbana: as cidades deveriam promover o bem estar dos seus moradores e mecanismos de participação da sociedade, tanto na gestão das cidades, como na elaboração das Leis Orgânicas Municipais e das Constituições Estaduais, deveriam ser instituídos.

Um dos desdobramentos das mobilizações ocorridas durante o processo constituinte foi a formação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, o sucedâneo do MNRU. Nos seus primeiros anos de vida, uma das frentes de batalha do FNRU foi pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo específico da Constituição Federal sobre política urbana. Embora preservando traços de informalidade do seu antecessor, o Fórum possuía uma coordenação nacional e uma secretaria executiva¹⁰. Se na década de 1970 as chamadas *organizações de base* haviam proliferado em todo o país, a partir de meados da década de 1980, formam-se, nas mais diversas áreas, os “fóruns” e as “redes”. Nas “*sociedades de redes*”, segundo expressão do sociólogo Manuel Castells, entidades e movimentos sociais setorializados ou de base local percebem a importância de se articularem com grupos que têm identidade social ou política semelhante para exercer maior pressão na esfera pública e ampliar sua inserção social.

Com a Constituição de 1988, os municípios aumentaram sua capacidade política e financeira para atuar no campo das políticas públicas. Durante o processo de elaboração das Constituições Municipais, o Fórum fez, em diversas cidades do país, a mediação das experiências locais com o Legislativo municipal. Segundo estudiosos do tema, foi na dimensão municipal, mais especificamente na elaboração das Leis Orgânicas dos Municípios, que a luta pela reforma urbana mais acumulou vitórias.

Com atuação expressiva até os dias de hoje, o FNRU destaca-se pela sua capacidade de articulação e de mobilização. Da sua coordenação, fazem parte as principais articulações nacionais ligadas à problemática urbana, movimentos sociais, ONGs, federações sindicais e associações profissionais¹¹.

¹⁰ Data daí o surgimento de outros fóruns como o Fórum Nacional de Participação Popular e a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que, ao lado do FNRU, ampliaram, naquele contexto, a luta pela reforma urbana.

¹¹ Embora com algumas pequenas mudanças ocorridas ao longo dos anos, além da CONAM, CMP, UNMP e MNLM, participam da coordenação nacional do FNRU a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, a Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (FENAE), a Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), o COHRE Américas, o Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos, a Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA), o Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA), o Observatório das Metrópoles, a Action Aid do Brasil, o Conselho Federal do Serviço Social.

2.2 Do Estatuto da Cidade ao Ministério das Cidades: a reforma urbana em marcha

De maneira persistente, fazendo uso tanto da pressão como do diálogo, o FNRU acompanhou, durante mais de uma década, os trâmites legais do Projeto de Lei n. 5788/90, conhecido como o Estatuto da Cidade, considerado peça chave para a realização de uma reforma urbana no país. Promulgada em julho de 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Estatuto da Cidade regulamentava os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e definia as diretrizes gerais que deveriam ser observadas pelos governos federal, estaduais e municipais para promover uma política urbana que garantisse a função social da propriedade e a gestão democrática das cidades. Estabelecia, ainda, que todos os municípios, acima de 20.000 habitantes, deviam ter um Plano Diretor. A sua elaboração e o seu funcionamento deveriam ser acompanhados pela população local, através de audiências públicas¹².

Dois anos após a regulamentação do Estatuto da Cidade, duas reivindicações históricas do FNRU foram atendidas pelo governo Lula: a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Conselho das Cidades, o ConCidades¹³. Com a criação do Ministério das Cidades, a atuação do FNRU concentrou-se no Executivo. A equipe montada pelo ministro Olívio Dutra era de militantes e acadêmicos com forte inserção na problemática urbana, muitos vinculados ao FNRU. A expectativa era que ali seria possível elaborar projetos e executar políticas públicas que desaguassem numa reforma urbana. Nesse período, passou-se a falar de “iniciativas compartilhadas”. Ou seja, a proximidade dos movimentos sociais com o governo era tão intensa que era difícil separar a agenda de cada um. Participava-se ativamente, por exemplo, da elaboração de textos e cartilhas que valorizavam a importância dos canais institucionais para a realização de uma política urbana em novas bases. Parte da energia das organizações que compunham a coordenação do FNRU era voltada para desenvolver estratégias e formular propostas para serem apresentadas nas Conferências municipais, estaduais e nacional, assim como nas reuniões do ConCidades¹⁴.

Em julho de 2005, foram criados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), – com o objetivo de implementar políticas e programas de moradia para a população de baixa renda –, e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), – um fundo público voltado exclusivamente para a construção de moradias populares.¹⁵ A criação do SNHIS e do FNHIS parecia ser mais um passo rumo à reforma urbana em marcha no país. No entanto, quatro dias depois daquela aprovação, Olívio Dutra foi substituído do Ministério das

¹² Lei Federal n. 10.257/01. Garantir a elaboração e o funcionamento dos Planos Diretores tem sido uma das preocupações do FNRU. Entretanto, é importante registrar, que no presente momento, o Estatuto da Cidade está sendo juridicamente ameaçado. Isso porque, desde setembro de 2014, está em julgamento no Supremo Tribunal Federal, STF, um recurso sobre a possibilidade de temas urbanísticos serem regulamentados por normas específicas que não se submetam ao Plano Diretor, ou seja, normas estabelecidas “fora do plano”.

¹³ A I Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro de 2003, contou com a presença de 2095 delegados e mobilizou mais de 350 mil pessoas nas diversas conferências municipais e estaduais que antecederam a conferência nacional.

¹⁴ Em 2005, foi realizada a II Conferência Nacional das Cidades que contou com a participação de 1820 delegados e 410 observadores de todos os estados da federação. Entre os conselheiros titulares eleitos pela sociedade civil para participar do ConCidades, 57% eram representantes de entidades ligadas ao FNRU.

¹⁵ Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Um projeto de criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular havia sido encaminhado ao Congresso Nacional pelo FNRU, em 1991, sob a forma de uma iniciativa popular de lei que contou com milhares de assinaturas.

Cidades por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), substituição ocorrida em função das negociações do governo com o Congresso Nacional. Houve uma reformulação na composição interna e muitos quadros vinculados ao FNRU saíram do Ministério, inclusive a secretária executiva Ermínia Maricato. A partir daí houve uma “inflexão conservadora” na trajetória da política urbana. Contudo, para muitos ligados à problemática urbana, as Conferências e o Conselho das Cidades permaneceram como *lócus* privilegiados de sua atuação¹⁶.

Uma questão central que surgiu com a criação do FNHIS foi o caráter *autogestiniário* na aplicação desses recursos, por parte das entidades. Desde o processo de recolhimento das assinaturas, a partir de 1989, para o encaminhamento deste primeiro projeto de lei de iniciativa popular que tramitou no Congresso entre 1991 e 2005, quando, finalmente, o FNHIS foi aprovado, passando pelas primeiras experiências de mutirões até a consolidação das quatro grandes entidades com conselheiros no ConCidades, todo o processo parece ser marcado pela mesma afirmação enfática do *controle ativo* das políticas de habitação por parte da população. Entretanto, algumas questões permanecem sem respostas: Como o FNHIS é executado? Como os movimentos apropriam-se dele? E o grande capital urbano, ele apropria-se?¹⁷

As dúvidas levantadas com relação à eficácia prática do FNHIS têm sido expressas também com relação aos demais instrumentos jurídicos relativamente avançados que os movimentos urbanos conquistaram com suas lutas, nas últimas três décadas, a começar pela Constituição de 1988, que garantiu a “função social da propriedade” e as “funções sociais da cidade”. Vale dizer que os movimentos sociais organizados escolheram para lhes representar na Assembleia Constituinte de 1987 Ermínia Maricato – atualmente uma das lideranças que mais tem denunciado o desrespeito da normativa urbanística brasileira em nome dos interesses do capital urbano. “Eu já fui dar palestra até na Índia sobre o Estatuto das Cidades, mas eu sou muito honesta; eu digo que não se aplica no Brasil” – diz Maricato (op. cit.). A urbanista argumenta ainda que, por ocasião da promulgação da Constituição de 1988, os representantes das elites brasileiras conseguiram emplacar a tese de que as funções sociais da propriedade e das cidades necessitariam regulamentação. Este foi o propósito do Estatuto das Cidades que, por seu turno, remeteu a regulamentação desses instrumentos jurídicos a leis municipais – os Planos Diretores. Finalmente, pôde-se verificar, nas palavras de Maricato, em todo o país, a remissão da função social da cidade e da propriedade por parte dos Planos Diretores a leis complementares que frequentemente não são aprovadas pelas câmaras municipais (reféns do grande capital urbano como são). Todo esse processo teria levado a uma perpetuação da interpretação do caráter não autoaplicável desses mecanismos legais e, por conseguinte, a sua ineficácia prática em benefício da especulação imobiliária, sobretudo.

O período das diversas conquistas jurídicas encontrou também, não por acaso, ocasião para múltiplas transformações políticas no país, sobretudo em algumas prefeituras conquistadas pelos partidos do campo democrático-popular. Esse foi, por exemplo, o caso

¹⁶ Na preparação da III Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2007, diferentemente do período de Olívio Dutra, ficou bastante evidenciado o não envolvimento do Ministério das Cidades com o processo.

¹⁷ No caso dos recursos públicos para o MCMV o MTST tem denunciado o sobrelucro que as empreiteiras e incorporadoras ganham com o programa: “O lucro das empreiteiras com o MCMV deve estar beirando o lucro do narcotráfico” (Boulos, 2014b).

da eleição de Olívio Dutra à prefeitura de Porto Alegre e de Luíza Erundina à prefeitura de São Paulo; ambos em 1988, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Disso decorreu a abertura de espaços inéditos¹⁸ de participação social nas políticas públicas locais: orçamentos participativos, planos diretores participativos, conselhos populares¹⁹. Há, contudo, pesquisas (Coto, 2012; Gomes, 2011) assinalando, nessas experiências locais dos anos 1990, dilemas (desmobilização, burocratização) homólogos àqueles pelos quais os movimentos sociais passam hoje, em âmbito nacional, supostamente decorrentes da participação nos espaços institucionais do Estado. Conforme vimos, parte das lideranças dos movimentos urbanos tem apontado, como um ponto de inflexão positiva nesse período de conquistas democrático-populares a fundação do Ministério das Cidades, em 1 de janeiro de 2003. E, como momento de declínio relativo desses avanços, a saída de Olívio Dutra desse ministério, em 2005²⁰.

2.3 Impasses e limites na trajetória da reforma urbana

A participação dos movimentos sociais em espaços institucionais tem sido objeto de muita análise e tem produzido muitas controvérsias. Muitas vezes são os movimentos sociais mais fortes e autônomos que conseguem dialogar com o Estado e ter maior incidência nas políticas públicas. Segundo Ilse Scherer-Marren, existe “uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil” (Scherer-Warren, 2006, p. 2). Com a saída de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, o debate sobre essa tensão ganhou força no interior do FNUR²¹. Para alguns, a aproximação dos movimentos sociais com o governo federal, particularmente com o Ministério das Cidades, produziu uma desarticulação das lutas e uma cooptação das lideranças. Segundo essa mesma visão, o excesso de participação institucional em conferências, reuniões, em elaboração de diagnósticos, de legislações teria desmobilizado e, conseqüentemente,

¹⁸ Inéditos no que se refere à escala da participação social já que, em Porto Alegre, por exemplo, há registro de conselhos municipais desde o ano de 1937 (Gomes, 2011).

¹⁹ “Nós ensaiamos, isso é real não é fictício, nos anos 80, os partidos chamados democrático-populares – e aí a gente inclui o PT, o PC do B, os partidos comunistas, o PSB, vários partidos que, nesse momento, tinham uma base democrático-popular – ensaiaram processos de ampliação democrática dos processos decisórios com os orçamentos participativos, os planos participativos, os conselhos populares. E fizeram isso num momento de acumulação de forças, principalmente acumulação de forças urbanas, ampliando a sua base social. No momento em que esses partidos chegam ao poder [isto é, no governo federal], a pauta e a agenda (pelo menos no que se refere especificamente à política urbana) da participação popular começa a ser paulatinamente esvaziada, abandonada enquanto processo real de incidência na política, mas continua como uma espécie de performance teatral ligada à ideologia e à simbologia desses partidos”. (Rolnik, 2014).

²⁰ “Quando eu vejo o Ministério das Cidades sendo entregue pro PP o que é que vocês acham que eu sinto? Raiva!” (Maricato, 2013).

²¹ Outra tensão que tem vindo à tona no interior do FNUR é sobre o papel das ONGs. De um modo geral, são elas que exercem uma maior centralidade nas redes e nos fóruns, pois são as que assumem o papel de mediadoras e possuem um melhor trânsito nas relações com outras organizações. Igualmente, são as ONGs, em grande medida, as responsáveis por produzir, sistematizar e divulgar os quadros interpretativos do FNUR. Há uma forte centralidade em algumas organizações, que são as responsáveis por estimular a participação na rede, por produzir e fornecer os referenciais teóricos e a própria história do movimento. Nesse sentido, três organizações têm se destacado, FASE, PÓLIS e Observatório das Metrôpoles, um grupo que funciona como um instituto virtual, reunindo hoje 159 pesquisadores (dos quais 97 principais) e 59 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não governamental, sob a coordenação geral do IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

enfraquecido os movimentos sociais. Ao invés de ter uma agenda própria, o Fórum teria pautado a sua atuação em função da agenda estabelecida pelo governo. Para outros, no entanto, essa aproximação com o poder teria sido fundamental não só para fortalecer os próprios movimentos sociais, mas, também, para fazer avançar, ainda que com alguns retrocessos, a política urbana no país. Sabia-se, no entanto, que esse era um caminho com idas e vindas.

Nos primeiros anos do governo Lula, houve uma aposta quase que generalizada no interior dos movimentos sociais que a atuação conjunta da sociedade civil com o Estado seria capaz de ampliar direitos, democratizar a gestão pública e, conseqüentemente, construir uma sociedade mais justa e igualitária. Por isso, grande foi a mobilização para se ocuparem os espaços institucionais, vários criados em função das demandas dos próprios movimentos. Contudo, aos poucos, muitos constatavam que esses espaços institucionais estavam se distanciando do que era esperado e a sensação era de fracasso dessas experiências²². Nesse sentido, o caso do Ministério das Cidades parecia exemplar.

Em 2007, com o objetivo de investir em obras de infraestrutura econômica e social, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento, PAC e, dois anos depois, em 2009, foi lançado o PAC II e o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, MCMV²³.

Sobre o programa MCMV, a polêmica também tem sido grande. Vejamos o que nos diz Guilherme Boulos, coordenador do MTST-SP:

O Programa MCMV é uma faca de dois gumes. Nós temos que ter muito cuidado ao falar dele. Primeiro porque não dá pra falar 'olha o programa MCMV não presta e pronto!' Embora nós achemos que o programa MCMV é um programa viciado pela sua própria origem, nós não podemos deixar de considerar que o MCMV foi o único programa habitacional no Brasil desde o BNH, desde a década de 1980 não teve nenhum outro programa habitacional no país. E o MCMV ocupou esse espaço e isso é bem vindo. Não podemos deixar de considerar que ele também incorporou uma reivindicação histórica dos movimentos populares que é o subsídio. Não há solução pra política habitacional no Brasil sem o subsídio. Desde o BNH a política habitacional era tratada na lógica do financiamento bancário, o BNH era um banco. E o que é que significa isso? Quem tem como comprovar a capacidade de pagamento entra, quem não tem não entra. 70% do déficit habitacional brasileiro são de famílias que ganham menos de três salários mínimos e que normalmente não têm como comprovar capacidade de pagamento de moradia. Então você já exclui da política habitacional 70% do déficit. O MCMV atenuou isso com o subsídio. Tem nome sujo, não tem problema; vamos dar subsídio estatal para essa turma e a parcela de financiamento vai ser menor. Isso era uma reivindicação histórica e, digamos, ele atendeu. Não sejamos injustos na nossa crítica. (Boulos, 2014b)

Por outro lado, segundo Boulos, o programa MCMV não foi um programa feito para atender o déficit habitacional brasileiro, mas para resolver um problema de liquidez da construção civil, depois do estouro da bolha imobiliária norte-americana.

²² Sobre os limites e as possibilidades da interlocução entre a sociedade civil e os espaços públicos, ver Dagnino, 2002, p. 279- 301.

²³ O programa produziu um boom imobiliário nas grandes cidades. Para se ter uma ideia, se em 2009 o PIB brasileiro e o da construção civil foram negativos, em 2010 o PIB nacional foi de 7,5% e o da construção civil, 11,7% e a taxa de desemprego na construção civil diminuiu de 9,8% para 2,7%. Ver Maricato (2013, p. 23).

Não é à toa que Lula estava no governo desde 2003, a crise estoura no segundo semestre de 2008 e o MCMV é lançado no primeiro semestre de 2009. As construtoras, com problemas de liquidez, com risco de falência – porque todas estavam ligadas ao mercado financeiro, as maiores estavam com capital aberto na bolsa e começaram a ser afetadas por falta de liquidez, por falta de crédito bancário depois de 2008. Elas batem na porta ali da Casa Civil e dizem: ‘presidente, nós bancamos a tua campanha, nós bancamos todas as campanhas eleitorais desse país (não é só a do PT, a do PSDB, de todo mundo, eles são os reis da campanha eleitoral), e nós precisamos de solução’. Alguns meses depois, se lança um pacote de 34 bilhões de reais, sendo que 33 bilhões vai direto para as empreiteiras. As empreiteiras são as gestoras do programa MCMV. 500 milhões pra habitação rural e 500 milhões pra gestão direta dos movimentos sociais. É um programa em que as empreiteiras têm protagonismo e aí traz uma lógica perversa porque você privatiza a política habitacional. Se o Estado não tem terreno, quem tem terreno, quem define localização de empreendimento, é quem tem o controle da política urbana. Se eu tenho os terrenos eu vou discutir: ‘olha, aqui eu quero um Shopping Center, aqui eu quero moradia popular, aqui eu quero classe média, aqui eu quero alto luxo’. Você está criando a segregação na cidade. (Boulos, 2014b).

Outras vozes somam-se às críticas de Guilherme Boulos. Reconhece-se a importância do programa MCMV, mas o problema é que, embora os recursos destinados à política habitacional sejam abundantes, a política urbana continua comandada pelos interesses econômicos das grandes empresas de construção e incorporação imobiliária e pelos proprietários de terras. Segundo Pedro Fiori Arantes, membro da Usina, – um coletivo de arquitetos que atua junto aos movimentos sociais –, são as empresas que decidem onde, quando e de que forma construir. Por isso, trata-se de uma “antireforma urbana” já que é o mercado quem decide tudo, a favor dos seus interesses.

Os órgãos públicos não atuam mais ativamente decidindo para onde a cidade deve crescer, como adensar áreas providas de infraestrutura, definir padrões urbanísticos novos, etc. [...] Hoje, estima-se que o déficit habitacional poderia ser resolvido pela ocupação de imóveis vazios. No sul e sudeste, diversas cidades têm mais imóveis vazios do que falta de moradia. Isso significa que, mais do que apenas construir casas novas (o modelo produtivista vigente com o Minha Casa, Minha Vida), é preciso uma política que garanta a função social da propriedade, interfira no mercado de aluguéis por meio de subsídios à demanda e taxação progressista da retenção de imóveis vazios para ampliar a oferta, reforma de prédios em áreas servidas de infraestrutura. (Arantes, 2012, p.7)

Apesar das críticas, Ermínia Maricato reconhece que houve avanços importantes nos últimos anos na política urbana. Entre outros, priorizou-se a urbanização da cidade ilegal ou informal (que era até então invisível para as administrações públicas), criou-se um novo quadro jurídico e institucional ligado às cidades – política fundiária, habitação, saneamento, mobilidade, resíduos sólidos – além de novas instituições como o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, e as Conferências Nacionais das Cidades. Entretanto, diz a urbanista

por mais paradoxal que possa parecer, apesar de todo esse avanço institucional, quando o governo Lula retomou em 2009 os investimentos em habitação e saneamento numa escala significativa, após quase trinta anos de estagnação nesse sentido, as cidades se orientaram numa direção desastrosa. [...] O coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiário-imobiliária foi esquecida. (Maricato, 2013, p. 23)

Corroborando com uma visão crítica sobre a trajetória da reforma urbana, a urbanista Raquel Rolnik, ao mesmo em tempo que aponta os limites, reconhece também os avanços.

Claro que não dá pra dizer que a trajetória da reforma urbana acabou no dia que o Ministério das Cidades mudou de comando. Não é verdade, ela continua nas lutas locais, continua internamente ali, agora o mainstream da política urbana do governo Lula não foi a reforma urbana. Isso quer dizer que o governo não incorporou coisas importantes da pauta da agenda da reforma urbana? Incorporou sim. Isso quer dizer que o governo Lula foi um governo medíocre em relação a política urbana? Nunca. Não havia investimento em urbanização e saneamento ambiental há anos e foi feito um investimento grande, importante, para urbanizar favelas, não havia nada disso... Enfim, acho que tem avanços ali, agora, tem limites. (Rolnik, 2010)

Apesar desses limites, para muitos, consolidar as diversas instâncias das Conferências e do Conselho das Cidades e tornar, de fato, suas posições deliberativas e não apenas consultivas continua sendo uma prioridade.

3. Movimentos sociais urbanos e esfera pública: trajetórias, silêncios, cisões e regularidades

Entre as entidades que participam da coordenação do FNUR e que têm assento no ConCidades estão a Confederação Nacional de Associações de Moradores, CONAM, fundada em 1982; a União Nacional de Moradia Popular, UNMP que iniciou sua articulação em 1989; o Movimento Nacional de Luta por Moradia, MNLM, criado em 1990 e a Central de Movimentos Populares CMP, fundada em 1994 (Polli e Gusso, 2013). Sobre a história dessas unificações, bibliografia especializada e documentos das próprias entidades são mais ou menos unânimes em atribuir especial importância às mobilizações e conflitos urbanos ocorridos em Curitiba, São Paulo e Minas Gerais.

Nos anos 1980, os conflitos urbanos em São Paulo são classificados por Maria da Glória Gohn nos seguintes termos:

1. Lutas pelo acesso à terra e à habitação; 2. lutas pela posse da terra; 3. lutas no âmbito dos processos construtivos; 4. lutas dos inquilinos; 5. lutas de proprietários pobres: protesto contra a qualidade da moradia dos programas oficiais e legalização da propriedade da terra. (Gohn, 1991, p.162)

Para o caso de Curitiba, encontramos um relato da história dos conflitos urbanos locais no artigo intitulado “Movimentos de Moradia em Curitiba: História, Repertórios e Desafios (1977-2011)” (Polli e Gusso, 2013). O texto destaca o “caráter relacional” dos movimentos urbanos brasileiros; isto é, sua articulação em rede. Critica o “mito da cidade modelo” de Curitiba e, junto com isso, os tão celebrados governos de Jayme Lerner²⁴; menciona como sua primeira gestão concorreu para expulsar as populações pobres do centro da cidade,

²⁴ Jayme Lerner filiou-se, em 1971, à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), foi prefeito de Curitiba entre 1971 e 1975, entre 1979 e 1984 e entre 1989 e 1992 e governador do Paraná entre 1995 e 1999 e entre 1999 e 2003.

implementando uma perspectiva elitista de cidade ecológica (centrada na atração das elites econômicas para o centro) e evoca o fato de que, não por acaso, é nesta propalada “cidade modelo” que se desenvolvem com força as lutas por moradia que culminaram na aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, FNHIS de um lado, e na unificação das federações de movimentos presentes no ConCidades, de outro.

O sumário histórico esboçado até aqui, baseado como se encontra na bibliografia especializada e em vozes concentradas no eixo Sudeste-Sul do país, não faz justiça às especificidades das lutas urbanas e *periurbanas* do Norte e do Nordeste brasileiros. O silêncio da literatura replica-se na normativa urbanística brasileira, que pressupõe uma descontinuidade entre o rural e o urbano, fazendo-a ignorar os municípios intersticiais – chamados pelos movimentos de *municípios periurbanos*. Essa dicotomia campo/cidade que subjaz à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) obstrui o acesso dos municípios periurbanos aos recursos públicos. Não se trata, por conseguinte, de pura polêmica conceitual, mas de uma luta bastante concreta para que a lei garanta a democratização do acesso aos territórios *rurbanos*²⁵.

Embora as áreas de transição rural-urbana não tenham sido historicamente o foco central do planejamento urbano, expressam hoje forte convergência de interesses. Processos e conflitos socioeconômicos, étnicos, territoriais e ambientais. Portanto, não é possível promover a ocupação e uso sustentável e socialmente justo de todo o território municipal, como define o Estatuto da Cidade, se não há descritores técnicos e instrumentos capazes de garantir efetivas possibilidades de planejamento nas áreas de transição rural-urbana. (FASE, 2014, p. 1)

O que está em jogo são necessidades específicas desses territórios não contempladas pela PNDU. Um dos entraves para a democratização do acesso a terra, nessas regiões, diz respeito aos limites do pacto federativo e das variações jurídicas, nas três esferas do poder executivo (União, Estados e Municípios). Por vezes, as leis entram em conflito dado seu caráter segmentado, tornando problemática a questão da regularização fundiária. No Pará, por exemplo, há territórios urbanos que não podem ser regulados pelos municípios (conforme prevê o Estatuto da Cidade) já que grande parte das terras pertence à União ou ao Estado.

A questão da mobilidade urbana e periurbana constitui outro grave problema. Toda a região amazônica vive hoje uma realidade de transportes precários, sem segurança, sem conforto. Não há um modal fluvial nas regiões cujo transporte público depende fundamentalmente de hidrovias. A política nacional de habitação também passa ao largo das especificidades regionais, centrada como se encontra na contratação de construtoras e no primado absoluto da alvenaria para a produção de casas. Os povos da Amazônia reivindicam, por exemplo, que o Governo Federal crie uma modalidade específica do programa MCMV, para subsidiar a construção de casas de madeira em regiões nas quais a ação das construtoras é pernicioso, social e ambientalmente. Mas, para além das políticas pontuais, a pauta de reivindicação dos movimentos periurbanos visa ampliar a concepção estatal sobre o uso

²⁵ “Na literatura especializada, encontram-se outras denominações que se referem aos espaços existentes na interface do rural com o urbano, dentre os quais se podem destacar: *franja rurbana*, *franja rural-urbana*, *franja periurbana*, *periferia rurbana*” (Plataforma dos Municípios Periurbanos para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional, FASE, 2014, p. 7).

e ocupação do solo, de modo a reconhecer o caráter plurifuncional desses territórios²⁶. Ao contrário do que (de modo etnocêntrico) se possa imaginar, essas reivindicações não promovem o desenvolvimento humano apenas nas regiões do Norte e Nordeste do país; sua efetivação tem potencial de melhorar a vida urbana em todo o território brasileiro. O reconhecimento público e jurídico das *franjas rurbanas*, em todo o Brasil, constitui uma condição necessária para a garantia de segurança alimentar de toda a população, mediante o cultivo de cinturões verdes que forneçam alimentos saudáveis e situem-se próximos às grandes metrópoles. A agricultura – em regime de produção familiar – nessas áreas de transição rural-urbano constitui, ademais, um antídoto contra sua mercantilização (seja pelo capital rural – o agronegócio – seja pelo capital urbano – o mercado imobiliário).

Há ainda outro grave silêncio no que se disse até aqui – o fato de as desigualdades de gênero que se radicalizam nos territórios das cidades estarem aí obliteradas. Mas se o material apresentado não faz justiça às lutas das mulheres, o mesmo não se aplica às entidades, que reconhecem o protagonismo feminino na luta pela democratização das cidades. É o caso, por exemplo, de Marcelo Dito, quando diz que a CMP

atua articulando as pessoas que lutam pela saúde, as mulheres também que estão excluídas nas comunidades, nas periferias das cidades, as mulheres que atuam na luta do movimento urbano, que atuam também com a questão do movimento negro, principalmente junto às pessoas que sofrem discriminação racial, os homossexuais, as pessoas que estão sofrendo com a violação dos seus direitos nessas áreas de sua opção ou orientação sexual, e também atua com outros grupos de movimentos de excluídos das cidades. (A Central, 2010)

A referência de Dito às “mulheres que atuam na luta do movimento urbano” constitui uma menção implícita ao fato de que a maior parte das pessoas que militam nesse movimento é constituída por mulheres. O depoimento a seguir, de uma militante da UNMP, foi transcrito do vídeo “A gente não constrói só casa!” produzido pelo IPPUR. Ele nos permite entrever a agência das mulheres no processo de construção *autogestionária* da habitação:

Eu não sei se vocês sabem, mas mutirão 70% da mão de obra é de mulheres. Por que os maridos ficam em casa e a mulher é que tem que trabalhar. Aí alguns vêm, depois da mudança, com cara de pau. E nós mulheres dizemos ‘deixa quieto’ e vêm. Depois a gente muda sozinha com os filhos. (A Gente, 2011)

Não por acaso, um dos primeiros artigos disponíveis no site do Fórum Nacional pela Reforma Urbana intitula-se “Plataforma Feminista da Reforma Urbana” e sintetiza bem as questões de gênero que estão em jogo nos territórios urbanos:

As mulheres, na nossa sociedade, permanecem ainda como as principais responsáveis pela esfera da reprodução, o que representa que são elas que se ocupam da manutenção da casa, da comida, do cuidado com os filhos e as filhas. São elas, portanto, que mais sofrem com a falta de moradia ou com a inadequação das suas condições, como a falta da água, da rede de esgotamento sanitário, da coleta de lixo, ou de energia elétrica. Sofrem, também, com a inexistência

²⁶ “Espaços plurifuncionais, [são aqueles] em que coexistem características e usos do solo tanto urbanos como rurais, submetidos a profundas transformações econômicas, sociais e físicas com uma dinâmica estritamente vinculada à presença próxima de um núcleo urbano”. (Miranda, apud FASE, op. cit., p. 5-6).

ou precariedade dos equipamentos públicos essenciais, tais como postos de saúde, escolas e creches; com a falta de infraestrutura urbana como a falta de pavimentação de ruas, de iluminação pública; de praças, áreas e opções de lazer para ela e a família. (FNUR, s/d)

Os terrenos baldios das cidades, usados para o crime (enquanto proprietários aguardam sua valorização imobiliária) são amiúde palco de estupros de mulheres que se deslocam sozinhas, em condições precárias, entre o local de trabalho e a casa. O resultado da combinação entre as péssimas condições de mobilidade urbana e a especulação imobiliária de bancos de terra constitui, portanto, as condições de possibilidade para as mais atrozes violações dos direitos (e dos corpos) das mulheres. O direito à cidade para todos compreende, nesse sentido, um eficaz antídoto contra a dominação masculina. Observemos, pois, algumas das maiores entidades que lutam por sua efetivação.

3.1 Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM)

A CONAM data de 1982 e atualmente está presente em todos os estados brasileiros bem como no Distrito Federal. Ela reúne cerca de 550 entidades municipais e 22 federações estaduais. Além de fazer parte da coordenação do FNUR, a CONAM participa do Movimento pelo Direito ao Transporte (MDT), da Frente Nacional de Saneamento Ambiental, do Fórum Mundial de Direito à Energia e é associada à *Frente Continental de las Organizaciones Comunales* e membro de sua diretoria executiva.

O site da CONAM destaca, ao longo de seus 31 anos de existência, tanto ações coletivas reivindicatórias (pelo direito à cidade e pela Reforma Urbana, por exemplo), quanto de protesto e resistência (contra a instalação da Área de Livre Comércio das Américas) ou de participação e democracia direta (atuação nas Conferências das Cidades). A CONAM reuniu, em seu Congresso Nacional de 2008, 28.000 entidades de base. Já em 2011, a entidade protagonizou o lançamento da campanha “Despejo zero”, que visava lutar contra os despejos de moradores em decorrência das grandes obras ensejadas pela Copa do Mundo de 2014.

Entretanto, segundo a presidenta da entidade, Bartéria Lima, a campanha, motivada pelos grandes eventos esportivos, não se limita a lutar contra despejos exclusivamente decorrentes desses eventos, senão contra todos aqueles motivados por conflitos urbanos no Brasil – conflitos decorrentes da especulação imobiliária (potencializada pelos grandes eventos esportivos, como argumentam os movimentos), conflitos que envolvem terras e imóveis públicos e privados que não cumprem a função social da propriedade, conflitos que envolvem desastres ambientais e naturais (como enchentes, deslizamentos de terra, etc.), e que são agravados pelos problemas de planejamento urbano. A esse respeito, é a própria Bartéria que, lançando luz sobre a relação da CONAM com a esfera pública em suas instâncias federal e estadual, diz o seguinte:

As enchentes são hoje um problema muito sério, no Brasil. Têm ocorrido enchentes muito graves e nós temos sofrido com o processo da falta do planejamento urbano nas cidades, da falta de todo um investimento nessas áreas, que há muito tempo ficaram [sem investimento]. Os investimentos hoje, a partir de 2007, que tem um investimento maior na área de saneamento, dragagem, na questão da

infraestrutura urbana. E os governos estaduais ainda não aderiram a isso como uma prioridade pra resolver esses problemas dos conflitos em áreas de risco, em áreas de mananciais, em áreas que precisam ser regularizadas. (CONAM, 2011, grifo nosso)

Com a menção ao aumento de investimentos na área de saneamento básico em 2007, Bartíria refere-se à lei federal de número 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Juntamente com a lei federal 11.124/2005, que regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a lei 11.445/2007 provocou uma alteração significativa nos investimentos federais destinados a resolver os problemas urbanos – anteriormente quase inexistentes, como nos diz Bartíria²⁷. Depreende-se, pois, no depoimento da presidenta da CONAN anteriormente registrado, certo acordo de sua parte com relação a essas ações do governo federal. Inversamente, sua referência aos governos estaduais assume um tom mais crítico, precisamente porque estes não aderiram às iniciativas do governo federal. No entanto, como afirmou um de nossos entrevistados: “As entidades dos movimentos sociais que estão nos Conselhos e que apoiam o governo federal nem por isso são entidades ‘chapa branca’. Elas, por vezes, são as mais críticas ao governo”.

3.2 União Nacional por Moradia Popular (UNMP)

O site da União Nacional por Moradia Popular traz um pequeno histórico que começa da seguinte forma:

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05). (UNMP, s/d)

A UNMP, bem como o MNLM, constituem duas das federações de movimentos por moradia e reforma urbana que se consolidaram entre os princípios da iniciativa popular pela lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (em 1991) e sua aprovação pelo Congresso Nacional (em 2005). Continua o texto de apresentação da história da *União*, citado doravante até o fim:

Com esta tarefa os movimentos de moradia do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais iniciam com objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por *reforma urbana* e *autogestão* e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social. Sua atuação se dá nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos. Passados 19 anos, a atuação dos movimentos com essas propostas estão localizadas em 19 Estados brasileiros. Sua forma de organização tem uma

²⁷ A respeito da política federal de saneamento básico, a fala de Bartíria encontra ressonância no pronunciamento da presidenta Dilma Rousseff, durante a cerimônia de abertura da 5ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em novembro de 2013: “No Brasil, o governo federal não investia em saneamento. O que estou falando é água tratada, é esgoto sanitário com tratamento e oferta, é política de resíduos sólidos e também de drenagem. Mas isso está escondido no solo, os canos estão lá embaixo, os dutos estão lá embaixo. Assim, não investiam. É fundamental para o país, e a gente tem que ter clareza disso. É índice de desenvolvimento humano ter água tratada e esgoto tratado. A gente não pode em nenhum momento abrir mão disso, nós não podemos abrir mão e deixar que os percentuais, principalmente nas casas, de esgotamento sanitário sejam tão baixos no Brasil”.

forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se originam grandes partes de suas lideranças. Trabalha-se com grupos de base nas regiões metropolitanas e se articulam regionalmente nos principais polos dos estados. Os estados são representados na instância nacional. *Sempre defendendo a proposta autogestionária*, o direito à moradia e à cidade e a *participação popular nas políticas públicas* e radicalmente contra os despejos, a UNMP organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, lutas concretas e propostas dirigidas ao poder público nas três esferas de governo. Nesse sentido, *tem enfrentado as diferentes gestões, ao longo desse tempo, buscando a negociação e a ação propositiva, sem deixar de lado as ferramentas de luta e pressão do movimento popular*. A UNMP tem sido fundamental para a articulação e propostas habitacional (sic) no âmbito do Governo Federal, tendo participado da mobilização e conquista da inclusão do direito à moradia na Constituição, da aprovação do Estatuto das Cidades e da realização da Conferência das Cidades, tendo eleito 6 titulares e 5 suplentes para o Conselho Nacional das Cidades para o período 2008-2010.

Desde a nossa fundação houve uma preocupação de obtermos parcerias em prol do fortalecimento e da capacitação dos atores que lutam para aquisição da moradia digna. Esta reivindicação é legítima e, para isso, *realizamos várias caravanas a Brasília, várias ocupações e propostas de políticas habitacionais tanto no Parlamento e no Executivo do nosso país*.

Em 2004 e 2005, a UNMP participou do processo de construção, junto ao governo federal, de um novo Sistema Nacional de Habitação, que incorpore as propostas desenvolvidas no projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular. Em 2004, a UNMP conquistou o financiamento junto ao Ministério das Cidades, para construção de moradias através da autogestão do Programa Crédito Solidário. Em 2007, lutamos pelo acesso direto aos recursos do FNHIS, que deve se concretizar ainda neste 1º Semestre de 2008, através do Programa Produção Social da Moradia. (op. cit, grifos nossos)

As passagens em itálico correspondem a alguns princípios defendidos pela UNMP, bem como parte de seus repertórios de ação e, sobretudo, evidências da maneira pela qual a entidade relaciona-se com a esfera pública. De um lado, “negociação e ação propositiva”; de outro, “ferramentas de luta e pressão”. Por fim, são apresentados alguns exemplos de ações práticas. Caravanas, ocupações, propostas de políticas habitacionais, participação na construção de projetos e lei e programas de governo e execução *autogestionária* das políticas públicas são algumas delas.

Resta destacar outra informação, disponível no site, bastante expressiva daquele “caráter relacional” dos movimentos de luta por moradia no Brasil, de sua organização em rede da qual nos fala Polli e Gusso (op. cit):

A União Nacional por Moradia Popular se organiza a partir da base nos Estados, articulando movimentos populares de moradia, em suas diversas expressões – movimentos de sem-teto, cortiços, favelas, loteamentos, mutirões, ocupações – no Brasil.

Desse caráter relacional, os materiais disponíveis sobre o MNLM constituem um caso bastante ilustrativo.

3.3 Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM)

O MNLM foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 1980. Está presente em 18

estados brasileiros com uma proposta de envolver a organização e articulação nacional dos movimentos de luta pela moradia desenvolvidos por ‘sem-tetos’, inquilinos, mutuários e ocupantes, unificando suas lutas pela conquista da moradia e do direito fundamental à cidade (Ferreira, 2012, p. 4).

O MNLM não possui um site unificado. Uma investigação pormenorizada de seus blogs estaduais pode ilustrar o caráter relacional dos movimentos por moradia brasileiros, bem como facilitar o registro dos repertórios de ação coletiva da entidade, em todo o Brasil. Esses blogs estaduais têm o objetivo precípua de divulgar as ações da entidade em todos os 15 estados da federação nos quais ela se encontra representada. Segue-se um exemplo dessas ações.

Noticiado pelo blog do MNLM do Rio Grande do Sul, este episódio é um caso privilegiado para a identificação de uma das mais importantes estratégias de luta da entidade – as ocupações de imóveis ociosos, nos grandes centros urbanos. A chamada “Ocupação 20 de novembro” consistiu na ocupação, desde 20 de novembro de 2006, de um edifício no centro de Porto Alegre. Este prédio foi construído com dinheiro público e depois privatizado. Tendo caído na ociosidade, passou a ser usado pela facção criminosa PCC. A ocupação teve por objetivo “denunciar os vazios urbanos, a especulação imobiliária e provocar o debate de que imóveis usados para fins ilícitos sejam revertidos para moradia popular” (A Copa de 2014 é aqui, 2010). As famílias residiram no prédio por quatro meses; entretantes foram organizadas oficinas de formação e atividades recreativas para crianças. Em março de 2007, elas foram despejadas em uma operação policial de grandes proporções, com cerca de 300 policiais militares, agentes do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), cães, helicóptero, etc. As famílias encaminharam-se então para a prefeitura de Porto Alegre, onde negociaram um assentamento provisório. O local pertencia à Fundação de Assistência Social e Cidadania e encontrava-se com instalações inabitáveis – paredes quebradas, sem portas, janelas, telhado, sanitários, nem instalação de energia elétrica ou água encanada. Assentadas, as famílias retomaram seus núcleos de trabalho e, mediante mutirões, reconstruíram o local – “dando vida ao imóvel antes abandonado pela prefeitura”, enfatiza a reportagem. Foi também nesse assentamento que se instituiu a “Cooperativa 20 de Novembro: construindo a reforma urbana”, que se converteu numa referência local. Foram construídas cisternas para a captação da água da chuva, as oficinas de formação foram retomadas e organizaram-se também turmas de educação popular para jovens e adultos.

Entretanto, as instalações do assentamento, situavam-se ao lado do *Sport Club Internacional*, local nos qual estavam previstas construções de hotéis para a Copa do Mundo de 2014. Os assentados do MNLM tentaram dialogar com a prefeitura a fim de evitar os despejos decorrentes das obras. A notícia denuncia ainda, lançando mão de um procedimento comparativo, que para a Copa do mundo de 2010, realizada na África do Sul, cerca de 10.000 pessoas foram assentadas em contêineres, formando uma genuína “cidade de lata”²⁸. Este processo deu início à campanha “A copa de 2014 é aqui, e nós para onde vamos?” O vídeo reportagem, editado em 2010, não nos fala do desfecho da luta. Ele é, contudo, ilustrativo das lutas do MNLM em todo o país.

²⁸ Também Raquel Rolnik afirma ter recebido, como relatora especial do direito à moradia da ONU, denúncias de violações desse direito em vários países sede de megaeventos esportivos.

3.4 Central dos Movimentos Populares (CMP)

A CMP foi fundada em 1994, em plena vigência da hegemonia neoliberal, instalada no âmbito do Governo Federal brasileiro. Com efeito, o trecho do informativo da entidade citado na introdução – que permite entrever alguma coisa observada no âmbito da 5ª CNC, o apoio (ainda que não livre de tensões) da CMP aos governos de Lula e Dilma – mostra uma clara inflexão da relação entre a entidade e o governo federal, na passagem de 2002 a 2003. Mas se a maior parte dos documentos dos militantes da CMP expressa uma adesão ao governo federal do Partido dos Trabalhadores, é importante dizer que não se trata de uma aceitação indiscriminada do “Governo” como um bloco indiferenciado. Trata-se antes de relações com segmentos do poder executivo federal e/ou do PT – poder-se-ia dizer, relações de cooperação com a “mão esquerda do estado” (Bourdieu, 1998). Os pertencimentos institucionais e políticos das pessoas convidadas a participar do 5º Congresso Nacional da CMP podem ilustrar as relações concretas da entidade com a esfera pública.

Entre os convidados que compareceram ao evento, compuseram a mesa de abertura do 5º Congresso Nacional da Central dos Movimentos Populares, o ex-ministro do Lula, hoje do Instituto Lula, Luiz Dulci, a prefeita de Ipatinga Cecília Ferramenta (PT), o gerente nacional de habitação de Interesse Social da Caixa Econômica Federal, Tácito Maia, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, representado por Donizete Fernandes, e o Partido Comunista Revolucionário, com Leonardo. Enviaram mensagens de saudação os companheiros Rui Falcão, presidente nacional do Partido dos Trabalhadores, Wagner Freitas, presidente da Central Única dos Trabalhadores, Aloísio Mercadante, ministro da Educação e Maria do Rosário, da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. (CMP, 2013, p. 1)

O mesmo documento registra ainda que, embora a entidade identifique uma significativa melhoria da relação entre movimentos sociais e governo federal, na última década, é necessário aprofundar o diálogo, torná-lo eficaz nas políticas públicas urbanas e avançar com reformas estruturais. E acrescenta:

O Congresso reconheceu os avanços sociais alcançados nos governos Lula/Dilma, fundamentais no combate à pobreza e às desigualdades sociais, mas está claro que isso só não basta: é preciso avançar nas reformas estruturais e populares e fazer o enfrentamento contra o capitalismo e as políticas conservadoras. (Idem, p. 2)

O evento marcou ainda enfaticamente sua posição favorável à realização de uma *reforma política* acerca do que o conjunto dos movimentos populares urbanos é unânime, reconhecendo na lógica de financiamento privado das campanhas eleitorais a maior fonte de força dos lobbies do grande capital urbano sobre o Estado brasileiro.

3.5 O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)

Há naturalmente uma série de movimentos sociais que não estão presentes no Fórum Nacional pela Reforma Urbana e que não participam do ConCidades ou das Conferências Nacionais. Alguns deles organizam-se na Frente de Resistência Urbana, uma ampla articulação que está presente em 15 Estados da federação e que prioriza a *ação*

direta, nas ruas. A Frente de Luta por Moradia, o Movimento de Moradia da Cidade de São Paulo, o Movimento Unificado na Luta da Moradia, o Movimento Unidos pela Habitação, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto constituem alguns deles.

Dada sua magnitude e a vitória que logrou na semana que precedeu a abertura da Copa do Mundo 2014, há de se registrar um exemplo dos mais importantes dentre as ações do MTST. Trata-se da chamada “Ocupação Copa do Povo”. A área ocupada pelos militantes – contíguo ao Estádio Arena de São Paulo (sede da Copa) – encontrava-se abandonada há 20 anos. Além da ocupação, no mesmo período, a entidade realiza mobilizações de rua com cerca de vinte mil pessoas (Cristi e Natarelli, 2014), somente em São Paulo. Essa força social, somada às condições objetivas estratégicas dadas pela realização da Copa, permitiu que o MTST lograsse grande visibilidade mundial para suas reivindicações e denúncias com relação ao agravamento dos contrastes sociais perpetrado pela especulação imobiliária resultante das obras de infraestrutura para os jogos.

A ocupação é uma demonstração de que os investimentos da Copa em Itaquera não atenderam aqueles que mais precisam. Enquanto foi gasto mais de R\$1 bilhão no estádio, sem contar as obras de acesso, milhares de famílias não têm acesso à moradia em Itaquera. Os investimentos antipopulares da Copa não passarão goela abaixo do povo das periferias. Itaquera se levanta por direitos sociais (SP: Ocupação, 2014)²⁹.

Cabe destacar, contudo, que se a luta do MTST-SP ganhou visibilidade recentemente, suas ações têm sido bastante contundentes, pelo menos desde o início das grandes obras de preparação para a Copa³⁰. No dia 26 de março de 2014, por exemplo, cerca de 1500 militantes da entidade caminharam em protesto pela Avenida Rebouças, até a prefeitura municipal da cidade. Eles reivindicaram melhores condições de moradia, sobretudo nas regiões da zonal sul da cidade como Campo Limpo e Paraisópolis. O que desencadeou a marcha desses manifestantes foi, na realidade, uma reunião agendada para a mesma data, pela manhã, entre o MTST e o prefeito de São Paulo, para tratar da revogação de um decreto que transforma a área da Ocupação Vila Nova Palestina em um parque³¹, bem como de outros

²⁹ Ainda sobre o crescimento da especulação imobiliária, Guilherme Boulos – ele mesmo liderança do MTST que assumiu grande visibilidade a partir de meados de 2014 – nos diz o seguinte: “Nós do MTST temos tido muito trabalho ultimamente. Porque cada vez mais aparecem centenas, milhares de famílias procurando o movimento pra fazer ocupação de terra. E nós fomos nos perguntar: ‘porque que de repente o pessoal resolveu procurar o movimento pra fazer ocupação de terra?’ E fomos ver as regiões onde tinha maior procura pelo movimento. E nos demos conta que nessas regiões o valor do aluguel havia subido de uma forma incontrolada, nos últimos anos”. (Boulos, 2014a)

³⁰ Mais ainda, diz Guilherme Boulos: “O movimento tem tido maior visibilidade agora, mas nos últimos dezessete anos tem feito a mesma coisa!”. (Boulos, 2014b)

³¹ A luta da Ocupação Vila Nova Palestina pela construção de moradia popular na região é, contudo, mais antiga. Vale registrar uma intervenção de Guilherme Boulos na assembleia dessa ocupação, no dia 14 de janeiro de 2013 que, ademais, lança alguma luz acerca das relações múltiplas entabuladas entre religião e movimentos populares na atualidade: “Quando Moisés tava com o povo de Deus saindo do Egito – que Moisés guiou o povo de Deus pra fugir da escravidão do Egito, não foi isso? – ele se deparou com o mar. E Moisés parou lá com o cajado dele e falou: ‘e agora Deus?’ E tava vindo o povo do Egito querendo matar o povo de Deus. Deus falou: ‘segue, Moisés!’ Moisés falou: ‘mas se eu seguir, o povo vai se afogar’. Deus falou: ‘segue, Moisés!’ Moisés seguiu. E o que aconteceu? O mar se abriu. Eu quero dizer pra vocês que o mar tá se abrindo pra ocupação Vila Nova Palestina! Aqueles que não acreditavam, aqueles que diziam que não era possível, aqueles que diziam que nós seríamos derrotados, que aqui não ia dar nada, que ia tomar era borrachada, que a polícia ia tirar, vão ter que começar a morder a língua. Ontem nós recebemos um documento, eu peço aos companheiros que ouçam com muita atenção porque ele é importante pra nossa luta. [...] Esses cidadãos [que assinam o documento] são

locais para desapropriação com fins de moradia. Essa reunião foi agendada na quinta feira da semana anterior e, ao que parece, o MTST decidiu não apenas enviar representantes para o encontro, senão também dirigir-se em bloco até os portões da prefeitura – articulando assim, a interlocução institucional com protestos de rua. Em ação concertada com os manifestantes do Centro, outros militantes do MTST bloquearam a rodovia Anhanguera, em Osasco. Tratavam-se dos moradores da chamada “Ocupação Esperança” que queimaram pneus na via como meio de chamar a atenção pública para suas precárias condições de habitação³². Combinação de reuniões com governo e protesto de rua, bloqueio de rodovias com a queima de pneus³³, ação articulada de manifestantes em pontos distintos das cidades, eis alguns componentes dos repertórios de ação coletiva do MTST.

Tão importante quanto seus repertórios de ação é, sem dúvida, sua pauta de reivindicações. Dessa pauta, o MTST tem destacado três exigências principais. São elas: 1 – Regulação estatal da especulação imobiliária. Trata-se de criar uma nova lei do inquilinato que imponha um limite para a especulação imobiliária que tem sido registrada no país – 154% de aumento do metro quadrado em São Paulo e 181% no Rio de Janeiro, entre 2009 e 2013 (Boulos, 2014c)³⁴. Nesse sentido, o controle dos aluguéis precisa ser feito pelo Estado, com base no índice inflacionário. O MTST argumenta ainda que a lei do inquilinato – uma das reivindicações das greves de 1917 (Boulos, 2014b, p. 16) – foi conquistada na década de 1920 e revogada no início da ditadura militar. 2 – Desmercantilização do programa MCMV. Esta reivindicação compreende um conjunto de medidas para garantir habitações com melhor qualidade, localização, acesso a equipamentos urbanos fundamentais. Em primeiro lugar, o fortalecimento da gestão direta dos projetos de construção das unidades habitacionais, por meio do MCMV Entidades. A eliminação das incorporadoras constitui um elemento central

aqueles que têm o documento de propriedade deste terreno. Na justiça são os donos deste terreno – na justiça, porque na realidade, nós temos clareza de que os donos deste terreno já somos nós. Agora nós queremos seguir o caminho regularizado, nós sempre dissemos isso aqui. Os dois proprietários do terreno afirmaram que, se a Prefeitura e a Câmara mudarem o zoneamento, ele vende o terreno pro MTST. O que é que isso quer dizer? É importante a gente ter claro o seguinte: primeiro, isso não quer dizer que nós já ganhamos; aqui nós temos que estar sempre vacinados contra o ‘já ganhou’. Time que entra em campo achando que já ganhou, toma virada e perde. Mas isso quer dizer que nós fizemos mais um golaço!” A cada frase de Boulos, o plenário emitia gritos inflamados de modo sempre crescente; algumas vozes, sobretudo femininas, formulavam frases do tipo “glória a Deus”, “Aleluia”, “Em nome de Jesus” e outras fórmulas similares (Boulos, 2013).

³² A expressão “precárias condições de habitação” nos permite introduzir uma problematização de Raquel Rolnik acerca da noção de “déficit habitacional”: “Nosso problema fundamental da moradia não é teto, é chão. Teto é o de menos! Inverte o raciocínio: me dá um lugar na cidade que tenha uma praça linda na frente, uma biblioteca do lado, uma vaga na escola pro meu filho, um ônibus, um metrô, um VLT fantástico que me dá acesso à cidade, a rua é iluminada, a calçada é generosa. O que vai ser em cima da minha casa é o de menos! Porque eu vou estar na praça, eu vou estar na escola, eu vou estar na biblioteca, eu vou estar no centro cultural, eu vou estar passeando pela cidade, vou estar usufruindo aquela maravilha do espaço público. Então o nosso problema não é déficit habitacional, é déficit de cidade! Déficit habitacional é coisa da indústria da construção que diz: ‘quantas casas têm que ser produzidas como um produto pra eu vender?’” (Rolnik, 2014). Segundo a pesquisa do Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro (2014), haveria uma necessidade de 7,1 milhões de moradia no país. Esta cifra coexiste com cerca de 5 milhões de imóveis ociosos, nos grandes centros urbanos brasileiros.

³³ “A cidade é usada como arma para a sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso”. (Movimento Passe Livre, 2013, p. 16).

³⁴ “Em Itaquera, onde teve a ocupação Copa do Povo, o valor do metro quadrado nos últimos cinco anos aumentou 165%. Campo Lindo, que não tem tanto a ver com a Copa, mas é uma zona de expansão imobiliária, o valor do metro quadrado aumentou quase 200%” (Boulos, 2014c, p. 16).

para a melhoria da qualidade dos condomínios do programa³⁵. O MTST argumenta também que o pagamento de um valor fixo de subsídio público às construtoras (R\$76 mil) as estimula a construir a metragem mínima estabelecida, nos locais menos servidos de infraestrutura. A entidade defende, pois, a adoção de mecanismos que estimulem a construção de unidades maiores e melhores, em áreas com boa localização³⁶. O MTST demanda também a correção da faixa salarial para que famílias que ganhem até 3 salários mínimos possam se beneficiar do programa (que hoje contempla famílias com renda de até R\$1600,00). 3 – Criação de uma Comissão Interministerial de prevenção de despejos forçados. Reivindicação que, do ponto de vista do movimento, cria condições de possibilidade para a intensificação das ocupações de imóveis e terrenos que não cumprem a função social da propriedade.

As mobilizações de rua da entidade somadas a ocupações de terrenos estratégicos (como o da “ocupação Copa do Povo”), às vésperas da Copa do Mundo, constituíram os ingredientes para a significativa vitória lograda pelo MTST junto ao Governo Federal e à Prefeitura de São Paulo³⁷. Em primeiro lugar, será criada a Comissão Interministerial de Prevenção a Despejos Forçados, que articulará a Secretaria Espacial de Direitos Humanos, o Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça e a Secretaria-Geral da Presidência da República. O fortalecimento da gestão direta, por meio do MCMV Entidades, também avançou: cada entidade poderá a partir de agora construir quatro mil unidades simultaneamente, uma ampliação significativa frente às mil unidades que o programa permitia antes. O reajuste da faixa de renda das famílias para ter acesso ao programa também foi contemplado (será de três salários mínimos). Especificamente para a “Ocupação Copa do Povo”, foi conquistado o direito de construir duas mil unidades habitacionais, sob o regime de autogestão do projeto. Além disso, o Governo apontou para a possibilidade de dialogar sobre a eliminação do subsídio fixo às construtoras no MCMV, adotando um valor variável de acordo com a localização, a qualidade e o tamanho das unidades construídas. Essa vitória do MSTTS pode ser vista como um exemplo em que a *ação direta* nas ruas e o diálogo dos movimentos como o governo não constituem estratégias excludentes, mas formas de atuação complementares.

4. Considerações finais

Podem-se destacar pelo menos três conjuntos de categorias fundamentais para a compreensão dos movimentos sociais urbanos. 1 – As reivindicatórias (*inversão de prioridades, direito à cidade, reforma urbana e reforma política* são as principais); 2 – As

³⁵ “Nós [o MTST] estamos com um empreendimento em Taboão da Serra (Grande São Paulo). São 1.100 unidades [...] são nada mais, nada menos que o maior MCMV do país. Com o mesmo dinheiro que as construtoras estão fazendo 39 metros quadrados, nós estamos fazendo 63, com três dormitórios. No condomínio vai ter, como o projeto é nosso, Unidade Básica de Saúde, escola infantil, creche, arena de teatro, centros comunitários e um playground do prédio. Quem é que vai fazer esse tipo de proposta? Isso diminui o lucro da empreiteira. Agora, se são os futuros moradores que estão gerindo o projeto [...] vai surgir esse tipo de proposta” (Boulos, op. cit, p. 18).

³⁶ “Se o camarada for fazer 39 metros quadrados em Caieiras, em Embu Guaçu, não vai ser 76. Vai ser 65 mil. Agora, se ele for fazer 60 metros em regiões com mais infraestrutura e serviços, não vai ser 65, vai ser 90. Você estabelece um valor variável, que estimula dentro da lei de mercado” (ibidem, p. 18).

³⁷ O governo do Estado de São Paulo, de Geraldo Alckmin, do PSDB, recusou-se a negociar com o MTST, tendo antes estimulado a repressão policial.

ligadas aos repertórios de ação coletiva dos movimentos (*ação direta nas ruas, participação social, participação popular, autogestão, gestão direta, controle popular, democracia participativa*); 3 – As identitárias (*Municípios Periurbanos, Plataforma Feminista da Reforma Urbana*, por exemplo). Esses conceitos são ativados tanto pelos movimentos que priorizam a ação direta nas ruas, quanto pelos que concentram energias na *participação* institucional. Mais ainda, no que se refere à atuação concreta das entidades, os diferentes repertórios de ação não são concebidos por elas como excludentes entre si. As dicotomias parecem antes instaladas no pensamento acadêmico a seu respeito.

Talvez valha a pena reativar uma bibliografia mais antiga que permanece atual para interpretarmos as relações entre movimentos sociais e esfera pública e os limites impostos sobre as forças de transformação, nos dois lados da relação. No ano de 1989, Moacir Palmeira formula um argumento sobre a modernização rural brasileira homólogo às críticas dos movimentos urbanos acerca da modernização atual das cidades:

Essa modernização, que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve, no dizer dos economistas, ‘efeitos perversos’: a propriedade tornou-se mais concentrada, as disparidades de renda aumentaram, o êxodo rural acentuou-se, aumentou a taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, cresceu a taxa de autoexploração nas propriedades menores, piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo. (Palmeira, 1989, grifos nossos)

Sem a reforma *agrária*, os investimentos públicos no campo são apropriados pelo grande capital rural; sem *reforma urbana*, os investimentos públicos na cidade são apropriados pelo capital urbano. Palmeira também aponta para um relativo consenso da bibliografia que se dedica sobre as relações entre Estado e campo acerca dos instrumentos de que historicamente o primeiro se serve para fortalecer o latifúndio rural – o crédito subsidiado, o incentivo fiscal e a transferência de terras públicas para grupos privados. Somam-se a isso as grandes obras públicas levadas a curso, durante a ditadura militar: “Essas barragens, como também os açudes públicos e as rodovias, que provocaram a valorização das terras próximas, somaram-se às políticas de que falamos anteriormente no estímulo à especulação fundiária” (ibidem). Esse benefício direto dos capitais privados pela ação do Estado não nos fornece apenas uma imagem da relação entre ambos, mas do próprio estatuto do Estado brasileiro a partir da ditadura militar³⁸. Daí que Moacir Palmeira inicie dizendo o seguinte acerca dos autores que se debruçaram sobre as relações entre Estado e campo:

Todos ressaltam, não há dúvida, o peso dos empresários na condução dos negócios do Estado. Mas as relações entre ambos são pensadas em termos de representação e influência. Se essa modalidade de pensar já se mostrava inadequada para

³⁸ “Graziano da Silva (1982, p.77), analisando, em fins dos anos 70, a expansão da agricultura paulista, assinala que “além de reserva de valor, a terra tem ainda constituído importante meio de acesso a outras formas de riqueza, de que são exemplos típicos o crédito rural e os incentivos fiscais” [...]. Se, no passado, os interesses da grande propriedade rural faziam-se sentir através do Legislativo e da articulação de clientelas pessoais dentro da burocracia estatal, agora é a própria garantia da condição de proprietário e a própria criação de oportunidades econômicas que passam por dentro da máquina estatal. É como se o mercado de terras passasse a atravessar a máquina do Estado. O Estado deixa de ser apenas um regulador externo desse mercado. Ele torna-se também um dos loci e um dos agentes econômicos, ao lado de alguns dos órgãos públicos que o compõem, de alguns de seus funcionários e dos vendedores e compradores de terra convencionais, dessas transações” (Silva apud Palmeira, 1989).

entender o funcionamento do Estado brasileiro de antes do período autoritário, mais insuficiente ainda se revela quando se trata de entender como tem operado esse Estado nas décadas mais recentes [...]. É difícil pensar a modernização da agricultura conduzida pelo Estado sem pensar as transformações sofridas pelo próprio Estado. (Ibidem)

O que está em jogo aqui é uma relação arraigada de quase absoluta simbiose entre o capitalismo brasileiro e o Estado, no bojo da qual as “leis do livre mercado” são amparadas continuamente pelo fundo público. Os mecanismos de financiamento privado de campanhas eleitorais, sem dúvida, constituem um elo fortíssimo dessa cadeia e, não por acaso, a reivindicação mais enfaticamente compartilhada pelo conjunto dos movimentos populares brasileiros refere-se à necessidade de uma reforma política que acabe com os financiamentos privados. E é aqui que o observador do mundo rural, Moacir Palmeira, encontra-se com a observadora da cidade, Ermínia Maricato. De um lado, seus respectivos argumentos homólogos acerca da privatização do território e do fundo público, no campo e na cidade; de outro, a identificação dos limites que um eventual governo de inspiração democrático-popular enfrenta, no interior mesmo do atual modelo do Estado brasileiro. Eis talvez uma razão pela qual as distintas entidades dos movimentos sociais – umas ocupantes dos conselhos, outras ocupantes das ruas – entabulam relações distintas, mas não mutuamente excludentes, com o governo federal ora em vigência. De um lado, movimentos que apoiam declaradamente as vertentes à esquerda do governo liderado pelo PT formulam, entretanto, críticas das mais duras ao mesmo e, por vezes, inserem deliberadamente ruídos no diálogo; de outro, entidades que se declaram apartidárias – como o MTST – empregam ocupações e mobilizações de rua como meio de entabular um diálogo direto com o executivo federal, arrancando assim vitórias substanciais. Ao contrário de alguns partidos e organizações de esquerda e de vertentes do pensamento acadêmico (que parecem ver no governo federal uma esfera com poder suficiente para se contrapor ao grande capital – urbano e rural – e, por conseguinte, no PT um partido que se rendeu deliberadamente ao neoliberalismo), algumas lideranças expressivas dos movimentos urbanos, por críticas que sejam ao governo, reconhecem avanços ocorridos nos últimos anos³⁹. A oposição entre *participação social*, nos conselhos, e *ação direta*, nas ruas, não corresponde, pois, a um demarcador de divisões entre as entidades dos movimentos sociais. É o que reconhece o MTST, ao identificar uma relação complementar entre essas duas modalidades de ação coletiva:

O que nós estamos dizendo, quando fazemos essa crítica aos conselhos, não é dizer que esses espaços são desimportantes. Mas a leitura que nós fazemos é que para forçar esses espaços a ter uma importância e poderem disputar com a colonização do Estado pelo mercado, isso se dá com mobilização popular. Isso se dá com pressão popular. Isso se dá com gente na rua resistindo, se organizando e forçando o estado a colocar isso em pauta. (Boulos, 2014a)

³⁹ Daí também que Raquel Rolnik, uma das vozes críticas que se ergueram contra o governo federal recentemente, formule o seguinte contraponto, na Roda de Conversa sobre Reforma Urbana (Rolnik, 2014) do IDS: “Foi absolutamente determinante a meu ver nos eventos de junho a mobilização dos jovens da periferia. Em São Paulo isso é absolutamente claro. E isso tem a ver com uma inserção, embora precária, no circuito educacional, no circuito do acesso à universidade também – paga via PROUNI –, mas tudo isso faz parte de uma geração que ampliou de alguma maneira seu acesso à reflexão. Eu posso dar o exemplo dos grupos que eu conheço que são círculos de estudos de Nietzsche, na extrema periferia da Zona Leste. Eu estou falando de um processo muito importante e de um processo que implicou também atravessar fronteiras e se apropriar da cidade”.

A perspectiva de uma complementaridade ação direta/conselhos nos permite, em última análise, identificar os limites de ação do poder executivo contra o poder econômico e traçar estratégias de luta para superá-los. Vale encerrar estas notas com a mesma importante liderança com a qual iniciamos, Ermínia Maricato, que nos chama a atenção para a ingenuidade que consiste em crer que o Estado (seja via poder executivo, seja via conselhos) tem poder contra o grande capital, no contexto do atual sistema político brasileiro:

O que é que acontece hoje, além da nossa fragilidade? Muitos de nós entramos na institucionalidade, entrou no aparelho de estado. Isso não vale pra aqueles que estão dentro do aparelho de estado como profissão, nos defendendo, mas vale pra todo mundo que entra nos conselhos, achando que vai mudar o mundo. O mundo a gente muda nas ruas! *Mesmo que a gente tenha um governo que muitas vezes está do nosso lado, se a gente não estiver nas ruas, os poderosos vão mandar nesse governo. É isso que nós estamos vendo.* (Maricato, 2013, grifos nossos).

Referências Bibliográficas

A CIDADE. Jornal do Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Edição número 3, 2013.

A CENTRAL de Movimentos Populares (CMP) e os desafios da articulação dos movimentos populares. Curta-metragem produzido para apresentação de dissertação de mestrado de Genilce Gomes (PUC-SP). Direção e produção de Genilce Gomes; Edição de Bruno Terribas. São Paulo: Bruno Terribas, 2010. Disponível em: <<http://vimeo.com/13017013>>. Acesso em: 13/07/2014.

A COPA DE 2014 É AQUI, e nós para onde vamos? Curta-metragem sobre a ocupação em prédio no centro de Porto Alegre, em 20/11/2006, pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Porto Alegre: Ocupação 20 de Novembro – MNLM, 2010. Disponível em: <<http://mnlm-rs.blogspot.com.br/2010/11/copa-de-2014-e-aqui-e-nos-para-onde.html>>. Acesso em: 07/08/2014.

A GENTE não constrói só casa... Curta-metragem sobre construção auto-gestionária de moradias. Direção de Luciana Lago e Priscilla Xavier. Rio de Janeiro: IPPUR/Observatório das Metrôpoles, 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmטרופoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1672%3Aa-gente-nao-constroi-so-casa-q-video-sobre-as-experiencias-de-producao-da-moradia-por-autogestao-coletiva&catid=45-%3Amaterias&Itemid=88&lang=pt>. Acesso em: 25/07/2014.

ARANTES, Pedro. O país precisa de uma profunda reforma urbana. *Caros Amigos*, ano XVI, número 58, setembro de 2012.

BOULOS, Guilherme. Vídeo sobre Assembleia do MTST na Vila Nova Palestina, 14/01/2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9UirrCAYRIo>>. Acesso em: 28/09/2013.

_____. Roda de Conversa sobre Reforma Urbana. São Paulo: Produção Instituto Democracia

e Sustentabilidade (IDS), 01/04/2014a. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=_XHyNM8eeOw>. Acesso em 10/08/2014.

_____. Entrevista realizada por Antonio Martins e Bruno Torturra. São Paulo: Produção Outras Palavras e Estúdio Fluxo, 06/06/2014b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7Js-HfncJ_U>. Acesso em: 13/09/2014.

_____. Entrevista com Guilherme Boulos. *Caros Amigos*, Ano XVII, Nº 208, 2014c.

BOURDIEU, Pierre. *Contre-feux: Propôs pour servir à la résistance contre l'invasion néolibérale*. Paris: Raisons d'Agir, 1998.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de maio de 2006.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES. Informativo 03. 18 de novembro de 2013.

COMERFORD, John Cunha. *Como uma família: sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

CONAM on evictions in Brazil: a witness interview from the WFS 2011, Dakar. Forced evictions campaign. Interviews with activists. Entrevista com Bartéria Lima, presidente da CONAM. Dakar: Witness, 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1B1xVkJiF-0>>. Acesso em: 22/06/2014.

CONSELHO DAS CIDADES. Página do Conselho dentro do portal do Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades.html>>. Acesso em 21/10/2014.

COTO, Gabriela Cordioli. *Limites e potencialidades da participação política no programa descentralização da cultura de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

CRISTI, André e NATARELLI, Natália. Fortalecer a direita? As ruas e greves pedem sua fatia do bolo. *Carta Maior*, 23/05/2014. Movimentos Sociais. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Movimentos-Sociais/Fortalecer-a-direita-As-ruas-e-greves-pedem-sua-fatia-do-bolo-/2/30997>>. Acesso em: 10/10/2014.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FASE. Plataforma dos Municípios Periurbanos para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional. *Revista de debate da FASE Amazônica*, 2014.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. *Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade*. [S.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf>. Acesso em: 12/08/2014.

FNRU. *Plataforma Feminista da Reforma Urbana: do que estamos falando?* [S.l.: s.n., s/d). Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/biblioteca/artigos-de-interesse/51-genero-e-feminismo/127-plataforma-feminista-da-reforma-urbana-do-que-estamos-falando>>. Acesso em: 25/07/2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Pesquisa do Déficit Habitacional no Brasil*. [S.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 12/07/2014.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Edições Loyola. 1991.

GOLDMAN, Marcio. *Como funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2006.

GOMES, Ângela Quintanilha. *Os conselhos municipais em Porto Alegre 1937-2008: quem participa?*. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982 apud PALMEIRA, Moacir. *Modernização, Estado e questão agrária*. Estudos Avançados, vol.3, nº 7, São Paulo, Set./Dec, 1989.

HARVEY, David. The right to the city. *New Left Review*, 53, September-October 2008.

MARICATO, Ermínia. Debate “Copa: Paixão, Esporte e Negócio”. Rio de Janeiro: Produção Comitê Popular da Copa e Olimpíadas Rio de Janeiro, 25/11/2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=Ctadh7ehMQo>>. Acesso em: 12/09/2014.

_____. 4ª Jornada da Moradia Digna realizada pela Defensoria Pública de São Paulo em conjunto com a CMP. São Paulo: Produção Movimento de Moradia Para Todos, 03/03/2013. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=LoXHdTxCj_Y>. Acesso em: 15/08/2014.

_____. Copa do mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: _____ et. al. *Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2014.

MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MOVIMENTO PASSE LIVRE-SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo/Carta Maior, 2013.

MOVIMENTO PELO DIREITO À MORADIA. Página institucional do movimento. Disponível em: <<http://www.mdm.org.br/site/index.php/multimedia/videos/video/entrevista-com-bartiria-lima-da-costa-presidente-da-conam-confederacao-nacional-das-associacoes-de-moradores-dakar-senegal>>. Acesso em: 22/06/2014.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. *Estudos Avançados*, vol.3, nº 7, São Paulo, Set./Dec, 1989.

POLLI, Simone Aparecida e GUSSO, Ramon José. Movimentos de Moradia em Curitiba: História, Repertórios e Desafios (1977-2011). ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2013. *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*. Vol. 15. [S.l.: s.n.], 2013.

REVISTA ARQUITETURA. Revista do Instituto dos Arquitetos do Brasil. Edição nº15, julho de 1963.

ROLNIK, Raquel. As Tragédias são fruto das opções políticas. *Revista Fórum*, fevereiro de 2010.

_____. Roda de Conversa sobre Reforma Urbana. São Paulo: Produção Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), 01/04/2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=_XHyNM8eeOw>. Acesso em 10/08/2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson e UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: *CIUDADES para todos*. Experiência. Marco Legal. [S.l.: s.n.], 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, vol. 21, n. 1, 2006.


SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 143-185

SP: OCUPAÇÃO perto do Itaquerao é batizada de 'Copa do Povo'. *Portal Terra*, 05/05/2014. Cidades. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/sp-ocupacao-perto-do-itaquerao-e-batizada-de-copa-do-povo,1c7fd3e794dc5410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 15/09/2014.

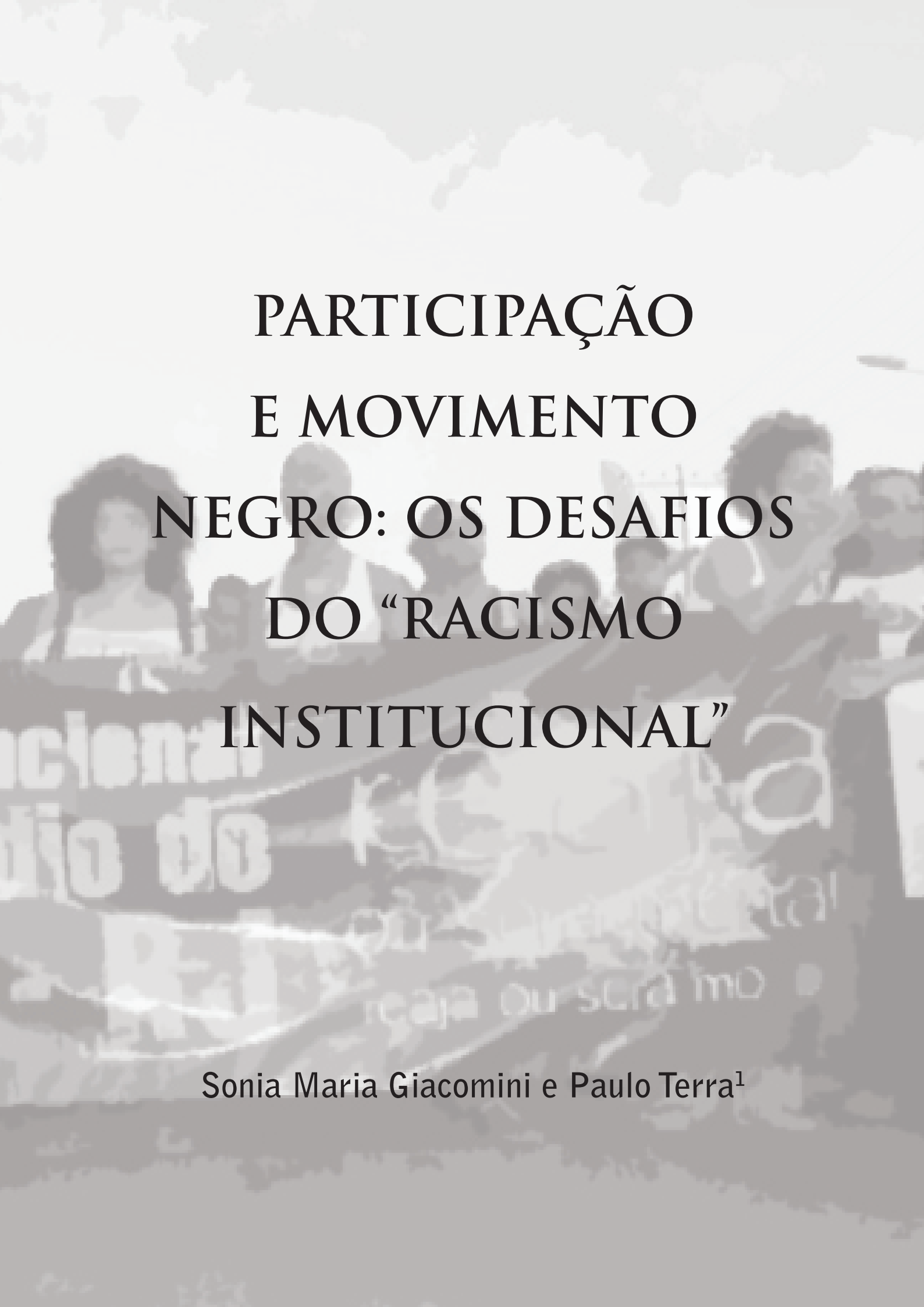
TARROW, Sidney; ALONSO, Angela e BOTELHO, André. Repertórios de ação coletiva e confrontos políticos: entrevista com Sidney Tarrow. *Sociologia & Antropologia*, vol. 02.03, 2012. pp.11-19

TILLY, Charles. *From Mobilization to revolution*. Michigan: Center for Research on Social Organization/University of Michigan, 1977.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Página institucional do movimento. Disponível em: <<http://www.unmp.org.br/>>. Acesso em: 25/09/2014.



**Il Marcha (inter)Na
Centra e Genocidio
Povo Negro**



PARTICIPAÇÃO
E MOVIMENTO
NEGRO: OS DESAFIOS
DO “RACISMO
INSTITUCIONAL”

Sonia Maria Giacomini e Paulo Terra¹

1. Apresentação

Este artigo apresenta os resultados finais da pesquisa “Movimento Negro e Esfera Pública”, que procurou investigar como representantes de organizações do movimento negro consideram as experiências recentes de participação do movimento em espaços de interlocução entre “sociedade civil” e “poder público”.

As narrativas do surgimento desse movimento, em sua feição contemporânea, costumam ter como marco a constituição do Movimento Negro Unificado (MNU), ao final da década de 1970, com a formação e multiplicação de entidades expressamente voltadas para o combate ao racismo e à discriminação racial e que se autodesignaram como movimento negro². Mais recentemente, na década de 1990, o movimento negro no Brasil foi marcado por um processo de “institucionalização”. Segundo Marcio André Santos (2012), nesse período teria ocorrido uma visível transformação na relação entre o movimento negro e o Estado. Se, por um lado, até o final da década de 1980 as demandas das organizações ligadas a esse movimento empenhavam-se em

denunciar a existência de uma ideologia de democracia racial sustentada sobretudo pelo Estado e suas instituições, após este momento os ativistas passam a propor políticas de inclusão racial e a dialogar com as esferas estatais de modo mais profissionalizado e sistemático. (Santos, 2012, p. 91)

Por outro lado, como argumentou Santos (2012, p. 91), é possível verificar que nesse processo o Estado passa a encampar algumas demandas do movimento e a criar uma agenda de política racial, que poderia ser entendida como “um conjunto de propostas de ação e de políticas públicas demandadas principalmente pelos movimentos negros ao Estado ou construídas a partir da relação entre estes atores”. Nesse sentido, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), em 2003, no início do governo Lula, é parte da “institucionalização” do movimento negro, bem como a criação de órgãos e/ou instâncias nas esferas estadual e municipal.

Certamente, tais transformações não são lineares e tampouco são homogêneas, nem por parte do Estado, que não franqueia igualmente a participação do movimento negro em todas as suas diferentes instâncias, nem tampouco por parte do movimento negro ou sociedade civil. Com efeito, várias organizações mantêm uma postura de constante crítica e denúncia do racismo estrutural, assim como guardam certo repertório de ações que eram comumente acionadas no movimento na década de 1980. Resta então saber o que mudou no movimento e na militância negros a partir do momento em que foram construídos pelo Estado alguns novos espaços de interlocução e de participação social; em suma, trata-se de verificar como a abertura democrática impactou esse movimento e como o próprio movimento interpreta e avalia as transformações recentes e em curso. Trata-se também

¹ Com a colaboração de Marcelo Moura Mello e Renato Emerson Nascimento dos Santos.

² Ver Domingues, 2007, p. 100-122.

de procurar entender o que o movimento negro entende por “participação social”, quais são as suas expectativas, como o mesmo se dispõe, ou não, e em que condições, a integrar as instâncias de participação previstas pelo Estado para o movimento. O foco da nossa pesquisa foi, portanto, investigar as interlocuções entre organizações do movimento negro e o poder público, priorizando os impactos que o estabelecimento de vínculos e a inserção na esfera pública acarretam na vida e dinâmicas dessas organizações.

Cabe assinalar o pressuposto da pluralidade desses impactos diante da diversidade constituinte do próprio ator social cuja dinâmica busca-se aqui investigar. “Movimento Negro” ou “Movimentos Negros” são duas formas de compreensão desse ator coletivo. Tomar como objeto “o Movimento Negro” significa valorizar a unidade política e analítica construída pela luta antirracismo e seus desdobramentos sociais (e isso requer pensar a própria construção prática dessa “unidade”, ou seja, a produção de repertórios de práticas e significados delineando tendências comuns na ação), o que nos direciona a interrogar sobre os impactos dessa nova forma de relação com o Estado para a própria organicidade da luta como uma totalidade. Olhar para “os Movimentos Negros” significa valorizar as características próprias a cada ator individual ou coletivo dedicado a essa luta, o que justifica pensar grupos ou organizações como diferentes movimentos (negros); então, nossa investigação direciona-se a uma ênfase nas respostas individuais (de militantes, de organizações, de grupos específicos) ao novo quadro de relação com o Estado. Cada compreensão remete a processos que são abordados aqui, e acreditamos que é exatamente no diálogo entre essas duas concepções que reside o desafio que se pretende enfrentar nesta pesquisa.

Tomou-se como ponto de partida da investigação a participação de militantes no Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR). A partir do Conselho e das questões que emergiram da reflexão sobre a atuação das organizações negras nesse espaço, foram abordadas outras instâncias de participação e vários aspectos da relação entre o governo e a sociedade civil.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada em entrevistas com participantes do movimento negro e na observação de campo etnográfico em alguns eventos³. Uma parte do material analisado foi obtida durante a oficina “Movimento Negro”, realizada em abril de 2014, no âmbito do “Seminário Movimentos Sociais e Esfera Pública”. Participaram da Oficina dez militantes de movimentos negros de Brasília, Minas Gerais, Maranhão, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Goiás, Alagoas, um representante da Secretaria-Geral e três representantes da SEPPIR. Em seu desenrolar, foi trazido, avaliado e debatido entre os militantes e gestores presentes o conjunto do material sobre as formas de participação do movimento negro na esfera pública já coletadas pela pesquisa, o que serviu como ponto de partida para as discussões. O animado debate travado nessa ocasião complementou e enriqueceu em diversos aspectos a pauta levantada por meio das entrevistas.

Optou-se por manter em diversas passagens do texto os nomes verdadeiros dos

³ A pesquisa de campo foi realizada na 42ª Reunião Ordinária do CNPPIR (24 e 25 de setembro de 2013), 43ª Reunião Ordinária do CNPPIR (19 e 20 de março de 2014), III Conferência de Promoção da Igualdade Racial (05 e 07 de novembro de 2013), Seminário “Movimentos Sociais, Participação e Esfera Pública” (23 e 24 de abril de 2014). Todos os eventos foram realizados em Brasília.

entrevistados e das entrevistadas, tendo sido informado no momento da entrevista a finalidade e o uso das declarações obtidas (gravadas com a permissão dos entrevistados). Além desse material que foi coletado e produzido pela própria pesquisa e de alguns textos analíticos citados, foi também consultada uma documentação variada que inclui: decreto de criação, edital de seleção, regimento interno, relatório da gestão 2010-2012 e quatro atas de reuniões do CNPIR, assim como pesquisa em sites de algumas organizações do movimento negro.

Os entrevistados possuem, em sua maioria, uma longa trajetória de militância e representam, ao menos em parte, a pluralidade do movimento negro. Pluralidade presente, por exemplo, nos diferentes tipos de entidades das quais fizeram e fazem parte⁴.

Amauri Mendes Pereira, por exemplo, foi um dos fundadores da Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (SINBA), em 1974, no Rio de Janeiro, a qual, segundo ele, objetivava “aglutinar e discutir, e tentar fazer eventos chamando a atenção para o problema racial” (Alberti; Pereira, 2007, p.139). Em 1978, foi um dos fundadores do Movimento Negro Unificado (MNU). O ato de lançamento dessa organização, em sete de julho de 1978, pode ser considerado, segundo Sueli Carneiro, como momento de refundação do movimento negro contemporâneo. O MNU teria trazido “uma nova perspectiva para se pensar a questão racial do ponto de vista do ativismo, articulando os temas raça e classe”, e os movimentos atuais fazem releituras (Alberti; Pereira, 2007, p.148).

Entre 1996 e 1997, Amauri Mendes Pereira participou da direção do Instituto de Pesquisas das Culturas Negras (IPCN), entidade criada no Rio de Janeiro em 1974. O IPCN foi um importante espaço de articulação, por onde passaram diversos militantes, incluindo uma de nossas entrevistadas, Lúcia Xavier, que se filiou à entidade em 1983. Nos anos 2000, Amauri Pereira foi pesquisador do Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Cândido Mendes. Atualmente, é professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Já Nylsia dos Santos é yalorixá e também coordenadora nacional da Comissão das Comunidades Tradicionais da União dos Negros pela Igualdade (UNEGRO), tendo ampla militância em prol da tolerância religiosa. Atualmente, é representante da UNEGRO no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A UNEGRO foi criada em 1988, ano da criação de inúmeras organizações do movimento negro, estando relacionada às discussões a respeito da Constituinte e às mobilizações em torno dos 100 anos da Abolição. Olívia Santana, que participou da criação da UNEGRO, afirmou que a mesma foi criada tendo o “entendimento político de que a luta antirracista no Brasil precisava partir de uma articulação de gênero, raça e classe, e que esse era o principal foco teórico para a organização do negro e da negra brasileira” (Alberti; Pereira, 2007, p. 276).

Entre as organizações criadas após 1988, está o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), em São João do Meriti, na Baixada Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. Organizado por Frei David Raymundo dos Santos, o PVNC fez seleção para professores em 1992 e passou a funcionar em 1993. Na década de 1980, Frei David havia participado da formação dos Agentes Pastorais Negros e, no final da década de 1990, fundou a Organização Não Governamental (ONG) Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), que consiste em um curso pré-vestibular que funciona no Rio de Janeiro e em

⁴ Sobre a diversidade de tipos de entidades do movimento negro, ver Santos, s/d.

São Paulo (Alberti; Pereira, 2007, p. 23-24). Desde 2012, quando o EDUCAFRO decidiu-se por participar, Frei David é conselheiro do CNPIR, representando essa organização.

A década de 1990 foi um período de intensa formação de ONGs ligadas ao movimento negro. A escolha por se estruturar institucionalmente como ONG responde muitas vezes, segundo Marcio André dos Santos, “à necessidade jurídica de obtenção de recursos financeiros e de relação de parceria com o Estado”.⁵ Nesse contexto, foi formada, em 1992, a ONG Criola, instituição voltada para meninas, adolescentes e mulheres negras. Segundo Lúcia Xavier, a Criola nasceu como uma “organização única para mulheres, dirigida por mulheres, fundada por elas, voltada para a construção de um espaço para discutir esse feminino negro”. O objetivo era “instrumentalizar a mulher para enfrentar o drama do racismo” (Alberti; Pereira, 2007, p. 302). Lúcia Xavier, uma das fundadoras da Criola, foi conselheira do CNPIR, no período de 2003 a 2007, representando a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB).

Outra entrevistada também está diretamente relacionada a ONGs voltadas para mulheres negras. Valdecir Nascimento é coordenadora do Odara – Instituto da Mulher Negra, criado em 2010. Trata-se de

uma organização negra feminista que visa superar em nível pessoal e coletivo a discriminação e o preconceito, bem como buscar alternativas que proporcionem a inclusão sociopolítica e econômica das mulheres negras e seus familiares na sociedade. (Odara, s/d)

Valdecir Nascimento Nascimento é professora da Universidade Federal do Recôncavo Baiano e integra o CNPIR por notório saber em questões raciais.

Já Ana Flávia Magalhães Pinto, jornalista, participou do Pretas Candangas, Coletivo de Mulheres Negras do DF. Esse coletivo, formado em 2011, busca estimular a escrita das mulheres negras “e o conhecimento sobre a produção intelectual, cultural, política, ativista e afetiva de outras mulheres negras, em uma jornada em busca da afirmação da autoria coletiva e individual das mulheres negras de várias gerações”.⁶ Ana Flávia Pinto é autora do livro *Imprensa negra no Brasil do século XIX* (Selo Negro, 2010). Atualmente, é doutoranda também em História pela Universidade Estadual de Campinas e foi convidada a participar, como representante do Pretas Candangas e da Campanha A Cor da Marcha, das reuniões entre alguns representantes do movimento negro e a presidenta Dilma Rousseff, ocorridas em 19 de julho de 2014 e em 13 de março de 2014. A Campanha A Cor da Marcha foi uma articulação de um grupo de ativistas negros no Distrito Federal durante a série de protestos ocorridos em junho de 2013, que tinha como objetivo garantir a incorporação da agenda do combate ao racismo nas manifestações.⁷

Por sua vez, Pedro Paulo da Cunha Carvalho, mais conhecido como Paulo Axé, iniciou sua militância no Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), ligado à Coordenação Nacional de Entidade Negra (CONEN). Em 2006, Paulo Axé criou a Rede

⁵ Sobre o processo de “onguização”, ver Santos, 2008.

⁶ Conforme a Carta de Princípios do Coletivo Pretas Candangas (Coletivo Pretas Candangas, s/d).

⁷ Pode-se encontrar as linhas gerais de A Cor da Marcha em A Cor da Marcha, s/d.

Amazônia Negra, que tem como ideia principal “desmistificar a imagem que o restante do Brasil e o do mundo têm da Amazônia – como essencialmente indígena”. Segundo ele, a “Amazônia é uma diversidade, é um mundo à parte, é um Brasil dentro de um Brasil diferenciado”, e a rede pretende justamente mostrar a importância assim como lutar pela negritude da Amazônia. Atualmente, é conselheiro do CNPIR, representando a Rede Amazônia Negra.

Já Arilson Ventura é um quilombola que participa da Coordenação Nacional de Quilombos (CONAQ). Criada em 1996, a CONAQ tem como objetivo principal, segundo Ventura, “fazer a regularização e titulação dos territórios quilombolas”. Paralelamente a esse objetivo principal, a CONAQ também tem trabalhado em relação a outros direitos: “a questão da saúde da população quilombola, a educação quilombola, agricultura familiar quilombola (...), a questão cultural das comunidades quilombolas”.

Existe uma ampla discussão sobre as relações entre movimento negro e o movimento quilombola.⁸ A luta pelo reconhecimento dos direitos dos quilombolas foi iniciada pelo movimento negro, e Ilka Boaventura Leite aponta que foram o MNU e deputados como Abdias do Nascimento que levaram a questão para a Assembleia Constituinte (Leite, 2008). Paulo Axé, por sua vez, indicou que também na Amazônia a luta quilombola foi iniciada pelo movimento negro, citando como exemplo a atuação do Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA). A partir da década de 1990, surge uma mobilização que passa a ter os próprios quilombolas como protagonistas (da qual a CONAQ é um dos resultados e exemplos) e que traz pautas específicas e a construção de uma identidade própria.

Os entrevistados e as entrevistadas, por suas trajetórias, poderiam ser tomados como uma amostra qualitativa razoavelmente representativa da diversidade presente no interior do movimento negro. Eles e elas geralmente passaram por diferentes tipos de entidades – organizações nacionais, coletivos, ONGs, redes –, que tinham determinadas especificidades – como ações voltadas para a educação, para as mulheres negras ou ainda para a região Amazônica. Renato Emerson dos Santos indica que a pluralidade é uma característica do movimento social chamado Movimento Negro, que possui como unidade analítica “todos os indivíduos e grupos que se posicionam e agem pelo combate ao racismo, e que se apresentam como negros” (Santos, s/d, p. 4).

Além de representantes do movimento negro, foi incluída entre os entrevistados Bárbara Angeli Piemonte, conselheira no CNPIR, representando o Centro de Estudos e discussões Romani (CEDRO). Trata-se de uma organização com mais de dez anos que tem como objetivo a luta por direitos para o povo cigano.

Cabe ainda mencionar que, embora as pessoas entrevistadas tenham sido escolhidas por sua ligação e papel desempenhado junto às organizações de movimento negro das quais participam, as opiniões por elas emitidas nem sempre são majoritárias ou mesmo representativas da organização.

⁸ Sobre algumas das possíveis relações entre os movimentos ver Cardoso; Gomes, 2011.

2. O universo da pesquisa

Embora, como já assinalado, tenha sido tomado como uma porta de entrada no campo investigado, o CNPIR não esgota as experiências de participação examinadas, que, como pode ser observado nas páginas subsequentes, também incluiu outras esferas de atuação do movimento negro junto ao Estado.

De toda forma, pela sua relevância, dimensão e caráter nacional, é inegável que o CNPIR constitui-se em importante referência para as organizações do movimento negro, sobretudo para aquelas mais antigas e mais organizadas que, em geral, mesmo sem o integrarem, conhecem o conselho e seu funcionamento, mencionando-o quase sempre, mesmo quando não diretamente perguntadas, para ilustrar posições e avaliações. Criado em 2003, o CNPIR é “órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial”, instituída no mesmo ano. O CNPIR tem por finalidade:

propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.

O Conselho é formado por 44 membros, a saber: 22 representantes do Poder Público Federal; 19 representantes de entidades da sociedade civil de caráter nacional, titulares e suplentes, indicados a partir de processo seletivo; e 3 personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais. Os conselheiros de notório saber são escolhidos pelo ministro chefe da SEPPIR. Quanto aos representantes de movimentos sociais, foram convidados nas gestões de 2003 a 2007 e, a partir de então, selecionados a partir de critérios e regras estabelecidas em edital público. Entre os critérios da última seleção, ocorrida em 2012, estava a de que as organizações e redes deveriam ter:

pelo menos três anos de funcionamento, com atuação nacional ou regional comprovada, de acordo com o que segue:

2.1.2.1 Nacional – (a) redes ou organizações que tenham filiadas ou seções em no mínimo em 13 (treze) Estados de 03 (três) regiões do País;

2.1.2.2 Regional – redes e organizações com filiadas ou seções em pelo menos 70% dos estados da região respectiva;

2.1.2.3 Redes ou organizações que, embora sediadas em uma única localidade, tenham reconhecida atuação nacional, observados os seguintes critérios:

a) execução de ações e/ou atividades comprovadas de âmbito nacional;

ou

b) manutenção de veículo de comunicação que atenda a demandas da sociedade civil de todo país.

No que diz respeito às entidades da sociedade civil, a última seleção realizada em 2012 distribuiu da seguinte forma as vagas disponíveis:

- Organizações gerais do Movimento Negro (5 vagas);
- Representativas de segmentos (Comunidades de Terreiro [1]; Juventude [1];

Mulheres [1]; Quilombolas [1]; Trabalhadores(as) [2]);

- Temáticas (Comunicação, educação, pesquisa, meio ambiente ou saúde [3]);
- Povos Indígenas (1);
- Comunidades Ciganas (1);
- Comunidade Judaica (1);
- Comunidade Árabe (1);

Além da documentação analisada, a pesquisa sobre o CNPIR deu-se também por meio da observação *in loco*. A investigação apoiou-se também no Relatório da gestão 2010-2012 do CNPIR e nas entrevistas com vários conselheiros e militantes, mencionados anteriormente.

Com o objetivo de incorporar à investigação outros espaços de articulação, realizou-se acompanhamento integral da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR), ocorrida em Brasília, entre os dias 05 e 07 de novembro de 2013. Essa Conferência contou com 1.200 delegados, além de 200 convidados. Os delegados presentes foram escolhidos primeiramente em conferências municipais e estaduais, instâncias em que foram também votadas propostas que seriam levadas à Conferência Nacional. Tendo a Conferência o tema central “Democracia e desenvolvimento sem racismo: por um Brasil Afirmativo”, as propostas apresentadas versavam sobre quatro subtemas: estratégias para o desenvolvimento e o enfrentamento ao racismo; políticas de igualdade racial no Brasil: avanços e desafios; arranjos institucionais para assegurar a sustentabilidade das políticas de igualdade racial: Sinapir, órgãos de promoção da igualdade racial, fórum de gestores, conselhos e ouvidorias; participação política e controle social: igualdade racial nos espaços de decisão e mecanismos de participação da sociedade civil no monitoramento das políticas de igualdade racial.

3. O Conselho e outros espaços de participação social

A maioria dos ativistas entrevistados para essa pesquisa foi unânime ao afirmar que o governo Lula, instalado em 2003, representa um marco histórico no que concerne a abertura de canais de participação das organizações negras nos processos de definição de políticas contra a discriminação racial e de promoção da igualdade racial. No que diz respeito ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), Lúcia Xavier inclui a criação desse espaço para o enfrentamento da questão racial em 2003 entre as principais medidas democratizantes empreendidas pelo Governo Lula. Assim como outros entrevistados, Xavier fez questão de registrar dois fatos inéditos: o da formação inicial do governo Lula contar com três ministros negros (Cultura, Serviço Social e SEPPIR) e a criação de uma secretaria especialmente voltada à promoção da igualdade racial (SEPPIR). Xavier e vários dos ativistas entrevistados indicaram a importância simbólica e política dessas medidas para os movimentos negros e estimam que as mesmas contribuíram para criar um clima de expectativa e esperança junto aos movimentos, incentivando a militância a aprofundar e trabalhar para que as necessidades da população negra chegassem aos novos espaços (conferências, conselhos) e aí fossem debatidas. Dessa forma, o objetivo principal

de se construírem políticas mais próximas da realidade da população negra seria atingido.

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR) apareceu em diversas falas como exemplo da abertura de canais entre governo federal e o movimento negro, sendo reiteradamente salientado o fato de nada equivalente ter existido antes. Lúcia Xavier, Amauri Mendes, Frei David, assim como vários dos ativistas ouvidos para esta pesquisa, encaram que a abertura de canais de diálogo e de participação dos negros não deve ser interpretada como uma concessão vinda de cima, mas antes como o resultado das pressões do próprio movimento.

Quando comparam o CNPPIR a outros conselhos criados para propiciar a participação social, vários entrevistados destacam a especificidade de reunir grupos percebidos como muito distintos: movimentos negros, de matriz africana, ciganos, judeus e árabes. Trata-se, segundo Valdecir do Nascimento, de grupos com lógicas muito diferenciadas, o que inclusive colocaria “dificuldades na convivência”. Essa entrevistada ressaltou também o fato de haver ali menor espaço para os grupos que não representam a população negra. Não obstante ter observado que a proporção da população brasileira que judeus, árabes e ciganos representam é bem menor que a dos negros, Nascimento apontou seu constrangimento com o fato de sempre as pautas priorizarem as demandas dos movimentos negros. Ela acredita que futuramente o Conselho pode ser um “modelo de convivência de diversidade”, congregando a especificidade de cada grupo, o que sinalizaria que a diversidade nesse conselho é, por enquanto, somente uma aspiração.

Muitos entrevistados mencionaram certas mudanças nas organizações e no perfil dos militantes que consideram estar associadas à participação nas esferas governamentais. Entre elas, destacam-se as exigências com as quais se depara a organização quando deseja participar de espaços como os dos conselhos. Uma dessas exigências foi verbalizada por uma entrevistada como sendo uma certa contrapartida para a participação que se refere à obrigação de “assumir novos investimentos”. Valdecir Nascimento explica que tais investimentos são da ordem da aquisição de conhecimentos específicos, uma vez que a atuação como conselheira pressupõe familiaridade com certa gama de saberes e habilidades que nem sempre são aqueles que, de forma geral, costumam possuir os militantes das organizações de movimento negro:

Então você tem que entender de lei, você tem que entender a política, você tem que entender de articulação. Porque se no conselho se definir que a gente tem que ir para o congresso articular para um projeto de lei, então você tem que entender de um monte de coisas, não pode ser qualquer pessoa, você tem que ter esperteza mesmo. (Valdecir Nascimento)

Nascimento salientou que se a participação no conselho, por um lado, demanda conhecimento, por outro, também permite uma série de aprendizados, como o de entrar em contato com o funcionamento da dinâmica governamental.

Esse depoimento, dado por uma militante de uma organização que consegue dialogar com essa nova lógica, provoca a reflexão sobre o impacto desses requisitos (ou exigências) à participação sobre as organizações e sobre militantes que não conseguiram adquirir tais aprendizados. Nesse sentido, se de um lado se pode falar de “mudanças” nas organizações

e no perfil dos militantes, de outro podemos também inferir que essas significam certa “seletividade” dos interlocutores do movimento negro que vão conseguir manter esses novos padrões de relação com o Estado. Assim, tais requisitos acabam por (re)moldar os atores do movimento social que conseguem manter o diálogo com o Estado.

Mas nem todos os entrevistados avaliam tão positivamente essas mudanças e processos. Lúcia Xavier, por exemplo, afirmou que o fato de ter de deslocar os melhores quadros para participar de esferas como os conselhos e conferências é uma decisão difícil, tão mais difícil quando se tem em mente que quadros com perfil qualificado não são tão numerosos e que, além disso, esse investimento concorre com inúmeras outras tarefas e frentes de trabalho que as organizações têm geralmente de cumprir. Em alguns casos, tal fato chega até mesmo a prejudicar o exercício das atividades profissionais regulares do militante. Segundo Xavier, o nível de experiência política, o tempo e o conhecimento requeridos para se conseguir atuar de maneira minimamente consistente nessas instâncias de participação governamentais estariam levando algumas organizações até mesmo a questionar a viabilidade dessa participação. Além desses aspectos problemáticos de ordem mais operacional, organizações como o Criola, do qual Lúcia Xavier faz parte, apresentam um questionamento mais profundo, perguntando-se se e em que medida, de fato, a participação nessas esferas seria “o melhor caminho na luta por direitos e por uma cidadania plena” e se e em que medida elas efetivamente “dariam conta das demandas apresentadas pelos movimentos”. Assim, estar-se-ia diante de um curioso paradoxo: de um lado, são as organizações mais antigas, que viveram ao longo do tempo diferentes conjunturas e lançaram mão de variados e ricos repertórios de ação, aquelas que, por sua experiência e longevidade, estão aptas a preencher os requisitos exigidos para integrar o conselho; de outro lado, são justamente essas mesmas que parecem mais se ressentir da formatação exigida para que integrem canais de participação na esfera pública.

Uma crítica à concepção de participação social vigente nas esferas governamentais, e especificamente aos canais de participação abertos à sociedade civil e ao movimento negro em particular, foi formulada por um experiente militante do Centro de Articulação das Populações Marginalizadas (CEAP), Ivanir dos Santos. Durante a realização da Oficina Temática Movimento Negro durante o 3º Ciclo de Seminários Movimentos Sociais, Participação e Esfera Pública, realizada em 2013 por iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República. Esse militante defende a opinião de que haveria um sério equívoco na maneira como o governo concebe os canais para a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais na esfera pública. O governo, nas palavras desse militante, “diz não à sociedade civil quando a trata como se fosse o Estado”, isto é, não reconhece que o movimento social tenha as suas especificidades e “exige que se comporte como se fosse o Estado, como se fosse um organismo de Estado”. Em consequência, os militantes são vistos e tratados como se fossem gestores do Estado. É a própria ideia de participação social que parece estar sendo colocada em questão quando os participantes veem recusada, ou invisibilizada, sua alteridade. Se a ideia de participação baseia-se, em princípio, no pressuposto de que há um “outro” cujo contato e aporte são desejáveis e mesmo necessários, não seria no mínimo uma contradição pretender fazer a transformação desse “outro” num “mesmo”? Como expulsar a diferença e desconhecer

que ela é parte fundamental dos ideais democráticos pressupostos na própria ideia de participação social?

“O movimento não tem noção do que é o Estado e o seu funcionamento”, diz Ivanir dos Santos, não obstante “isso é exigido dele para que participe”. Esse militante critica o que é visto como um formato pré-estabelecido para a participação social, sem mediações, numa relação profundamente desigual entre Estado e movimento, na qual caberia sempre ao movimento se adaptar a uma estrutura fixa que exigiria do militante sua transformação num verdadeiro gestor de Estado, e ainda sem receber para tal um salário. E é nesse contexto que se torna compreensível, embora não necessariamente justificável ou justa, a reivindicação de alguns militantes de que o “trabalho” participativo dos conselheiros da sociedade civil no CNPIR seja remunerado.

Há, portanto, a percepção de que a exigência não somente é alta, mas também equivocada e que, além disso, o custo cobrado pela participação e interlocução com o Estado também é excessivo, pois estaria invariavelmente condicionado à adaptação e à socialização do militante em rotinas que, em princípio, ele não controla nem conhece, em virtude de não integrarem o repertório de atitudes, tecnologias e habilidades com os quais está familiarizado e nas quais foi, por assim dizer, socializado enquanto militante.

Ao lado de posições muito críticas como essa, foi possível encontrar durante a pesquisa algumas propostas que se encaminham para desdobramentos muito diferentes. É o caso, por exemplo, de demandas de auxílio para aprimorar a formação e aprender certas habilidades para habilitar os militantes a melhor corresponder às expectativas de desempenho participativo. Normalmente, essas solicitações dirigem-se especificamente à SEPPIR ou a outras secretarias e órgãos do Estado, com a expectativa de que os mesmos se ocupem da formação e preparação dos militantes para o desempenho de maneira mais plena daquilo que é esperado deles dentro dos marcos participativos criticados anteriormente por Ivanir dos Santos: aulas e assistência para aprender a “lidar com a papelada do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), para aprender a concorrer a editais, para a confecção de projetos, para realizar prestação de contas, enfim, para a aquisição de competências e habilidades nas quais, ao menos até o momento, não se consideravam plenamente preparados e para as quais pareciam motivados.

É importante também que se leve em conta a existência de algumas motivações que contribuem para que as organizações de movimento negro e seus militantes vejam, senão com entusiasmo, ao menos de forma positiva a participação nos canais existentes. Em outros termos, diante de todas as dificuldades que foram mencionadas pelos entrevistados, colocou-se a questão de se identificar o que tornaria aos olhos do movimento essa participação na esfera pública positiva, vantajosa e/ou atrativa. Como era de se esperar, coexistem no universo pesquisado respostas variadas e mesmo opostas a essas perguntas, mas quer se priorize como foco de análise o militante ou a organização, ou variáveis como o tipo de organização ou tipos de vantagem auferida, há sempre um acordo em torno do fato de que tal participação sempre implica uma espécie de promoção, uma distinção, tanto do militante quanto da organização que representa. Sobretudo quando se sabe da existência de candidaturas que não conseguem chegar a bom termo, isto é, como foi mencionado em algumas entrevistas, “participam do edital”, mas “não conseguem passar”, fica evidente o efeito de reconhecimento que a função de conselheiro confere: os que “conseguem passar”

são, portanto, considerados especiais. Trata-se de validação ou legitimação oficial, emanada do Estado, de que o selecionado é, de fato, um representante do movimento, da sociedade civil.

Com efeito, é notório que o fato de integrar um órgão colegiado de Estado – como é o caso do CNPIR – qualifica o militante e a sua organização, credenciando a ambos ao posicioná-los em lugar estratégico e numa dupla condição de mediação: de um lado, a de representante do movimento frente ao Estado e, de outro lado, a de articulador com o Estado frente ao movimento.

Uma parte dos entrevistados considera que, em geral, no conjunto do movimento negro, predominaria uma acentuada abertura na relação com a esfera pública, abertura essa que inclusive não encontraria a desejável reciprocidade por parte do Estado. Alguns chegaram mesmo a mencionar que essa disponibilidade participativa do movimento chegaria a ser extremada, sugerindo a existência de uma demanda reprimida por parte do movimento negro e um verdadeiro afã pela ocupação desses espaços. Parece ser por esta razão – por considerarem que, em princípio, a participação nas instâncias estatais seja sempre de alguma forma vantajosa e desejável para o movimento –, que esses entrevistados chegam a suspeitar da sinceridade daqueles militantes e organizações – como é o caso, por exemplo, da Fração MNU de Lutas, Autônomo e Independente; de setores do Congresso Nacional de Negros e Negras do Brasil (CONNEB) no RJ; do Quilombo X, da União de Núcleos de Educação Popular para Negros/as e Classes Trabalhadoras (UNEAFRO) de SP; o Círculo Palmarino ligado ao PSOL; o Quilombo Raça e Classe, do PSTU; o AfroPresse outras – quando declaram que, por opção, não participam de esferas governamentais.

No que concerne à participação no conselho, a decisão por parte das organizações negras sobre participar ou não do mesmo foi frequentemente verbalizada pelos entrevistados, apresentando-se, portanto, como uma questão considerada bastante relevante e sobre a qual geralmente as organizações veem-se obrigadas a tomar uma posição. Além disso, a participação no conselho e em outros canais quase nunca é automática, mas ela acaba envolvendo algum investimento de tempo e de paciência, no trabalhoso processo de se construir uma candidatura, processo do qual dificilmente um militante chegará ao fim caso não esteja fortemente motivado.

Lúcia Xavier, que participou da primeira composição do CNPIR, registrou num texto de avaliação de sua autoria que a ação desenvolvida durante o primeiro mandato desse Conselho foi praticamente inócua. O Conselho teria já encontrado uma política em curso e, apesar da sua função regimental de controle social e consultiva, “a política nunca foi apresentada como um processo que pudesse ser revisto ou fiscalizado”. Embora nas sessões fossem apresentados os resultados das ações da SEPPIR, os conselheiros não tinham possibilidade de interferir nas decisões acerca dos rumos a seguir, deixando, nas palavras de Xavier, o Conselho “engessado e sem voz” (Xavier, s/d, p. 43).

Teria ocorrido, então, um debate sobre a função e o caráter do Conselho, revelando a “necessidade de um mecanismo de controle social que pudesse ter maior gerência sobre a nova política e ao mesmo tempo ampliar a força da SEPPIR, a partir da participação articulada com diferentes conselhos de direitos e/ou de políticas”. Xavier aponta, contudo, para uma séria divergência entre a visão dos conselheiros – aos menos daqueles representantes da sociedade civil – e dos dirigentes da SEPPIR, já que os últimos não admitiam que tal gerência

pudesse caber ao Conselho. Essa questão desdobra-se naquilo que para essa ativista consiste num forte entrave a uma efetiva participação do movimento negro na formulação de políticas universais: uma ambiguidade presente na orientação governamental que,

ao mesmo tempo que fomentava a participação da sociedade civil nos conselhos, limitava o papel destes como órgãos consultivos, regra vigente na maioria dos conselhos do atual governo, destituindo assim a possibilidade de deliberação das novas políticas. (Lúcia Xavier)

Xavier indicou que, apesar de a participação social ter sido um dos pilares do projeto político democrático implementado pelo governo Lula, ela foi, no entanto, seriamente comprometida por um certo “sentimento” de preservação do referido projeto em que qualquer crítica contundente é imediatamente encarada como dissidência ou traição. O mesmo teria ocorrido no CNPIR, em que os questionamentos ao caráter meramente consultivo do Conselho, assim como os atritos na relação com a SEPPIR, foram tomados não como parte natural da experiência democrática, mas como elementos danosos à luta antirracista. Ela também afirmou que

de certa forma, a participação nos conselhos para os movimentos, em determinados momentos, especialmente nos últimos anos, virou um problema. Isso porque a maioria dos representantes, dos ministros e das ministras fazem daquele o espaço de interlocução da sociedade civil e não abrem a chance de nenhuma outra interlocução. (Lúcia Xavier)

Segundo ela, “a ideia de que o melhor espaço de interlocução entre sociedade e Estado seja o conselho é muito negativa e restringe todas as outras possibilidades”, o que a leva a concluir que “a relação entre Estado e sociedade não pode ficar reduzida a esses órgãos”.

A crítica ao caráter consultivo do CNPIR esteve muito presente nas entrevistas realizadas, assim como teve grande importância nas discussões de alguns dos grupos de trabalho organizados durante a CONAPIR, em novembro de 2013. A proposta de transformar o CNPIR em conselho deliberativo já estava consolidada entre os conselheiros da sociedade civil da gestão 2010-2012 que, em relatório, sugeriram que

a mudança do caráter do CNPIR, de conselho consultivo para CONSELHO DELIBERATIVO, objetivando efetivar a participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas reparatórias de promoção de igualdade racial e combate ao racismo, para consolidação de uma sociedade equânime e democrática de fato. (Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2012, p. 74)

Os conselheiros mencionam no citado relatório que insistiam numa sugestão já encaminhada anteriormente, e que a reenviavam uma vez que a SEPPIR

não conseguiu dar retorno às principais propostas debatidas, aprovadas e indicadas, a sociedade civil, no seu legítimo exercício de controle social, avalia a necessidade imperiosa de uma metodologia participativa e democrática. (Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2012, p. 74)

Nos grupos de trabalho organizados na III Conferência de Promoção da Igualdade Racial – III CONAPIR –, foram debatidas e votadas propostas de que o Conselho Nacional, os conselhos municipais e estaduais assumissem um caráter deliberativo e não apenas consultivo, devendo constar em sua estrutura um fundo com dotação orçamentária própria.

Valdecir Nascimento considera que é função do conselho construir a relação de mediação entre sociedade civil e o Estado, entre a reivindicação dos movimentos e a ação do Estado para executar o que a sociedade civil propõe. Ela acredita, no entanto, que tanto governo quanto sociedade civil carecem de maturidade para construir a relação pretendida. Por um lado, pondera Valdecir, “o governo não gosta de ser cobrado” e, por outro, “os movimentos nem sempre encontram novas estratégias de cobrança ao governo, pois o governo dá outros sentidos às propostas dos movimentos”. Isso, segundo Nascimento, não ocorreria por acaso, mas intencionalmente “porque se o Estado encampasse totalmente a luta dos movimentos negros contra o racismo, estaria ele mesmo admitindo ser promotor do racismo”. Não admitir o próprio racismo, não nomeá-lo, estaria, portanto, na raiz daquilo que é chamado por essa e por outros entrevistados de racismo institucional, tema que por sua relevância para o universo pesquisado é mais bem explorado num tópico a parte deste artigo.

Para Nascimento, a recusa do Estado em admitir o racismo institucional teria sérias consequências na maneira como o Estado relaciona-se com o movimento e suas demandas, pois o levaria a não acatar as proposições do movimento em seus próprios termos, isto é, em termos que permitissem levar em conta a existência de valores e práticas racistas no conjunto das instituições da sociedade brasileira, inclusive no Estado e em seus aparelhos. Dessa forma, segundo Nascimento, se o Estado de fato tem incorporado algumas reivindicações constantes da agenda do movimento negro, não o faz sem antes transformá-las e sempre numa mesma direção: reduzindo o seu impacto reivindicativo ao transformá-la em políticas para todos. Nesse sentido, o Estado brasileiro tem empreendido ações denominadas de “promoção da igualdade racial”, como a própria denominação da Secretaria e do Conselho, ao invés de “ações de combate ao racismo”, que, ao contrário da anterior, com o emprego do termo “combate” sugere uma forma mais direta de ação.

4. Racismo institucional

Diversos entrevistados apontaram as dificuldades de participação em espaços como os conselhos, mesmo quando se trata daqueles voltados especificamente para a população negra, abordando, assim, a questão do racismo institucional. Arilson Ventura, por exemplo, expôs que um dos problemas do CNPIR é não ter “os elementos necessários para poder fazer as coisas”. Isso ocorre, segundo ele, por que “a gente sabe que tudo que é feito neste país que é para o desenvolvimento da igualdade racial, que a coisa é para negro, a gente acaba tendo dificuldades muito grandes”. Uma das dificuldades consiste no fato de a SEPIR dispor de orçamento muito inferior aos de outros ministérios, “não tendo o mesmo pé de igualdade e condições que têm outros segmentos, outros ministérios”.

Amauri Mendes, ao se referir aos espaços de participação da sociedade civil na

esfera federal, estadual e municipal, também apontou não apenas a falta de orçamento, mas também a falta de estrutura geral, como equipamento e gente para compor um quadro mínimo capaz de funcionar. Ele acredita que o Estado cria determinados espaços designados para a população negra – como as secretarias, subsecretarias e conselhos – no sentido de se colocar na posição de garantidor da diversidade. Porém, a forma que tomam esses espaços indica que, em relação ao movimento negro e à questão racial, “não há uma política e não é para haver”. Esses espaços seriam organizados de forma a não funcionarem, uma vez que além dos já mencionados problemas de orçamento, de estrutura, o Estado coloca ali funcionários pouco ativos, sabendo de antemão que não vão fazer as coisas andarem.

Lúcia Xavier chama a atenção para o fato de os diferentes ministérios se fazerem representar no Conselho por funcionários sem poder para tomar decisões, o que prejudicaria seriamente a efetivação das medidas acordadas no Conselho. Os conselheiros da gestão 2010-2012 já haviam criticado em seu relatório o fato de a maioria dos conselheiros do poder público ter uma presença e participação irregulares, sobretudo quando comparadas às dos representantes da sociedade civil. Instavam os conselheiros do poder público a uma participação efetiva e interativa, “sob pena dos ministérios absorverem superficialmente a Política de Igualdade Racial”.

O racismo institucional é, pois, referência constante entre os(as) nossos(as) interlocutores(as), e vem recentemente recebendo tratamento analítico-conceitual (López, 2012; Silva et al, 2009), tendo motivado a formulação pelo Geledés – Instituto da Mulher Negra, de um “Guia de Enfrentamento ao Racismo Institucional”⁹.

Como visto anteriormente neste artigo, racismo institucional é uma categoria utilizada a todo instante pelas pessoas e grupos que integram o universo pesquisado. Destacando pontos em comum das falas e percepções – e relacionando-as às definições conceituais existentes¹⁰ –, o ponto fundamental é atentar para o fato de que o racismo não opera, tão somente, por meio de práticas individualizadas ou atos explícitos de discriminação. Práticas discriminatórias desempenharam um papel fundamental na formação das instituições brasileiras, de modo que seus modos de funcionamento relacionam-se intimamente com as desigualdades existentes entre grupos e na sociedade como um todo.

O racismo institucional revelar-se-ia por meio de mecanismos, explícitos ou não, que dificultariam a presença de negros e negras nos espaços governamentais, bem como a formulação de políticas públicas efetivas de combate às desigualdades raciais. Entre as diversas situações concretas referidas pelos(as) interlocutores(as), já mencionadas em outros trechos deste artigo, estão justamente as dificuldades enfrentadas para a consolidação de políticas diferenciadas (como as políticas de ação afirmativa, por exemplo) em políticas públicas que revelam a força do racismo institucional, pois negros e negras são contemplados com menos recursos (vide o orçamento restrito da SEPPPIR), não há interlocução com diversos setores do governo, existem poucos negros e negras no quadro

⁹ Ver: <<http://www.seppir.gov.br/publicacoes/publicacoes-recentes/guia-racismo-institucional>>. Acesso em: 21/09/2014.

¹⁰ Ver a esse respeito López, 2012; Silva, J.; et al, 2009.

do serviço público federal, há pouca sensibilidade de setores do governo em relação às políticas de combate ao racismo e de igualdade racial, os canais abertos de interlocução não dimensionam adequadamente as dimensões raciais das assimetrias, etc.

5. Múltiplas formas de ação

As várias entrevistas e a documentação examinada possibilitam perceber que a ação dos militantes não está restrita à esfera dos conselhos. Pode-se verificar justamente a utilização de estratégias múltiplas. Mesmo dentro do Conselho, tem-se percebido a estratégia de se marcarem reuniões com alguns ministérios para discussão de temas específicos, sendo levantados os limites de ação da ministra chefe da SEPPIR, que não pode responder por várias questões. O Conselho tem adotado ainda como ação a ida ao Senado nos momentos de votação de questões caras à população negra, como no caso da PEC das domésticas. Eles acreditam que estar naquele espaço é também uma forma de pressionar.

Frei David apontou que “quase nada avança dentro do CNPIR” e cita como exemplo as cotas para negros no serviço público assim como o caminho que resolveu percorrer para que essa proposta fosse efetivada. Ele afirma que o projeto em questão estava parado há 3 anos e 90 dias no Ministério do Planejamento, e diz ter proposto em torno de quatro vezes ao Conselho que seus membros se dirigissem à ministra como pressão para que o processo saísse da gaveta. O pedido, contudo, não foi levado a sério. Ele decidiu, então, “juntar um ônibus com gente da EDUCAFRO e invadir o Ministério do Planejamento”. O resultado dessa ação leva Frei David a concluir que “o que o Conselho não fez em 3 anos e 90 dias, fizemos em 1 dia”.

Frei David defende uma estratégia similar à que tem adotado, e que sempre conjuga a negociação dos poderes públicos com a ação direta, o combate. Em relação à luta pela aprovação da cota para negros nas universidades públicas, principal bandeira da EDUCAFRO por 10 anos, aparecem diferentes estratégias: negociação com governadores, mais especificamente do Rio de Janeiro; ação no Ministério Público; tentativa de acesso aos senadores e diálogo com as universidades.

A articulação com políticos para se conseguir aprovar projetos que contemplem a população negra apareceu na fala de outros entrevistados. Paulo Axé, por exemplo, levantou a importância da articulação com parlamentares aliados para conseguir que a SEPPIR trace um planejamento para a região amazônica.

A multiplicidade de estratégias também aparece na trajetória de Arilson Viana. Ele afirma que, em novembro de 2011, a CONAQ organizou a Marcha Nacional da Campanha em Defesa dos Direitos do Povo Quilombola. Nesse período, a CONAQ já havia protocolado um documento junto ao governo federal em que pautava algumas ações, como o acompanhamento da questão da regulação dos territórios quilombolas. Como resultado do documento, foi marcada uma reunião com a Secretaria-Geral da Presidência, encabeçada pelo Ministro Gilberto Carvalho. Dialogaram também com outras esferas e integrantes do governo, como Gilvania que, segundo Viana, é quilombola e durante o governo do presidente Lula foi subsecretária de comunidades tradicionais da SEPPIR. Segundo Viana, foi ela que

começou a trabalhar com as reivindicações dos quilombolas dentro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), onde hoje ocupa a função de coordenadora de regularização de territórios quilombolas. Ele menciona ainda outro espaço de diálogo: a reunião com a presidenta Dilma Rousseff, da qual participou como representante dos quilombolas e na qual pautou com a presidenta a necessidade de se colocar a questão quilombola na ordem do dia do governo.

No dia 19 de julho de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff convocou uma reunião com representantes do movimento negro. Esse foi um entre vários encontros da Presidenta com movimentos sociais após os maciços protestos que tomaram as cidades brasileiras, conhecidos como “Jornadas de Junho”. Ana Flávia Magalhães Pinto comentou que a imagem veiculada na época era a da ausência de pessoas e de organizações negras nas manifestações de junho. No entanto, ela afirmou que essas pessoas se fizeram presentes, seja em protestos dos próprios bairros ou em espaços mais amplos, e cita como exemplo a “Revolta dos Turbantes”, ocorrida durante a manifestação do dia 20 de junho de 2013, que reuniu cerca de 300 mil pessoas nas ruas do centro do Rio de Janeiro. A “Revolta dos Turbantes”, segundo Vilma Neres em artigo publicado no Portal Geledés, caracterizou-se como um encontro “simbólico e estético, em que quase todos adornaram suas cabeças com turbantes em valorização da ancestralidade africana”, e que representava “o grito pelas demandas da população negra” (Neres, s/d).

No que diz respeito à reunião entre a Presidenta e representantes do movimento negro, além da própria, participaram os ministros da Casa Civil, da Educação e da Promoção da Igualdade Racial, bem como 19 representantes do movimento negro, sendo que desses 12 eram conselheiros do CNPIR. Verifica-se que, embora não fosse exclusivo ao CNPIR, o mesmo foi privilegiado como esfera de diálogo. Na reunião, foi entregue uma carta que continha demandas para os diversos ministérios. Os representantes do movimento negro pediram à Presidenta que o encontro não se encerrasse ali e que ela fizesse com que os ministros se comprometessem a responder às solicitações. Na ocasião, alguns participantes também relataram, por exemplo, problemas vivenciados nas comunidades quilombolas e violências sofridas pelos adeptos de religiões afro-brasileiras.¹¹

Arilson Ventura, que afirmou estar representando os quilombolas no encontro com Dilma, expôs que a reunião surtiu efeito. Logo após, o ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência, convocou uma reunião com militantes e ministros que têm aproximação com a política quilombola.

Já na abertura da III Conferência de Promoção da Igualdade Racial, no dia 05 de novembro de 2013, a Presidenta Dilma anunciou algumas medidas, sendo que várias delas contemplavam as demandas levadas na reunião realizada em julho de 2013, e que já estavam no horizonte de luta de várias organizações do movimento negro há algum tempo, como a criação de cota para negros nos concursos públicos federais. Na ocasião, a Presidenta foi ovacionada por um longo tempo.

¹¹ Relato produzido por Ana Flávia Magalhães Pinto sobre a reunião realizada entre a presidenta Dilma Rousseff e representantes dos movimentos negros, ocorrida no dia 19 de julho de 2013 (Kintê, 2013).

Uma segunda reunião de representantes do movimento negro com a Presidenta ocorreu no dia 13 de março de 2014 e teve como principal pauta o lançamento da campanha contra o racismo na Copa do Mundo. A reunião contou com a participação da Presidenta, dos ministros da Casa Civil e da Promoção da Igualdade Racial, além de 19 representantes de movimentos negros, sendo que desses nove eram conselheiros do CNPIR.

Alguns participantes reclamaram que a reunião fora convocada apenas com dois dias de antecedência, o que dificultou uma maior articulação. De qualquer forma, na parte da manhã foi realizado um encontro com os representantes da sociedade civil para definir quem se dirigiria à Presidenta e quais pautas seriam reforçadas.¹² Na reunião, os representantes da sociedade civil levantaram pontos como o diálogo estabelecido com o Ministério da Educação, que trouxe algumas conquistas, como a garantia das cotas raciais no Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUPEC) e a formalização do Programa Abdias do Nascimento de bolsas para a ida de estudantes negros de graduação a universidades no exterior. Registrou-se, no entanto, o impasse gerado pela não liberação de bolsas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o que inviabilizaria o programa. Outro ponto levantado foi o da necessidade do fortalecimento institucional do Programa Juventude Viva dentro do governo, pois, apesar de não ter incorporado ao nome o recorte racial, tende a priorizar a defesa da vida de jovens negros.¹³

No que diz respeito aos encontros com a Presidenta, é possível perceber as seguintes impressões dos nossos interlocutores:

- as reuniões com a Presidenta são vistas com bons olhos pelos(as) interlocutores(as) e como instâncias fundamentais de reforço das pautas do movimento negro;
- as(os) interlocutores(as) consideraram fundamental a presença de ministros de Estado nessas reuniões, lamentando, igualmente, a ausência de ministros de pastas importantes, como o Ministério da Saúde, do Trabalho e a Secretaria de Políticas para as Mulheres, por exemplo;
- com base no que foi relatado e em conversas com os(as) interlocutores(as), pode-se dizer que, comparativamente, ao primeiro encontro, o segundo não foi tão produtivo, na medida em que parte da discussão se deu em torno do lançamento de uma campanha contra o racismo durante a Copa do Mundo. Foi pontuado que uma campanha como essa é “muito pouco” em comparação às “pautas”, às “necessidades” e aos “anseios” da população negra.

6. A oposição militante à participação

Embora a maioria das críticas a respeito da interlocução entre o governo e a sociedade civil e dos canais de participação disponíveis venham justamente daqueles que deles participam, as críticas são mais contundentes por parte dos grupos que optaram por não

¹² Consta que no encontro preparatório para a última reunião com a Presidenta, assessores desta última achavam-se presentes.

¹³ Ao Relato produzido por Ana Flávia Magalhães Pinto sobre a reunião realizada entre a presidenta Dilma Rousseff e representantes dos movimentos negros, ocorrida no dia 13 de março de 2014 (Pinto, 2014).

participar. Reginaldo Bispo, coordenador da Organização do Movimento Negro Unificado (MNU), mencionou uma lista das organizações de movimento negro que merecem destaque justamente porque “se negaram a cumprir papéis governistas”. Nessa lista encontram-se

Fração MNU de Lutas, Autônomo e Independente (em 06 ou 07 estados), setores do CONNEB, no RJ, o Quilombo X e o Coletivo Akofena na BA, Frente Popular e Quilombola no RS, a UNEAFRO-SP, há também coletivos universitários e inúmeros grupos juvenis culturais e de Hip Hop independentes em vários estados. O Círculo Palmarino, ligados ao PSOL ou o Quilombo Raça e Classe, do PSTU, que fazem oposição ao governo, se integrando à luta por decisão partidária. (Bispo, 2013)

Segundo Reginaldo Bispo, essa relativamente longa lista permitiria verificar a diversidade entre os grupos que “buscam manter a independência e autonomia frente ao governo”.

Entre as organizações que proclamam autonomia frente ao governo está o AfroPress, que é uma agência de notícias online voltada para o interesse da população negra. Em editorial do site, a SEPPPIR é definida como “Secretaria que virou uma espécie de ‘departamento oficial de negros’, um ‘gueto’ na Esplanada, sem expressão nem representatividade”. Já as organizações e militantes que participam das esferas governamentais são qualificados como fazendo parte do movimento chapa-branca, definido como aquele “que se pauta pela lógica partidária e se move silencioso nos ‘puxadinhos’, nos espaços restritos que lhe são reservados nos Governos”. O pior, segundo o editorial, é que “além de abdicarem de qualquer autonomia – o que para qualquer movimento social digno desse nome equivale a um atestado de óbito – seus representantes não se constroem em fazer o papel de pano de fundo, sem voz, nem expressão” (O Movimento, 2014).

7. Considerações Finais

O processo de institucionalização de demandas da luta antirracismo do movimento negro na forma da promoção de políticas públicas e da criação de canais institucionais de participação de entidades desse movimento social junto ao Estado vem provocando significativas transformações na vida e dinâmica dessas organizações. Observamos nesta pesquisa que tais transformações envolvem: (i) modelos institucionais das organizações (que se adaptam às exigências institucionais de um Estado que ao burocratizar as interlocuções o faz de modo a excluir aquelas que não preenchem requisitos, que funcionam como critérios operativos de uma certa seletividade); (ii) agendas, na medida em que a rotinização e a burocratização como condições para a interlocução com o Estado (a participação que é por alguns apontada como participacionismo) ocupa o tempo, as energias e as preocupações de militantes e de instituições que se veem dificultados no exercício de uma ação que construa suas próprias pautas, ou que não seja pautada pelo próprio setor público; (iii) perfis de atuação (ou formas de atacar as agendas, cada vez mais ligadas às dinâmicas e rotinas burocráticas e políticas das esferas institucionais do setor público, que requerem estratégias para construir agendas, abrir agências políticas para a disponibilização de recursos, o que envolve sensibilizar políticos, gestores e

tecno-burocracia estatal, enfim, um trabalho de articulação que vai além da denúncia e reivindicação como formas de pressão política) e, mesmo (iv), papéis institucionais dos militantes (dos quais são requeridas capacitações técnicas, burocráticas, além de políticas, aproximando-se de perfis de profissionais de gestão do próprio Estado) .

Há de se ponderar também os impactos que a institucionalização vem promovendo para o movimento negro, e que foram mencionados nos depoimentos colhidos. O fortalecimento das entidades\atores em diálogo com o Estado pode se confundir com um enfraquecimento dos que não participam de tais canais (leitura que levanta divergências entre os que consideram tal participação uma forma de “promoção”, distinção, e as vozes críticas que a consideram dirigida e subalternizada às correlações de força hegemônicas no governo), sendo que tal dissociação reforça distensões e polarizações na dinâmica política dos atores que constituem o movimento negro. Além disso, o enfraquecimento de dinâmicas próprias do movimento diante da crescente restrição dos momentos de encontro e arenas de articulação de militantes em torno daqueles gerados pelas próprias rotinas dos canais institucionalizados de participação também podem funcionar como fatores de redução da autonomia do movimento. Tais aspectos merecem maior aprofundamento em investigações posteriores.

Em primeiro lugar, há de se registrar que as informações trabalhadas nesta pesquisa têm por origem documentos e entrevistas com militantes que participam das instâncias e canais abertos pelo governo nos últimos anos. Disso decorre que mesmo quando críticas e frustrações parecem demonstrar uma perda progressiva das expectativas quanto às possibilidades abertas pelo participacionismo, a participação continua sendo uma aposta, mesmo de seus críticos mais radicais. Seja por adaptação, seja por falta de alternativas, seja para não perder acesso a recursos quase sempre considerados irrisórios, seja para disputar posições e legitimidades com outros grupos e movimentos, a opção majoritária é a de participar. No centro das críticas e frustrações comparece em primeiro lugar o sentimento generalizado de que o principal fruto da participação é a própria participação. Ora, as expectativas eram de que a participação conduzisse a golpear de maneira profunda não apenas as manifestações de discriminação, mas as bases estruturais/institucionais em que se sustentam o racismo e sua reprodução na sociedade brasileira. A fraqueza política e institucional da SEPPIR, o desprezo manifestado pelos demais ministérios, os recursos pouco expressivos alocados às ações e políticas pela igualdade racial, o caráter não deliberativo do conselho expressariam, dessa forma, um racismo institucional o qual a participação, pelo menos até agora, tem se mostrado impotente para confrontar e mais ainda para derrotar. Nesse contexto, muitos são os que destacam tanto a relevância da multiplicidade de ações institucionais quanto à necessidade imperiosa de ações diretas. Essas últimas, à margem das institucionalidades ou em combinação com as mesmas, demonstrariam, em muitos casos, ser a forma mais eficiente de participação.

Se deixamos de lado por um momento a questão que poderíamos nomear como eficácia da participação para focalizarmos a natureza das relações que se estabelecem entre os movimentos negros e o Estado na conjuntura que contextualiza o objeto de investigação, parece pertinente retomar a aguda interpelação que põe em relevo o paradoxo instalado. Deparamo-nos então quase que inexoravelmente com o movimento de um Estado que se

abre à participação da sociedade civil, mas que cobra, em troca, que os representantes dessa adotem atitudes e repertórios de ação que acabam por convertê-los em reprodutores das linguagens e rotinas que configuram as práticas de gestores públicos. É como se o preço pago pela sociedade civil para participar na gestão do Estado fosse a sua própria “estatização”. Não se trata aqui de retomar a velha e conhecida temática da cooptação que quase sempre é acompanhada de sugestões de corrupção, traição ou pelo menos sedução. Trata-se de abrir espaço e convocar para uma reflexão sobre os limites mesmos de um Estado cuja natureza e formato são incapazes de ir além de um movimento que oscila entre um autoritarismo excludente e um participacionismo assimilacionista.

O caráter estrutural do racismo que na sociedade brasileira é um fato social total – econômico, cultural, político, institucional – talvez explique que a posição liminar dos representantes dos movimentos negros nas instâncias de participação que lhes foram abertas, ou melhor, que conquistaram, torne-os mais qualificados que outros para revelarem os desafios que se colocam para a democratização da sociedade e do Estado brasileiros.

Referências Bibliográficas

A COR DA MARCHA. Disponível em: <<https://www.facebook.com/ACorDaMarcha>>. Acesso em: 11/09/2014.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo (Orgs.). *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Pallas/CPDOC-FGV, 2007.

BISPO, Reginaldo. Entrevista com Reginaldo Bispo. Coordenador do MNU após conferência que não seja chapa branca. *AfroPress*, Campinas, 05/06/2013. Disponível em: <<http://www.afropress.com/post.asp?id=14933>>. Acesso em: 10/09/2014.

COLETIVO PRETAS CANDANGAS. *Carta de Princípios*. In: COLETIVO PRETAS CANDANGAS. Página Institucional. Disponível em: <<http://pretascandangas.wordpress.com/carta-de-principios/>>. Acesso em: 11/09/2014.

CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – CNPIR. *Relatório de Atividades 2010-2012*. Brasília: [s.n.], 2012.

CARDOSO, Lourenço; GOMES, Lilian. Movimento social negro e movimento quilombola: para uma teoria da tradução. In: CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, XI, 2011, Salvador (BA). *Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*. Salvador: UFBA, 2011.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, vol.12, n. 23, 2007.

GELEDÉS. Guia de *Enfrentamento do Racismo Institucional*. [S.l.: s.n., s/d]. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/publicacoes/publicacoes-recentes/guia-racismo-institucional>>. Acesso em: 21/09/2014.

KINTÊ, Sueide. Reunião do Movimento Negro com a Presidenta Dilma Roussef. Brasília, Palácio do Planalto, sexta-feira, 19 de julho de 2013. *Por falar em liberdade...*, 20/07/2013. Disponível em: <<http://porfalaremliberdade.blogspot.com.br/2013/07/movimento-negro-1972013.html>>. Acessado em: 15/03/2014.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, vol.16, n. 3, sept./dec. 2008.

LÓPEZ, Laura Cecilia. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface: comunicação, saúde, educação*, v. 16, nº 40, 2012.

NERES, Vilma. Revolta dos Turbantes afirma reivindicações da população negra durante manifestação histórica na cidade do Rio de Janeiro. *Geledés*, s/d. Disponível em: <<http://arquivo.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questao-racial/afrobrasileiros-e-suas-lutas/19465-revolta-dos-turbantes-afirma-reivindicacoes-da-populacao-negra-durante-manifestacao-historica-na-cidade-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 20/03/2014.

ODARA. *Matrizes do Odara*. In: ODARA– Instituto da Mulher Negra. Página institucional. Disponível em: <<http://odarainstituto.wordpress.com/matrizes-odara/>>. Acesso em: 03/08/2014.

O MOVIMENTO negro chapa-branca, as reuniões com Dilma e a arte do “enrolation”. *AfroPress*, 16/03/2014. Editorial. Disponível em: <<http://www.afropress.com/post.asp?id=16253>>. Acesso em: 12/09/2014.

PINTO, Ana Flávia Magalhães. Da bala à bola: presidenta Dilma Roussef se reúne com integrantes do Movimento Negro para falar sobre campanha contra racismo na Copa. Um relato sobre a reunião ocorrida em Brasília, em 13 de março de 2014. *Por falar em liberdade...*, 18/03/2014. Disponível em: <<http://porfalaremliberdade.blogspot.com.br/2014/03/relato-sobre-reuniao-da-presidenta.html>>. Acessado em: 15/03/2014.

SANTOS, Marcio André. O. A Persistência Política dos Movimentos Negros Brasileiros: transformações e novos desafios institucionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION, IX, New Orleans, 2008. *Anais do IX Congresso Internacional da Brazilian Studies Association*. [S.l.]: BRASA, 2008.


SANTOS, Marcio André. *Políticas raciais comparadas: movimentos negros e Estado no Brasil e na Colômbia (1991-2006)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, Renato Emerson Nascimento dos. *Movimentos sociais e uso do conceito/noção de classe social: o Movimento Negro brasileiro e a luta antiracismo*. Mimeo, s/d.

SILVA, J. et al. A promoção da igualdade racial em 2006 e o Programa de Combate ao racismo institucional. In: JACCOUD, L. (Org.). *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.

XAVIER, Lúcia. O papel do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial na gestão da Política de Igualdade Racial. In: WERNECK, Jurema (Org.). *Mulheres Negras: um Olhar sobre as Lutas Sociais e as Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Criola, s/d.





**PERCURSOS, TENSÕES
E POSSIBILIDADES
DA PARTICIPAÇÃO
DE MOVIMENTOS DE
MULHERES E FEMINISTA
NAS POLÍTICAS
GOVERNAMENTAIS**

Anelise Gutterres, Adriana Vianna e Silvia Aguião

1. Introdução

Este artigo busca apresentar elementos sobre a relação entre o movimento feminista e de mulheres no cenário atual de participação na esfera pública, notadamente na relação com políticas governamentais. Considerando a vasta historiografia desses movimentos no Brasil, destacamos como elementos centrais no processo de seu crescimento na esfera pública o fortalecimento de suas demandas e a sua institucionalização, bem como os esforços para ampliação da presença, atuação e articulação das mulheres no campo político. O corte histórico mais relevante para tanto é dado pelo período de redemocratização, marcado, entre outras mudanças, pelas primeiras iniciativas de criação dos conselhos estaduais voltados à condição das mulheres¹. Conforme aponta a bibliografia sobre o tema, desde esse período a diferença de posições feministas e a variedade de grupos de mulheres em diferentes regiões do país teve papel significativo². O debate e o conflito foram marcantes na constituição do movimento e, em consequente, da sua relação com os diferentes espaços e atores da esfera pública. Na chamada “segunda onda” que iria do final dos anos 1960 até o fim dos anos 1970, período em que “se produz uma tentativa de teorizar a opressão da mulher” (Gonçalves e Pinto 2011, p. 30), os grupos eram “rotulados” entre si (por vezes pejorativamente, como sugere Schumacher) como:

As separatistas, as intelectuais, as pequeno-burguesas preocupadas com a sexualidade, as proletárias divididas entre a chamada luta geral e a luta específica, as defensoras do movimento autônomo, as “estrangeiras” (ex-exiladas) influenciadas, sobretudo, pelo movimento feminista europeu. (Schumacher, 2005)

A prioridade da luta contra o autoritarismo da ditadura colocava as ativistas “em permanente tensão”, pois eram confrontadas e se confrontavam com o “monismo implícito na adesão à militância política” (Sarti, 2001), tensão que acaba por caracterizar a construção da subjetividade na militância de mulheres brasileiras (Moraes, 1996, p.60). Diante da “prioridade da luta contra o autoritarismo da ditadura, sob pena de negar a si mesmo” (Schumacher e Vargas, 1993, p.350), o feminismo foi considerado como um movimento “separatista ou divisionista” que corria o risco de minar a união tão cara a esse momento, não contribuindo para a luta contra a ditadura “e pelo socialismo”.

Um pouco antes da criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (doravante CNDM), em 1985, já havia leva significativa de encontros de mulheres em diferentes segmentos e com diferentes realidades: grupos de mulheres negras, lésbicas, trabalhadoras urbanas e rurais, prostitutas, empresárias, educadoras populares. É no VII Encontro Nacional de Mulheres em Belo Horizonte, no entanto, que se constrói mais claramente a

¹ Ao abordar os infor Sobre o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) do Estado de São Paulo e o Conselho Estadual de Minas Gerais, ver Santos (2006, p.404) e Schumacher e Vargas (1993).

² Para um panorama dessas discussões, que conta com bibliografia ampla, destacamos as contribuições de Costa, (1988); Schumacher e Vargas, (1993); Moraes, (1996); Sarti,(2001); Pinto, (2003); Pitanguy, Montañó e Lobo, (2003); Schumacher, (2005); Santos, (2006). Segundo nos apontam as autoras, o desenvolvimento do feminismo no Brasil foi marcado pelo combate à ditadura e sobredeterminado pela questão de classe e pelo marxismo (Moraes, 1996), o que por um período acabou dividindo as feministas das camadas médias, assim como os grupos de mulheres de camadas populares, integrantes de clube de mães, operárias, moradoras de periferia, algumas vezes influenciadas por agentes das pastorais das Comunidades Eclesiais de Base (CEB).

reflexão sobre as diretrizes e ressalvas para a construção do Conselho Nacional, sintetizada na carta lá produzida. Nesse documento, é possível perceber que a crítica à aproximação das esferas estatais refletia a conjuntura política do período, temendo-se que esta colocasse em risco aquilo que configurava a unidade mínima no movimento: sua autonomia (Schumacher e Vargas, 1993, p.349). Como vemos na segunda parte deste artigo, respeitando-se a grande distância temporal e os contextos distintos, ainda hoje tal tensão se faz presente de diferentes modos. Ora apresenta-se como crítica à natureza dessa relação ou das formas possíveis de participação; ora como preocupação com o esmorecimento do poder próprios dos movimentos fora dessa conexão com instituições e espaços de Estado.

2. Escolhas metodológicas

Desenvolvemos a pesquisa junto a interlocutoras que integram as entidades que historicamente participam do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) e com algumas que não participam. Elegemos esse Conselho para uma observação mais próxima, por sua relevância na construção da relação do movimento com a esfera pública, seguindo a direção geral do projeto “Movimentos Sociais e Esfera Pública”. É importante notar, no entanto, que as interlocutoras com as quais conversamos têm participação transversal em diversos outros Conselhos: Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial, Conselho da Saúde, Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de participarem de Conselhos Estaduais e Municipais em suas cidades. Em nossas conversas e entrevistas, notamos que os movimentos têm suas delimitações fluídas, e que esse desfoque em suas margens contribui para que as entidades produzam demandas bastante qualificadas em relação a suas pautas, identidades e pertencimentos.

Nesses meses de trabalho, participamos de atividades – atos, palestras, conversas e reuniões – promovidas por movimentos feministas e de mulheres que aceitaram participar da pesquisa. Nosso acesso a eles deu-se por intermédio de convites ou por meio de indicações de uma rede de aproximação acadêmica e de militância da qual nós mesmas podemos ser reconhecidas como fazendo parte. Entre as atividades que acompanhamos estão: as reuniões em torno do Lançamento do Plebiscito Popular para a Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político³, uma Reunião Nacional da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), em Brasília/DF; o Ato do Dia Latino Americano e Caribenho pela Legalização do Aborto, no Rio de Janeiro; o Seminário da Rede Brasileira de Prostitutas realizado no primeiro semestre de 2014, no Rio de Janeiro/RJ; um encontro promovido pela Associação Mulheres Guerreiras, em Campinas/SP; reuniões de construção da Marcha das Vadias do Rio de Janeiro – 2014.

A participação em encontros nacionais nos permitiu conhecer militantes de outros estados e cidades, ampliando nossa malha de interlocução. É importante ressaltar que as reuniões, os encontros e os atos são, além de espaços efetivos de participação, momentos de contato, nos quais experiências são trocadas no âmbito do espaço público. Essa dimensão é

³ O lançamento foi realizado durante o 9º Encontro Nacional Fé e Política, em 2013. Conforme as reportagens contidas no site da campanha <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/>>, 8 milhões de pessoas votaram entre os dias 1º a 7 de setembro de 2014. Desses votantes, 97,05% disseram “sim” à reforma do sistema político.

importante para a formação política, já que proporciona o compartilhamento de sentidos e a produção de afetos – uma produção do comum, que está na base da definição de política nos termos de Arendt (2007, p.63). Nesses encontros, também conhecemos melhor as integrantes das entidades com quem dialogamos e pudemos convidá-las pessoalmente para que nos dessem entrevistas.

Nos encontros também conversamos informalmente com diversas militantes, compartilhando situações que ampliaram a possibilidade de reflexão. Pessoalmente, entrevistamos e conversamos com integrantes do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFMEA)/Brasília; do Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); da Marcha Mundial das Mulheres (MMM); da ONG Casa da Mulher Trabalhadora (CAMTRA)/RJ; da ONG Davida: Prostituição, Direitos Cívicos e Saúde/RJ; da Comissão de Cidadania e Reprodução (CCR)/SP; da ONG Criola integrante da Articulação Brasileira de Mulheres Negras (ABMN)/RJ; da Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA)/RJ; do Núcleo de Estudos sobre a Prostituição (NEP)/Porto Alegre; da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD); do Movimento Articulação de Mulheres da Amazônia (MAMA); da Sempreviva Organização Feminista (SOF); da Associação Mulheres Guerreiras/SP. É importante notar que, por questões operacionais, acabamos nos concentrando mais no eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília, o que sem dúvida tem implicações no conjunto de dados produzidos. Buscamos contemplar uma diversidade maior, mas em termos do perfil das organizações com as quais tivemos contato. Temos, desse modo, tanto organizações estabelecidas há mais tempo como outras mais recentes; com estrutura mais estável ou mais volátil; de maior ou menor abrangência em termos de pautas e áreas de atuação e, por fim, mais próximas ou mais distantes das instâncias de gestão de políticas públicas.

Para a apresentação dos resultados, procuramos organizar uma periodização da relação entre o movimento feminista e de mulheres e a esfera pública, com destaque para o “fenômeno da institucionalização da participação política” (Avritzer, 2013, p.12) no desenho e gestão de políticas públicas para mulheres no Brasil. Buscamos contemplar, na medida do possível, algo acerca da participação dos movimentos nas Conferências Internacionais no âmbito de um contexto global de investimento no debate sobre os direitos das mulheres.

A intenção dessa periodização é seguir as linhas e curvas que ligam esse três pontos de marcação: (1) a formação e fortalecimento das demandas do movimento feminista e de mulheres na década de 80, em meio aos processos de democratização do sistema político brasileiro e intensa participação nas Conferências; (2) o momento de institucionalização da participação no cenário nacional, em meados dos anos 2000, que passa por uma “fetichização da participação” (Baeta, 1991); (3) e a atual arquitetura da participação que tem como resultado o modelo de “transversalidade de gênero” (Bandeira, 2005) que orienta a atuação da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) e nela o papel do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM). Já nessa parte, procuramos, sobretudo ao tratar do CNDM, introduzir visões divergentes que nos foram trazidas por nossas entrevistas em relação à participação dos movimentos sociais nessas esferas ao longo do tempo.

A parte final do artigo concentra-se mais no que nos foi exposto ao longo das entrevistas e conversas, selecionando certas tensões e vicissitudes da relação entre movimentos e esfera pública. Procuramos apontar algo sobre o percurso das demandas do movimento, seja visando à construção de políticas públicas, seja visando a uma reflexão

sobre elas feita pela sociedade civil ou, ainda, expondo o modo pelo qual algumas dessas demandas são incorporadas em programas e políticas de governo.

Além das entrevistas e conversas realizadas, buscamos trabalhar a partir de documentos produzidos pelo governo brasileiro em torno da promoção e garantia de direitos para as mulheres; organizar uma periodização de eventos, documentos e legislação concernentes ao processo de articulação entre movimento de mulheres e governo brasileiro; realizar levantamento bibliográfico sobre movimentos feminista e de mulheres, bem como de sua trajetória de articulação com esferas de governo. É importante ressaltar que, graças à extensa e qualificada produção existente sobre o tema, partindo sobretudo de grupos feministas e de movimentos de mulheres, acadêmicas envolvidas com o tema e mais recentemente dos próprios quadros governamentais, nossa seleção teve de ser bastante parcial para não fugir ao escopo e aos limites da pesquisa.

A pesquisa qualitativa procurou observar os debates éticos e metodológicos caros à antropologia, como o esclarecimento sobre as condições da interlocução e convivência nos espaços que dividimos e a preservação da confidencialidade das identidades das interlocutoras. Por esse motivo e em respeito ao acordo feito com aquelas com quem dialogamos, optamos por não nos referirmos aos seus nomes e nem localizarmos a entidade da qual fazem parte, indicando apenas a área de questões em que seu grupo se insere. Além disso, cabe destacar que, embora questões sobre as trajetórias de militância pessoais e das entidades tenham sido tema das entrevistas, não nos concentramos neste artigo nas relações específicas de cada organização com a esfera pública, privilegiando um conjunto mais regular de temas que surgiram no conjunto das interlocuções.

Outro elemento a ser ressaltado em relação às condições em que a pesquisa é realizada é o fato de esta ter se dado em boa medida durante um ano eleitoral. Como já apontaram Moacir Palmeira e Beatriz Heredia, *o tempo da política, a época da política* ou, simplesmente, *a política* – termos usados para caracterizar os períodos próximos às eleições – configuram um tempo singular ao qual nós, como pesquisadoras, tivemos que estar atentas⁴. Desse modo, o rearranjo dessas posições diante da eleição era uma dimensão concreta do cotidiano de pesquisa que não pode ser ignorada enquanto subtexto, sendo muitas vezes o texto, de nossas interlocuções. Os debates aqui apresentados, no entanto, relatam ciclos mais longos de uma relação dos movimentos com o Estado (e no Estado), de outras eleições, de outro sistema político, e talvez por essa razão algumas interlocutoras tenham podido e desejado refletir abertamente sobre as rupturas desse longo período, mesmo vivendo *o tempo da política*.

Optamos por usar os termos “militante de organização que participa/não participa do CNDM”, “que participa de rede inserida no CNDM”, “integrante de articulação nacional”, “membro de conselho nacional” considerando que a organização em si pode não participar do CNDM mas estar articulada a redes mais amplas que tenham assento nele; e “gestora” nos trechos em que explicitamos a voz direta de nossas interlocutoras, mesmo reconhecendo que essas não são posições fixas, em especial no caso das gestoras - que também têm trajetória de inserção em movimentos sociais. Cabe notar que a variedade de trajetórias

⁴ Sobre esse tempo singular, cabe lembrar que “Não é casual que se trate de um período marcado por rituais e interdições. Nele, mais do que a escolha de representantes ou governantes, parece estar em jogo um rearranjo de posições sociais” (Palmeira, 2002, p. 171-172).

tanto das organizações, quanto das pessoas, tem impacto significativo nas falas e nas visões que expressam acerca das possibilidades e participação em diferentes fóruns. Essa diversidade marca de modo relevante os próprios movimentos e políticas de/para mulheres, constituindo uma espécie de questionamento nunca completamente fechado acerca das relações de solidariedade e poder internas e externas ao feminismo e aos movimentos de mulheres⁵. No plano das políticas em curso ou pretendidas, como vemos a seguir, essa questão também não é banal, estando presente na forma das dificuldades para se construir efetivamente a “transversalidade de gênero”.

Tivemos oportunidade também de acompanhar a 16ª reunião do CNDM, após alguma insistência junto à assessoria da presidência do Conselho, cargo atualmente ocupado pela Ministra Eleonora Menicucci, o que nos possibilitou entrevistar e conhecer algumas das conselheiras da gestão atual (2014-2017)⁶. Como já ressaltado, realizamos entrevistas com gestoras da SPM e do CNDM, que acompanharam diferentes triênios do Conselho e diferentes presidências da Secretaria, além de serem todas militantes do movimento.

Para elaborar esse texto – e compreendermos algo acerca da dinâmica atual da SPM e do CNDM – lemos as atas das reuniões do último triênio do CNDM (2011-2014) e boa parte do amplo e bem organizado material (legislação, cartilhas, programas, textos diversos) disponível no site da Secretaria (SPM, s/d). Também procuramos, na medida do possível, acessar parte da igualmente vasta produção das entidades que fazem parte dos movimentos feminista e de mulheres e a produzida pelas militantes (pesquisadoras ou não), bem como a produção acadêmica sobre o tema. Como já mencionado antes, o acúmulo e a diversidade de produções em todas essas dimensões tornam impossível uma sistematização das discussões à altura do que já existe. Nosso foco direcionou-se, assim, para a abordagem de questões chave sobre a relação entre movimentos e Estado, bem como sobre a pluralidade de perspectivas presente no universo do feminismo e dos movimentos de mulheres. Começamos descrevendo o formato atual da SPM e do CNDM, locus em que se estrutura a participação da sociedade civil no Estado – sob o recorte dos direitos das mulheres. Posteriormente, procuramos indicar algo sobre as demandas que foram incorporadas e o modo pelo qual o foram, bem como sobre porque algumas delas, clássicas no debate feminista, permanecem à margem das políticas públicas e da legislação.

⁵ Como Judith Butler (2003, p. 23) discute em “Problemas de Gênero”, há uma questão de fundo que atravessa os feminismos contemporâneos – bem como as pesquisas com/sobre essa perspectiva – que é a da instabilidade das categorias políticas identitárias, entre elas a categoria “mulher”.

⁶ Por iniciativa de uma gestora, a numeração das reuniões do CNDM foi reorganizada no início do mandato de 2014-2017 de modo que a contagem das reuniões partisse da 1ª, em 2003 e seguisse ininterruptamente até a atualidade.

3. A relação entre movimentos e esferas de governo

3.1 Estruturação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional de Direitos da Mulher

No ano de finalização deste artigo, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)⁷ operava com estatuto de Ministério, porém, de pequeno porte, com cerca de 180 pessoas. Ela é composta por uma Secretaria Executiva que coordena projetos de cooperação internacional firmados com organismos do Sistema ONU, (conhecidos como Prodocs) e é responsável pela Diretoria de Administração Interna, cujo objetivo é desenvolver as diretrizes políticas, planejamento estratégico, e coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM)⁸ do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Coordena também o Observatório de Gênero, núcleo de produção de pesquisas dentro da Secretaria.

Outras três secretarias temáticas integram o corpo da SPM: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres (SAE); a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SEV) e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas (SAIAT). A SAE possui três coordenações específicas. A Coordenação-Geral de Autonomia Econômica das Mulheres, que atua para a “ampliação e a regulamentação dos direitos das trabalhadoras domésticas” e promove a “valorização e o reconhecimento da contribuição das mulheres do campo”, com destaque para o Programa Pró-equidade de Gênero e Raça, que busca “disseminar novas concepções na gestão e na cultura organizacional para alcançar a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho”. A Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, que desenvolve os Estudos de Uso do Tempo, que consiste na identificação das desigualdades de gênero no uso do tempo para dedicação à profissão, aos cuidados com a família e à administração do lazer. A Coordenação-Geral de Direitos do Trabalho das Mulheres que desenvolve a Agenda Nacional do Trabalho Decente e, entre outras ações, busca interlocução e estímulo para o monitoramento e a efetivação do direito da mulher no mundo do trabalho e do esporte.

A SEV tem três coordenações: Coordenação-Geral de Fortalecimento da Rede de Atendimento; Coordenação da Central de Atendimento à Mulher; Coordenação de Ações Preventivas e Garantia de Direitos. A secretaria atua em consonância com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁹, que tem como instrumento legal a Lei Maria da Penha. É responsável por estimular a Rede de Enfretamento à Violência contra a Mulher, o Disque 180 e o Programa Mulher: Viver sem Violência.

⁷ Usamos a sigla SPM para nos referir à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR).

⁸ Conforme consta no sítio da SPM “os Mecanismos de Gênero representam a institucionalização da igualdade de gênero nas ações de cada órgão governamental que o possuem”. Atualmente, existem 11 órgãos do Poder Executivo Federal com Mecanismos de Gênero.

⁹ Mais informações sobre o Pacto em < <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>> . Acessado em: agosto de 2014.

A SAIAT é quem mantém o contato e cooperação com os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OPM)¹⁰. Há uma Coordenação de convênios e assessoria temática, uma Coordenação das Relações de Poder e Participação Política, que é responsável pela construção de cartilhas e guias de participação política para mulheres e a Coordenação-Geral de Programas e Ações de Educação e Cultura, que busca dar visibilidade à produção cultural das mulheres, em parceria com o Ministério da Cultura/SAV e FUNARTE). A Secretaria também é parceira do Ministério da Educação/SECADI na implementação do programa Gênero e Diversidade na Escola (GDE) e coordena o Programa Mulher e Ciência, em parceria com diversos ministérios e com a ONU Mulheres.

A Coordenação-Geral de Programas e Ações de Saúde é responsável pela aplicação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres (PNAISM) – que inclui a Rede Cegonha – em todo o território nacional, em uma parceria com o Ministério da Saúde. Já a Coordenação-Geral da Diversidade, segundo as informações da Secretaria, “tem por propósito ser um ponto de referência na SPM para os segmentos prioritários de mulheres: com deficiência, LBT (lésbicas, bissexuais e transexuais), indígenas e idosas. Acompanha também as políticas públicas para negras, quilombolas e jovens”. Retomando o que havíamos mencionado antes acerca da diversidade de inserções e potenciais construções identitárias presentes nos movimentos de mulheres, é possível pensar que essa Coordenação-Geral sedimenta institucionalmente uma das tensões mais presentes nos processos de construção dos direitos das mulheres. A especificidade das realidades vividas pelas mulheres sempre ultrapassa e coloca em cena os limites de construções centradas exclusivamente no gênero, desafiando os próprios formatos institucionais e os desenhos das políticas, sejam elas centradas em grupos, segmentos, categorias ou populações, sejam elas pensadas como transversais ou interseccionais. Esse é um ponto que aparece com bastante força nas falas de algumas de nossas entrevistadas quando colocam em questão os limites de participar em certos espaços – como a participação em diferentes conselhos e de políticas para as mulheres – sem que se problematizem essas identidades.

Antes de avançarmos nessas discussões, porém, é importante esclarecer alguns dados sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). O CNDM é um conselho que se enquadra no grupo dos Conselhos que “lutam por direitos”¹¹ e é atualmente parte da estrutura da SPM, criada em 2003 como Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres¹². Com a Lei nº 12.462, de 2011 a Secretaria deixou de ser “especial” e passou – junto com outras Secretarias – a compor a Presidência da República como Secretaria Nacional – Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) –, que é como ela é chamada até hoje.

¹⁰ Conforme nos relatou uma gestora, atualmente a SPM paga para que o IBGE mapeie os OPM a partir da Munic. De acordo com o IBGE (Munic. 2013), 250 municípios brasileiros contam com Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, sendo 86 com previsão legal e 164 sem previsão legal.

¹¹ Os Conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma população específica, “grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas”. Tanto os estudos do Ipea (Pires e Vaz, 2012, p. 17) quanto os do Instituto Pólis (2011, p. 21) consideram o CNDM como um dos 11 Conselhos Nacionais desse tipo, entre os 34 Conselhos Nacionais que atuam na formulação e na avaliação das políticas públicas.

¹² Por intermédio da Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher sai do âmbito do Ministério da Justiça e passa a se chamar Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres vinculada à Presidência da República. A SPM é uma das 10 (dez) Secretarias da Presidência da República.

A trajetória do Conselho é bem mais ampla que a da Secretaria, à qual ele está subordinado desde 2011. Da Lei que cria o CNDM em 1985 no governo de José Sarney¹³ até a posterior que muda a sua organização em 2003, durante o governo de Luiz Inácio da Silva, passaram-se dezoito anos. As alterações na composição e estrutura do CNDM e da SPM-PR foram realizadas durante os períodos do Presidente Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff. É em torno do papel do CNDM, das transformações que este sofreu e de outros canais e formas de atuação que parte das entrevistas e conversas realizadas ao longo da pesquisa versaram, de modo que nos detemos um pouco no modo como a trajetória do Conselho é vista por algumas de nossas interlocutoras no próximo item.

3.2 Formas e espaços de participação e articulação dos movimentos com a esfera pública

A trajetória do CNDM, como apontado, é das mais longas e sólidas no Estado brasileiro. Nas entrevistas e na literatura sobre o tema, apareceram alguns marcos relevantes de reorganização do espaço político representado pelo Conselho, marcos esses que refletem transformações no interior dos movimentos, na estrutura organizacional do Estado e na conjuntura política. As comparações entre o momento atual e o do contexto de sua criação, em meados dos anos 1980 e em pleno processo de redemocratização, revelam tanto percepções positivas quanto negativas desse trajeto.

Um ponto em geral destacado como positivo por militantes oriundas de entidades presentes no Conselho desde sua criação vem das mudanças obtidas a partir da criação da Secretaria em 2003 e das consequentes alterações no modo como as participantes da sociedade civil no Conselho são escolhidas. Identificadas e eleitas por sua atuação em uma entidade e não tanto por sua formação, saber notório ou pioneirismo, as conselheiras passaram progressivamente a representar um perfil mais diversificado das mulheres nesse âmbito. Se, no momento de sua criação, o CNDM contemplava basicamente as personalidades femininas públicas que haviam conseguido romper com a hegemonia masculina na política ou que se destacavam na esfera acadêmica, atuando fundamentalmente como propositoras de questões importantes para a construção dos direitos das mulheres, no cenário atual estaria presente uma diversidade maior de movimentos, sendo que os mecanismos de indicação passariam por redes mais amplas e consolidadas¹⁴.

Outra parte das militantes, no entanto, considera que a autonomia do Conselho como espaço de debate para o movimento feminista foi perdida ao longo desse processo, em especial com as mudanças de 2011. Entre essas, tanto estariam militantes que participam de entidades

¹³ Criado pela Lei nº 7.353 de 29 de agosto 1985. As integrantes do primeiro Conselho Deliberativo eram nomeadas pelo Presidente da República, por sua livre escolha, sendo nove Conselheiras para mandato de quatro anos e oito para mandato de dois anos.

¹⁴ Na primeira composição do CNDM, as nove Conselheiras escolhidas pelo presidente podem ser definidas como integrantes de uma elite intelectual brasileira, sendo todas brancas, com exceção apenas de Lélia de Almeida Gonzáles, ativista também do movimento negro e Tizuka Yamazaki, de origem japonesa. As outras oito, escolhidas para o mandato de dois anos, eram militantes ligadas aos movimentos sociais, aos partidos políticos e ao feminismo – por militância, por especialização, ou por ambas. Schumacher e Vargas relatam, por sua vez, que as articulações iniciais de composição do Conselho foram alvo de críticas por algumas feministas, que denunciavam que a articulação para escolha das conselheiras se dava sem prévia discussão com os grupos de mulheres (1993, p. 353).

que compõem o Conselho, mas são críticas à efetividade desse modelo na transformação de fatores que oprimem as mulheres, quanto aquelas que transitam no Congresso, fazendo *advocacy* junto aos políticos para a implementação de demandas feministas. Comparando o momento atual com as intensas mobilizações de que algumas delas participaram em torno da Assembleia Constituinte e do chamado “lobby do batom”¹⁵, elas destacam que se perdeu nesse processo a possibilidade de se debater em profundidade o que se compreende como sendo os “direitos da mulher” e as formas de construí-los. Como nos apontou uma militante, a perda desse espaço de debates no interior do Conselho caminharia lado a lado com o esvaziamento de discussões conceituais especialmente importantes em certas searas mais tensas, como no campo dos direitos sexuais e reprodutivos. Rememorando esse momento inicial para efeitos de comparação com o que considera um momento mais rígido e esvaziado em termos críticos, ela nos fala que o CNDM tinha então:

Muito recurso e capacidade instalada, nunca teve tanto poder e nem tanta incidência como naquela época, o lobby do batom, incidir e apoiar; com poder crítico, o Conselho era um campo de disputa, era uma plataforma de *advocacy*, naquele momento em que as coisas eram instáveis. (militante e integrante de redes de articulação nacional e internacional de defesa de direitos sexuais, 2014)

Ainda sobre esse momento, nossa interlocutora acrescenta que o mesmo foi um período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) também fazia uso do espaço do Conselho para construção de formas de combate ao pensamento político dominante. Como apontado não apenas por essa militante, mas também por outras, as mudanças históricas e no perfil do Conselho teriam levado a que esse passasse de um espaço de conflito e cooperação a um “aparato de governabilidade”, endurecendo-se e perdendo sua capacidade positivamente conflitiva.

Entrevistas com algumas gestoras, por sua vez, destacaram que o processo de mudanças envolvendo o Conselho precisa ser pensado levando-se em conta o peso desempenhado pelo grave esvaziamento do CNDM durante a década de 1990. Esse momento, em comparação a essa fase inicial do Conselho e ao cenário mais recente, é um período de pouca atividade:

A gente tem que entender o divisor. Foi criado em 1985, num período que ficou assim no ostracismo. Sobretudo no período Collor. E quando o Conselho foi criado era vinculado ao Ministério da Justiça. Então tinha uma outra configuração e tinha uma outra autonomia. Inclusive autonomia econômica e financeira para fazer as coisas¹⁶. Em 2003, foi criada a Secretaria também, então ele ficou híbrido. Porque também antes ele não era representado por entidades, eram pessoas. E ficou híbrido porque entrou a representação do Governo. Aí a configuração aumentou um pouquinho, eram 40 e passou para as 41 pessoas, porque foi criada a figura de Conselheira Emérita. São 21 entidades da Sociedade Civil e 7 suplentes, só que tem uma divisão de categoria aí que é a categoria A e a categoria B. A categoria A são 16 e mais 5 suplentes. Nenhuma entidade tem suplência. Se a entidade falta, vem

¹⁵ O lobby contribuiu para a conquista de direitos importantes – entre eles, a igualdade de direitos e obrigações entre mulheres e homens (dos Direitos e Garantias Fundamentais, cap. 1, Art 5º, inciso I CF/88) que foi inserida na constituição.

¹⁶ A autonomia administrativa e financeira do CNDM foi revogada em 1990, por meio da Lei 8028/90, durante o governo do Presidente Fernando Collor.

uma que é rodiziada, uma das suplentes. E passa a ser titular naquela reunião. A categoria B é a categoria mista, que são essas entidades intrasindicais, entidades que trabalham com homens e mulheres, mas que lá dentro tem alguma secretaria ou setor específico de gênero, aí é categoria B. E nessa daí nós temos duas suplências. Isso eu estou falando da Sociedade Civil porque são 16 do Governo, 21 da Sociedade Civil. (gestora e militante da área da saúde da mulher e direitos reprodutivos, 2014)

Outra gestora também tem a mesma leitura sobre o que considera um “esvaziamento” do Conselho na década de 1990, oferecendo-nos também reflexões interessantes sobre o englobamento do Conselho pela Secretaria de Políticas para as Mulheres que alteraria seu perfil e sentido. De espaço de debate e conflito, ele passaria a ser “parceiro” na efetivação das demandas:

Tem gente que tem a leitura de que a partir do momento que a SPM foi criada, o Conselho então foi vinculado à SPM, e então ele passa a ser presidido pela Ministra e que ele teria pouca autonomia em função disso. Mas tem outras leituras também. O Conselho vai fazer trinta anos – ele é de 1985 – na década de 90 ele ficou completamente esvaziado. Tem um vácuo histórico assim impressionante. Então o fato do Conselho ter sido vinculado à SPM foi o que permitiu ele ganhar vida normalmente. Agora a gente tem documentação, agora a gente sabe o que acontece. O Conselho tem regularidade. Então também é o que permite a ele ter alguma existência, algum sentido. Porque não havia um órgão no qual ele incidir mais claramente. Eu vejo não só no Conselho, mas no Movimento de Mulheres em geral, nas ONGs com as quais eu tenho contato, existe uma percepção de que os movimentos tentam muito preservar a SPM. Por entender que a SPM é uma conquista e exatamente como um braço que existe dentro do Governo para apontar certas questões e que a SPM é uma aliada. Com todas as dificuldades, com todas as diferenças, então isso torna o Conselho menos combativo. Com certeza. Porque no fundo, a sensação é de que todas somos parceiras para garantir que alguma coisa aconteça. Assim como os Movimentos de Mulheres na eleição de 2010 bancaram o recuo da Dilma sobre o aborto, pra que eleitoralmente não houvesse grandes danos. E eu sinto que existe isso. Não sei até que ponto vai haver essa parceria mas eu sinto que existe uma noção de parceria. Claro que isso não é uma coisa homogênea. Tanto que as conferências são espaços de disputa, especialmente as conferências, de disputa acirradíssima entre diferentes visões e de pressão muito forte na SPM. Quando o Ministério da Saúde solta uma portaria horrorosa, elas vem aqui reclamar. E a SPM faz esse meio de campo. (gestora e militante, integrante de redes de articulação nacional em defesa de direitos humanos, 2014)

A ideia de “parceria” é acionada aqui de modo a recolocar os termos da relação entre o CNDM e a SPM, sublinhando o alinhamento político e, de certo modo, pragmático entre as entidades que participariam do Conselho e o governo em exercício. Ao considerar que a SPM faz a mediação entre o movimento social e ações de governo (como no caso da “portaria horrorosa” do Ministério da Saúde¹⁷), ela acaba por sugerir que as entidades que estão no Conselho teriam a capacidade de fazer a mediação entre movimentos e o governo, inclusive em termos de acordos estratégicos. Esse não deixa de ser, como vemos frente a outras

¹⁷ A gestora refere-se à revogação da Portaria nº 415, de 21 de maio de 2014, pelo Ministro da Saúde, Arthur Chioro, por meio de outra Portaria, de nº 437, datada de 29 de maio de 2014. A Portaria 437 seria “horrorosa” por ter revogado o registro específico na tabela do SUS dos procedimentos de aborto previstos em lei, o que sintonizava com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), entre outras alterações. A nota em repúdio vinda das organizações feministas pode ser vista em Blogueiras Feministas, 2014.

situações e temáticas, um ponto de divergência no interior do movimento, com militantes criticando a atuação das entidades participantes do CNDM por serem menos combativas do que deveriam, ou mesmo lançando sobre elas a acusação de terem sido “cooptadas” pelos mecanismos de governo.

Antes de entrar nessas discussões, gostaríamos de chamar atenção para as mudanças mais estruturais que tiveram lugar no CNDM após esse “vazio” dos anos 90 e que alteraram significativamente o seu papel e a forma como esse pode ser tomado como espaço de produção, acompanhamento ou participação dos movimentos nas políticas para as mulheres. Em 2003, como mencionado por uma das gestoras citadas, o CNDM passa a ser entendido, por meio do Decreto nº 4773/2003, como “órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres”, que “tem por finalidade promover, em âmbito nacional, políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero, que visem a eliminar o preconceito e a discriminação, inclusive as de aspectos econômicos e financeiros, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas”.

Cinco anos mais tarde, o Decreto nº 6.412/2008 declara o CNDM órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, com a finalidade de – “respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal” – formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero. O CNDM passa a ser constituído por 41 integrantes titulares, designados pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres. Desse montante, 16 representantes do Poder Público Federal – indicados com os respectivos suplentes pelos seus dirigentes máximos – e 21 representantes de entidades da sociedade civil de caráter nacional, indicadas pelas entidades e escolhidas em processo seletivo regulado por edital público para um mandato de três anos. Além das entidades escolhidas em processo seletivo, compõe o CNDM três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres, além de uma conselheira emérita.

Já no Decreto nº 8.202 de março de 2014¹⁸, que altera mais uma vez a estrutura do CNDM, passam a figurar como suas finalidades “I – formular e propor diretrizes para a ação governamental voltada à promoção dos direitos das mulheres e II – atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero”. A dimensão do controle social foi frisada, tanto negativa quanto positivamente, por algumas de nossas entrevistadas. As que sublinharam a dimensão negativa o fizeram, em geral, questionando sua transformação em uma extensão do órgão de governo, o que levaria, na prática, à perda de seu poder de formulação e proposição de políticas. As que destacaram a alteração como positiva, e até mesmo dizendo que essa seria a motivação principal para participação da entidade da qual faziam parte no CNDM, o fizeram por ver nesse formato a garantia de alguma efetividade para intervenção dos movimentos sociais, algo ausente em outras configurações.

¹⁸ O Decreto nº 8.202 de 6 de março de 2014 altera o Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008. O atual formato de paridade do CNDM é de: Poder Público (16) e Sociedade Civil (21) – divididas em (7) da categoria B e (14) da categoria A, além de (3) mulheres de notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres e (1) conselheira emérita.

É importante notar que a discussão sobre o monitoramento ou controle social é indissociável das questões relativas ao orçamento. Essa característica de “monitoramento” foi frisada pelas gestoras que entrevistamos, pois esse ponto era considerado fundamental para a compreensão da nova forma de participação da sociedade civil no Conselho, após as alterações de 2003, 2008, 2011 e 2014, e de como o PNPM era trabalhado junto aos outros Ministérios, tendo em vista sua inclusão no PPA e efetivação de um Orçamento Mulher¹⁹. De acordo com Vieira (2014), ele representa o “conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atende direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impacta as relações de gênero e de raça”. Segundo as entidades, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM)²⁰ já trazia em grande parte das atividades a serem realizadas o código do programa e da ação orçamentária que concretiza cada uma delas, o que facilitaria o controle social por parte da sociedade civil, de maneira que ele vinculava a atividade ao orçamento e ao ministério onde o programa estava alocado. Isso foi considerado pelos movimentos um avanço da SPM na transparência e no acesso a informações públicas, sendo indispensável para o controle social dos gastos públicos e monitoramento da “transversalização” da perspectiva de gênero nas políticas públicas.

No sentido de um monitoramento amplo do orçamento para as políticas públicas e programas para as mulheres, uma das críticas das militantes foram as lacunas de informações necessárias ao controle social, decorrentes das mudanças metodológicas realizadas pelo governo no Orçamento da União em 2011, que alterou a experiência positiva do II PNPM. Para as organizações empenhadas na construção do Orçamento Mulher, essas alterações feitas pelo modelo de planejamento do governo (2010-2014) dificultaram o monitoramento das políticas para as mulheres²¹. Em dezembro de 2012, as organizações e movimentos sociais que lutam “por participação popular sobre finanças públicas” lançaram uma Carta Aberta²² no III Fórum Interconselhos²³ pela Democratização e Transparência do Orçamento Público. Nela, expressavam críticas às mudanças na estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e do Projeto de Lei Orçamentária (LOA) para 2013, reivindicando condições para a efetiva participação popular e controle cidadão sobre os processos de planejamento e monitoramento do Orçamento da União. Segundo essas críticas, a redução de programas em cada área de ação do governo no PPA gerou perdas de informação que dificultam o controle social feito pelos conselhos e pelas organizações sociais.

De acordo com o Balanço da Execução Orçamentária de 2013, produzido por Celia Vieira por meio do CFEMEA, os programas e ações que correspondem ao Orçamento Mulher

¹⁹ O orçamento Mulher é uma metodologia que permite aferir com maior precisão a execução dos gastos públicos em programas e ações destinados às mulheres e à melhoria das condições de vida da população, construída pelo CFEMEA em parceria com outras organizações, em 2002.

²⁰ Foram 57 programas do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 que integraram o Orçamento Mulher.

²¹ Em 2013, foi elaborada pelo CFEMEA uma revisão dessa metodologia com o objetivo de recompor esse instrumento de monitoramento das políticas e do orçamento público.

²² Algumas organizações e movimentos já teriam apresentado propostas ao Governo Federal, sob forma de uma “Carta Aberta” assinada por cerca de 200 movimentos e organizações da sociedade civil (Carta Aberta, 2012).

²³ O Fórum Interconselhos é uma estrutura participativa que reúne os órgãos colegiados já existentes no governo, os conselhos nacionais, com o objetivo de criar um planejamento participativo. Foi criado por iniciativa conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

representaram R\$ 171 bilhões nesse ano. Ela destaca, porém, que esse valor “não expressa concretamente o volume de recursos destinado ao enfrentamento das desigualdades de gênero e raça e à efetivação dos direitos das mulheres”, em razão da dificuldade de monitoramento já expressa anteriormente. A autora chama atenção também para o fato de que de 2013 para 2014 o valor da inscrição de restos a pagar cresceu 23,6%, ou seja, um aumento de R\$ 41,7 bilhões. Para ela, a postergação da execução do orçamento, “além de desorganizar o planejamento governamental, se traduz em danos para toda a sociedade que deixa de ser atendida em suas necessidades, afetando especialmente a parcela da população que necessita da ação do estado para efetivação de seus direitos” (Vieira, 2014).

No âmbito da esfera governamental, por sua vez, o monitoramento também é uma preocupação²⁴. O mecanismo criado para o controle social da SPM era o Comitê e a Câmara Técnica de Monitoramento do PNPM, como nos relata uma das gestoras entrevistadas:

Primeiro compreender isso que é fazer controle social, que é fazer monitoramento. Por exemplo, no monitoramento do plano, tem um Comitê que é muito diferente de uma Câmara Técnica, porque o Comitê é um acompanhamento do Plano da Secretaria. Tanto é assim que na sua história ele só tinha uma representante do Conselho. A própria Nilcéia [Secretária da SPM de 2004 a 2010] na época percebeu e decidiu: não, eu quero que fiquem três titulares e três suplentes do Conselho para representar. Então a gente via também as dificuldades dos Ministérios naquela ocasião de assumirem a questão de gênero, de desmembrar as variáveis. Porque você vai olhar assim, na primeira Conferência o Lula falou “Eu vou designar um bilhão pra essa Secretaria” E todo mundo ficou “Nossa! O que é que vai fazer com tanto dinheiro?” Mas ele é que tinha a leitura correta. O pessoal entendeu isso depois. Era a responsabilidade de cada Ministério. A visão dele estava corretíssima! Não era a Secretaria que estava com esse dinheiro. Mas era de cada Ministério olhar pra questão das mulheres no seu Ministério. E esse foi um trabalho muito grande da Lourdes [Bandeira], porque ela ficou nesse período, depois se ausentou no mandato da Iriny (2011-2012), mas no da Eleonora ela volta e assume de novo esse lugar. E hoje a maioria dos Ministérios estão criando núcleos de gênero. Então a gente vive outra realidade de construção, de divisão. (gestora, 2014)

A gestora nos explica que há no CNDM três câmaras temáticas que ficam responsáveis por determinados monitoramentos e que há também o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM, que é coordenado pela Secretaria. Enquanto as Câmaras são compostas por membros do Conselho, o Comitê é composto por quadros da SPM tendo, portanto, composições e responsabilidades distintas. Sobre as câmaras técnicas, uma gestora relatou:

É o espaço político das Conselheiras. Nisso a gente não se mete, nem para saber pauta. A gente recebe um relatório, mas é para fazer a divulgação depois, (gestora, 2014)

Um dos principais trabalhos da SPM atualmente é a construção dos Mecanismos de Gênero que são criados em cada Ministério como estratégia para a implementação da igualdade de gênero na estrutura de funcionamento dos Ministérios e também para implementação de políticas de gênero mais específicas a cada um deles.

²⁴ Como alternativa de um “monitoramento” mais facilitado, a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão lançou em 2010 o Orçamento Cidadão, uma versão do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA com linguagem técnica simplificada. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acessado em: setembro de 2014.

Nesse atual formato de participação civil, considera-se que é nas Conferências que de fato a participação se daria de forma mais plural, havendo espaço para que as demandas municipais e estaduais sejam debatidas visando à construção do PNPM²⁵. Conforme nos relataram as gestoras, “as categorias múltiplas de autodenominação, reivindicações, as demandas vão para o Plano depois das adaptações”. As demandas da Conferência de 2011, por exemplo, tiveram como resultado o Plano de 2013, que teria sistematizado os debates do encontro. Depois do PNPM ser construído pela SPM, ele passa para os Mecanismos de Gênero, ou seja, o Plano é “desmembrado”, “desagregados nos termos da ação e do recurso” e cada campo do Plano é “articulado” com o PPA por meio dos Mecanismos de Gênero de cada Ministério executor do recurso dos campos. O monitoramento da execução desses recursos e das ações dos Ministérios em relação à temática do gênero, por sua vez, é feito pelo Comitê em reuniões bimestrais. A desagregação da informação do PNPM e a possibilidade de contar com Mecanismos de Gênero em cada Ministério é a meta que as gestoras buscam de forma a construir a transversalidade de gênero e raça nos mecanismos governamentais²⁶. O PNPM, portanto, é uma estratégia política de orientação para a construção de planos municipais e estaduais, o que, do ponto de vista das gestoras, almejaria maior eficácia e autonomia a esses níveis.

No âmbito federal, o Fórum Interconselhos também teria papel importante no sentido de procurar implementar a perspectiva transversal cara às políticas de gênero e outras, sendo motivo de orgulho de uma das gestoras com as quais conversamos devido à premiação recebida recentemente da ONU, o que foi considerado um reconhecimento ao trabalho desenvolvido²⁷.

Após essa exposição acerca dos mecanismos criados para a execução das políticas construídas a partir das Conferências, temos dois pontos importantes que foram relatados nas entrevistas em relação a esse modelo. Um deles é relativo às dificuldades apresentadas pelo SINCONV²⁸, meio pelo qual as entidades poderiam acessar os recursos para implementação de ações, sobre o que discorreremos mais na próxima parte. O outro ponto de crítica foi a concentração dos recursos da SPM para ações de combate à violência, o que faz com que os editais e programas específicos centrem-se nessa pauta, abrindo pouco espaço para outras intervenções. Contestadas quanto a isso, as gestoras entrevistadas argumentam que cabe aos movimentos sociais o trabalho de exercer pressão para criação de mais OPM (Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres) e de monitorá-los, contando

²⁵ Segundo o estudo realizado pelo instituto Polis (2011) a Conferência do CNDM tem regularidade trienal, mas vem mantendo esse formato em um cenário de inconstância na realização de conferências por parte dos Conselhos, nos quais apenas 28% delas mantiveram periodicidade esperada – seja essa bienal, trienal, quatrienal ou quinquenal mantiveram periodicidade esperada.

²⁶ A ampliação do número de Mecanismos de Gênero em órgãos governamentais está prevista no PNPM 2013-2015. Mais informações podem ser encontradas neste material produzido pela SPM: <<http://spm.gov.br/pnpm/48a-reuniao/palestra-1-por-que-criar-mecanismos-de-genero-nos-orgaos-governamentais.pdf>>. Acesso em: agosto de 2014.

²⁷ O Fórum Interconselhos recebeu em julho de 2014 a premiação máxima do United Nations Public Service Awards (UNPSA) que premia as melhores práticas de participação social no mundo. Mais informações em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=11418>>. Acesso em: agosto de 2014.

²⁸ Além dos recursos provenientes dos convênios – acessados mediante o portal SINCONV <<https://www.convenios.gov.br/siconv/>> – as gestoras destacaram que os recursos públicos também poderiam ser acessados por meio de emenda parlamentar.

com mecanismos já existentes para tanto, como os Relatórios do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento/SIOP²⁹.

Em relação às formas como a estrutura de participação, formulação e monitoramento de políticas é tematizada, chama atenção que, durante as entrevistas que realizamos, o papel das Conferências enquanto base para o PNPM tenha sido mais destacado pelas gestoras do que pelas militantes. A transversalidade, por sua vez, defendida como uma meta importante na construção das políticas de gênero para além do âmbito da SPM é colocada como desafio também para o movimento. Em alguns casos, isso diz respeito à própria forma como as militantes veem sua atuação: como não exclusivamente centrada nas questões de gênero, e, com isso, a dificuldade de efetivamente atuar no monitoramento das políticas a partir de espaços como os Conselhos. Esses são alguns pontos, portanto, que procuramos apontar em mais detalhe agora.

3.3 Tensões e vicissitudes da participação

Ao falar de algumas formas de participação possíveis no contexto recente, militantes que entrevistamos levantaram problemas que envolvem, por um lado, empecilhos e transtornos relacionados a espaços de atuação, como os conselhos, e ao acesso aos recursos, enunciados brevemente na parte anterior. Por outro lado, muitas destacaram em suas reflexões o peso das mudanças processuais ocorridas no próprio movimento, no governo e na organização do Estado de modo mais amplo. Nesse caso, suas críticas destacaram dificuldades relacionadas a certo borramento de fronteiras entre movimentos sociais e governo, distribuindo-se em um *continuum* que vai desde o que seria visto como a assunção de certas pautas do movimento pelo governo até categorias de acusação como a de “cooptação”.

Começando então pela questão dos conselhos e, em especial, do CNDM, um dos pontos levantados por militantes é o da possibilidade efetiva de usar esse espaço para monitoramento das políticas e para seu posicionamento em relação a elas. A relação estreita entre SPM e CNDM que, como vimos anteriormente, é descrita tanto como positiva quanto negativa por militantes, dependendo da perspectiva, é retomada em algumas falas a partir da dinâmica interna do próprio conselho. Foi-nos apontado como problemática a pouca possibilidade dos encontros do CNDM contemplarem a diversidade de movimentos presentes, bem como a distinção de preocupações entre conselheiras governamentais e não governamentais. A ligação estreita com a SPM legaria ao conselho o papel mais de ratificar as políticas que já estariam sendo adotadas, ficando as conselheiras, sobretudo as menos experientes, em posição subalterna. Como nos indicou uma delas, “a sociedade civil que participa só ouve e expõe seu relato”, sendo às vezes as conselheiras desautorizadas em seus questionamentos. As reuniões estariam concentradas frequentemente na passagem de “informes”, o que, dado o espaçamento entre elas e o volume de dados trazidos pelas instâncias governamentais, as relegariam ainda mais a esse papel considerado por algumas como bastante limitado. Vejamos uma dessas falas:

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher tem quatro reuniões durante o ano, que tem basicamente 8 a 10 horas de reunião com a diversidade que está no Conselho... Então, muita coisa vem como informe, né? E quando se decide alguma coisa, se

²⁹ A lei que cria o SIOP assim como os relatórios podem ser consultados em: <<http://www.spm.gov.br/opm/lei-11707>> e <<http://mulheres.gov.br/pnpm/siop>>. Acesso em: agosto de 2014.

decide com muito poucos elementos, às vezes. Agora acho que é bem importante entender o papel diferenciado das Conselheiras que vem da sociedade civil e das Conselheiras do estado, que representam o governo. Então, tem essa questão também. E todo o Conselho, seja ele na esfera municipal, estadual ou federal, uma das maiores preocupações de quem é do governo, é dar sustentabilidade ao governo. (militante de organização que participa do CNDM, 2014)

Adiferença de preocupações entre conselheiras governamentais e não governamentais não é em si tomada como problemática, como acabamos de ver, mas sim o desequilíbrio de forças estabelecido dentro dos próprios conselhos. Os trânsitos políticos, o domínio de linguagens técnicas e mecanismos administrativos seriam diferenciais importantes. Comentando o Conselho Nacional de Saúde, do qual sua entidade participa, uma militante destaca o quanto essas hierarquias seriam continuamente produzidas também nesse espaço:

O Conselho Nacional [de Saúde], na linguagem lá de casa, é tudo feito de cobra criada. Precisa dominar um dialeto, precisa dominar um conhecimento. Não é que precisa, mas eles fazem acreditar que é necessário um conhecimento de base técnica. (militante e integrante de redes de articulação nacional de mulheres negras, 2014)

Outra militante reforça a ideia de que os Conselhos não seriam um espaço efetivo de controle social, mas que permitiriam “a troca de informações, a socialização”. Essa mesma militante, porém, sublinha a sobrecarga das conselheiras da sociedade civil que, com diversas outras atribuições, não teriam como ocupar esse espaço, em si limitado, no mesmo plano que as conselheiras governamentais. Essa visão mais geral da assimetria nos conselhos conjuga-se a duas outras críticas reiteradas nas entrevistas e que ultrapassam os limites dos conselhos: a questão dos mecanismos de financiamento e das pautas do movimento como pautas de governo.

Em relação aos financiamentos, o descontentamento mais comum é com a complexidade e rigidez dos mecanismos, em especial o SINCONV e do quanto as organizações menos estabelecidas acabariam sendo prejudicadas nesse processo. Contrastando com as falas das gestoras trazidas no item anterior, as narrativas das militantes falam de um processo de enrijecimento e de aumento das dificuldades administrativas para as organizações. O Sistema acabaria, com isso, favorecendo entidades maiores, que melhor transitam por ele, impactando uma vez mais a questão da diversidade no conjunto das organizações que compõem os movimentos. Às entidades menores, que não conseguem acessar tal recurso, restariam como opções a aproximação a algum deputado federal para construção de uma emenda parlamentar, e a pressão direta às OPMs de sua localidade para que elas atendam suas demandas. Os fundos autônomos, bastante valorizados pelas organizações de modo geral, não dariam conta das demandas e necessidades desse conjunto de entidades. Vejamos como o problema é colocado por uma militante:

Com muito sacrifício, a situação é muito ruim, é muito ruim no sentido do custo que é sobreviver como organização autônoma. Custa muito caro continuar sendo campo autônomo. O dinheiro que o governo maneja, ele tem dado para quem quer dar. E a gente não queria dinheiro do governo. Nossa estratégia com o governo foi a criação de fundos públicos, de fundos de recursos públicos para fundos públicos para a sociedade civil manejar com base na legislação e na transparência. Nós não queríamos que o governo Lula, Dilma ou Fernando Henrique, qualquer um

nos desse dinheiro. Porque esse dinheiro não é deles, só por isso. E isso fez parte das conversas pré-governo depois da confusão da CPI, que agora tem essas ONGs profissionais só de manejo do SICONV. Pega o dinheiro, entra no pregão, oferece tarefas que não vão cumprir, objetivos, né, para ganhar dinheiro serve e isso está bom para eles. Há três fundos autônomos em funcionamento no nosso campo, que é o Fundo Brasil Direitos Humanos, o Fundo Elas, que é para mulheres e o Fundo Baobá para afrodescendentes. Agora até o Fundo Brasil consegue um pouco mais hoje, mas esses fundos ainda são pequenos, entendeu, são pequenos. Não tem robustez suficiente. Mas essa é uma das estratégias que está sendo feita. Você vê propostas LGBT, por exemplo, que não são aquelas atreladas às pautas do governo da AIDS, aquelas coisas, você vê. Nós só precisamos de mais dinheiro, pega tudo, grupo de pescadores de não sei da onde, gente que também não estava no circuito, gente que também não vai entrar no SICONV. E não vai falar com Dilma, e não vai falar com Gilberto Carvalho, não vai, entendeu? E está lá e estão fazendo, né. O que nos interessa é isso: que faça. (militante e integrante de articulação nacional em defesa dos direitos das mulheres, 2014)

Quando tiver que prestar contas para os donos do dinheiro, já faz melhor. Se faz ferramentas que são mais libertárias, né, mais emancipadoras que geram fortalecimento, do que coisa feito o SICONV, que é muito pelo contrário, é o oposto disso. Porque é fragilizante, coloca todo mundo na Justiça, porque todo mundo erra para fazer aquela coisa, aí vai logo parar no TCU lá não sei aonde, que é uma coisa horrível né? Fora o terror maior, parar numa CPI inadvertidamente, né? Conforme dá uma louca no Congresso que pega lá... Eles pegam sempre as ONGs. Então, ainda tem esse terror. Já o Fundo, o manejo é com mais tranquilidade. (militante, organização inserida em que rede participa do CNDM, 2014)

A questão que subjaz a essas críticas, portanto, seria a autonomia das organizações, sobretudo das menores, ficar prejudicada nesse quadro, atingindo a própria configuração atual da sociedade civil. Nas duras palavras de outra militante “o campo de sociedade civil organizada é um campo feito por organizações do partido que não se dão esse nome”. A diferença de acesso efetivo a recursos materiais e simbólicos é relacionada na fala de militantes ao lado negativo da aproximação entre as pautas do movimento e a atuação do próprio governo, aquilo a que nos referimos antes como certo borramento de fronteiras. Para muitas delas, isso deve ser percebido como parte de um processo mais longo em que a proximidade histórica entre movimentos sociais e o PT acabou levando paradoxalmente à menor capacidade de ação contestatória dos primeiros e à redução da escuta dentro dos espaços governamentais, como revelam os trechos a seguir:

Estava tudo resolvido então, não tem mais necessidade de investir nesse campo, de dialogar, de fortalecer esse campo, que era estratégia comum, né? Nós fortalecíamos eles e eles fortaleciam a gente, mas com um objetivo bem explícito. (militante do movimento de mulheres negras do CNDM, 2014)

Não foi só a falta de dinheiro, não foi só a cooptação, não foi só o fato da gente ser organizações antigas, estou falando desse campo inteiro, que fez com que a gente diminuísse a importância na interlocução com a sociedade inclusive. (militante de articulação de nível local e integrantes de articulação nacional em defesa dos direitos das mulheres, 2014)

Nos períodos históricos, os diferentes processos, a gente sabe que o que trouxe resultado foi a organização, a mobilização e a luta, que nada veio de mão beijada por parte do governo. E também qualquer governo, qualquer, as conquistas dos trabalhadores, das mulheres, dos indígenas, dos quilombolas, elas vêm a partir

de um processo de organização, de estudo, de mobilização e de lutas. (...) Vou te dar só um exemplo. (...) Quando nós conseguimos regulamentar, por exemplo, a aposentadoria para as trabalhadoras rurais, o salário maternidade, que isso foi de 1986 até 1992 / 1994, teve todo um processo de mobilização [que] nós fizemos naquele período, vimos que após a regulamentação, aí as nossas mulheres não tinham documentação. Daí nós fizemos uma grande campanha de documentação, mobilizamos o país inteiro e tudo mais. Hoje o governo faz a fala de que tem a política da campanha da documentação ou de uma política pública para essa questão da documentação, mas nós sabemos que ela só existe porque teve todo aquele processo de luta, de mobilização, de resistência, de debate, de estudo. E se a gente for para os arquivos do Movimento, a gente vai encontrar a cartilha de estudo lá, que foi lançada a campanha em 1997. Em 1992, depois em 1997 relançada e depois em 2000 relançam outro material e tal, mas que acabou empurrando para essa conquista das mulheres. (militante e integrante de articulação nacional em defesa dos direitos das mulheres do campo, 2014)

Sequestraram a nossa própria agenda, né? Boa parte desse campo de movimento social e sociedade civil que [a organização] faz parte e a [rede da qual a organização] faz parte, todo esse campo teve vontade de colaborar, na minha opinião, excessivamente, entraram para dentro do governo, etc. Nós não fizemos isso, recusamos esse tipo de coisa, mas concordamos na interlocução. O governo, o governo acabou ocupando muito a nossa agenda. Fora esse monte de Conferências... (militante de organização local e membro de conselho nacional, 2014)

A perda de dinamismo e autonomia dos movimentos – ou de parte deles – é relacionada ainda por algumas militantes às contestações de junho de 2013, vistas não como resultado dos movimentos organizados em si mesmo, mas de um sentimento de insatisfação geral que não encontraria canal nos mecanismos formalizados de participação. Seria ali que, em meio a um processo mais difuso de contestação, demandas não contempladas na atual configuração de Estado seriam também veiculadas:

Uma reunião do Conselho a gente estava discutindo o desenho de que projetos a gente tinha aprovados ali, aí vendo aquilo, era tragédia para índio, para negro, LGBT, para mulher, agricultura familiar, para quilombola, para tudo. (...) Porque essas pessoas, daqueles projetos todos, a maior parte deles eram fortalecimento da luta, das lutas que eles estavam fazendo. Invasão de terra, agronegócio, capanga, matança de índio, entendeu? Já estava muito ruim. Mas aqueles... aqueles espaços onde essas pessoas lutam não aparecem na televisão, né. Aquelas pessoas não têm esse grau de influência. (militante e membro de articulação nacional em defesa do direito das mulheres, 2014)

“Não é só por 20 centavos”, eu achei aquilo fantástico, por que era, né? E a classe média, a velha classe média, não estava bem. E se você vê a cara nas fotos de quem defendia o SUS é gente que não vai para a fila, né. Não é? ‘Eu quero escola padrão FIFA’, esse pessoal nem estuda nessa escola. Essa causa que antes... não é que era invisível, mas era negligenciada, ‘porque não me afetava’. Naquele momento que estava todo mundo afetado, todo mundo saiu para rua. Então a insatisfação aqui é profunda, né, porque não é só ideológica, não é só política, mas é física. O cotidiano está muito ruim. Fora isso tudo, em que apostas, com quem você conta, com o que você sonha para o futuro, tudo isso por incrível que pareça nos governos democráticos populares tudo isso foi para o espaço. (militante e integrante de articulação nacional de mulheres negras, 2014)

É muito bom para o sujeito político que está na rua, onde quer que seja. Mas é muito ruim, porque a razão de ele estar saindo não é só vontade de expressão, né? (...) É porque a violência está intensa. (militante e integrante de articulação nacional que participa do CNDM, 2014)

Para além das manifestações de junho, que expressariam um desejo de contestação mais plural e heterogêneo, militantes apontam que a atuação contínua dos movimentos nem sempre encontraria canais de interlocução na arquitetura mais geral de Estado. Em certos momentos, essa percepção aparece articulada à própria relação de poder entre movimentos e governo, com o trabalho dos primeiros não sendo reconhecido enquanto tal ou, quando o é, sendo englobado nas iniciativas governamentais, vide a imagem anterior do “sequestro de pauta” e, em outros momentos, sob a forma do questionamento ao privilégio de certas pautas e apagamento de outras.

Neste último ponto, tem destaque a questão dos direitos reprodutivos e sexuais, que viriam, nas palavras de uma militante, sendo “rifados” em favor das condições de governabilidade. A aquiescência de parte do movimento a esse silenciamento estratégico, sublinhado inclusive por uma das gestoras, como indicamos antes, é duramente criticada por algumas militantes, que retomam momentos recentes para fundamentar suas críticas, como o da MP 557, em 2011, que poderia na prática ter levado ao estabelecimento do contestado “direito do nascituro”. Dessa polêmica, interessa-nos no escopo da pesquisa os argumentos levantados por mais de uma militante de que a articulação contrária à medida provisória não teria vindo de imediato de movimentos organizados, mas de “pessoas físicas” que se articularam para fazer pressão e denunciar tanto a inadequação do mecanismo em si, um ato do Executivo, para dar conta de uma pauta crucial para o movimento e motivo de intensos embates com outros grupos sociais, quanto de suas possíveis consequências. Recuperando esse momento, uma militante coloca que:

Não pode instalar o nascituro em MP, qualquer outra coisa dessa densidade não pode. Reforma política por MP, é um péssimo parâmetro. Comissão de bioética estava ativa etc., mas foi de pouca gente. A Jurema [Werneck] estava no conselho e se posicionou rapidamente, mas o CNDM nem abriu a boca, é uma máquina que não emite opinião e em geral os mecanismos estão todos assim hoje. (...) E tem a ver com o tempo, perdem vitalidade, se burocratizam. (militante e integrante de articulação nacional em defesa dos direitos sexuais que não participa do CNDM, 2014)

Embora não possamos nos aprofundar neste ponto aqui, é interessante notar que o tema dos direitos sexuais tem encontrado canais importantes de veiculação e elaboração em coletivos feministas jovens, bastante próximos de militantes e grupos LGBT e nas feministas autônomas que se reúnem anualmente para organizar as Marchas das Vadias que acontecem em diversas cidades brasileiras. Tais grupos, coletivos e pessoas têm, de certo modo, retomado estratégias caras ao movimento feminista de ocupação das ruas e de “choque moral”, a despeito da variedade de posições que pode ser observada ao longo do país. É também no interior desses coletivos que se pode perceber a aproximação com algumas questões levantadas por movimentos sociais de prostitutas e trabalhadoras sexuais, cujas pautas não encontram ressonância em boa parte das redes de movimentos de mulheres.

Um último tópico que gostaríamos de abordar diz respeito a uma questão inerente aos movimentos de mulheres que é seu caráter interseccional e as dificuldades que isso coloca do ponto de vista da ocupação de espaços institucionais de participação. Na parte anterior do artigo, há várias explicações feitas por gestoras e em materiais produzidos pela SPM ou pelo CNDM, entre outros órgãos, acerca da preocupação com a transversalidade da questão de gênero e a relevância de tornar a perspectiva de gênero presente no Estado

como a perspectiva de todas. Do ponto de vista de algumas militantes, porém, esse continua a ser um elemento problemático, seja porque as hierarquias de gênero recolocam-se institucionalmente, sendo mais difícil que essa discussão seja efetivamente contemplada em searas mais “duras”, como saúde ou economia, continuando de certo modo como “adjetivo” ou especificidade nas políticas; seja porque as próprias militantes identificam seu engajamento a partir de marcas mais complexas de inserção, como classe, raça, etc.

Como nos foi apontado por mais de uma militante, quando questões mais abrangentes acerca da desigualdade social são levadas adiante pelos movimentos de mulheres, elas perdem ao longo do processo seu caráter de “políticas de gênero”. Entre os exemplos que nos foram dados, estão a elevação do salário mínimo, bandeira levantada por grupos de mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e que, ao ser assumida como política de governo teve esse componente esmaecido, ou ainda das questões relativas à desigualdade no campo, sublinhadas por movimentos de mulheres rurais. Embora reconhecendo o impacto de certas políticas de governo com recorte de gênero, como o Pronaf (Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar), uma militante nos aponta os limites disso tanto em termos estruturais – nas suas palavras, “se a gente for ver é um momento em que se debulha muita política pública, mas na essência, na essência não se mexe” – quanto de seu alcance mais capilar. Esse último, em sua avaliação, continua a ter de ser feito pelos próprios movimentos em um trabalho mais cotidiano ou “de base”:

Muitas estão estudando, inclusive resgatando dívidas sociais. O campo, ele está estruturado em torno de uma família tradicional. A cultura patriarcal machista e tal, ela é muito forte no campo. E todas as políticas públicas, elas estão planejadas para o chefe de família e vem as cotas para as mulheres. O Pronaf Mulher, você tem que apresentar um projeto inovador que a família não tenha acessado ainda e que prove que ele é inovador e tudo mais. O Pronaf Mulher é feito pelos próprios homens, que é uma válvula de escape para as dívidas. Se é para discutir a inclusão das mulheres e da juventude, tem que discutir essa questão da composição da família, que é uma questão muito difícil de ser feita! Nós precisamos construir uma cultura de igualdade. Agora isso nos remete a muito debate, muito... né? Claro, eu penso que as mulheres avançaram muito nisso, hoje muitas têm carteira de motorista, pegam o carro e vão dirigir, tem conta conjunta no banco, tem o bloco de notas em conjunto, elas vão para os estudos, há conquistas importantes. Agora há uma dificuldade de acesso às políticas públicas, por essa relação. E aí a cultura patriarcal não está só na família, ela está lá no banco, ela está lá no sindicato, ela está lá nas cooperativas de crédito. Então, eu acho que nós estamos a caminho, mas tem muito a ser revisto. Um trabalho bem forte no sentido da conscientização, tem um caminho muito longo essa andada. (militante e integrante de articulação nacional em defesa dos direitos das mulheres do campo, 2014)

No caso das articulações de mulheres negras, por sua vez, é a interseccionalidade entre raça e gênero que continua a colocar desafios em termos da ocupação dos espaços e de como as militantes se veem neles. Como destacou uma militante do movimento de mulheres negras “todo o nosso trabalho é para explicitar a pertinência desse olhar, essa lente, né, a incidência do racismo faz diferença”. De modos distintos, portanto, as falas enfatizam tensões importantes tanto intra movimento, quanto na relação mais geral com espaços de participação na “esfera pública”, seja ela percebida a partir da institucionalidade estatal, seja no plano das articulações dos movimentos e da sociedade civil em geral. Outras poderiam ser agregadas aqui, como as que envolvem as organizações de mulheres indígenas, de trabalhadoras domésticas – que destacaram a importância, para elas, da participação em

discussões sobre moradia e transporte, para além dos avanços trabalhistas – de trabalhadoras sexuais, de lésbicas, etc. Nos limites deste artigo, porém, gostaríamos de enfatizar que na trajetória longa do estabelecimento das políticas para as mulheres tem havido avanços notáveis no reconhecimento e consolidação de certos temas e pautas, sendo o da violência de gênero talvez o mais expressivo deles, bem como, mais recentemente, o recorte de gênero nas políticas de combate à desigualdade. Permanecem como temas protelados, porém, outros pontos nevrálgicos, como o dos direitos reprodutivos. A consolidação de algumas instâncias de participação, por sua vez, que tentamos contemplar neste texto – mas que não se esgotam nas aqui investigadas – se reconhecida como relevante pelo movimento em geral, também traz desafios, sobretudo em relação ao seu enrijecimento e sua capacidade de absorver e atrair debates e movimentos que dinamizem os processos complexos de construção das políticas para as mulheres.

4. Em Resumo

Dos momentos iniciais de articulação dos movimentos de mulheres e feminista nos anos 70 até o presente, é possível indicar que algumas questões consolidaram-se no campo dos direitos e políticas das mulheres. Entre elas, destacamos o reconhecimento, questionamento e enfrentamento da violência de gênero em seus diversos designativos – violência contra a mulher, violência doméstica etc. – pensada como fenômeno complexo e atravessado por dinâmicas de classe, condição social etc. Esse campo temático tem sido objeto de diversas formas de institucionalização, sendo a mais recente delas representada pela Lei Maria da Penha e todo um conjunto de políticas e aparatos a ela ligados.

Já o plano dos direitos sexuais e reprodutivos tem se mostrado especialmente problemático na conjuntura atual, tanto nacional, quanto internacional. Questões sobre o atendimento aos casos de aborto legalmente permitido ou o constante debate em torno dos “direitos do nascituro” configuram verdadeiro campo de batalha em várias esferas da sociedade, sobretudo no legislativo. Tem sido apontada por algumas entrevistadas também a necessidade de se ampliarem as discussões sobre saúde da mulher em sua integralidade e de participação mais ativa do movimento no Conselho Nacional de Saúde e não apenas no âmbito do CNDM. Em plano mais capilar, tanto no sentido dos níveis de atendimento, quanto das práticas médicas, tem sido destacada a necessidade de combate mais efetivo a ações discriminatórias e autoritárias. A questão dos níveis em que as políticas se dão e são implementadas, aliás, atravessa todas as grandes pautas dos direitos das mulheres, não apenas a da saúde, mas também no combate à violência e na viabilização de políticas que permitam maior autonomia das mulheres, como no caso das creches.

A transversalidade tanto das políticas para as mulheres, quanto dos próprios movimentos de mulheres e feministas, foi colocada como uma questão importante. Os movimentos de mulheres negras, camponesas e indígenas vem tematizando com especial vigor essa questão e a importância não apenas de sua participação em diversas arenas e fóruns, mas da consolidação de perspectivas para as políticas e para os movimentos que levem sempre em conta a interseccionalidade que os constituem. A segmentação das agendas e das formas de representação é pensada como problemática em certos momentos, seja porque não permite avançar em discussões mais amplas, como as da relação entre desigualdade de gênero e modelos de desenvolvimento, por exemplo, seja porque faz com que o viés feminista ou de gênero acabe sendo diluído na medida em que as discussões “avançam” para os níveis mais macro da política.

A estreita relação entre o CNDM e a SPM é vista tanto positiva, quanto negativamente. Do ponto de vista positivo, foi destacada por interlocutoras a possibilidade de se participar efetivamente no plano do controle social das políticas em curso para as mulheres, bem como o notável avanço dessas no que tange ao combate à violência de gênero ou à desigualdade. Do ponto de vista negativo, algumas interlocutoras apontam para a perda do papel crítico e propositivo que historicamente o Conselho já teve. É reconhecida também a necessidade de fontes mais diversificadas de recursos para movimentos recentes ou de menor porte, como modo de fortalecê-los e permitir o avanço de novas articulações e mesmo de novas pautas daí advindas.

A leitura desses movimentos, em seu trânsito entre diferentes esferas públicas, e o desenho desses percursos ao longo dos anos – entre diferentes ministérios, secretarias, conselhos e Fóruns – auxiliou-nos a pensar as diferentes formas de participação estabelecidas. É importante destacar que novas formas de organização política estão surgindo na disputa pela efetivação de suas demandas, como a criação de fundos colaborativos, por exemplo. Nesse sentido, é bastante relevante a mobilização realizada por meio da internet e de diferentes mídias sociais, que agregam sujeitos, pautas e diferentes formas de engajamento. Alguns desses grupos, mais ou menos organizados ou institucionalizados, nasceram em uma época em que o modelo de participação da sociedade civil nas esferas governamentais já estava consolidado, e nota-se que há uma tendência geral entre as entrevistadas de que esse modelo precisa se transformar. Outras participaram da consolidação desse modelo de participação de forma bastante orgânica e avaliam que as políticas públicas implementadas, embora não agreguem a pluralidade dos debates atuais, devem ser reconhecidas como fazendo parte dos avanços do próprio movimento na esfera pública.

Referências Bibliográficas

ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto e RIBEIRO, Uriella. Dossiê Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10^a ed. São Paulo: Forense Universitária, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988 In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. pp.11-20.

BANDEIRA, Lourdes. *Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

BARROSO, Carmen; COSTA, Albertina de Oliveira e SARTI, Cynthia. Pesquisa sobre mulher no Brasil: do limbo ao gueto? *Cadernos de Pesquisa* (54), São Paulo, Cortez/Fundação Carlos Chagas, agosto de 1985.

BLOGUEIRAS FEMINISTAS. Aborto legal: qual a situação atual? 28/05/2014. In: BLOGUEIRAS FEMINISTAS. Disponível em: <<http://blogueirasfeministas.com/2014/05/aborto-legal-qual-a-situacao-atual/>>. Acesso em: setembro de 2014.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 12^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

BUTLER, Judith. *Problema de gênero: feminismo e subversão da realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARTA ABERTA ao III Fórum Interconselhos pela Democratização e Transparência do Orçamento Público. In: CFEMEA. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3828&catid=209&Itemid=143>. Acesso em: setembro de 2014.

CFEMEA. *Metodologia do Orçamento Mulher*. Brasília, 2012.

_____. *Orçamento Mulher*. Brasília, 2009.

_____. *Nota de esclarecimento sobre a consulta ao II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) no SIGA Brasil*. Brasília, 2009.

COSTA, Albertina de Oliveira; LIMA, Valentina da Rocha; MARZOLA, Norma e MORAES, M. Teresa Porciúncula (Orgs.). *Memórias (das mulheres) do exílio*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

COSTA, Joaze Bernardino. Controle de vida, interseccionalidade e política de empoderamento: as organizações políticas das trabalhadoras domésticas no Brasil. *Revista Est. Hist.*, Rio de Janeiro, vol. 26, nº 52, julho-dezembro de 2013. p. 471-489.

GONÇALVES, Eliane e PINTO, Joana Plaza. Reflexões e problemas da “transmissão” intergeracional no feminismo brasileiro. *Cadernos Pagu* (36), janeiro-junho de 2011:25-46.

GROSSI, Miriam Pillar e PORTO, Rozeli Maria. 30 anos de pesquisas sobre violências contra mulheres no Brasil. *Sexualidade (Boletim do CLAM)*, ano XII, nº especial 23/24/25, outubro, 2005. pp. 5-8.

HEREDIA, Beatriz M. A. de e PALMEIRA, Moacir. O voto como adesão. *Teoria e Cultura* v. 1, n. 1 (2006). Pp. 35-58.

MORAES, Maria Lygia Quartim de. *Mulheres em movimento*. São Paulo: Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

_____. *20 anos de feminismo no Brasil*. 1996. Tese (de Livre-docência) – Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais – texto para discussão 1707*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

POLIS/INESC. *Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios (relatório final)*. [S.l.], 2011.

SANTOS, Yumi Garcia dos. A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. *Cadernos Pagu* (27), julho-dezembro de 2006. pp.401-426.

SARTI, Cynthia Andersen. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma

trajetória. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(2): 35-50, maio-agosto/2004. pp. 36-49

_____. Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro. *Cadernos Pagu* (16) 2001. pp.31-48.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – SPM. Página da Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/>>. Acesso em: 15/04/2013.

SCHUMAHER, Maria Aparecida e VARGAS, Elisabeth. Lugar no governo: alibi ou conquista? *Estudos Feministas*, ano 1, 2º semestre, 1993. pp. 348-364.

SCHUMAHER, Schuma. Panorâmica dos 30 anos de feminismo no Brasil. *Sexualidade (Boletim do CLAM)*, ano XII, nº especial 23/24/25, outubro, 2005. pp.1-3.

SPM-PR. *I Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília, 2004.

_____. *II Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília, 2007.

_____. *III Plano Nacional de Políticas para Mulheres*. Brasília, 2011.

PALMEIRA, Moacir. Política e tempo: nota exploratória. In: PEIRANO, Mariza (Org.). O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2002. pp. 171-178.

PINTO, Céli Regina Jardim. Uma História do Feminismo no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

TABAK, Fanny. A década da mulher como forma de participação e pressão política – avaliação e balanço. In: Encontro Anual da ANPOCS, IX, 1985, Águas de São Pedro. Anais do IX Encontro Anual da ANPOCS – GT Mulher e Política. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=6147&Itemid=372>. Acesso em: 12/10/2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA; Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiúza. Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais - Texto para discussão 1735. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

VIANNA, Adriana e LACERDA, Paula. Direitos e políticas sexuais no Brasil: mapeamento e diagnóstico. Rio de Janeiro: CEPESC, 2004.

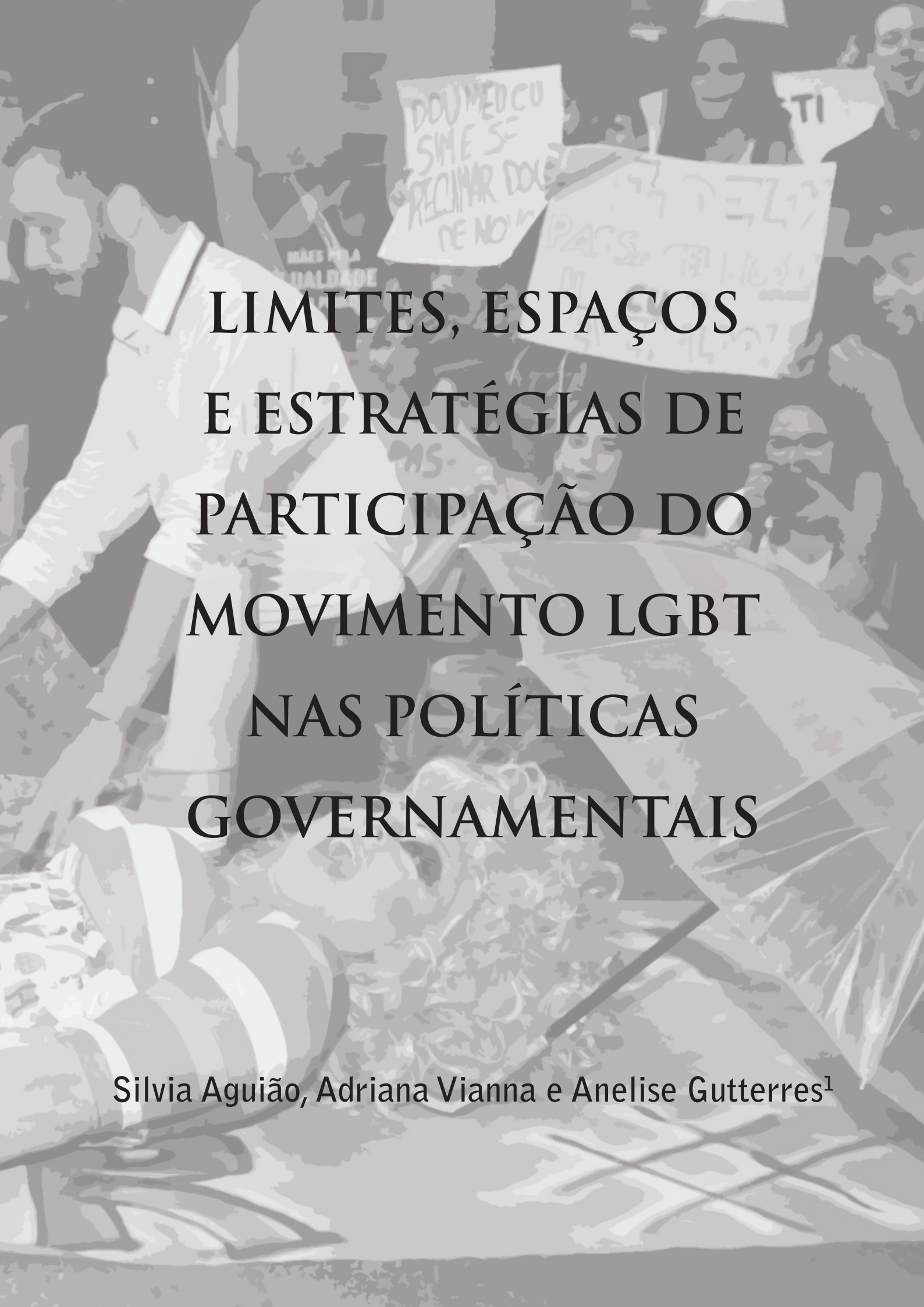
VIEIRA, Celia. A Incidência Feminista sobre o Ciclo Orçamentário da União e as Dificuldades de Monitoramento da Execução Orçamentária - A Experiência do CFÊMEA. [S.l.]: CFÊMEA, s/d.

_____. Balanço da Execução Orçamentária 2013 – Orçamento Mulher. [S.l.]: CFÊMEA, 2014.

_____. Metodologia do Orçamento Mulher 2013 – Orçamento Mulher. [S.l.]: CFÊMEA, 2013.

WERNECK, Jurema (Org.). Mulheres Negras: Um olhar sobre as Lutas Sociais e as Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. 2013.





LIMITES, ESPAÇOS
E ESTRATÉGIAS DE
PARTICIPAÇÃO DO
MOVIMENTO LGBT
NAS POLÍTICAS
GOVERNAMENTAIS

Silvia Aguião, Adriana Vianna e Anelise Gutterres¹

1. Introdução

Para compreender os modos como diferentes atores relacionados ao movimento LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) avaliam as experiências recentes em espaços de participação que se caracterizam pela interlocução entre sociedade civil e esferas de governo, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, seguimos as seguintes etapas: i) revisão bibliográfica a respeito do processo de constituição do movimento LGBT no Brasil; ii) levantamento das principais questões enfatizadas pela agenda do Movimento LGBT brasileiro na atualidade e das ações e políticas de governo que são tidas como conquistas oriundas dessas mobilizações; iii) mapeamento dos espaços principais ou considerados como privilegiados para a interlocução entre o movimento LGBT e esferas de governo; iv) localização de atores-chave que circulam nos espaços de interlocução destacados com os quais, através de entrevistas e conversas informais, discutimos as formas como as relações entre movimento social e esferas governamentais vêm ocorrendo.

Sendo assim, por meio da sistematização das informações obtidas durante as diversas etapas da investigação, o que é aqui exposto recupera os desenvolvimentos de trabalhos anteriores que abordam a formação e a institucionalização de um Movimento LGBT no Brasil, enfatizando o histórico de suas relações com esferas de governo e as diferentes configurações políticas assumidas por essas relações ao longo do tempo. Além disso, através de trabalho de campo, das entrevistas realizadas e da análise de materiais produzidos pelo próprio movimento – levantado diretamente nas fontes ou através da internet, em sítios ou redes sociais – procuramos apresentar, de maneira sucinta, as principais demandas e reivindicações colocadas, assim como algumas das tensões presentes tanto no interior do movimento, quanto nas avaliações desses atores a respeito das relações estabelecidas com esferas de governo.

Diante da amplitude e do grande número de organizações LGBT existentes e espalhadas em diversas cidades do Brasil, nosso foco foi o de mapear as principais redes e articulações nacionais de representação do movimento, privilegiando o diálogo com aquelas que mais dialogam com as esferas de governo em nível federal. Sendo assim, no que é exposto a seguir, há de se considerar esse recorte, que implicou em um mapeamento que privilegia a maneira como as relações ocorrem com a esfera federal do governo em detrimento das formas como tais relações configuram-se nos âmbitos locais dos estados e municípios. Entretanto, todas as entrevistas foram realizadas com pessoas ligadas ao movimento LGBT, atuando tanto em organizações de nível local, quanto ligadas a redes de representação nacional, entre os meses de março e agosto de 2014. Outra característica do conjunto de pessoas com quem conversamos ao longo da pesquisa é a variedade de inserções institucionais e perfis, alguns atuando também em universidades, outros com experiência em cargos da administração governamental ou ainda passagens como representantes da sociedade civil ou do governo em conselhos e outras instâncias de participação social. Essa pluralidade de inserções, como vemos adiante, é uma marca

¹ A pesquisa contou também com a colaboração pontual do pesquisador Paulo Victor Leite Lopes, a quem agradecemos.

própria da forma como o campo das políticas relacionadas à sexualidade e ao gênero vem se constituindo no Brasil.²

Além de entrevistas e conversas informais, a pesquisa também foi realizada através da observação de eventos, tais como encontros, mesas e seminários. Esse tipo de observação nos permitiu mapear parte da rede de atores que vem dialogando de maneira mais constante com esferas de governo. Destacamos, em especial, a participação no V Congresso da ABGLT (Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais), rede nacional que congrega o maior número de organizações afiliadas e espaço no qual tivemos a oportunidade de falar sobre a realização desta investigação e de conversar com pessoas ligadas ao movimento de diferentes regiões do Brasil, bem como observar a dinâmica de interação entre estes e representantes do governo convidados para o Congresso.

Desde o momento de realização das entrevistas, garantimos anonimato às pessoas com quem dialogamos. Sendo assim, ao longo do texto, ao destacar trechos de entrevistas, ocultamos os nomes de nossos interlocutores e apontamos apenas a localização regional da organização de sua atuação e fornecemos outras indicações de inserção apenas na medida em que forem relevantes para a compreensão do ponto abordado. Tal procedimento justifica-se, pois apesar do número extenso de grupos de militância LGBT existentes no Brasil (somente filiados à ABGLT são mais de 300 organizações), as lideranças que costumam circular nos espaços de articulação nacional nos quais estivemos presentes são poucas; assim, o fornecimento de características de identificação de nossos interlocutores e interlocutoras (mesmo que essas fossem pouco numerosas) tornaria muito fácil a sua localização entre aqueles inseridos nessa mesma seara política. Consideramos esse procedimento fundamental para minimizar constrangimentos a respeito de críticas ou comentários sobre questões mais sensíveis colocadas em pauta quando do diálogo estabelecido com nossos interlocutores.

O que segue está organizado da seguinte maneira. Na primeira parte, abordamos a constituição do movimento estreitamente conectado à construção das relações com esferas de governo, por meio das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa e da bibliografia que vem sendo dedicada ao tema (MacRae, 1982 e 1990; Câmara, 2002; Facchini, 2003 e 2005; Facchini & França, 2009; Simões & Facchini, 2009; Mello et al., 2012; Aguião, 2014; Leite, 2014; entre outros). Em seguida, vemos as principais pautas e demandas colocadas pelo movimento e, por fim, a partir do conjunto do material levantado durante a pesquisa, procuramos indicar as tensões e desafios mais gerais relacionadas tanto às dinâmicas internas ao movimento quanto às críticas expressadas a respeito das relações estabelecidas com esferas de governo. O relatório traz ainda como anexos uma lista de rede nacionais de articulação LGBT e uma linha do tempo que destaca documentos e eventos relevantes para a compreensão das relações entre movimento LGBT e esferas de governo no Brasil.

² Ao longo do texto, usaremos aspas para citações e para destacar expressões ou categorias de classificação utilizadas tanto em documentos quanto por atores sociais do campo, sejam eles governamentais ou não governamentais.

2. A construção do Movimento LGBT e do diálogo com esferas de governo

Não parece exagerado dizer que poucos movimentos sociais têm conseguido despertar tanta atenção recentemente e suscitar debates públicos tão acalorados como os relacionados aos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. A polêmica em torno do chamado kit anti-homofobia a ser distribuído nas escolas públicas em 2011³; o direito ao reconhecimento civil da união entre pessoas do mesmo sexo; a adoção de crianças por indivíduos e casais homossexuais ou transexuais; a publicização de “crimes de ódio” e as tentativas de criminalização da homofobia são alguns exemplos do quanto às conexões entre sexualidade, gênero, políticas e direitos tocam em pontos sensíveis do tecido social. Religião, moralidades, pertencimentos identitários e experiências subjetivas atravessam a linguagem presente nas políticas públicas, legislações, decisões judiciais e manifestações políticas em que tais temas são debatidos e reconfigurados.

O processo de reconhecimento da especificidade dos direitos, violações e vulnerabilidades relativos às pessoas LGBT não é recente, pois tem havido importantes marcos no campo do ativismo desde os anos 1970, ainda sob a rubrica de Movimento Homossexual Brasileiro. Como apontaram Carrara e Vianna (2008), a não inclusão da discriminação por “orientação sexual” nos artigos 3º e 7º da Constituição Federal de 1988, conforme proposta apresentada pelo grupo Triângulo Rosa durante a Assembleia Nacional Constituinte, representou uma derrota relevante do movimento no momento marco da redemocratização formal do país. Ao contrário de origem, cor, raça, sexo, idade e estado civil, consagrados entre os dois artigos, a orientação sexual – ou a identidade de gênero, termo usado atualmente por grupos ativistas, mas que ainda não circulava naquele momento – permaneceu sem ser reconhecida como fator de discriminação. Isso talvez ajude a compreender algo sobre a singularidade das estratégias e formatos desenvolvidos nessa seara nas últimas décadas.

A importância do judiciário tanto como arena de disputa política, criando jurisprudências em relação aos direitos de herança, reconhecimento de união civil e adoção ou ainda a não discriminação em ambientes de trabalho e públicos, quanto à produção de políticas públicas nacionais ou regionais de grande impacto, como o abortado kit anti-homofobia do governo federal ou o programa Brasil Sem Homofobia, devem ser pensadas à luz das dificuldades de se gerarem acordos no âmbito do legislativo⁴.

Em termos do que poderíamos chamar da morfologia das políticas envolvendo o universo LGBT, por sua vez, é fundamental notar o impacto que a produção do chamado “modelo brasileiro” teve desde meados dos anos 1990 para as políticas de combate ao HIV/

³ O kit foi um material educativo de combate à homofobia nas escolas, elaborado pelo Ministério da Educação em parceria com organizações não governamentais e deveria ser distribuído nas escolas de ensino médio da rede pública. Entretanto, em maio de 2011, a distribuição do material foi suspensa pela Presidenta Dilma, sob a alegação de que parte do material traria conteúdo não adequado para distribuição nas escolas e precisaria ser reformulada. A acusação do movimento social e as versões que circularam na imprensa denunciam que a decisão teria sido tomada pela presidenta sob pressão de lideranças religiosas. O veto ao kit anti-homofobia teria sido usado como moeda de troca para que a bancada parlamentar evangélica não convocasse o ex-ministro Palocci para depor no Congresso a respeito do crescimento de seu patrimônio durante o período de atuação no ministério. Para mais sobre a polêmica em torno do Kit, ver Leite (2014).

⁴ Para um quadro dessas iniciativas, ver, além de Carrara e Vianna (2008), Simões e Facchini (2009) Vianna e Carrara (2008), Facchini (2005), Vianna e Lacerda (2004).

Aids. Em termos extremamente sintéticos, suas marcas seriam a produção de políticas de acesso universal aos medicamentos, a ênfase no modelo preventivo, a não discriminação das pessoas afetadas ou das “populações alvo” e, sobretudo, o envolvimento direto de segmentos sociais específicos na elaboração e aplicação das políticas. Há vasta literatura e depoimentos esclarecedores sobre esse processo e gostaríamos de assinalar como extremamente relevante o seu impacto em termos da expansão do modelo de “organização não governamental” para parte do movimento ativista, com consequências significativas nos seus modos de atuar e nas suas articulações com segmentos da administração pública⁵.

Na outra ponta desse processo de rotinização das atividades dos movimentos, parte cada vez mais integrante das próprias políticas públicas e imersos em redes de financiamento de algum modo articuladas aos órgãos governamentais, estariam as estratégias de espetacularização e visibilização de pessoas, coletividades e demandas LGBT, com destaque especial para as chamadas Paradas do Orgulho LGBT, verdadeiros fenômenos de massa na última década. Combinando elementos das políticas públicas, do mercado segmentado e do ativismo, as Paradas têm funcionado como recurso de exibição e criação constante dessa identidade pública LGBT, dando destaque a bandeiras de luta específicas⁶.

Nesse cenário, um campo de investigação que tem se relevado importante, justamente por articular ações que poderiam ser localizadas em diferentes searas da complexa malha do Estado – aqui entendido como processo sempre inconcluso, como sugerido por Elias (2006) e como combinação entre ideia e sistema, nos moldes de Abrams (1988) e Mitchell (2006) – é o que se desenha na esteira dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, incluindo-se aí o programa Brasil Sem Homofobia, de 2004, as Conferências Nacionais de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, realizadas em 2008 e 2011, entre outras iniciativas. Através dessas frentes de diferentes naturezas, vêm se procurando consagrar sujeitos de direito que estariam ausentes da legislação mais abrangente enquanto sujeitos específicos, seja através de sua nomeação como vítimas de discriminação nos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) seja como “população vulnerável” nos programas ou ainda como formuladores de políticas nas conferências.

A seguir, procuramos traçar um desenho, ainda que bastante simplificado, de como algumas das pautas do que já foi chamado Movimento Homossexual Brasileiro (atualmente Movimento LGBT) vêm sendo incorporadas pelo Estado brasileiro.

* * *

Parte do próprio movimento LGBT remonta o início do diálogo com esferas de governo ao período da Constituinte, quando lideranças organizaram-se para pressionar a inclusão da proibição à discriminação por orientação sexual no artigo 3º da constituição

⁵ No *website* do Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM) é possível ter acesso a uma série de entrevistas realizadas com intelectuais e ativistas de diversos países latino-americanos que vem se dedicando a pensar a relação entre políticas, direitos e sexualidade desde os anos 1980 (CLAM, s/d). Para o “modelo brasileiro” no campo que envolve estudos, pesquisas e políticas de combate e prevenção ao HIV/Aids ver Parker (1994 e 1997), Galvão (2000), entre outros.

⁶ Alguns exemplos dos temas mobilizados em Paradas do Orgulho realizadas em São Paulo nos últimos anos: 1998 – “Os direitos de gays, lésbicas e travestis são direitos humanos”, 2002 – “Educando para a Diversidade”; 2005 – “Parceria civil, já. Direitos iguais! Nem mais nem menos”, 2007 – “Por um mundo sem Racismo, Machismo e Homofobia”, 2012 – “Homofobia tem cura: educação e criminalização”.

que versa sobre a não discriminação por “origem, raça, sexo, cor, idade”. Assim, João Antônio Mascarenhas, liderança do hoje extinto Grupo Triângulo Rosa, e Luiz Mott, Liderança do Grupo Gay da Bahia (GGB), são considerados pioneiros no trabalho de advocacy em questões de interesse para o movimento LGBT, naquele momento ainda chamado de Movimento Homossexual. Entretanto, os anos 1990 representam de fato um momento de virada para iniciativas envolvendo a articulação entre o movimento social e esferas de governo, sobretudo a partir das ações relativas ao combate à epidemia de HIV/Aids.

Em 1995, o Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de DST/Aids, começou a apoiar os encontros nacionais do movimento. Nesse ano, o VIII Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas e I Encontro Brasileiro de Gays e Lésbicas que trabalham com Aids, realizado em Curitiba, marca o início desse financiamento. A partir daí, a literatura especializada no tema destaca os efeitos do financiamento oriundo do combate à epidemia de Aids e destaca a multiplicação de grupos e novas formas de organização e atuação, correlata aos princípios e formatos previstos nesse tipo de apoio.

Em 1992, o governo brasileiro firmou com o Banco Mundial um acordo para o desenvolvimento do Projeto de Controle da Aids, conhecido como AIDS I. Uma das orientações explícitas desse projeto era condicionar o desenvolvimento de suas ações à “parceria com a sociedade”. Esse momento marca a multiplicação de investimentos em formação de quadros para atuar em ações de prevenção e assistência ao HIV/Aids, envolvendo atores da “sociedade civil”. Das relações estabelecidas com as políticas de Aids, Facchini (2005) destaca um aspecto bastante interessante:

Do ponto de vista do movimento homossexual, foi muito importante em todo esse processo o fato de que a classificação de “grupos de risco”, que incluía homossexuais, profissionais do sexo e usuários de drogas injetáveis, há muito questionada por ser discriminatória, acabou se revertendo em justificativa da importância de traçar estratégias específicas para essas populações. Nesse sentido, o uso da noção de “educação por pares” possibilitou que grupos com dificuldades de obtenção de recursos passassem a ser financiados por agências de cooperação internacional e por organismos governamentais. (p. 165)⁷

Temos então que os desdobramentos das respostas à epidemia significaram não só o fortalecimento do movimento e a formação de novos grupos, mas também alimentaram a segmentação das identidades, uma vez que os financiamentos exigiam a definição de públicos-alvo bem delimitados. Essa perspectiva colaborou para a definição dos “homossexuais” como uma “população” específica para a incidência de políticas.

De acordo com um de nossos entrevistados, um projeto em especial, realizado em parceria com o então chamado Programa Nacional de DST/Aids, foi fundamental no sentido de incrementar o número de organizações existentes naquele momento:

⁷ Galvão (2000) também analisa a importância da cooperação internacional para esse período, não só alimentando e dando sustentação para a formação de grupos e ONGs, mas também introduzindo “prioridades e linhas de atuação” imiscuídas em noções sobre “desenvolvimento, saúde e direitos humanos”. Especialmente para formas como se deram as atividades de enfrentamento a Aids no Brasil, além do Banco Mundial, a autora destaca o papel da Fundação Ford.

Nesse período, [...] os grupos que mexiam com Aids começaram a mexer um pouquinho com política pública. Mas sempre política pública na área de saúde, voltada pra Aids, prevenção [...]. Existiam poucas ONGs LGBT e muitos casos de Aids. O Programa propôs, e a ABGLT topou, fazer o Projeto SOMOS⁸, que era fundar ONGs para organizar e pra começar a trabalhar mais. Esse projeto fez subir quase em 1000 % o número de ONGs no Brasil em localidades que até então não existia nada, só tinha ativistas ou não tinha ninguém. (Militante de organização sediada na região centro-oeste do Brasil e integrante de redes de representação nacional do movimento LGBT)

Como muito autores apontam, uma característica que marca o campo da Aids no Brasil é a circulação de atores entre diferentes esferas. As políticas de governo financiam iniciativas não governamentais, atores ligados a esses grupos e também a universidades são incorporados como quadros de agências de governo e também de organismos internacionais. A bibliografia que trata do assunto mostra que a epidemia de Aids marcou um cenário de aprendizado de certo modo de fazer político-administrativo: os grupos tiveram que se ajustar ao formato de ONGs, a trabalhar por projetos, a disputar financiamentos, a buscar recursos e canais de interlocução no interior dos governos. Em um sentido mais amplo, o impacto da Aids e a maneira como as respostas foram construídas, transformaram profundamente o cenário das relações entre movimentos sociais e políticas governamentais⁹.

Outra de nossas entrevistadas igualmente destaca que antes da Aids “existiam militantes e ativistas, mas não existiam grandes grupos” e que “foi a Aids que institucionalizou o Movimento LGBT”, mas não só:

Lá no passado, quando a gente dialogava com o governo, era só no viés da Aids. Então, a Aids foi a precursora, abriu as portas para a visibilidade do Movimento LGBT. Porque era lá que a gente tinha recurso, era lá que a gente tinha os projetos e era de lá que vinham as estratégias para a gente trabalhar nas nossas ONGs. Então a Aids passou muitos anos sendo o único lugar que tinha as portas abertas para a comunidade LGBT. Porque a área de Direitos Humanos começa a abrir as portas a partir do governo Lula. Então, nos governos anteriores, nós só tínhamos como porta de entrada, para qualquer política, era sempre pautada na Saúde, era na Aids. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

Comparando o diálogo iniciado com as esferas de governo nos anos 1990 com a primeira década dos anos 2000, a entrevistada destaca a abertura de outras instâncias de articulação para além da saúde, especialmente com o início do governo Lula:

⁸ O entrevistado refere-se ao “Projeto Somos: desenvolvimento institucional, advocacy e intervenção para ONG que trabalham com gays e outros HSH”. O projeto Somos, realizado pela ABGLT em parceria com o então chamado Programa Nacional de DST/Aids, foi iniciado em 1999 com o objetivo de fortalecer e “capacitar” organizações não governamentais para a promoção de direitos humanos e prevenção de DST/Aids. As três grandes linhas de ação do projeto baseavam-se em: “desenvolvimentos organizacional, advocacy e intervenção”. De acordo com a introdução contida em uma cartilha do projeto, o seu conceito norteador era “em termos simples, à medida que os grupos se desenvolvem, tornam-se capazes de realizar ações de advocacy, contribuem para mudanças sociais favoráveis aos gays e outros HSH e também se tornam aptos a intervir na comunidade local, promovendo a prevenção e a cidadania”. A cartilha é assinada por Marcelo Nascimento, naquele momento o presidente da ABGLT, e Toni Reis, coordenador-geral do Projeto Somos (Brasil [MS], 2005).

⁹ Para algumas das reflexões que traçam esse panorama e, entre outros aspectos, realizam uma discussão aprofundada sobre o campo de respostas à Aids no Brasil Parker (1994 e 1997), Villela (1999), Galvão (2000), Ramos, (2004), Castro e Silva (2005), entre outros.

A partir de 2002, mais ou menos, que a gente começou a construir o Programa Brasil Sem Homofobia dentro da Secretaria de Direitos Humanos, quer dizer, já saíamos da Aids para um outro lugar de Direitos Humanos. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

Voltamos a abordar a relação com as políticas de combate ao HIV/Aids mais adiante. Por ora, cabe apontar outra dimensão significativa, ainda na virada dos anos 1990, que aparece na esteira da redemocratização, notada por Simões & Facchini (2009): a intensificação da aproximação e da “construção da legitimidade das temáticas LGBT” junto a partidos políticos. Os autores destacam que nos anos 1990 já existiam setoriais LGBT no PT e no PSTU e que “nos anos 2000 começaram a se organizar setoriais e ações de políticas públicas e de parlamentares, bem como candidaturas LGBT, em vários outros partidos” (Simões e Facchini, 2009, p. 139). Ainda na década de 1990, os autores ressaltam a proposição do projeto de lei sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo, como um resultado positivo dessa articulação¹⁰.

Sobre o período que antecedeu a formação dos setoriais em partidos, um de nossos entrevistados narra alguns conflitos relacionados justamente à filiação partidária:

Na década de 80, época da formação do PT, lá dentro tinha a Convergência Socialista. E a Convergência Socialista, alguns imputam a ela a responsabilidade da implosão do SOMOS¹¹[...], acusam de intervenção partidária dentro do movimento [...], a Convergência era um grupo, uma tendência, dentro da formação do PT. Por causa disso demorou, na formação do PT, a ressurgir o setorial, por causa dessa brigalhada. Diziam que a culpa [da implosão do Somos] era do PT e o PT jogava a culpa na Convergência e a Convergência dizia que não era de ninguém. [...] tem até um texto do [Edward] MacRae¹², em que ele retrata justamente essa divergência [...]. A ideia mais libertária do movimento, de pensar, enfim, outras agendas, foi o primeiro racha do SOMOS no movimento, justamente porque a Convergência foi fundar o PT e a outra parte mais liberal anarquista foi fazer um piquenique. (Militante de organização sediada na região centro-oeste do Brasil e integrante de redes de representação nacional do movimento LGBT)

Notamos então que, considerando os cenários da década de 1990 e a primeira década dos anos 2000, em relação às conexões entre movimento LGBT e esferas governamentais houve um progressivo deslocamento das questões de saúde e expansão em outras direções relacionadas com a garantia de direitos humanos em sentido mais amplo¹³. Tal deslocamento estabelece novos desafios, conforme interpreta outro de nossos entrevistados:

Um dos desafios é o de transversalizar o problema. Ou seja, de ampliar a compreensão dele. Porque surge como um problema onde a entrada era a saúde,

¹⁰ Ao abordar os infor O Projeto de Lei 1151 foi proposto pela então deputada federal Marta Suplicy (PT-SP) em outubro de 1995. Mais ou menos no mesmo período, surge no âmbito do estado do Rio de Janeiro o primeiro projeto de lei que previa a punição de discriminação por orientação sexual em estabelecimentos comerciais.

¹¹ O Somos – Grupo de Afirmação Homossexual foi fundado em São Paulo, em 1978. Para uma leitura do surgimento do então chamado Movimento Homossexual Brasileiro, feita particularmente ao longo da trajetória do Grupo Somos, ver MacRae (1990).

¹² O entrevistado refere-se a MacRae (1982).

¹³ Cabe considerar que esses desenvolvimentos estão ligados também à emergência dos direitos sexuais como direitos humanos no plano de convenções e acordos internacionais de direitos, cf. Vianna e Lacerda (2004).

tinha dinheiro, o Ministério respondia, mas era restrito à Aids. Aí o desafio passa a ser fazer com que o problema seja muito além disso, esse movimento da cidadania, e isso do ponto de vista da relação com o estado, que traz como desafio ter que penetrar os vários outros órgãos e não só na saúde. (Militante de organização sediada no Nordeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

A primeira década dos anos 2000 é apontada pelo próprio ativismo como o momento em que “o movimento começa a construir a política pública” e a “assumir o papel de gestor”. No caso do Rio de Janeiro, seria bom para compreender esse momento:

Na década de 2000 a gente tem o movimento social assumindo o papel de gestão. Por exemplo, aqui no Rio de Janeiro, o Claudio Nascimento sai do Grupo Arco-Íris e assume uma pasta no governo estadual. E isso é importante colocar, porque as pessoas acham que é uma articulação puramente político-partidária, e não foi. Foi uma articulação do movimento que pleiteou esse espaço, construiu esse espaço através de uma Câmara Técnica e esse espaço existe até hoje. E o importante é que essa foi uma criação que veio do movimento social, não foi um governador, um prefeito... foi uma demanda do movimento social. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil)

O exemplo exposto por esse entrevistado trata das negociações que levaram à implantação do Programa Rio Sem Homofobia, coordenado por Claudio Nascimento, Superintendente de Direitos Individuais, Coletivos e Difusos, órgão que faz parte da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do estado do Rio de Janeiro. A elaboração do Rio Sem Homofobia, uma espécie de versão estadual do Programa Federal Brasil Sem Homofobia, foi feita por meio da composição de uma Câmara Técnica que reuniu integrantes do movimento social e do governo do estado.

Um momento que pode ser lido como um dos marcos precursores da trajetória de articulações políticas que desembocam no atual estado da arte das políticas LGBT no Brasil remonta à participação do país nos trabalhos da Conferência de Durban, em 2001. Apesar de não ter sido aprovada, a delegação brasileira propôs a inclusão da orientação sexual como uma forma de discriminação correlata ao racismo. Ainda em 2001, após a Conferência, foi criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), como parte da estrutura do Ministério da Justiça. Mais tarde, esse Conselho incluiria entre os seus integrantes três representantes do movimento LGBT: uma liderança gay, uma lésbica e uma travesti.

O Programa Federal Brasil Sem Homofobia (BSH), lançado em 2004, foi organizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com a perspectiva de um amplo envolvimento interministerial. Outras pequenas iniciativas vinham sendo conduzidas desde o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos do governo Fernando Henrique Cardoso, que incluiu “homossexuais” entre os “grupos em situação mais vulnerável”; entretanto, o programa BSH surge como o empreendimento de maior vulto capitaneado pelo governo federal dirigido para a população LGBT até então. No Brasil Sem Homofobia parece com grande destaque a realização em colaboração com a “Sociedade Civil Organizada”, com o objetivo de “promover a cidadania de gays e lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais”.

O processo que antecedeu a criação do BSH conforme narrado por integrantes do movimento social, que hoje também transitam por funções na gestão governamental, pode ser lido como ilustrativo das maneiras como vêm se dando relações de diálogo e participação para a construção de políticas de governo.

O BSH foi também um programa de governo lançado sob os auspícios da Secretaria de Direitos Humanos, em 2004. Cláudio Nascimento, coordenador dos trabalhos de elaboração do BSH e naquele momento representante da ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), conta que no fim do ano de 2003, a representação do movimento social no CNCD propôs ao governo federal que fosse criado um programa de combate à homofobia e aponta o EBGLT (Encontro Brasileiro de Gays, Lésbicas e Transgêneros), realizado em Manaus, em outubro daquele ano, como um dos antecedentes fundamentais desse processo¹⁴.

Naquele momento, ano de 2003, ainda estava em implementação o PPA (Plano Plurianual) 2000-2003, oriundo do governo FHC. Segundo Caio Varela, ativista entrevistado por Fernandes (2011), uma política chamada “Balcão de Direitos” do Ministério da Justiça era a ação privilegiada de combate à discriminação no governo e “a única rubrica possível para a implementação de uma política LGBT” dentro do orçamento planejado para direitos humanos naquele período, quando “todas as populações minoritárias brigavam pelo Balcão de Direitos e os LGBT ficavam de fora”¹⁵.

O Encontro de 2003, que reuniu grande parte das entidades representativas do movimento LGBT naquele momento, foi considerado um espaço privilegiado para o diálogo com o governo. Conforme Cláudio Nascimento indica para Fernandes (2011), o XI EBGLT foi um momento marcante do primeiro mandato do governo Lula, no qual a possibilidade de criação de um programa de políticas voltadas para LGBT foi colocada. O Encontro contou com a participação de Ivair Augusto, representante da então Secretaria Especial de Direitos Humanos e também integrante do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), que apresentou uma proposta de cartilha contra o preconceito a ser distribuída pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e que gerou forte reação dos participantes do evento, não interessados em “cartilhas”, mas em “políticas públicas” (Fernandes, 2011, p. 94-95)¹⁶.

Cláudio Nascimento relata que depois do “encontro radicalizado em Manaus”, foi chamado para uma audiência com o então Secretário Especial de Direitos Humanos, Nilmário Miranda, no qual propôs a criação de um Programa. A resposta do Secretário teria sido de que primeiro era importante fortalecer o debate dentro do CNCD, “inclusive para que ele [o Ministro] tivesse legitimidade para tratar o assunto com outros ministérios e secretarias”¹⁷. Essa audiência aconteceu na véspera de uma reunião do CNCD, na qual, seguindo a recomendação recebida na audiência do dia anterior, Cláudio Nascimento, Yone Lindgren e Janaina Dutra¹⁸ apresentaram uma resolução tratando do assunto. A resolução foi aprovada

¹⁴ Entrevista realizada por Silvia Aguião em outubro de 2012 (ver Aguião, 2014).

¹⁵ Fragmentos do diário de campo de 02/06/2010 de Felipe Bruno Martins Fernandes (ver Fernandes, 2011, p. 92).

¹⁶ Momento também destacado por Daniliauskas (2011).

¹⁷ Entrevista realizada por Silvia Aguião em outubro de 2012, ver Aguião (2014).

e ainda naquele novembro de 2003, foi formado um comitê de elaboração do Programa que viria a ser chamado Brasil Sem Homofobia e que teria como objetivo “prevenir e reprimir a discriminação com base na orientação sexual, garantindo ao segmento GLTB [sigla utilizada naquele momento] o pleno exercício de seus direitos humanos fundamentais” (Conselho, 2004, p. 13). Novamente de acordo com Cláudio Nascimento, esse comitê fez duas grandes reuniões de consulta pública em Brasília:

Grande parte da militância foi para lá, tudo por conta própria, cartazes, bolas, uma loucura, uma mobilização bem bacana. E eu lembro que foi um período muito interessante [...] eu lembro que a gente fez de dezembro até maio, mais de 40 encontros com os Ministérios, para ouvir os Ministérios, para falar com eles. Eu coordenei isso pela sociedade civil, na verdade eu acabei ficando como coordenador geral, junto com o Ivair Augusto na equipe e essas foram as bases. E aí lançamos em 25 de maio de 2004 o programa Brasil sem Homofobia, em Brasília¹⁹.

Para Cláudio Nascimento, com a entrada de um ministro do PT (Nilmário Miranda), o diálogo com a SDH foi facilitado, pois representava setores partidários com quem ele já possuía uma relação.

Outro dos processos que contribuíram para a abertura desse tipo de canal de diálogo no Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) foi a criação da SEPPIR (em março de 2003) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A criação dessas novas instâncias teria provocado a saída do movimento negro do CNCD, abrindo espaço para questões LGBT. Nossos entrevistados também apontam para um efeito interessante, provocado pela ocupação do CNCD:

[...] o EBGLT de Manaus, que levou a produzir o programa Brasil Sem Homofobia, foi o último decisório, como não tinha Conselho lá era o espaço de decisão. Agora, só que a votação lá era muito esdrúxula, porque você votava enquanto ONG, votava enquanto pessoa. [...] E num determinado momento, como os petistas já estavam ficando a maioria, as pessoas começaram a cobrar uma série de critérios para a participação, para reduzir o volume dos petistas dentro do evento. Até que teve o EBGLT aqui de Brasília [em 2005], uma lésbica, eu não lembro o nome, fez uma emenda retirando o caráter deliberativo do EBGLT, aí não tinha mais sentido a gente se encontrar, porque já tinha as redes nacionais, já tinha o Conselho que passa informação [...]. Estava virando um encontro de amigos e as redes foram surgindo, então a ABL, ABGLT já existiam, outras redes foram surgindo e o EBGLT foi perdendo a sua essência tanto que hoje ninguém mais fala nele. E o Conselho, então, pega pra si essa possibilidade de reunião do movimento LGBT para interferir nas políticas públicas [...]. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

De acordo com essa interpretação, a abertura e ocupação do CNCD como um espaço efetivo de decisão e deliberação fez com que um fórum de encontro do movimento social fosse esvaziado e desmontado. Alguns anos mais tarde, em dezembro de 2010, por decreto presidencial, a estrutura e a composição do CNCD foram alteradas. O Conselho passou a ter por finalidade “formular e propor diretrizes de ação governamental, em âmbito nacional, voltadas para o combate à discriminação e para a promoção e defesa dos direitos de

¹⁸ Representantes naquele momento, respectivamente, de gays, lésbicas, travestis e transexuais no CNCD.

¹⁹ Entrevista realizada por Silvia Aguião em outubro de 2012 (ver: Aguião, 2014).

Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – LGBT”, ganhando o nome de Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção de Direitos LGBT²⁰. É importante destacar que no ano anterior, 2009, foi criada a Coordenação-geral LGBT, como parte da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT, como resultado das discussões realizadas na I Conferência Nacional.

A realização da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, em 2008 é considerada um grande marco para a política LGBT no Brasil, no sentido de ter o reconhecimento do Estado. O maior signo disso teria sido a presença do presidente Lula na abertura da reunião:

É gratificante vir aqui porque a gente sai aprendendo uma lição, a lição da maturidade política do Movimento, a lição da compreensão de que só existe um jeito de, cada vez mais, a sociedade reconhecer o Movimento: é cada vez mais brigar, é cada vez mais andar de cabeça erguida, é cada vez mais brigar contra o preconceito, é cada vez mais denunciar as arbitrariedades [...]. Então, eu acho que este dia é, realmente, histórico. Eu penso que vocês não têm ainda a dimensão do que este dia pode causar, como efeito multiplicador de quebra de preconceitos e de conquista de direitos. (Trecho do discurso do presidente Lula por ocasião da abertura da conferência)

Além do reconhecimento pelo Estado, a conferência é considerada uma conquista por constar como uma das ações previstas no Brasil Sem Homofobia (Conselho, 2004) e também por produzir uma espécie de instrumento de negociação, como nos disse uma entrevistada: “a Conferência desencadeou outros processos de políticas nossas que hoje existem. [...] hoje nós temos um marco para dizer ‘mas isto está pactuado na Conferência tal’”.

Outra consequência atribuída à realização da primeira conferência, por nossos interlocutores, diz sobre o tipo de participação e expansão do envolvimento da sociedade civil proporcionado. Nas palavras de algumas dos integrantes do movimento LGBT com que conversamos durante a pesquisa,

enquanto espaço de participação, a Conferência terminou de certa maneira incluindo, inclusive de uma maneira melhor, mais estruturada, que o EBGLT. Porque, por exemplo, só lá [no meu estado], nós reunimos mais de 3.000 LGBTs. (Militante de organização sediada no nordeste do Brasil)

É porque a Conferência muda a interação do movimento com a área governamental, porque até então não existia no Brasil, nós não tínhamos condição de dialogar e a conferência traz essa possibilidade. Então vêm delegados, mas também vem gente do governo, meio a meio. Que era diferente do EBGLT que só entrava quem não era governamental. Esse era o único pescoço que tinha, não entra no EBGLT quem é governamental. Não podia entrar. [...] Acho que de ampliação da participação

²⁰ O Decreto nº 7388, de 9 de dezembro que alterou a “estrutura e competência” do antigo Conselho Nacional de Combate à Discriminação determina que o fórum é de natureza consultiva e deliberativa e composto paritariamente por 30 membros do poder público e da sociedade civil organizada. De acordo com o edital da eleição da primeira composição do Conselho após o decreto, as “entidades” previstas para a candidatura deveriam se enquadrar em pelo menos uma de 4 categorias: “1 – Promoção e defesa dos direitos da população LGBT; 2 – Comunidade científica, que desenvolva estudos ou pesquisas sobre a população LGBT; 3 – Nacionais, de natureza sindical ou não, que congreguem trabalhadores ou empregadores, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT; e 4 – De classe, de caráter nacional, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos da população LGBT”.

política dessa população, a Conferência foi muito simbólica nesse sentido. (Militante de organização sediada na região centro-oeste do Brasil)

Outro aspecto notado é o de que as conferências e o seu formato de organização, que prevê etapas regionais anteriores à nacional, estimulam a organização do movimento, “capilarizam para os municípios” e “sistemizam novas demandas”.

A II Conferência Nacional LGBT aconteceu em dezembro de 2011. Entretanto, diferente do tom de celebração e conquista que reverberou da realização da primeira edição da reunião, a segunda conferência ficou marcada pelo tom de crítica e protesto manifestado pelo movimento social presente. Na abertura da II Conferência, vaias e gritos de protesto, cartazes e palavras de ordem criticavam diretamente a Presidenta Dilma e denotavam uma atmosfera de insatisfação geral. Os protestos direcionavam-se primordialmente ao veto do kit anti-homofobia nas escolas e cobravam a necessidade da criminalização da Homofobia. A ausência da Presidenta Dilma Rousseff também reverberou de maneira bastante negativa. Vejamos como os nossos entrevistados e entrevistadas interpretam essa mudança de tom nas diferentes falas recortadas a seguir:

Mas o grande tensionamento da 2ª Conferência foi o fato da Dilma ter vetado o kit anti-homofobia e isso ter se tornado público. Então isso criou um tensionamento enorme no movimento, por causa da primeira ação dela voltada pra LGBT ter sido uma ação de veto. E logo depois veio uma declaração dela dizendo que o governo não vai fazer propaganda de opção sexual de ninguém. Então, essa fala dela criou um tensionamento tão grande que ela não teve condições de vir para a Conferência. Ela está até hoje engasgada no meio dos ativistas tanto de esquerda quanto os que não são. [...] Essa fala foi mais ou menos reparada depois, com a presidenta recebendo o movimento, mas o governo não conseguiu de lá até aqui demonstrar para a sociedade civil que várias ações foram feitas. Isso também é um grande problema que a gente tem, é comunicação, né? Então, não fala, por exemplo, que fundou coordenadoria, que fundou o Conselho, fez plano, fez programa. (Militante de organização sediada no nordeste do Brasil e integrante de rede de articulação nacional do movimento LGBT).

Eu estive nos dois momentos. Eu acompanhei, inclusive, algumas conferências estaduais. Eu fui para a do Amazonas em 2008 e fui para a do Rio Grande do Sul em 2011 e acompanhei as duas do meu estado. Pela minha observação desses dois momentos, eu penso que a de 2008 foi mais rica [...] tinha a coisa da novidade. As pessoas estavam mais empenhadas em fazer uma boa conferência [...] a despeito das disputas [...] porque sabiam que era decisivo se ter uma boa conferência. A primeira conferência precisava dizer a que veio, para você poder reivindicar uma segunda conferência. Então eu acho que esse aspecto contribuiu muito para que a primeira fosse um momento de discussões mais frutíferas, mais produtivas, do que a segunda conferência. [...] Teve aquela coisa da abertura, [...] a de 2008 com o auditório lotado, a de 2011 com o auditório esvaziado e não houve discussão. Teve aquela abertura sem prestígio, porque a de 2008 foi prestigiada por alguns secretários, alguns agentes públicos, 2011 nem isso. Foram lá alguns gatos pingados, pouca participação comparada com a de 2008 [...]. Nas etapas locais, nos municípios, não houve discussão, na hora do GT “não, não vai dar tempo não, vamos fazer eleição para os delegados”, aí não tinha deliberação, não tinha discussão, não tinha nada. Então eu acho que é uma coisa que tem que ser repensada. [...] Eu acho que tem haver com esse processo de esvaziamento do movimento social, porque houve esvaziamento com o chamado governo democrático popular do Lula, como dizem alguns. [...] Eu acho que as pessoas foram cooptadas, foram silenciadas, elas foram coniventes, muitas foram. Por questões mesmo de conveniência partidária, conveniência ideológica [...]. Isso contribui para você ter um debate

menos qualificado, menos crítico. [...] Por exemplo, a estrutura governamental que nós temos hoje, às vezes eu fico pensando se não é muita falácia essa coisa de participação. É óbvio que a gente tem avançado na criação de mecanismos de participação social, mas, assim, a qualidade dessa participação social... (Militante de organização da região nordeste do Brasil)

As conferências tem caráter deliberativo, o processo todo foi muito bacana e abriu essas frentes nos estados. Foi depois das conferências que nós tivemos o aumento de coordenadorias municipais, estaduais, de planos municipais e estaduais, de grupos de trabalho na área de segurança pública... Foi um processo importante e continua sendo. Eu só sinto muito que, o que acontece, é que os encaminhamentos das conferências não são fiscalizados. O pós conferência é o que me preocupa muito [...]. (Militante de organização da região nordeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

Reproduzimos extensamente os trechos anteriores, pois os mesmos condensam um conjunto de avaliações elaboradas por atores e atrizes ligados ao movimento social que, pesando mais ou menos no tom de crítica, expressam certo consenso: o arrefecimento do entusiasmo a respeito do avanço das políticas e ações voltadas para a promoção de direitos durante o período que separa a I e a II Conferência Nacional LGBT. Alega-se que na II Conferência (2011), o que a sociedade civil queria era fazer um balanço das ações implantadas pelo governo desde a primeira edição do evento (2008) e do lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT (2009). Entretanto, no espaço de pouco mais de 3 anos que separa uma conferência da outra, pouco teria sido encaminhado de maneira efetiva e sistemática, havendo apenas algumas ações pontuais e muito difusas. Ou, nas palavras de uma entrevistada: “não tinha uma sistemática de um plano de políticas públicas, que pensasse ações sistêmicas nos ministérios, com orçamento, com tudo [...]”. Além disso, indica-se que o orçamento da Secretaria de Direitos Humanos para política LGBT teria sido reduzido drasticamente nesse período, limitando a possibilidade de execução efetiva das ações previstas. A falta de divulgação ou acesso a informação a respeito do que já teria sido implementado por políticas governamentais ou avançado em relação às demandas colocadas pelo movimento social também seria em parte responsável pelo descontentamento manifestado durante o segundo evento, pois dificultaria uma avaliação mais acurada das ações de alguma forma encaminhadas. De outra parte, questiona-se a relação muito próxima entre sujeitos ligados ao movimento social e instâncias governamentais e a “qualidade” de determinados formatos de participação social. Se é possível “participar” de determinada etapa da formulação de políticas, como acompanhar depois os seus desdobramentos ou como “participar” do acompanhamento da efetividade de sua execução?

Dentre as avaliações anteriormente reproduzidas, aparece como destaque o efeito provocado pelo veto presidencial ao kit anti-homofobia, bem como pela declaração feita pela presidenta por essa ocasião. Nas falas de dois ex-representantes da sociedade civil no Conselho Nacional LGBT destacadas a seguir, podemos notar a interpretação de como o veto e a declaração da presidenta reverberam de maneira negativa e muito ampla:

Entrevistado 1: Acho que falta um grande elemento é o contragesto que nós falamos há tanto tempo. Porque a declaração: “meu governo não faz propaganda de opção sexual” pra dentro de Brasília, dos ministérios, repercutiu como: “essa

pauta está obstruída”. Como: “Política afirmativa jamais!” e estava previsto desde o programa Brasil Sem Homofobia.

Entrevistado 2: E a gente sentia isso na primeira gestão [do Conselho Nacional LGBT], muito forte nos ministérios, o medo de falar de LGBT. Estou falando isso porque até em locais onde a gente historicamente tinha vontade política dos gestores, as políticas sumiram.

Como vimos, o processo de constituição da agenda do movimento LGBT assim como dos possíveis caminhos de construção de respostas para tais agendas variam de acordo com contexto político mais amplo. A seguir, procuramos organizar as principais demandas colocadas pelo movimento e indicar algumas das controvérsias localizadas durante a pesquisa a elas relacionadas.

3. Principais pautas e agendas mais específicas relacionadas às diferentes identidades que compõem o Movimento LGBT no Brasil

As principais pautas e demandas do Movimento podem ser lidas de diferentes maneiras. Destacamos as direcionadas para o poder Executivo em níveis estadual e municipal: o estabelecimento do “tripé da cidadania” em estados e municípios (coordenadorias, conselhos, planos de enfrentamento à homofobia). O Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos LGBT, o Conselho Nacional LGBT e a Coordenação LGBT localizada na Secretaria de Direitos Humanos compõem isso que vem sendo chamado de “tripé da cidadania” no plano federal. A implantação desse tripé nos níveis estaduais e municipais de governo é atualmente uma das principais reivindicações do movimento. Ainda direcionada ao Executivo, cobra-se uma postura mais contundente frente aos “fundamentalismos religiosos” oriundos, em geral, do poder Legislativo.

Das demandas direcionadas ao Legislativo, destacamos:

- criminalização da homofobia – a criminalização da homofobia, em bases semelhantes as que criminalizam o racismo, tem sido uma das bandeiras de mobilização do movimento LGBT nos últimos anos. Entretanto, existem algumas controvérsias internas em torno da insistência nessa pauta. Para alguns, a criminalização da homofobia não deveria ser a pauta prioritária. Apesar de haver acordo sobre um possível efeito pedagógico advindo dessa criminalização, existem ativistas que questionam a efetividade de se criar mais um dispositivo legal de penalização. Outro argumento é o de que o foco principal deveria ser direcionado para dispositivos de “afirmação de direitos”, nas palavras de uma entrevistada: “para que o Estado reconheça os direitos que nos são negados”, e o veto a qualquer tipo de discriminação haveria de ser um desdobramento correlato desse reconhecimento;
- regulamentação da união estável/casamento civil – em maio de 2011, uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar. Entretanto, nenhuma proposta nesse sentido avançou no plano legislativo. A decisão do STF surpreendeu parte do ativismo que apostava que a pauta da criminalização da violência seria a mais facilmente conquistada;
- lei de identidade de gênero/alteração de registro civil – atualmente encontra-

se em tramitação na Câmara dos Deputados o PL 5003/2013, chamado de Projeto de Lei João W. Nery /Lei de Identidade de Gênero. O projeto prevê que toda pessoa tenha direito à “identidade de gênero” (oferecendo uma definição para o termo) e a ser tratada em conformidade com o gênero com o qual se identifica. O principal benefício trazido pelo projeto seria garantir por lei a alteração do registro de prenome e gênero em todos os documentos de identificação, com base unicamente na vontade e livre declaração do sujeito pleiteante, independentemente de realização de qualquer tipo de intervenção cirúrgica ou terapia hormonal, laudos médicos ou psicológicos de transtorno de gênero ou autorização judicial.

Questões de pauta por área:

- Segurança Pública

- Incentivo à formação de agentes de segurança pública nos temas de diversidade sexual e de gênero.

- Produção de dados sobre a violência específica que acomete LGBT ou “violência homofóbica”.

- Ações de prevenção e assistência para vítimas de violência, bem como a apuração especializada de agressões e assassinatos motivados por homofobia.

- Saúde

- Ampliação do acesso ao Processo Transexualizador no SUS, inclusão do acesso à hormonização e ao acompanhamento médico-terapêutico para travestis e mulheres e homens transexuais.

A grande tensão que permanece em disputa no interior do movimento trata da despatologização da transexualidade. Enquanto alguns defendem a garantia da cirurgia independente de um diagnóstico de “transtorno de gênero”, outros argumentam que sem a condicionante de uma patologia atestada, o acesso ao serviço público de saúde poderia ser perdido.

- Mais recentemente, parece haver uma retomada da cobrança de políticas de prevenção ao HIV/Aids devido às novas diretrizes da política que vem sendo conduzida pelo Departamento de DST/Aids e Hepatites Virais do Ministério da Saúde nos últimos anos.

Na avaliação de alguns dos nossos entrevistados, essa nova política representaria um “recuo”, pois abandona os aspectos que eram os responsáveis pelo destaque do Brasil no cenário internacional por conta da maneira como o combate à epidemia foi conduzido desde os anos 1990. A nova orientação do Departamento implicaria em uma relação cada vez mais instrumental com as ONGs, que agora teriam de trabalhar de acordo com a agenda colocada pelo governo, menos com a participação na formulação de políticas e mais com apenas o acompanhamento e a execução de atividades fim. Parte da crítica também é direcionada para a descentralização das políticas de atendimento que dificultariam a incidência do controle social. Reproduzimos a seguir a fala de um entrevistado que sintetiza a questão:

[V]em uma nova versão que o Brasil está usando, que já têm dois anos e que as pessoas não perceberam, que é o testar e tratar. Antes era prevenir, né? A política era prevenção. Muita camisinha, muita oficina, vamos falar muito de gênero, vamos falar muito de diversidade sexual, vamos falar muito de Aids e de direitos, vamos

trabalhar a prevenção. Trabalhando a prevenção, você impede as pessoas de pegar HIV. Agora qual é a visão? Problema nenhum pegar HIV, pegou HIV, testamos, damos remédio, vai ter carga viral zerada e não vai passar HIV pro outro. Então o foco não é mais a prevenção. O foco agora é testar e tratar.[...] E o Departamento mudou a ótica. Se até então se dava remédio para X pessoas, agora vou dar remédio pra todo mundo que tem HIV. Não vou esperar ter a carga viral lá alta. Então o gay que pegava HIV e esperava 8 anos pra tomar remédio, agora ele vai tomar remédio de um dia para o outro. [...] Mais do que isso, vamos tirar das unidades especializadas, os CTAs (Centros de Testagem e Aconselhamento) [...]. Quando você tira dos serviços especializados e vai para as unidades básicas de saúde, o país inteiro tem posto de saúde, programa de saúde para família, vamos tratar a Aids lá agora, acabar com essas unidades. Aí nós vamos criar uma nova figura, o gay não vai dar conta de estar em 5.600 municípios, em tudo que é unidade de saúde fazendo controle social. [...] Os financiamentos do Departamento estão abertos aí agora. Para fazer testagem rápida com saliva [...]. Volta pra trás, vai lá fazer teste com o seu povo e, se tiver, já vamos dar remédio”. E o grande nó está nesse “testar e tratar”, a nova teoria do departamento, e que tem afetado a gente. [...] É um recuo muito grande. Antes você, minimamente, lidava com os contextos de contaminação. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil)

- Educação

- Garantias de acesso e de permanência na escola (especialmente para travestis e transexuais).

- Inclusão da discussão sobre “diversidade sexual” na grade curricular.

- Cursos de formação em diversidade sexual e de gênero direcionados para educadores.

Uma questão colocada particularmente a respeito das ações do Ministério da Educação diz sobre a sua impossibilidade de intervir diretamente sobre as escolas que estão sob a gerência dos estados e municípios. O MEC tem investido no estímulo à produção acadêmica sobre diversidade sexual e de gênero, bem como na oferta de cursos de formação. Porém, de acordo com nossos interlocutores, essa incidência ocorreria sobretudo junto a universidades, não incidindo diretamente sobre a educação de base.

Agendas específicas que foram destacadas por nossos interlocutores ao longo da pesquisa:

- Travestis e Transexuais

Além do processo transexualizador e da lei a respeito da alteração de registro civil, outra pauta destacada e mais diretamente relacionada ao “T” da coletividade LGBT foi a inserção no mercado de trabalho formal. Com relação a esse tema, durante os levantamentos realizados para pesquisa, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) apareceu como uma área de difícil entrada por conta da disputa por espaço que precisaria ser travada com centrais sindicais.

Lá [no MTE] já foi pedido um comitê de trabalho e emprego LGBT, o Ministro nunca deu confiança, porque a ótica lá é sindical, gerar emprego, gerar renda, dar dinheiro para o sindicato. [...] Mas chegaram a fazer duas reuniões. Algumas com o Ministro, mas duas com o GT. Inclusive eu fazia parte desse GT do Ministério do Trabalho, o que estava mais em discussão lá era o Astral Top²¹ que era um programa voltado

²¹ O Astral Top seria um programa de âmbito nacional, elaborado pela ANTRA e pela ABGLT a ser executado por meio de uma parceria com MTE, para promover a inclusão de travestis e transexuais no mercado de trabalho formal.

à inclusão produtiva de travestis e transexuais. Então isso era a grande agência. Só que esse GT do MTE nunca foi instalado oficialmente. Então a gente nunca foi publicado enquanto membros. [...] Das duas reuniões que eu acompanhei, tinha pessoas direto do gabinete do Ministro, tinha pessoas das áreas fundamentais, era um trabalho que se tivesse sido encaminhado, teria funcionado. Mas terminou não tendo nada. [...] É o sindicato mais corporativo que tem. Ali é das centrais, pronto acabou! Se não for via central, não entra. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil e ex-integrante do Conselho Nacional LGBT)

- **Mulheres lésbicas e mulheres bissexuais**

Reivindicam-se políticas de reconhecimento e prevenção da violência específica que acometeria mulheres lésbicas e bissexuais, assim como atenção específica a respeito de saúde integral.

Também sobre o que concerne à agenda específica de lésbicas e bissexuais, é interessante destacar que ainda que o movimento LGBT como um todo ressalte a relação estreita existente entre homofobia e machismo, são as mulheres desta coletividade que mais claramente apontam para um conjunto de pautas comuns e herdadas do Movimento Feminista. Além do combate à violência contra a mulher em sentido amplo, o machismo seria uma questão a ser vencida inclusive dentro do próprio movimento LGBT. Nas palavras de uma das nossas entrevistadas:

Essa pauta da questão dos direitos sexuais, dos direitos reprodutivos, acho que nós lésbicas temos que abraçar muito fortemente, porque acho que ela é uma pauta da sociedade toda. [...] Acho que se a gente consegue avançar nessa agenda difícil, conseguiríamos nos livrar de muitas opressões e preconceitos. Por exemplo, a violência contra a mulher [...] o movimento feminista tem uma trajetória mais larga do que a nossa [...] muitas de nossas bandeiras são exatamente extraídas a partir do acúmulo do movimento feminista. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

Em suma, acompanhando as principais demandas e agendas colocadas pelo movimento, percebemos como esse campo é marcado pela tensão entre a construção de pautas e espaços comuns e pelas demandas específicas de seus segmentos internos. A não regulamentação legal de demandas caras ao movimento em geral, como a criminalização da homofobia e a posição governamental em relação a políticas públicas relevantes, sobretudo nos campos da saúde e educação, tem sido, por sua vez, um fator conflitivo na relação com o governo. A reconfiguração das relações com as próprias instâncias governamentais vem se mostrando outro ponto crítico. Se há ampliação da visibilidade e da presença de quadros do movimento no Conselho e em outras instâncias governamentais ou mistas, há também a crítica ao esvaziamento de seu peso na formulação das próprias políticas, além do ônus proveniente da redução ou alteração das formas pelas quais ativistas podem ter acesso a recursos. Na parte final deste relatório, procuramos, de maneira sucinta, expor algo dessas tensões e desafios atuais.

4. Tensões e desafios mais gerais localizados tanto em disputas internas ao movimento quanto em críticas direcionadas ao governo

Em 28 de junho de 2013, lideranças do Movimento LGBT, incluindo integrantes do Conselho Nacional LGBT, foram recebidas em uma audiência com a Presidenta Dilma, na qual apresentaram uma carta destacando cinco pontos:

- 1) Mobilização da base do governo para a imediata aprovação do PLC 122/06 que criminaliza as expressões de ódio e todas as formas de intolerância e discriminação em relação à orientação sexual, identidade de gênero, religiosidade, geração, gênero, territorialidade, acessibilidade, étnico-racial, e outras;
- 2) Lançamento do 2º Plano Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra LGBT, contemplando a transversalidade dos seus eixos: educação, saúde, segurança pública, trabalho e renda, cultura e habitação;
- 3) Priorização orçamentária para as políticas públicas LGBT, com programa específico nos instrumentos do Orçamento Federal (PPA, LOA e LDO), com o objetivo de efetivar o Sistema Nacional LGBT, consolidar o funcionamento da Coordenação-Geral LGBT e do Conselho Nacional LGBT, e de ser uma resposta concreta do Estado e do Governo aos altos índices de violência homo-lesbo-transfóbica no país;
- 4) Garantia dos avanços conquistados na política de saúde, a exemplo do SPE (Saúde e Prevenção nas Escolas), do Plano de Enfrentamento da Feminização da Aids e do Plano de Saúde Integral LGBT, bem como a apresentação de respostas concretas do Governo às violências contra a livre expressão da orientação sexual e identidade de gênero detectadas no ambiente escolar;
- 5) Mobilização da base do Governo para a rejeição do PDC 234 (Projeto da Cura Gay) e da PEC 99 que, para nós, fere diretamente o princípio da laicidade do Estado.

Com exceção do arquivamento do PDC 234, mencionado no ponto 5, nenhuma das outras colocações teve uma resposta considerada satisfatória pelos movimentos. O PLC 122, mencionado no ponto 1, em dezembro de 2013, foi apensado ao projeto de reforma do código penal, enterrando as esperanças de que a sua tramitação, que acontece desde 2006, tenha alguma resolução próxima. Já em relação aos pontos 2, 3 e 4, podemos considerar que os mesmos tratam de ações já “conquistadas”, mas que continuam aguardando a sua efetividade.

Em 25 de maio de 2014 (onze meses após o encontro com a presidenta no qual a carta anteriormente citada foi apresentada), a Carta de Niterói, documento final do V Congresso da ABGLT, expôs novamente muitas cobranças. Vejamos um pequeno trecho:

Apesar da existência da Coordenação-Geral LGBT dentro da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, percebe-se um congelamento das políticas públicas afirmativas para a população LGBT, que tanto avançaram na primeira década do 3º milênio. O prazo para a execução das ações do 1º Plano Nacional LGBT, elaborado a partir das deliberações aprovadas pela I Conferência Nacional LGBT acabou em 2012. As deliberações aprovadas pela II Conferência Nacional em dezembro de 2011 sequer foram transformadas no 2º Plano Nacional LGBT.

[...]

No Congresso Nacional, há uma bancada com 83 fundamentalistas conservadores homofóbicos muito bem organizados, enquanto por outro lado há a Frente Parlamentar LGBT com poucos/as parlamentares que assumem a defesa LGBT naquela “casa de leis”. Grandes indicadores disso foram as pressões exercidas sobre

o governo federal contra políticas para LGBT, a tomada em 2013 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDH) por parlamentares fundamentalistas e apensação do PLC 122 à proposta do novo Código Penal, diluindo a discussão sobre a discriminação e violência LGBTfóbica enquanto crime. Outro exemplo emblemático foi a votação em 2014 do Plano Nacional de Educação, sem a inclusão dos princípios do respeito ao gênero, orientação sexual, raça/etnia e regionalidade, mostrando que o Congresso Nacional na sua maioria é racista, machista, homofóbica e pouco preocupado com os direitos humanos.

O V CONABGLT e a ABGLT, em vista da situação-problema descrita acima, vêm se manifestar e exigir: medidas governamentais concretas de combate à impunidade que caracteriza as violações dos direitos humanos da população LGBT no Brasil [...]. (ABGLT, 2014)

Os discursos que avaliam as políticas levadas a cabo pelo governo nos últimos anos caminham em dois sentidos. Alguns consideram que, apesar das dificuldades de avanço de algumas pautas, há um esforço para que a agenda colocada pelo movimento avance, sendo compreensível e fato corriqueiro na política que nem tudo o que é planejado é efetivamente cumprido.

Eu acho que essa crítica, ela é válida. Ela tem que ser feita sempre, porque nós somos Movimento Social, nós somos controle social então, a gente não pode se contentar, nunca nós vamos nos contentar com nada. Porque se a gente conquista uma política hoje, mas a gente precisa de outra amanhã e vai precisar sempre de outra. Agora, só não gosto é quando as pessoas fazem as críticas cegas, que é aquela que não quer reconhecer o que já foi feito. [...] Eu acho que isso é ruim, porque parece que a gente nunca fez nada. Se o Plano Brasil Sem Homofobia, se a Conferência e se o Plano de Direitos Humanos, ele não funcionou é porque é a lógica das políticas. [...] Agora não para dizer que o Programa Brasil Sem Homofobia não foi nada, que o Plano de Direitos Humanos não foi nada e que a Conferência não foi nada. Toda conferência tem 400, 500 propostas. Isso não quer dizer que as 300 ou 500 vão acontecer, nós temos que escolher algumas. E algumas das que nós elencamos na Conferência, elas estão acontecendo. Minimamente, elas estão acontecendo. Então, eu acho que a gente avança. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

De outro lado, posicionam-se aqueles que acusam as pessoas e redes que mantêm uma relação mais estreita com esferas de governo de “cooptados”, “vendidos”, “pelegos”, pois aceitariam passivamente as negociações nos termos em que o governo oferece e não cobrariam com a devida ênfase as falhas e faltas da gestão governamental. Alguns desses conflitos ecoam disputas persistentes entre atores do movimento e suas afiliações particulares a diferentes partidos. Essa é uma crítica que incide particularmente sobre os atores e organizações do movimento social que ocupam cadeiras em alguns Conselhos e sofrem a acusação de estarem “aparelhados” por questões político-partidárias que os levariam a silenciar sobre ações ou resoluções contrárias aos interesses do governo. Os conselhos são reconhecidos por todos como espaço de grande importância e, especialmente, a criação do Conselho Nacional LGBT é compreendida como uma importante conquista, sobretudo simbólica. O que se questiona é a real capacidade do conselho de influenciar a efetivação de propostas colocadas pelo movimento social ou se, na prática, os conselhos funcionariam apenas como um espaço de legitimação de propostas do governo.

O fato é que, o Estado, nesses Conselhos, conseguiu passar as coisas todas, aí acabam sendo um espaço de legitimação e não um espaço de construção necessariamente [...]. Ela tem uma pretensa imagem de participação e não ocorre, não necessariamente, melhor dizendo. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil)

No geral os conselheiros governamentais pouco falavam, porque... Falar por quê? A sociedade civil não fazia as cobranças que incomodavam, não fazia as críticas que eram necessárias às vezes, então é cômodo. Ficava aquela coisa lá, discussão, acho que tinha muita conversa e pouca ação efetiva, mas acho que o Conselho conseguiu dar resposta à segunda conferência. Eu saí de lá e estava na discussão sobre a elaboração do Plano de Cidadania LGBT. (Ex-representante do movimento social no Conselho Nacional LGBT)

Eu acho que os movimentos sociais baixaram muito a guarda. Eu acho que perdeu o traço mais importante que é a questão da crítica, da autonomia. (Militante de organização sediada na região sul do Brasil)

Aqueles que recebem as críticas avaliam que estas ocorrem em parte por um problema de comunicação ou de falta de informação, pois aqueles que estão mais afastados não estariam a par de todos os elementos necessários para compreender o processo:

Acho que também por ter mais elementos para compreender, informações mais completas, a gente tem informação que não chega até lá na ponta, porque o governo não consegue comunicar o que está fazendo. Esse é um grande nó que a gente tem. (ex-representante do movimento social no Conselho Nacional LGBT)

Outro dos nossos entrevistados oferece como exemplo desse desencontro de informações o episódio no qual o PLC 122/06 foi apensado à tramitação da reforma do código penal:

O que chega até a base é a turma do anti: “Isso não existe, não está fazendo nada, isso é culpa do PT, é culpa da Dilma, é culpa desses pelegos, etc e tal”. E chega de forma distorcida. Você vê a correria que é, por exemplo, você chega na votação do PLC 122, o PSDB todinho votou contra, pela derrubada, pra mandar pra o limbo. E eles vão lá, na maior cara de pau e falam “é culpa dos petistas, é culpa do PT, é culpa do pelego”. E o PT foi lá e declarou que era favorável, o projeto é do PT, a relatora é do PT, todo mundo que votou era favorável ao PT, mas eles vêm pra trás e dão uma segunda informação e ela vigora “Culpa da Dilma”, “Esse povo da Dilma”... (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

Talvez um consenso localizado entre os atores que circulam no campo se dê a respeito da efetividade da execução das ações propostas dependerem de haver pessoas na gestão com “vontade política” ou proximidade com o Movimento. Assim, se uma pessoa que tem proximidade ou simpatia por “questões LGBT” está no comando de uma Secretaria de governo ou Ministério, “as coisas andam”. Caso contrário, tudo fica parado ou retrocede. Outro consenso parece se formar em torno das dinâmicas atuais do governo federal, que estaria atrelado com setores religiosos e conservadores que compõem a sua base de aliados. A relação estabelecida com tais setores teria impacto, por exemplo, na questão orçamentária. A reclamação sobre o orçamento limitado e reduzido da Secretaria de Direitos Humanos para ações voltadas para LGBT é um ponto no qual também localizamos convergência.

Contudo, para alguns de nossos interlocutores de pesquisa, esse tipo de comprometimento representaria tanto um forte impedimento para o desenrolar de ações e propostas caras ao movimento, quanto funcionaria como uma espécie de desculpa para a falta de êxito em fazer com que algumas pautas avancem. Nas palavras de uma entrevistada: “A bancada evangélica, ela é um sujeito oculto. Ela aparece assim, ela não é nem sujeito oculto, ela é um ente. Então, assim, tudo que não se quer fazer, atribui-se à bancada”. Muitas das pessoas com quem conversamos ao longo da pesquisa mencionaram como momento-chave as negociações realizadas ainda durante o segundo turno da campanha que elegeu a Presidenta Dilma Rousseff:

Não se esqueça que na eleição da Dilma houve um segundo turno e no segundo turno houve uma chantagem. E a chantagem dizia o seguinte “A Dilma vai ter que vir aqui e dizer pra nós que não vai tocar em casamento gay e nem em aborto, porque se ela falar isso aqui, pauta LGBT e pauta das mulheres, nós vamos cair num rebu que ela não vai ganhar a eleição”. Você se recorda disso? Então a pauta negativa surgiu para esses dois grupos sociais: LGBT e mulheres. Não é por acaso que a pauta está colocada lá no armário que ninguém consegue mexer nela, porque é uma pauta temerária. É uma pauta que se você mexer nela, ela influi diretamente no voto, porque tem um setor aí que tensionou. (Militante de organização sediada na região sul do Brasil)

Se há consenso, portanto, com relação à avaliação da difícil conjuntura para o avanço das questões LGBT, esse não impede a expressão de desconforto em relação ao que é visto como pouco empenho governamental frente às principais pautas do movimento. A construção de uma política efetiva de combate à violência, por exemplo, passaria necessariamente, de acordo com alguns de nossos entrevistados, pela capilarização, continuidade, monitoramento e divulgação das mesmas. Em que pese a existência de dificuldades próprias à efetivação de quaisquer políticas nos níveis mais locais, como os estados ou municípios, a definição de uma diretriz nacional mais forte é percebida como elemento importante para o fortalecimento das ações dos movimentos em seus locais de base. Os trechos selecionados a seguir fornecem exemplos de alguns dos limites percebidos nesse processo:

No final, na reunião com a gente [em junho de 2013], a Dilma disse o seguinte “A história de vocês têm que ser parecida com a história das mulheres, não foi fácil, não está sendo fácil e não será tão fácil. Então, vocês precisam, primeiro, ir à Delegacia, começar a fazer um nicho da violência, precisa de uma pesquisa mostrando que vocês sofrem violência como as mulheres sofriam no passado, a partir da violência nós vamos produzir políticas públicas”. Ela quase que dizia: “não é fácil para a questão das mulheres, imagina como vai ser pra vocês ter política pública aqui dentro do governo”. Então ela mesma apontou que precisava ter um PNAD, o IPEA precisava interferir diretamente pra saber sobre violência com essa comunidade, e que as delegacias tinham que colocar a orientação sexual e identidade de gênero para identificar a violência. Porque era a partir da identificação de violência que a política pública seria gerada, sob o olhar dela. E, de lá pra cá, o que se produziu foi o Ministério da Justiça fazendo termos de parceria com os governadores de estado pra tocar a política de segurança LGBT... (Militante de organização sediada na região centro-oeste do Brasil, integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT e ex-representante da sociedade civil no Conselho Nacional LGBT)

Tinha uma sinalização de que a Dilma queria trazer a dimensão da violência como centro das políticas públicas, então a gente pegou as ações de violência que existiam no segundo plano e tentou montar tipo um plano emergencial. [Pergunta: Foi assinado?]. Assinaram, os governadores assinaram. Agora, não houve monitoramento nem do governo, nem da sociedade civil, nem do Ministério Público. (Militante de organização sediada no nordeste do Brasil e integrante de redes de articulação nacional do movimento LGBT)

A gente está lá o tempo todo: “Secretária, um serviço que não é divulgado, ele não existe”, “As pessoas não têm bola de cristal, Secretária”. Porque assim quando ele foi criado, foram feitas algumas peças, foi feito um spot, foram feitos uns banners, foram feitos folders e divulgou o serviço. [...] E agora, está esvaziado. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

A participação no âmbito dos conselhos – seja o Conselho Nacional, ou em conselhos locais – também não é percebida sem restrições por alguns atores. Como mencionado anteriormente, embora a criação ou ampliação de espaços seja valorizada por grande parte de nossos entrevistados, alguns expressaram preocupação com os próprios contornos assumidos por essa participação. Há aqui um feixe de questões que se entrelaçam, envolvendo a percepção do papel relativo dos conselhos, sobretudo os locais, sejam eles conselhos de saúde ou conselhos LGBT, na colaboração para a implementação de ações políticas concretas, mas também a avaliação da importância relativa do Conselho Nacional LGBT para as instâncias governamentais. A inserção de pessoas oriundas dos movimentos sociais nos órgãos governamentais, que poderia ser vista como modo de fortalecimento dessas relações, esbarra no que alguns entrevistados caracterizaram como certa indefinição de papéis. Para além das acusações intra-movimento social ou entre atores governamentais oriundos de movimentos sociais e outros, para os quais as categorias de “pelegos” ou “cooptados” costumam ser acionadas, como já mencionamos, o que parece estar em jogo aqui é a inquietação frente aos limites dos espaços de participação e de gestão para construção de políticas efetivas que contemplem pessoas LGBT. Vejamos alguns depoimentos que caminham nesse sentido:

Eu pelo menos penso isso, avalio, eu acho que é um erro [...] de grande parte das pessoas que assumiram cargos, tanto no governo Lula quanto lá no [estado da federação] mais fortemente, e aí a pessoa fica nessa coisa, patinando. Não sabe se é movimento social, não sabe se é poder público. Quando é conveniente, é uma coisa, quando não é conveniente, é outra. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

Na 2ª gestão [do Conselho Nacional LGBT] você teve um esvaziamento das participações governamentais. A maioria ou passou a indicar consultores que não têm nenhum tipo de vínculo com o Estado. Tiraram as pessoas, por exemplo, o do MTE mesmo [...] hoje em dia é um consultor que vai, é um estagiário... Houve um esvaziamento político do Conselho e governamental. (Ex-representante da sociedade civil no Conselho Nacional LGBT)

[sobre a participação em um Conselho Municipal de Saúde]: Olha, eu só vou acreditar nisso se de fato a gente instalar uma nova lógica ou retornar uma lógica, se é que pode falar de retorno, né. Do jeito que está, [...] sabe a impressão que eu tenho? É que os Conselhos Municipais de Saúde, eles estão desaparecidos na cidade assim. Eles tem visibilidade apenas para quem está diretamente ligado à questão Saúde. O destinatário dela não vê esse efeito. [...] Então, nesse sentido, existe uma

perda gradativa de consciência de participação. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil e ex-representante da sociedade civil em conselho de nível local)

Indissociável das vicissitudes da participação nos espaços para formulação e implementação de políticas está a questão do escopo efetivamente alcançado por políticas direcionadas a sujeitos LGBT. Estas são vistas como fragmentárias, pontuais e periféricas, mais “ação afirmativa do que [...] uma política pública”, nos termos de uma das pessoas que entrevistamos. A abertura de certos espaços políticos ou de gestão não desfaria, pelo contrário, o caráter periférico que teriam no conjunto das políticas de Estado.

Há aqui a manifestação de uma tensão que, uma vez mais, não é apenas do movimento LGBT, mas que diz respeito ao alcance que segmentos políticos específicos conseguem ter no reconhecimento de suas demandas como relevantes para o Estado como um todo. No caso de políticas públicas de grande alcance, como as de combate à desigualdade econômica, o movimento enquanto tal não se faz presente. Como disse outro de nossos entrevistados, é um grande desafio sair das “políticas do específico” para o que ele designa como a “macropolítica”. Nesse sentido, se as Conferências ou a criação do Conselho Nacional LGBT fortaleceram, de modo geral, a visibilidade do movimento e suas pautas, elas não foram suficientes para fazer com que demandas e atores pudessem ser considerados significativos em fóruns mais abrangentes. Mesmo nos casos em que se reconhece a possibilidade de articulação ou entrada em outros espaços governamentais, estes são vistos como próximos por tratarem também de questões relativamente menos prestigiosas, como a Secretaria de Juventude ou a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Vejamos:

[...] desde 2003 quando nós tivemos essa novidade de ter um governo petista. Primeiro, muita gente que assumiu o cargo que já veio de movimento social, no início a gente pensava: “Ih, isso é coisa boa, maravilha, alguém do movimento social vai bombar lá”. Mas aí uma coisa é você fazer alguma militância no movimento social, nem todo mundo que é militante do movimento social entende de gestão pública, entende da máquina da burocracia. E também aconteceu no governo a nível federal, às vezes cria determinados órgãos, determinadas políticas para dar uma satisfação, [...] calar a boca, mas elas não têm uma efetividade [...] não tem uma continuidade [...]. (Militante de organização da região sudeste do Brasil)

Nós não estamos dentro do Conselho Nacional da Cidade que é o que mexe com o Minha Casa Minha Vida, nós não estamos dentro do Conselho de Desenvolvimento que é o que a Dilma reúne mensalmente e que trata do Brasil Sem Miséria e o PAC. (Militante de organização sediada no nordeste do Brasil e integrante de rede de articulação nacional do movimento LGBT)

As pessoas com quem conversamos ao longo da pesquisa não desconhecem que parte dessas dificuldades está relacionada ao próprio desenho atual do movimento, que se articularia pouco com outros movimentos ou discussões – sejam oriundas do feminismo, sejam em torno da violência exercida sobre a juventude negra e periférica, entre outros pontos. A absorção de parte de seus quadros nos órgãos e instâncias de governo, embora positiva por um lado, apresentaria um custo alto para a configuração do movimento como um todo. Como nos disse um militante: “com aquele representante, com expertise do movimento social, não podemos mais contar, porque agora ocupa papel de gestor”:

Quem assumiu as políticas públicas foi o próprio movimento, são figuras do movimento que se deslocam institucionalmente, isso de certa forma enfraqueceu o movimento. Porque são figuras que têm uma bagagem, um papel de liderança muito grande. Era necessário eles assumirem, obviamente, pelo conhecimento, pela dinâmica, eram as pessoas certas pra estarem ali, mas a gente não conseguiu ter substitutos à altura pra dar continuidade. Então isso é um enfraquecimento natural, vamos ver agora com essas mudanças de governo o que vai acontecer, essa é uma outra incógnita. Essas figuras voltam para o movimento? Ou pela bagagem que elas adquiriram, hoje elas assumem outros papéis? E aí que papéis elas vão assumir? Porque as articulações também já são outras. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil)

As dificuldades para atrair e formar novos ativistas não estaria desligada de dificuldades organizacionais, políticas e materiais. Entre essas, vale destacar os entraves relacionados à manutenção das pessoas nos grupos em razão da falta de verba para pagamento de pessoal nos últimos anos, em decorrência da diminuição de financiamentos para projetos tanto por parte do governo brasileiro, quanto por parte de agências internacionais.

É uma coisa que pesa na autonomia do movimento social. Todos nós trabalhamos. Nós não vivemos da militância, diferentemente de muita gente. Porque infelizmente é isso, numa entidade LGBT, tem gente que vive de militância. [...] Porque a pessoa não tem emprego e renda e, como a gente diz lá, militância não enche barriga. [...] Isso é uma fragilidade para a entidade. É para o indivíduo em si, mas é mais ainda para a entidade, porque a entidade pode ser facilmente utilizada como moeda de troca. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

Eu fico pensando, a migração de representantes do Movimento para a gestão, eu acho que isso tem uma questão importante [...]. A falta de investimento em editais para fortalecimento das ONGs, eu acho que isso também acabou fazendo uma dependência extrema desses sujeitos. A falta de formação de novas lideranças. (Militante de organização sediada na região sudeste do Brasil)

Para além desses desafios internos ao movimento, porém, há críticas ao que é percebido como um estreitamento dos espaços de diálogo durante os últimos quatro anos de governo da Presidenta Dilma em comparação com os dois mandatos anteriores do Presidente Lula. Longe de serem apartadas, essas são questões interligadas para algumas das pessoas com quem dialogamos, na medida em que teria havido pouco espaço para a diversidade de posições dos movimentos ser visibilizada ou contemplada nas relações com as instâncias de governo.

[P]orque nós precisamos atualizar a dinâmica do financiamento das organizações sociais, que é uma discussão que a gente está fazendo no marco das novas organizações. [...] Então qual é o papel que as organizações têm nesse novo modelo democrático? Isso que é a grande questão e o que a gente tem discutido, é que a gente precisa financiar e investir em participação em cultura social. Isso que tem que dar sustentabilidade às organizações. Porque isso não pode ser um privilégio, isso tem que ser uma política, tem que ser investido em participação e em controle. Manter essas organizações funcionando é manter instrumentos de participação e controle social funcionando. (Militante de organização sediada na região nordeste do Brasil)

Por fim, quando questionados quanto a outras formas ou formatos de participação, alguns de nossos entrevistados destacaram a importância de não se prenderem nem

estritamente às pautas LGBT, buscando em especial a aproximação com coletivos jovens feministas e que discutem experiências de discriminação (como a racial), nem ao modelo Conferências-Conselhos. A ampliação de circuitos, arejamento de espaços de atuação e o fortalecimento da atuação mais cotidiana apareceram como questões para militantes. Nas palavras de uma dessas pessoas: “a gente se desobrigou muito dessa coisa que é cansativa, você fazer o debate, tentar convencer a sociedade que aquela sua luta, aquela sua bandeira, é uma bandeira justa que contribui para o avanço da democracia, não é fácil”. Por outro lado, alguns entrevistados destacaram a necessidade de tornar mais presentes nas diferentes searas de interlocução com o governo os enfrentamentos e os posicionamentos críticos e divergentes, de modo a que negociações e diálogos na formulação de políticas tornem-se mais producentes.

5. Em resumo

A trajetória do movimento LGBT tem importantes marcos desde os anos 1970, quando surgiu sob a rubrica de Movimento Homossexual Brasileiro. Para os fins dessa pesquisa, consideramos como especialmente relevantes: o período dos anos 1990, com a produção do chamado “modelo brasileiro” para as políticas de combate ao HIV/Aids que impactou de forma significativa a configuração do movimento, fazendo nascer novas formas de organização, pautas e estratégias; a articulação com partidos políticos e outros atores sociais visando construir a legitimidade das demandas do movimento no plano legislativo; e, dos anos 2000 em diante, as grandes Paradas do Orgulho LGBT.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, temos também o estreitamento das relações do movimento com esferas governamentais, notadamente a partir da construção do Programa Brasil Sem Homofobia, lançado em 2004. Esse é o momento em que se consagra o deslocamento progressivo das questões LGBT do campo da saúde para o dos direitos humanos, ficando marcado no Programa Brasil Sem Homofobia o objetivo de promoção da “cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais”, através de estreita colaboração da “Sociedade Civil Organizada”. A demanda por políticas públicas efetivas, ao lado das demandas dirigidas ao legislativo e ao judiciário, intensificou-se desde então. A realização da I Conferência Nacional LGBT, em 2008 foi outro marco significativo para o movimento, tanto em termos de sua articulação interna, quanto de sua relação com esferas governamentais e de visibilidade. A criação, em 2009, da Coordenação LGBT como parte da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a transformação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação – onde entidades do movimento já tinham participação – em Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT, no ano seguinte, completaram, junto com o Plano Nacional para Promoção dos Direitos LGBT, o chamado “tripé da cidadania” LGBT.

Entre as principais demandas atuais do movimento estão, para o legislativo, a criminalização da homofobia, a regulamentação da união estável/casamento civil e a lei de identidade de gênero/alteração de registro civil. Há demandas também centradas na segurança pública, como a produção de dados sobre a violência dirigida a LGBT e a implementação de ações de prevenção e assistência para vítimas de violência; na saúde,

a ampliação do acesso ao processo transexualizador no SUS e a retomada de políticas de prevenção ao HIV/Aids; na educação, a garantia de acesso e permanência na escola, cursos de formação sobre diversidade sexual e outros, além de agendas mais específicas para grupos ou segmentos LGBT.

Algumas das tensões expressas nas conversas e entrevistas formais que realizamos dizem respeito à dificuldade de fazer avançar as pautas do movimento nesses variados planos e o papel a ser desempenhado pelas instâncias governamentais. Se há consenso quanto à avaliação da conjuntura política atual como bastante adversa a essas pautas, notadamente no legislativo, isso não desfaz as críticas à atuação governamental na produção de ações concretas, como no caso, entre outros, do combate à violência.

A reconfiguração das relações com as próprias instâncias governamentais é um ponto crítico também. Se há ampliação da visibilidade e da presença de quadros do movimento em instâncias de representação da sociedade civil, há também o questionamento ao esvaziamento de seu peso na formulação das próprias políticas, além do ônus proveniente da redução ou alteração das formas pelas quais ativistas podem ter acesso a recursos. A maior inserção de atores vindos do movimento nos quadros da gestão tem colocado desafios ao movimento, tanto em termos da recomposição de seus próprios quadros, cuja renovação é vista como difícil, quanto da mudança de posição dos mesmos ou até de certa ambiguidade em seus posicionamentos. Há discussões ainda em relação aos limites em que as ações e políticas para LGBT seriam colocadas, não atingindo espaços mais abrangentes ou centrais, como os que envolvem programas de redução da desigualdade.

Referências bibliográficas

ABGLT. Carta de Niterói – Aprovada no V CONABGLT. 24/05/2014. In: ABGLT. Disponível em: <<http://www.abglt.org.br/port/Vcongresso.php>>. Acesso em: 15/09/2014.

ABRAMS, Philip. Notes on the Difficulty of Studying the State (1977). *Journal of Historical Sociology*, vol.1. N.1 pp: 58-89, 1988.

AGUIÃO, Silvia. *Fazer-se no “Estado”*: uma etnografia sobre o processo de constituição dos “LGBT” como sujeitos de direitos no Brasil contemporâneo. 2014. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP.

BRITES, Jurema e FONSECA, Claudia (Orgs.). *Etnografias da Participação*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

CÂMARA, Cristina. *Cidadania e orientação sexual: a trajetória do Grupo Triângulo Rosa*. Rio de Janeiro: Academia Avançada, 2002.

CARRARA, Sergio; VIANNA, Adriana. Os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil a partir da 'constituição cidadã'. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (Orgs.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008.

CARVALHO, Mario; CARRARA, Sergio (2013) "Em direção a um futuro trans? Contribuição para a história do movimento de travestis e transexuais no Brasil". *Sexualidad, Salud y Sociedad – Revista Latinoamericana*. No 14. agosto de 2013.

CASTRO, Mary Garcia; SILVA, Lorena Bernadete da. *Respostas aos desafios da AIDS no Brasil: limites e possibilidades*. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, 2005.

CLAM. Sexualidade, direitos e política na América Latina. s/d. In: CLAM. Disponível em: <<http://www.clam.org.br/trajetorias-intelectuais/>>. Acesso em: 15/10/2014.

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. *Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DANILIAUSKAS, Marcelo. *Relações de gênero, diversidade sexual e políticas públicas de educação: uma análise do Programa Brasil Sem Homofobia*. 2011. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo – SP.

ELIAS, Norbert. Processos de formação do Estado e construção de nações. In: _____. *Escritos e Ensaios: Estado, Processo, Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. pp: 153-165.

FACCHINI, Regina. Movimento Homossexual no Brasil: recompondo um histórico. *Cadernos AEL*, v. 10, n. 18/19, 2003.

FACHINNI, Regina. *Sopa de letrinhas? Movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond – Seção Garamond Universitária, 2005.

FACCHINI, Regina e FRANÇA, Isadora Lins. De cores e matizes De cores e matizes: sujeitos, conexões e desafios no Movimento LGBT brasileiro. *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, v.03, 2009.

FERNANDES, Felipe Bruno Martins. *A agenda anti-homofobia na educação brasileira (2003-2010)*. 2011. Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis – SC.

GALVÃO, Jane. *AIDS no Brasil: a agenda de construção de uma epidemia*. Rio de Janeiro: ABIA; São Paulo: Ed.34, 2000.

LARVIE, Patrick. Violência contra homossexuais e organizações comunitárias. *Violência e Minorias Sexuais* – Comunicações do ISER, Rio de Janeiro, número 56, ano 20, 2001.

LEITE, Vanessa Jorge. *“Impróprio para menores?” Adolescentes e diversidade sexual e de gênero nas políticas públicas brasileiras contemporâneas*. 2014. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LIONÇO, Tatiana. Movimentos sociais e participação social no SUS: considerações sobre a população GLBTT (Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais). *Série Anis 50*, Brasília, Letras Livres, 1-9, agosto, 2007.

MACRAE, Edward. Os respeitáveis militantes e as bichas loucas. In: EULÁLIO, Alexandre et al (Orgs.). *Caminhos Cruzados*. Linguagem, Antropologia e Ciências Naturais. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACRAE, Edward. *A construção da igualdade: identidade sexual e política no Brasil da abertura*. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

MATTOS, Ruben A.; TERTO Jr., Veriano; PARKER, Richard. *As Estratégias do Banco Mundial*. Coleção ABIA. Políticas Públicas e AIDS Nº 1. Rio de Janeiro: ABIA, 2001.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Vol.27, n.2, 2012a.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos PAGU*, n.39, 2012b.

MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: continuidade ou mudança no tratamento dos direitos humanos no Brasil. *Revista CEJ*, v. 1 n. 1 jan./abr, 1997.

MITCHELL, Timothy. Society, Economy and the State Effect. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (Orgs.). *The Anthropology of the State: a reader*. MA, USA: Blackwell Publishing, 2006. pp: 169-186.

PARKER, Richard. *A construção da solidariedade, AIDS, sexualidade e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumara, ABIA, UERJ, 1994.

PARKER, Richard (Org.). *Políticas, instituições e Aids: enfrentando a epidemia no Brasil*. Rio de Janeiro: ABIA, Jorge Zahar Editor, 1997.

PINHEIRO, Paulo Sergio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Revista Estudos Avançados*, v.11, n.30, agosto, 1997.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

RAMOS, Silvia. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciênc. saúde coletiva*, out./dez., vol.9, n°4, 2004.

SILVA, Cláudio Roberto da. *Reinventando o sonho: história oral de vida política e homossexualidade no Brasil contemporâneo*. 1998. Dissertação de Mestrado – Faculdade de FFLCH, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo.

SIMÕES, Júlio A.; FACHINNI, Regina. *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2009.

SOUZA LIMA, Antonio C.; CASTRO, João P. M. Políticas Públicas. In: SANSONE, Livio e PINHO, Osmundo (Eds.). *Raça: Novas Perspectivas Antropológicas*. Brasília; Salvador: ABA; EDUFBA, 2008.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). *Os Sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Polis, 2005.

VIANNA, Adriana; LACERDA, Paula. *Direitos e Políticas Sexuais no Brasil: o panorama atual*. Rio de Janeiro: CLAM/IMS, 2004.

VIANNA, Adriana R. B.; CARRARA, Sergio Luis. Os direitos sexuais e reprodutivos no Brasil a partir da 'Constituição Cidadã'. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo. (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo&Rothschild, Anpocs, 2008.

VILLELA, Wilza Vieira. Das interfaces entre os níveis governamentais e a sociedade civil. In: PARKER, R.; GALVÃO, J.; BESSA, M. S. (Orgs.). *Saúde, desenvolvimento e Política: respostas frente à AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro: ABIA; São Paulo: Ed.34, 1999.

VITAL, Christina; LEITE LOPES, Paulo Victor. *Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; Instituto de Estudos da Religião – ISER, 2013.

Outros documentos de interesse:

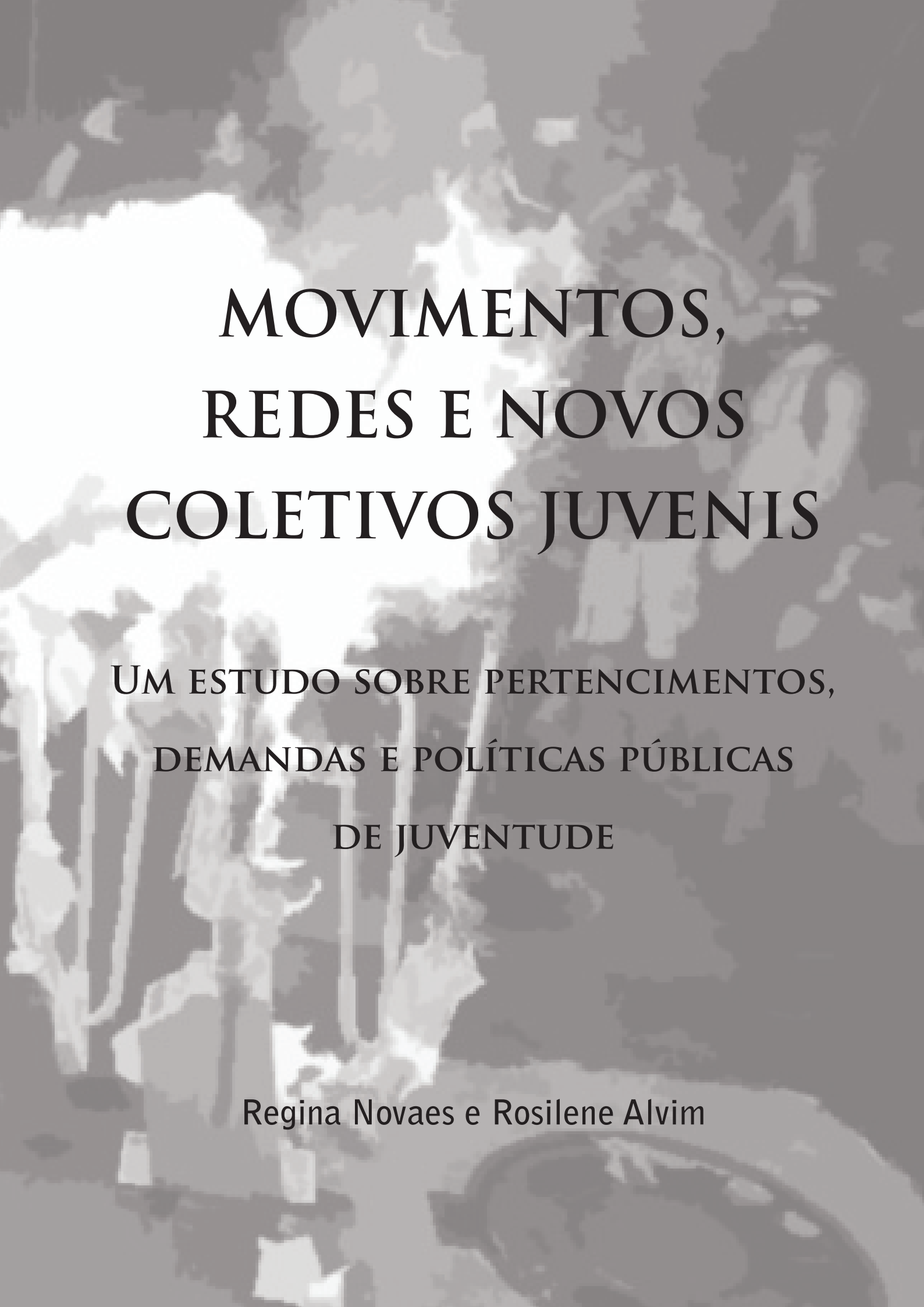
CONSELHO NACIONAL DE COMBATE A DISCRIMINAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS/ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual*. Comissão Provisória de Trabalho do Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Secretaria Especial de Direitos humanos. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. Programa Nacional de DST e AIDS. Projeto Somos Desenvolvimento Organizacional, Advocacy e Intervenção para ONGs que trabalham com GAYS e outros HSH. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_somos.pdf>. Acesso em: 22/01/2013.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Brasil Sem Homofobia. *Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT*. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/homofobia/planolgbt.pdf>>. Acesso em: 08/06/2009.

SECRETARIA DE DIREITO HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Guia Orientador para a Criação de Conselhos Estaduais/Municipais de Direitos da População de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais -LGBT*. Brasília: SDH-PR, 2013. Disponível em: <http://www.fongeslgbt.com.br/biblioteca/Guia_Orientador%20LGBT_SDH.pdf>. Acesso em: 06/02/2014.





MOVIMENTOS, REDES E NOVOS COLETIVOS JUVENIS

UM ESTUDO SOBRE PERTENCIMENTOS,
DEMANDAS E POLÍTICAS PÚBLICAS
DE JUVENTUDE

Regina Novaes e Rosilene Alvim

1. Introdução

Neste artigo, apresentamos os principais resultados de uma pesquisa sobre movimentos juvenis pensados em suas relações (de contestação, aproximação, negociação, pressão e colaboração) com organismos governamentais encarregados de formular, desenhar, validar, implementar e avaliar políticas públicas.

A pesquisa foi realizada por meio de: revisão bibliográfica; consulta a documentos de redes e organizações juvenis, da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve); entrevistas com jovens participantes; consulta a blogs, sites e facebook de redes, grupos e movimentos juvenis; acompanhamento do Observatório Participativo da Juventude (Participatório, s/d); observações diretas em reuniões do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve); e, finalmente, pesquisa nos jornais O Globo e Folha de São Paulo sobre as mobilizações de junho de 2013.

Iniciamos com um breve histórico do processo de conformação da “juventude” como um particular “sujeito de direitos” (universais e específicos) e do delineamento de um campo de políticas públicas de juventude constituído por diferentes atores, convergências e disputas (Parte 1). Em seguida, (Parte 2), analisamos as demandas juvenis priorizadas pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), bem como as principais resoluções da I e da II Conferência de Políticas de Juventude, realizadas em 2008 e 2011.

Já na Parte 3, apresentamos os principais atores deste campo analisando suas demandas. Além disto, nessa mesma parte, analisamos três cenários de mobilização, a saber: o Levante Popular da Juventude, o Movimento Passe Livre – Brasil e as ações das chamadas “juventudes de periferia”. Por fim, para concluir, destacamos alguns fatores que podem contribuir para a compreensão das características das formas de organização e demandas juvenis nos dias atuais.

1. Juventude: considerações sobre a construção de um “sujeito de direitos”

Os jovens brasileiros fizeram-se presentes durante toda nossa história política. Caccia-Bava (2004) lembra que, no Brasil, nos anos 1920, o movimento tenentista, o movimento da Semana de Arte Moderna e o movimento político-partidário que deu origem ao PCB expressavam a consciência política dos jovens da época. Nas palavras do autor, “grupos de jovens se formaram em torno desses movimentos e foram protagonistas de novas ideias, novas concepções de nação e de Estado” (Caccia-Bava, 2004, p.64).

Entre os anos 1930 e 1950, jovens organizados também apoiaram movimentos classistas e participaram de projetos unificadores da nacionalidade. Os principais movimentos de juventude do período foram: juventude integralista, o início do movimento estudantil com a fundação da UNE e o movimento religioso em torno da Ação Católica.

No mundo católico, a disseminação da Ação Católica internacional produziu os “setoriais de juventude”: a JUC (Juventude Universitária Católica); JEC (Juventude Estudantil Católica); JAC (Juventude Agrária Católica); JOC (Juventude Operária Católica)¹. Os jovens

¹ Em termos de participação social, para jovens da JOC e da JAC, a posição no processo produtivo (ser operário ou ser agricultor cristão) era mais enfatizada do que o recorte etário.

da JEC e da JUC – bem como alguns segmentos de estudantes evangélicos – envolveram-se no movimento estudantil e, posteriormente, em alguns partidos políticos, como a Ação Popular (AP).

Na década seguinte, processos de urbanização e industrialização trouxeram novos desafios para o movimento estudantil e para as juventudes partidárias. No novo cenário, nos anos de 1960, além de se conceberem como “intelligentsia”, vanguarda cultural e política os jovens mobilizados foram desafiados a tomar posições no debate sobre diferentes caminhos de modernização e de desenvolvimento². Assim, naquele momento de ascensão das liberdades democráticas, uma parcela de jovens brasileiros ligou-se a diferentes Partidos e grupos políticos.

Após o golpe de 1964, como se sabe, um número significativo de jovens envolvidos com organizações e lutas de resistência à ditadura militar sofreu torturas, exílios, bem como mortes prematuras.

Contudo, mesmo sob o regime militar, nos anos de 1970 e 1980, por diferentes caminhos, surgiram os chamados “novos movimentos sociais” que reivindicavam acesso à moradia, a serviços, colocavam-se “contra a carestia” e buscavam efetivação de direitos de “cidadania”. Esse também foi um tempo marcante para a ampliação do questionamento de discriminações de gênero, de orientações sexuais, bem como de raça e etnia.

Naquele momento, a ideia de “comunidade”, bastante disseminada pelas pastorais católicas, impulsionou mobilizações tanto nos bairros populares, quanto nas lutas pelo acesso a terra ou por política agrícola para pequenos produtores familiares. Certamente, tais movimentos contaram com a presença de jovens. Contudo, com exceção da “luta pela educação”, não havia demandas específicas para a juventude. Isso só viria a acontecer um pouco mais tarde, quando mudanças – econômicas, tecnológicas e culturais – passaram a afetar particularmente os jovens.

De fato, os “problemas da juventude” passaram a fazer parte da questão social na segunda metade da década de 1980, no ápice da nova divisão internacional do trabalho. Com efeito, o aprofundamento dos processos de globalização dos mercados, a desterritorialização dos processos produtivos, a flexibilização das relações de trabalho atingiram, particularmente, a vida presente e as perspectivas de futuro dos jovens. A partir daí, a juventude começou a fazer parte das preocupações e entrou na agenda pública dos governos, da cooperação internacional e das agências bilaterais³.

Como se sabe, no Brasil, assim como em vários países da América Latina, esse momento de “crise” internacional coincidiu com o final dos regimes autoritários, fazendo com que as iniciativas democratizantes fossem interrompidas para darem lugar a “ajustes” e “enxugamento do Estado”. Priorizando o equilíbrio fiscal e o corte de gastos, seguiram-se as orientações advindas do Consenso de Washington que sugerem a adoção de políticas compensatórias para “combater a pobreza” e para conter o desemprego.

No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Ministério do Trabalho, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criou o Programa

² Concepções diferentes de desenvolvimento eram defendidas pela “Aliança para o Progresso”, pela CEPAL (Comissão Econômica Para América Latina e Caribe) e por grupos de esquerda (com destaque para o Partido Comunista, trotskistas ou ligados à experiência da Revolução Cubana).

³ Vale notar que mesmo no movimento dos “caras pintadas” – quando os jovens participaram das manifestações pelo impeachment do ex-presidente Fernando Collor – questões específicas também não ganharam destaque.

Auxílio Desemprego. Criou ainda o PLANFOR⁴ (Plano Nacional de Qualificação Profissional) que, embora destinado a todos os desempregados e aos trabalhadores inseridos no processo de reestruturação produtiva, teve como público-alvo prioritário “os jovens de baixa escolaridade, especialmente em conflito com a lei e os excluídos em geral” (Gonzalez, 2009).

Ao mesmo tempo, mais distante do mundo do trabalho, uma parcela da população juvenil, considerada em “situação de risco”, tornou-se “público-alvo” para programas e ações de contenção e de prevenção da violência. Nesse cenário, destacaram-se agências governamentais, organizações não governamentais⁵(ONGs e Fundações empresariais) e igrejas que desenvolveram “Projetos Sociais” voltados, especificamente, para jovens moradores de favelas e periferias urbanas consideradas pobres e violentas.

Naquela ocasião, disseminou-se a consigna “jovem não é problema, é solução” e evocou-se o “protagonismo juvenil”. Tratava-se de um “protagonismo pedagógico” que estimulava um papel proativo dos jovens, mas não visava ampliar sua participação social na construção da esfera pública. Entretanto, os efeitos sociais desses projetos foram múltiplos e nem sempre na direção prevista por seus formuladores e financiadores.

Em áreas pobres e violentas, os “jovens de Projeto” (Novaes, 2006) participaram da gestação de novos coletivos juvenis, sobretudo em torno de rádios comunitárias, teatro, grafite, artes gráficas, danças, estilos musicais, saraus de literatura, com destaque para o movimento Hip Hop. Com recursos materiais e simbólicos (próprios ou de governos, igrejas, agências internacionais ou organizações não governamentais), esses grupos iniciaram a produção da, assim chamada, “cultura de periferia”.

Assim, se até os anos de 1970 os atores juvenis estavam praticamente restritos aos jovens estudantes de classe média e às juventudes partidárias, a chegada dos anos 1990 deu visibilidade a várias formas de movimentação entre jovens de distintos setores sociais. Tornou-se muito mais diversificada a face social dos jovens que se mobilizavam (Abramo, 1997).

Para tanto, sem dúvida, contribuíram as novas tecnologias de comunicação e informação (TICs). As chamadas “redes sociais” impulsionaram grupos, redes e movimentos juvenis a se comunicar de maneiras horizontalizadas, dinâmicas e multicêntricas. E, sem dúvida, também foram importantes para levar suas reivindicações ao espaço público.

Entre tais reivindicações, uma ganhou destaque: a criação de espaços institucionais/governamentais de juventude (Ministério, Secretarias, Coordenadorias, Conselhos). Como resposta, surgiram as primeiras iniciativas municipais e estaduais de secretarias e centros de referência de juventude.

Sem levarmos em conta esse percurso e essa diversificação de atores, não podemos entender o perfil das “juventudes” que chegaram aos anos 2000 reivindicando “políticas públicas”. Não por acaso, em 2005, dialogando com os subsídios produzidos nacionalmente e levando em conta a experiência internacional, o governo federal brasileiro criou um espaço institucional e desenhou uma Política Nacional de Juventude.

⁴ Segundo Gonzales (2009), o PLANFOR, vigente entre 1995 e 2002, chegou a ter em seu último ano 40% dos educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos.

⁵ Na presidência de Fernando Henrique, o Conselho da Comunidade Solidária também promovia parcerias com a sociedade civil e governos para desenvolver ações de “Capacitação Solidária”.

Uma medida provisória, anunciada no dia 1º de fevereiro de 2005, contou com o apoio de parlamentares de diferentes partidos e, finalmente, foi sancionada pelo presidente da República em julho do mesmo ano. Referida aos jovens brasileiros de 15 a 29 anos, a Lei 11.129, de 30/06/2005, criou: a) A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) integrada à Secretaria-Geral da Presidência da República, “responsável por coordenar a Política Nacional de Juventude, além de articular e propor programas e ações voltadas para o desenvolvimento integral dos jovens”; b) O Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), cujo objetivo era o de formular diretrizes, discutir prioridades e avaliar programas e ações governamentais voltados para jovens. Tem caráter consultivo, é formado por representantes do poder público e da sociedade. À sociedade civil cabem 40 lugares (2/3 dos membros) destinados a grupos, redes e movimentos juvenis e organizações que trabalham com jovens, sendo vinte o número de representantes do poder público⁶; c) O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (o Projovem) – programa de caráter emergencial que oferece um auxílio de cem reais a jovens de 18 a 24 anos que desejam concluir o ensino fundamental, ter orientação profissional e participar de ações comunitárias⁷.

A partir de 2005, portanto, iniciam-se novas relações entre demandas juvenis e respostas do poder público. Vejamos agora como as demandas juvenis passaram a ser formuladas no interior do Conjuve e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Juventude.

2. Conselho e Conferências: espaços de formulação, de aprendizado e de participação.

No Brasil, os Conselhos são resultado de uma política específica regularizada na Constituição de 1988. Embora exista um parâmetro nacional de formato dos conselhos e seja estabelecido o princípio da paridade, cada legislação particular define o formato e a composição dos Conselhos.

No Conjuve, a diversidade de grupos juvenis na própria composição tornou-se a principal fonte de sua legitimidade. Com efeito, quando se trata de juventude, quanto menos “setorial” e mais abrangente for o espectro de seus participantes, maiores são as chances de se levarem adiante suas demandas de distribuição, de reconhecimento e de participação.

Neste sentido, o Conjuve tornou-se um espaço privilegiado para se observar a convivência entre clássicos espaços de participação juvenil (juventudes partidárias, movimento estudantil, pastorais católicas, evangélicos engajados), diferentes grupos identitários (raça/etnia, gênero, orientação sexual, jovens com deficiência), organizações temáticas (redes de meio ambiente, escotismo, cidadania, esporte, escotismo) e grupos culturais (como hip hop)⁸.

⁶ Entre os representantes do poder público, há 17 ministérios, um representante do Fórum de Gestores Estaduais de Juventude, um da Frente Parlamentar de Políticas Públicas de Juventude e um das entidades municipalistas.

⁷ Mais tarde, o Projovem passou a atender jovens de 18 a 29 anos. Buscando aprendizado interdisciplinar, os seis eixos temáticos do Programa estão baseados na condição e situação dos jovens em suas relações com a cultura, a cidade, o trabalho, a comunicação, a tecnologia e a cidadania. Hoje, o Projovem é coordenado pela Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação (MEC).

⁸ As juventudes partidárias não participaram do Primeiro Conjuve. Entretanto, a partir de critérios criados internamente pelo próprio Conjuve, para o terceiro mandato foram aceitas as inscrições das Juventudes Partidárias, hoje presentes em sua composição. Cabe salientar, ainda, que o Conjuve é intergeracional porque também destina cadeiras para entidades que trabalham com jovens.

No primeiro mandato (2005-2007), foram constituídas Câmaras Temáticas, com objetivos e temas específicos, a saber: Desenvolvimento Integral: Educação, Trabalho, Cultura e Tecnologias da Informação; Qualidade de Vida: Saúde, Meio Ambiente, Esporte e Lazer; Direitos Humanos: Vida Segura e Respeito à Diversidade. Naquele momento, o Conjuve mergulhou internamente em um processo de formulação, aprovando e publicando o documento “Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas”.

Segundo Conselheiros entrevistados em 2008 para Informe PNUD (2009) sobre a Juventude do Mercosul, o Conjuve “desenvolveu trabalho conceitual forte” e influenciou no “descontingencialmente de verbas”, na regulamentação da Lei do Aprendiz e na luta contra o rebaixamento da idade penal. Entretanto, segundo o mesmo Informe, não conseguiu informações necessárias para caracterizar e exercer “controle social” sobre Programas e Ações de juventude desenvolvidas em outros ministérios.

No terceiro mandato do Conjuve (2008-2009), foram instituídas as Comissões de Comunicação, Comissão de Articulação e Diálogo, Comissão de Parlamento e Comissão de Acompanhamento de Políticas e Programas. Essa última Comissão elaborou um documento apresentando um panorama de nove dos principais programas do Governo Federal direcionados à juventude, com vistas à formulação de recomendações para o aperfeiçoamento dos programas e do processo de construção das Políticas Públicas de Juventude (Conjuve, 2009).

Também nessa ocasião, o Conjuve – em conjunto com a Secretaria Nacional de Juventude – realizou a Iª Conferência Nacional de Juventude. Seu lema foi: *Juventude, levante suas bandeiras*. Após um processo de oito meses, envolvendo cerca de 400 mil jovens em 1558 encontros, conferências estaduais, regionais, municipais, consulta a povos e comunidades tradicionais e conferências livres, somaram-se 4500 propostas.

A nosso ver, essa Conferência também trouxe inovações importantes, sobretudo ao introduzir a modalidade de “conferência livre”, possibilitando que diferentes grupos de jovens não institucionalizados pudessem se expressar, formular propostas que foram levadas ao debate e consideradas na etapa nacional⁹. Ao final da Conferência, houve uma votação direta para se estabelecerem prioridades entre as 22 demandas mais enfatizadas nas diferentes etapas. As dez mais votadas foram assim ordenadas: 1) Direitos de jovens negras e negros; 2) Educação básica: elevação de escolaridade; 3) Fortalecimento institucional; 4) Meio Ambiente; 5) Esporte; 6) Juventude no campo; 7) Trabalho; 8) Educação Superior; 9) Cultura; 10) Política e Participação.

Na ocasião, chamou a atenção de pesquisadores e gestores públicos (Castro e Abromovay, 2009) o fato de a demanda relativa aos “direitos dos jovens negros e negras” ter sido a mais votada. Uma das justificativas para tal resultado foi a realização da Conferência no I Encontro de Jovens Negros e Negras um pouco antes. De qualquer maneira, foi notória a adesão de outros segmentos juvenis a essa causa considerada “urgente”. De certa forma, acreditamos que, naquele momento, começava a ficar evidente que esse segmento juvenil sintetizava os desafios das Políticas Públicas de Juventude¹⁰.

⁹ Segundo Danilo Moreira – presidente do Conjuve durante a I Conferência de Políticas Públicas de Juventude –, a ideia de “Conferência Livre” foi, posteriormente, utilizada por outros setores, como, por exemplo, na I Conferência Nacional de Segurança Pública.

¹⁰ Voltamos a esta questão na parte final deste artigo.

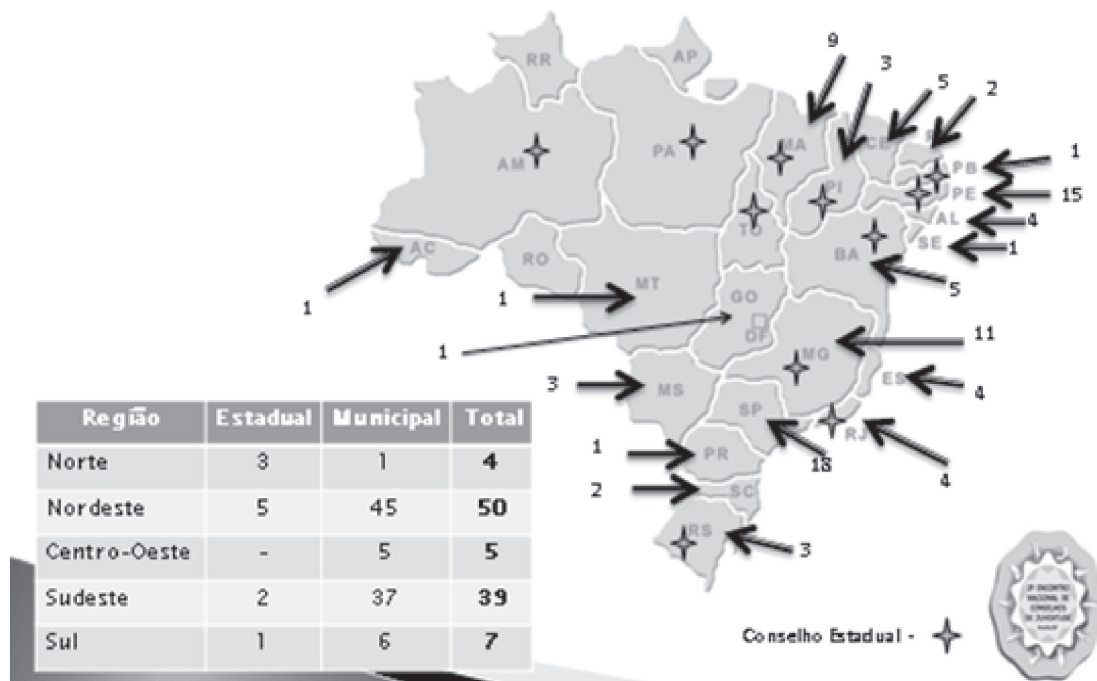
Na narrativa comum a gestores de juventude e Conselheiros do Conjuve, tornou-se recorrente atribuir à pressão de jovens da Conferência – em visita à Câmara dos Deputados – tanto a aprovação da PEC da Juventude quanto a volta da tramitação do Plano Nacional de Juventude, então estacionado na Câmara¹¹.

Mas voltemos agora ao Conjuve. No mandato de 2010 a 2011, o Conjuve buscou ampliar seu reconhecimento junto aos agentes públicos, sobretudo no que diz respeito ao “marco legal da juventude”. Já em 2010, após diversas mobilizações, conseguiu a aprovação da Emenda Constitucional 65, conhecida como PEC da Juventude. Isso significou a inclusão, no Capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal, do reconhecimento e da priorização da juventude na condição de destinatária de políticas públicas específicas.

No ano de 2011, o Conjuve pressionou para que ocorresse a aprovação, no Congresso Nacional, do Estatuto da Juventude, cujo objetivo foi o de consolidar uma série de direitos da juventude brasileira em diferentes dimensões e esferas de atuação. Na mesma ocasião, o “pacto pela juventude” – lançado no período eleitoral – foi transformado em abaixo-assinado, estendendo-se para as ruas, organizações juvenis, coletivos, movimentos sociais e para a internet. Segundo Danilo Moreira – ex-presidente do Conjuve – o “Pacto pela Juventude” provocou maior “reconhecimento das demandas juvenis no parlamento e na sociedade brasileira”.

Também nessa gestão foi realizada uma pesquisa sobre os Conselhos de Juventude nos Estados e Municípios. A título de ilustração, a seguir podemos visualizar o Mapa dos Conselhos Estaduais em 2010, que indica um significativo crescimento dos mesmos entre 2005 e 2010.

Distribuição Geográfica 2010



¹¹ Essas afirmações foram ouvidas em entrevistas e em espaços de reunião de jovens.

Também por iniciativa do Conjuve, a Rede de Conselhos foi lançada em 2010. Tal Rede reúne mais de 1200 integrantes, entre conselheiros, gestores e pessoas interessadas no debate sobre juventude. Além dos encontros presenciais promovidos para troca de experiências pelo Conjuve, a rede articula-se também por meio de um blog que funciona como espaço para divulgação de notícias e de ações, assim como para a disponibilização de textos, fotos, etc.

Em 2010, sob a coordenação da pesquisadora Silvia Ramos, no âmbito de um Convênio de Cooperação com a UNESCO, foram realizadas entrevistas com participantes do II Encontro Nacional dos Conselhos da Juventude. Segundo Ramos (2010), “as 52 entrevistas com conselheiros expressaram o quanto o campo estudado é complexo, instável e poroso”. Em seu texto, a autora dá vários exemplos de trajetórias juvenis diversas, de múltiplos interesses e de pertencimentos referentes simultaneamente à mesma pessoa e entre participantes de Conselhos de Juventude (nacional, estaduais e municipais). Entre outros exemplos de trajetórias e de identidades múltiplas, a autora refere-se a jovens “negros”, que têm uma identidade “LGBT”, que militam na temática dos terreiros afro-brasileiros, mas atualmente trabalham como assessores de um programa para adolescentes cumprindo medidas socioeducativas. Outras jovens são feministas, pertencem à pastoral e são ligadas a um sindicato de trabalhadores rurais. A partir de exemplos como esses, Ramos (2009) reconhece que toda tentativa de esquadrihar blocos identitários aos quais os jovens se filiariam parece estar fadada ao fracasso na militância juvenil contemporânea, seja nos grandes centros ou nas cidades do interior.

A Rede de Conselhos, portanto, comporta diferenciadas trajetórias juvenis e o desafio de incorporar as diferentes “juventudes” está sempre presente no Conjuve. Hoje, funcionam no Conjuve quatro grupos de trabalho permanentes, a saber: Juventude Negra, Meio Ambiente, Pacto pela Juventude e GT Relações Internacionais. Nota-se aqui como os temas – juventude negra e meio ambiente – ganharam bastante espaço em seu interior.

Já no ano de 2011, o Conjuve, então sob a presidência da Angela Guimarães – que também ocupava o cargo de Secretária Nacional de Juventude Adjunta – empenhou-se na organização da II Conferência de Políticas Públicas de Juventude (IICNPPJ) cujo tema central foi “Conquistar direitos e desenvolver o Brasil”.

A II CNPPJ contou com a presença de cerca de 3000 participantes, sendo cerca de 1400 delegados credenciados, eleitos em conferências municipais, estaduais e livres por todo país. Como vimos anteriormente, na I Conferência, os jovens foram convocados para “levantar bandeiras” e os delegados elegeram prioridades, ao passo que na II Conferência os participantes analisaram o texto base – previamente discutido em conferências livres, municipais, estaduais – propondo adendos, supressões e novas redações.

O texto base foi estruturado a partir da noção de “direitos”. Nessa ótica, os direitos da juventude foram organizados em cinco eixos: 1) Direito ao desenvolvimento integral (Trabalho, Educação, Cultura e Comunicação); 2) Direito ao território (Povos tradicionais, Jovens Rurais, Direito à Cidade, ao Transporte, ao Meio ambiente); 3) Direito à experimentação e qualidade de vida (saúde, esporte, lazer e tempo livre) 4) Direito à diversidade e vida segura (segurança, diversidade e direitos humanos) e 5) Direito à participação.

Segundo relatos de delegados entrevistados durante pesquisa realizada pela UNIRIO (Ribeiro e Souza, 2014) nos Grupos de Trabalho – nos quais foram discutidos os temas de

cada eixo –, aconteceram acaloradas discussões que resultaram em acordos, inclusões de perspectivas e demandas.

A maior tensão manifesta referiu-se à “meia entrada” (cultura) e ao “passe livre” (transporte). Para a corrente majoritária no movimento estudantil (União da Juventude Socialista/Partido Comunista do Brasil), essas conquistas deveriam contemplar especificamente os estudantes. Para outras correntes, deveriam contemplar a juventude como um todo, considerando em particular os jovens das camadas populares. Uma redação conciliatória adiou a discussão que voltou a acontecer durante o processo de aprovação do Estatuto da Juventude¹².

Ainda que existam diferentes apropriações desse documento, pudemos observar que as resoluções da II Conferência tornaram-se um ponto de referência importante no campo das políticas públicas de juventude. Seu conteúdo é bastante citado nas negociações de diferentes segmentos juvenis com o Parlamento e com os governos. Além disto, as mesmas têm funcionado também como uma espécie de “cartão de visitas” para incentivar grupos, redes e movimentos juvenis a se habilitar para concorrer a uma cadeira no Conjuve.

Em 2014, as 40 cadeiras (titulares e suplentes) reservadas para a sociedade civil naquele Conselho estão preenchidas por uma diversidade ainda maior de representações tais como: membros do movimento estudantil; trabalhadores rurais e urbanos; jovens negros, indígenas e quilombolas; mulheres, jovens empreendedores; hip hop e funk, integrantes de organizações religiosas, entre outros.

Mas como os agentes envolvidos neste campo têm avaliado o percurso do Conjuve e as repercussões das Conferências? Por um lado, é consenso nas entrevistas, nos sites e blogs dos grupos juvenis destacar-se positivamente a atuação do Conjuve nas Campanhas pela não redução da maioria penal e pelo Desarmamento. Também são contabilizados a favor do Conjuve a emenda Constitucional que inclui a juventude na Constituição Federal, sua aprovação pelo Congresso e a sanção do Estatuto da Juventude¹³.

Por outro lado, a partir das entrevistas e do material recolhido para este artigo, podemos afirmar que há uma crítica disseminada no “campo da juventude” que aponta para a dificuldade do Conjuve exercer “controle social”. Nesse contexto, gestores públicos de juventude e conselheiros constatam que há Ministérios que não consultam as instâncias de juventude para desenhar, validar e avaliar seus Programas e Ações voltadas para esse segmentário. Considerando essa mesma fragilidade (e/ou falta de legitimidade), critica-se a ausência de “encaminhamentos efetivos” de uma boa parte das resoluções das Conferências que dependem de ações intersetoriais.

Contudo, os mesmos relatos também evidenciam outro aspecto considerado positivo: os Conselhos e Conferências funcionam como espaços de aprendizado de participação. Ouvindo relatos dos participantes de Conselhos e Conferências, pode-se dizer que os mesmos funcionaram como “rituais de passagem” nos quais muitos jovens iniciaram-se no “campo da

¹² O Estatuto da Juventude contempla jovens de famílias pobres.

¹³ Em agosto de 2013, no rastro das manifestações de junho, a Presidente sancionou o Estatuto da Juventude (Projeto de Lei 4529/2004). O projeto regulamenta os direitos das pessoas de 15 a 29 anos, definindo obrigações da família, da comunidade, da sociedade e do poder público. O texto divide-se em dois grandes temas: a regulamentação dos direitos dos jovens entre 15 e 29 anos (sem prejuízo da Lei 8.069/90 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que abarca a faixa etária de zero aos 18 anos incompletos) e a criação do Sistema Nacional de Juventude, definindo competências e obrigações da União, estados e municípios na garantia desses direitos.

juventude”. Nesses espaços, sempre se encontram jovens iniciantes e jovens já iniciados. Ali passam a compartilhar as expressões “jovens como sujeito de direitos” e “políticas públicas de juventude” cujo uso abre as portas para participarem de disputas e alianças.

Tratando-se de um ator construído a partir de um recorte etário, sua transitoriedade acarreta constante renovação de participantes. Assim sendo, entre continuadas entradas e saídas, esses “espaços de formação entre pares” ganham particular importância. Ou seja, nos Conselhos e Conferências, são geradas constantes oportunidades de aproximação entre diferenciados atores juvenis.

Nesses espaços são construídas e socializadas narrativas para o reconhecimento de problemas comuns a uma geração e, também, são feitos esforços mútuos de reconhecimento de demandas específicas de diferentes segmentos da juventude brasileira.

Assim sendo, cabe indagar agora sobre a “matéria prima” a partir da qual são construídas tais narrativas. Para tanto, é necessário levar em conta algumas experiências de participação social de diferentes segmentos da juventude atual.

3. Movimentos de juventude: combinações, experimentações e urgências.

Nas duas últimas décadas, o recorte geracional – o “ser jovem hoje” – tem provocado modificações no interior dos coletivos, redes e movimentos intergeracionais e geracionais pré-existentes. Ao mesmo tempo, entre os jovens de hoje, têm surgido inéditos espaços de ação coletiva. Trata-se de saber como os mesmos interagem, confluem ou se distinguem no espaço público.

3.1 Demandas e Identidades Juvenis no Século XXI: inéditas combinações

A combinação entre demandas gerais (educação, trabalho, cultura, saúde, transporte) e causas identitárias específicas (ancoradas em recortes de classe, de gênero, raça, étnica, orientação sexual, deficiência, entre outros) expressam diferenciadas trajetórias juvenis e, também, evidenciam múltiplas possibilidades de participação nos moldes do século XXI. Neste item, apresentamos atores, demandas e identidades, indicando continuidades e mudanças. Vejamos alguns exemplos.

- **Nos lugares usuais da participação**

- **Ser jovem e ser do movimento estudantil**

No movimento estudantil (do ensino médio e universitário), observa-se a predominância de questões de acesso e de qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades. Por outro lado, através da questão do transporte, os jovens do ensino médio há quase uma década vem renovando a pauta do movimento estudantil.

Simultaneamente, observa-se a ampliação da pauta que incorpora questões como meio ambiente, relações raciais, equidades de gênero, orientação sexual direitos humanos, novas expressões culturais (como hip hop). Tal fato revela porosidade às pautas da sociedade, bem como intenções de se aproximar de outras vivências dos jovens de hoje.

Por exemplo, a UNE, em seu Congresso de 2005, aprovou a criação da Diretoria LGBT e passou a apoiar projetos de lei da união civil, a criminalização da homofobia, bem como o uso do nome social das travestis e transexuais em suas carteirinhas da UNE. Além disso, por meio do projeto “Universidade Fora do Armário”, a organização esteve presentes em diversas Paradas do Orgulho LGBT e ampliou sua aliança com o Movimento. Já em 2007, a UNE formalizou sua parceria institucional com a ABGLT, uma das principais entidades nacionais do Movimento LGBT hoje.

- Ser jovem e ser do Sindicato

De uns anos para cá, muitos “espaços de juventude” (departamentos, secretarias, coordenações) têm sido criados no interior de sindicatos e centrais sindicais. Acionando sua condição juvenil, jovens sindicalistas provocam inovação na linguagem e nas práticas sindicais, muitas vezes contribuindo para o questionamento de hierarquias rígidas, “adultocentrismo” e formas de atuação no âmbito sindical.

Por outro lado, vale chamar atenção também para o fato de que as novas ocupações estão sendo criadas e começam a produzir os novos sindicatos do século XXI. Entre elas, destacam-se os motoboys e os trabalhadores do telemarketing. Os jovens de motocicletas (motoboys) tornaram-se essenciais nos serviços de entrega e de transporte das grandes cidades, nas quais há grandes problemas causados pelo congestionamento do trânsito, assim como começam também a ganhar importância também para vencer as distâncias no mundo rural. Quanto ao telemarketing, seus trabalhadores são jovens de classes populares e com nível médio de escolaridade. Há vários sindicatos espalhados pelo país, sendo um deles o Sintratel, que congrega trabalhadores de telemarketing em São Paulo e se apresenta como “um sindicato tão jovem quanto sua categoria”.

O que demandam? De maneira geral, nos sindicatos urbanos, os jovens estão assumindo bandeiras gerais de suas centrais sindicais participando das campanhas “por 40 horas semanais de trabalho sem perda salarial”. Mas apresentam também suas demandas geracionais específicas que dizem respeito a ampliar oportunidades e condições para conciliar trabalho e estudo. Neste contexto histórico, marcado por incessantes inovações tecnológicas, além de buscar aumentar níveis de escolaridade, os jovens também buscam oportunidades de reciclagens e aperfeiçoamento profissional, fundamentais.

- Ser jovem e ser do Partido

Quase não existem estudos sobre a juventude e partidos políticos no Brasil. Essa falta de estudos pode ser vista como um reflexo da clássica desvalorização dos partidos políticos na sociedade brasileira. Mas, talvez, também possa ser explicada pelo maior interesse acadêmico pelas novidades produzidas pelos “novíssimos” movimentos que se declaram autônomos e apartidários.

No entanto, embora nas pesquisas de âmbito nacional sejam poucos os jovens que dizem pertencer a partidos políticos, em entrevistas mais aprofundadas, percebe-se que a filiação a partidos políticos não deixa de ser uma possibilidade na trajetória de vida de jovens que atuam em diferentes grupos e movimentos. Há jovens de partidos que passam a atuar em redes, grupos e movimentos juvenis. Assim como há trajetórias inversas que se iniciam no âmbito de mobilizações específicas (pelo meio ambiente,

pelo acesso e produção cultural, pela equidade de gênero, pela igualdade racial, pelos direitos indígenas, pelos direitos humanos etc.) e, muitas vezes, desdobram-se em pertencimentos a partidos.

Em resumo, embora pouco significativa estatisticamente, a filiação de jovens a partidos políticos não está descartada na atual configuração do ator juvenil.

- **Identidades múltiplas e não excludentes**

- **Ser jovem e ser mulher**

No passado, movimentos feministas deram ênfase à “dupla jornada de trabalho” e às dificuldades de se conciliar trabalho doméstico com a ocupação profissional. Características da sociedade atual, levam as jovens de hoje a falar em “tripla jornada”: além de trabalhar fora, cuidar da casa e dos filhos, as jovens são impelidas a completar estudos ou voltar a estudar tanto para entrar quanto permanecer no mercado de trabalho.

Além disto, no momento atual, não se trata apenas de “ser dona do próprio corpo” em termos de liberdade sexual e aborto. Trata-se também de denunciar e combater “a imposição de um padrão único de beleza feminina: branco, alto e anoréxico” (Zanetti, 2009).

Com efeito, a violência física e simbólica contra as mulheres está no centro das demandas desta geração juvenil. A Marcha das Vadias – como movimento mundial intitulado “Slut Walk” – começou em 2011, após um oficial da polícia de Toronto, no Canadá, dizer que, para evitar estupros, as mulheres deviam deixar de “se vestir como vadias”. O movimento espalhou-se via Internet. No Brasil, em seus protestos contra o machismo, as mulheres da Marcha usam roupas provocantes e criam performances engraçadas e irreverentes.

- **Ser jovem e ser negro/a**

A questão racial engloba várias demandas dos jovens de hoje e sofre algumas atualizações em relação às lutas de gerações anteriores. Para os jovens militantes negros, a desigualdade racial cruza-se umbilicalmente com a condição social (Abramo, 2008) e a cor da pele – como fator de desigualdade – retroalimenta a exclusão econômica e social. As lutas por cotas para negros na universidade, e em outros espaços sociais, levam em conta questões específicas (de inserção educacional e laboral) da atual geração juvenil. Mas, para além das questões educacionais e de entrada no mercado de trabalho, os/as jovens negros/as vivem inéditas situações de violência que geraram a expressão/consigna: “genocídio da juventude negra”.

Em contrapartida, são muitas as iniciativas voltadas para a discriminação racial. Jovens participam de espaços já constituídos como, por exemplo: Agentes de Pastoral Negros (APNs), Movimento Negro Unificado (MNU) e Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen), bem como de novas iniciativas como Movimento de Juventude Negra e Favelada (JNF); Mulheres Negras Ativas, Forito Negro; Círculo de Juventude Afrodescendente das Américas, Fórum Nacional da Juventude Negra (Fonajuve), entre outras.

Além disso, em termos culturais, funk, rock, samba e, principalmente, o hip hop também tem sido canais renovados e poderosos de afirmação da negritude. Assim, por meio de movimentos, redes e expressões artísticas, os jovens denunciam preconceitos,

discriminações e violência policial. Com suas bandeiras, esses/as jovens processam uma reapropriação simbólica de territórios onde vivem.

- Ser jovem e ser LGBT

Atualmente, a quase totalidade das organizações juvenis inclui em seus objetivos o combate à homofobia. Segundo Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil, em 2012, as principais vítimas dessa violência foram adolescentes e jovens de 15 a 29 anos de idade (47,1%). No critério raça/cor, a população negra representa 51,1% das vítimas. Por meio destes dados, nota-se como se inter cruzam as identidades ser gay/ser jovem/ser negro.

Espaços religiosos também têm sido importantes para jovens – evangélicos e católicos – almejarem “Igrejas inclusivas” porque “ser gay e ser cristão é possível”. No site <www.diversidadecatolica.com.br> Diversidade Católica (Diversidade Católica, s/d), encontramos argumentações nesse sentido. Também a Comunidade Betel, denominação evangélica, declara: “somos voz profética, lutando contra a violência e opressão, principalmente advinda da igreja cristã, contra as lésbicas, gays e transgêneros” (Igreja Betel, s/d).

- Ser jovem e ser (ativista) religioso

No Brasil, a Igreja Católica e denominações evangélicas, em suas vertentes classificadas como progressistas, continuam sendo espaços de formação e celeiros de quadros políticos. Mais recentemente, tem sido marcante a participação de jovens religiosos de matriz africana em manifestações públicas, nos Conselhos e nas Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Juventude. Esses grupos engajam-se em movimentos contra a intolerância religiosa, violência e de afirmação da negritude.

Rodrigues e Freitas (2014) enumeram as entidades religiosas que ocuparam cadeiras no Conjuve em 2013: 1) Pastoral da Juventude (titular) e Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços (suplente); 2) Aliança Bíblica Universitária do Brasil – ABUB (titular) e Junta da Mocidade da Convenção Batista Brasileira – Jumoc (suplente). Para a vaga destinada à juventude de religiões de matriz africana foi eleita a Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – Acbantu (titular), e o Movimento Nacional Nação Bantu – Monobantu (suplente). A Pastoral da Juventude Rural passou a integrar o Conselho como suplente na cadeira de jovens rurais. As redes Fale¹⁴ e Reju são suplentes (com direito a rodízio) em cadeiras destinadas a Fóruns e Redes. Segundo os mesmos autores, para disputar a eleição do Conjuve, essas entidades foram devidamente credenciadas a partir de seu reconhecimento e atuação no campo das PPJ.

Além disso, em outros espaços da sociedade, referências religiosas fazem-se presentes em manifestações artísticas de jovens ligados a grupos católicos, evangélicos e, sobretudo, tendo como referência as religiões de matriz africanas (por exemplo, o hip hop gospel) que produzem letras e ritmos que combinam mensagens políticas e referências religiosas.

Também entre os “jovens religiosos sem religião”, isto é sem vínculos institucionais, destacam-se os engajados em lutas ambientalistas que constroem sua espiritualidade a

¹⁴ A Rede Fale, composta majoritariamente por jovens evangélicos, forma uma “rede de pessoas que oram e agem contra a injustiça em nosso país e no mundo, com especial atenção para os aspectos econômicos e seus efeitos na desigualdade e na ampliação da miséria” (Blog do Fale, s/d) ver <<http://redefale.blogspot.com.br>>. Consulta em 12/05/2014.

partir da ideia de natureza sagrada e de “ecologia profunda”. Outros jovens “sem religião” evocam tradições orientais e fazem de suas “sínteses religiosas pessoais” uma motivação para participar de espaços de diálogo inter-religiosos e de ações contra a violência e pela paz.

- **Territórios e redes**

- **Ser jovem e ser rural**

De 2000 para 2010, a população rural decresceu em 2 milhões, sendo que desse total, 50% corresponde à faixa de 15 a 29 anos. Os impasses da pequena produção agrícola e do assalariamento rural, frente a processos de concentração de terras e ao agronegócio, ganham novas conotações para grupos de jovens do campo e das florestas. Em nível nacional, os jovens da área rural reúnem-se na Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (Contag), na Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), no Movimento dos Sem-Terra (MST) e na Via Campesina.

Mas o que demandam hoje os jovens do campo? Em suas organizações intergeracionais, os jovens assumem a clássica bandeira da reforma agrária e fazem demandas específicas de acesso a terra e ao crédito agrícola. Mas, ao mesmo tempo, demandam acesso às escolas de ensino médio e à universidade, com currículos e calendários condizentes com a realidade e sazonalidade das atividades agrícolas. Cada vez mais, o acesso à cultura e às novas tecnologias de comunicação e de informação também fazem parte das demandas dos jovens da zona rural.

Além disso, por meio da perspectiva ecológica, os jovens procedentes da zona rural conectam-se com as questões de seu tempo, fazendo dialogar velhos problemas com novas motivações¹⁵ que remetem à sustentabilidade socio-ambiental por meio da agroecologia e da crítica ao uso de agrotóxicos. A perspectiva de desenvolvimento territorial cria também uma inédita comunicação entre as agendas de jovens rurais, indígenas, quilombolas¹⁶.

Por outro lado, estudos demonstram maior circulação de jovens entre municípios pequenos e entre campo e cidade. Tal circulação pode ser em função da ausência de trabalho no campo, como também da busca de continuidade de estudos. Além disso, tem sido motivada por redes familiares ou mesmo por redes juvenis de sociabilidade que se constroem para além da dicotomia campo-cidade.

Assim, a escolha entre “ficar” ou “sair do campo” coloca-se de maneira diferente para esta geração juvenil (Castro, 2013). A demanda de “ficar” incorpora a possibilidade de criação de novas ocupações rurais não agrícolas, de pluriatividades, bem como de acesso às TICs, cultura e lazer. A demanda de “sair”, por sua vez, remete a um novo tipo de circulação de jovens entre cidade e campo que pode representar busca de qualificação ou de experimentação (característica da atual condição juvenil).

¹⁵ Em torno das questões ecológicas, constituem-se movimentos exclusivamente juvenis, a exemplo da Rede de Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade (Rejuma), criada em 2003, no Brasil. Hoje, quase não há organização juvenil (grêmios estudantis, juventudes partidárias, pastorais da juventude católica e evangélica) que não se veja na obrigação de colocar um item ecológico em seus projetos, programas e agendas.

¹⁶ Jovens indígenas e quilombolas também estão presentes em Fóruns, Conselhos e movimentos de juventude. Suas demandas estão ligadas ao meio ambiente e ao “direito ao território” e referem-se à valorização de práticas, valores e saberes.

As lideranças juvenis que participaram do I Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas (SNJ, 2013) afirmam que os Programas e Ações no meio rural devem garantir direitos visando à autonomia e à emancipação juvenil, de maneira que os jovens rurais possam escolher ficar no campo de maneira parcial ou total.

A ampliação dessas possibilidades de escolha deveria contemplar também os jovens nordestinos que migram para cortar cana em São Paulo. Esses jovens têm sido protagonistas de “greves” localizadas para romper contratos de trabalho com as Usinas que oferecem péssimos alojamentos e condições desumanas de trabalho¹⁷.

De maneira geral, quando se observa o processo em curso, fica evidente que – ao participarem de espaços onde se demandam políticas públicas voltadas para a juventude – os jovens do campo rompem o isolamento territorial e se fortalecem para questionar o poder de decisão concentrado nas mãos de seus pais e dos adultos em suas organizações.

– Ser jovem e ser das favelas ou periferias

Nas cidades brasileiras, a segregação espacial de jovens tem sido produzida pela combinação de quatro fatores: a ausência de serviços públicos; a violência e a corrupção policial; a violência e poder dos traficantes e a proliferação de armas de fogo. Tal combinação faz com que os jovens sejam criminalizados e discriminados em função do lugar onde moram. Assim sendo, parcela significativa dos jovens brasileiros experimentam a “discriminação por endereço” (Novaes, 2006).

Em contrapartida, a intensificação da comunicação entre os próprios segmentos juvenis vulnerabilizados – por iniciativa própria ou de mediadores, de patrocinadores, de governos – tem resultado em inéditas articulações de jovens em seus territórios. Assim, na última década, os “grupos culturais da periferia” ampliaram espaços de agregação juvenil, experimentação, de criação estética e literária. Suas ações presenciais e virtuais (midiativismo) afirmam o pertencimento local, denunciam injustiças e tornam-se canais de participação juvenil.

Entre estes jovens, mais recentemente ganharam visibilidade os “rolezinhos”. As idas coletivas aos shoppings são ações de resistência que revelam demandas de lazer nas comunidades bem como de acesso a diferentes espaços das cidades.

– Ser jovem e ser midiativista (ou midialivrista ou cyberativista)

Os recursos tecnológicos têm sido (re)apropriados por jovens de diferentes classes sociais. O processo de “convergência de mídias” tem permitido que conteúdos que eram tratados separadamente (em vídeos, textos e imagens) passassem a ser reunidos em uma só mídia (internet), o que por sua vez possibilita um novo tipo de aprendizado e acúmulo de informações. Certamente, nos meios virtuais, existem redes homofóbicas, expressões nazistas, preconceitos raciais e exercícios de *bullying*. Porém, nesse mesmo meio, com outros valores surgem os midiativistas ou midialivristas¹⁸. Entre militantes das TICs, podemos destacar pelo menos duas vertentes.

¹⁷ O vídeo documentário Conflito, dirigido por Beto Novaes, retrata uma dessas greves e foi realizado – em parte – com imagens feitas pelos jovens em seus celulares. Disponível no site youtube.

¹⁸ Entre outros, podemos citar: Fora do Eixo, Movimento Enraizados (<<http://www.midiaindependente.org>>), Mídia Ninja (Narrativas Independentes Jornalismo em Ação), Coletivo Papo Reto.

Em uma das vertentes, a bandeira por “software livre” foi ganhando crescente destaque nas organizações juvenis temáticas e identitárias, como também motivaram grupos, redes e movimentos específicos que se reúnem em torno da comunicação virtual destacando questões de autonomia, qualidade de acessos e democratização de instrumentos tecnológicos.

Na outra vertente, estão os jovens que utilizam os recursos tecnológicos disponíveis, movimentam redes virtuais para difundir suas causas, convocar para eventos e manifestações, inclusive – em certas ocasiões – para pautar a grande mídia. Neste caso, a existência da rede mundial traz possibilidades inéditas de articulação social e de identificação, possibilitando a realização de atividades em conjunto com quem está geograficamente separado.

É nesse contexto que os jovens das periferias também tornaram-se novos mediadores sociais levando informações e provocando debates. Para eles, a internet tem sido também um meio de registro e de construção de memória de seus territórios.

3.2 Experimentações entre Juventudes do campo, das cidades e de suas periferias

Nas diferentes edições do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, vale destacar o *Acampamento Intercontinental da Juventude* iniciativa de jovens de Porto Alegre ligados a partidos políticos (sobretudo do Partido dos Trabalhadores) e com experiências em torno do Orçamento Participativo. O Acampamento foi motivado tanto pela necessidade de oferecer alojamento para os jovens que iriam participar do Fórum, quanto com o objetivo de colocar a questão da juventude na pauta de propostas do Fórum.

“Em 2003 soubemos fazer da diversidade a nossa maior força”, diz André Mombach, um dos jovens organizadores do Acampamento. Tal diversidade expressou-se nas experiências de militância e inserção de jovens ligados a movimentos internacionais anticapitalistas, movimentos sociais, estudantil e independentes, juventudes partidárias, juventudes ligadas a pastorais e igrejas, jovens da periferia, do hip hop (Fischer et alli, 2007).

Na opinião de jovens organizadores do Acampamento, entrevistados por Fischer (2007), a experiência dos acampamentos influenciou no “desenho das políticas públicas de juventude no governo Lula”, com destaque para a influência no desenho do Programa Pontos de Cultura, no qual se reconhecem e articulam diferentes iniciativas artísticas e culturais locais levadas à frente principalmente por jovens (Fischer et alli, 2007).

Ao mesmo tempo, foi também no Fórum Social Mundial que nasceu o Levante Popular da Juventude, bem como foi nesse mesmo espaço que o Movimento Passe Livre – Brasil (MPL) estabeleceu-se como movimento nacional. Ambos remetem ao ano de 2005. E sobre eles, falamos a seguir.

3.2.1 Levante Popular da Juventude: juventudes do campo e da cidade

“Juventude que ousa lutar constrói o poder popular” é seu slogan. Em seus documentos disponíveis na internet, o Levante Popular da Juventude afirma ter nascido no Fórum Social Mundial, no ano de 2005, com “um referencial de esquerda do campo dos

movimentos sociais¹⁹ e não de uma juventude partidária com um recorte de esquerda” Em depoimentos disponíveis on line, participantes do Levante explicam que “foram atrás” de diferentes grupos, contam também como surgiu o nome do movimento.

Fomos atrás de diferentes grupos de jovens, muitos ligados à Igreja ou a cultura hip hop, principalmente de periferia, e que já tinha alguma referência em nossos movimentos. Fizemos alguns primeiros encontros, apresentando a proposta e ouvindo os demais, tentando apreender quais as principais preocupações e meios de aglutinar os jovens. (Luís/depoimento na página do Levante/quem somos).

A gente tava numa reunião com jovens e a gente discutindo: “- Ah, a gente quer organizar a juventude e tal”. Uma coisa muito genérica. Aí um gurizão levantou o dedo assim: “- Ah! Então vocês o que vocês querem fazer é um levante popular da juventude”. Aí a gente: “- Bah! Então é esse o nome” (Arthur/site).

Passados alguns anos, em fevereiro de 2012, durante um Acampamento Nacional em Santa Cruz, que reuniu 1000 jovens de 17 estados, o movimento deu mais um passo. Reunindo estudantes universitários, secundaristas, jovens das periferias das grandes cidades e do campo, construiu-se uma Coordenação Nacional.

Hoje, o Levante Popular da Juventude funciona como uma articulação de vários movimentos e organizações sociais. Seu principal objetivo é multiplicar grupos de jovens em diferentes territórios e setores sociais fazendo experiências de organização e de mobilização.

Em suas entrevistas aos meios de comunicação e em seus documentos de divulgação, o Levante explicita o seu “compromisso” com a construção de uma democracia popular que socialize – com qualidade – as terras, a água, a energia, os meios de comunicação, acesso à saúde, à educação, à moradia e ao transporte. No quadro a seguir, seguem exemplos de seus temas e bandeiras.

Quadro 1

Na **Educação**, propõe um projeto de educação que atenda as necessidades da juventude, 10% do PIB; popularizar a Universidade; cotas raciais).

No que diz respeito ao **Trabalho** colocam-se contra a exploração do trabalhador e da trabalhadora; contra o trabalho precarizado e informal, e a favor da jornada de trabalho de 40 horas, sem redução do salário, e da Reforma Agrária no campo.

Para a **Cultura** o compromisso é “com um projeto de cultura, que leve em conta nossos valores, simbologias e solidariedade entre povos”.

Na área da **Comunicação**, lutam pela democratização da comunicação contra a manipulação da “mídia burguesa” por meio “da descentralização dos meios de comunicação e ampliação do acesso a cultura e contra sua mercantilização”.

As demandas de **Saúde, Transporte, Esporte e Lazer** também são mencionadas quando se afirma que as respostas a essas demandas devem ser políticas “públicas e de qualidade”.

¹⁹ O Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), a Via Campesina e a Consulta Popular são sempre citados como referências iniciais. Suas ligações com o Jornal Brasil de Fato também se constituem como um importante canal de divulgação e mobilização. Esta e outras informações contidas neste item foram retiradas de documentos do movimento, de depoimentos disponíveis on line, do jornal Brasil de Fato e, também, de 4 entrevistas realizadas para esta pesquisa. Entre aspas – sem identificação de autoria – estão formulações que se encontram repetidas em diferentes documentos e depoimentos.

De maneira geral, podemos observar que o Levante leva em conta um conjunto de demandas presentes nas pautas de outros movimentos juvenis, Conselhos e Conferências. Sua originalidade é reunir tais demandas e propor novas formas de ação articulada.

Repertórios de Ações. O Levante propõe-se a agir sobre um tripé: 1 – organização (aumento de forças); 2 – formação (práxis transformadora); 3 – lutas para atacar o sistema. Para tanto, realiza acampamentos, performances político-culturais e “esculachos”. Para agitação e propaganda, utiliza várias técnicas de comunicação como a música, grafismo, dança, teatro, fanzine e murais que chamam a atenção no espaço público. Por exemplo, por meio de um teatro em lugar público, o Hip Hop na Praça em Belo Horizonte – MG é realizado todos os anos para lembrar os mortos de Carajás.

Recursos performáticos também são utilizados para a realização dos “esculachos”, versão local do “escracho” realizado por jovens Argentinos para denunciar torturadores durante o regime militar. No Levante, a música, o teatro e as artes plásticas unem-se nas performances realizadas em frente da casa ou do local de trabalho de militares acusados de praticar esse crime durante a ditadura. Em 2012, grupos de jovens do Levante realizaram uma série de “esculachos” para denunciar torturadores em diferentes Estados (PE, PA, SE, PB, RN, SP, MG, RJ, RS). Além disso, entre 2012 e 2013, centenas de jovens do Levante saíram às ruas para defender a instalação da Comissão Nacional da Verdade.

Como se organizam? Suas áreas de atuação são: 1 – meio estudantil e universitário; 2 – periferias dos centros urbanos e 3 – articulação com os movimentos sociais, em especial com a Via Campesina, o MST, Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento dos Trabalhadores Desempregados, entre outros. Nessas áreas, o Levante propõe-se a resgatar “práticas relegadas a um segundo plano pela esquerda partidária como o trabalho de base organizado a partir de células de militância”. As células estão onde os grupos de jovens militantes atuam: em algum território, uma universidade, um assentamento, um bairro ou uma comunidade. A célula tem a tarefa de fazer o trabalho de base e estimular a luta nesses locais, procurando mobilizar os jovens desses espaços.

Cada célula tem sua inserção em um meio específico, onde trabalham as “contradições” que devem ser relacionadas à construção de um projeto maior para o país, de um projeto maior de sociedade.

Como caracterizam sua “autonomia”? O Levante considera-se uma organização autônoma com vida própria. Entre os militantes, “incentiva-se o estudo, a disciplina, o exercício da crítica e da autocrítica para superar os erros que não devem ser ocultados”.

Interessante notar que – entre seus quadros – o Levante permite a presença de militantes que tenham vinculação partidária ou que possuam outros vínculos organizativos, desde que “respeitem à autonomia do movimento”. Certamente, essa “permissão” para múltiplos pertencimentos produz ambivalências e fronteiras tênues. Na posse da nova diretoria da UNE e da União Estadual dos Estudantes de São Paulo, veiculou-se na página do Levante a notícia de que “esta era a primeira vez que o Levante participava da diretoria da UNE”. Entrevistamos uma militante²⁰ do Levante – inicialmente participante do Movimento

²⁰ Esta militante foi designada pelo Levante para participar de Seminário organizado pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

dos desempregados – e ela insistiu no argumento de que não era “o Levante”, mas um “militante do Levante” que participava daquela diretoria.

Suas relações com organismos governamentais também comportam fronteiras tênues com movimentos de distanciamentos e aproximações²¹. Sobre as aproximações, podemos citar três exemplos. Após as manifestações de junho de 2013, o Levante Popular da Juventude participou da reunião com a Presidente Dilma, ao lado de outros movimentos juvenis. Outro exemplo: a Secretária Nacional de Juventude, Severine Macedo²², foi convidada e esteve no último Acampamento do Levante no mesmo ano de 2013. Por fim, o Levante candidatou-se e foi eleito para uma cadeira no Conjuve.

Para finalizar esta rápida descrição do Levante Popular de Juventude, importante notar mais três aspectos:

a) Recorte Geracional. O Levante Popular da Juventude nasceu em um contexto de movimentos intergeracionais e se estruturou como “de juventude”. A aposta é na juventude porque “só ela tem a força necessária para transformar a sociedade”. Com pauta ampla, afirma que não elege bandeiras prioritárias: coloca-se ao lado das mobilizações que reivindicam melhores condições de vida para a juventude brasileira. Sua intenção é unir jovens do campo e da cidade.

b) Combinação de temas e referências teóricas. O Levante quer ser o “fermento na massa jovem brasileira”. Podemos notar que a expressão “fermento na massa” – tão conhecida nas Pastorais e Comunidades de Base da Igreja Católica – revela as referências teóricas e práticas de seus jovens organizadores.

Tendo como objetivo “renovar uma prática negligenciada pela esquerda”, o Levante propõe “o trabalho de base que as CEBs faziam nos anos 70 e 80”. Revisita a ideia de práxis (teoria mais prática) e propõe “organização, agitação e mobilização”. Para este movimento, a solução dos problemas de hoje só virá com “uma revolução numa perspectiva socialista”.

Por outro lado, é interessante notar como o Levante incorpora os temas da diversidade (de raça, de gênero, de orientação sexual) e do meio ambiente. Documentos do Levante apresentam sua síntese: é a “dominação capitalista que destrói o meio ambiente, oprime e explora a mulher, assassina a juventude negra, silencia gays e lésbicas”.

c) Associação de periferias e favelas. O Levante propõe-se a lutar ao lado do movimento feminista contra o machismo e “opressão de gênero”; lutar ao lado do movimento negro contra o racismo; contra a homofobia, junto com movimentos LGBT. Além disso, para a juventude das periferias urbanas, o Levante quer se tornar um “referencial de organização”. Nessa proposta – a nosso ver – está presente o reconhecimento dos problemas e das potencialidades desses jovens.

Não por acaso militantes do Levante fazem-se presentes em espaços de hip hop e nos rolezinhos. Do primeiro acampamento nacional realizado em Santa Cruz do Sul (Rio Grande do Sul) em 2006, participaram 1200 jovens de 17 estados brasileiros, sendo que

²¹ O Levante recebeu Menção Honrosa em sua décima oitava edição do Prêmio de Direitos Humanos. Consiste na mais alta condecoração dado às pessoas que desenvolveram ações de destaque na área de Direitos Humanos. O prêmio acontece no âmbito governamental (Secretaria Especial de Direitos Humanos-PRr) e indica reconhecimento da sociedade e do poder público.

²² Severine Macedo, atual Secretária Nacional de Juventude, tem 30 anos, é filha de pequenos produtores rurais de Santa Catarina. Antes de ocupar este cargo, foi coordenadora do setor juventude da FETRAF (Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar) e dirigente da juventude do Partido dos Trabalhadores.

a palavra de ordem que se destacou foi: “Sair juntos Brasil afora, associando periferias e favelas, jovens que querem direitos”.

3.2.2 Movimento Passe Livre (MPL-BRASIL)

Como se sabe, desde o começo dos anos 2000, jovens do ensino médio têm realizado “movimentos pelo passe livre” em distintos locais do país. Em 2003, a cidade de Salvador, no Estado da Bahia, ficou marcada pela “a revolta do BUZU” que recebeu grande apoio da população que se sentia identificada com a reivindicação de congelamento da tarifa e de meia passagem para os estudantes nos dias letivos e finais de semanas, feriados e férias. A demanda por transporte desencadeou a explicitação de outras demandas relativas à melhoria das condições e da qualidade do ensino.

No ano de 2004, a Revolta da Catraca barrou o aumento em Florianópolis e levou à aprovação de uma lei do passe livre estudantil (26 de outubro). Nesse mesmo ano, surgiu o Comitê do Passe Livre em São Paulo. Esses acontecimentos contribuíram para a Plenária de Fundação do MLP-Brasil no V Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em janeiro de 2005.

Mayara Vivian, considerada uma “referência”²³ do MPL, Estudante de geografia da USP, de 23 anos, em entrevista publicada no Correio da Cidadania (02 de Julho de 2013), relata o percurso que contou –desde o início – com meios virtuais de organização:

[...] a partir da Revolta da Catraca, em Florianópolis, e da do Buzu, em Salvador, já tinham sido formados vários comitês pelo Passe Livre, em várias cidades do país. A gente foi se falando e conseguiu organizar, em 2005, uma reunião nacional do movimento, no Fórum Social Mundial de Porto Alegre, culminando na fundação do Movimento Passe Livre (...). Na época, tinha o Centro de Mídia Independente (midiaindependente.org), um site que até hoje funciona e reúne vários chamados e artigos de movimentos populares. Todo mundo postava as coisas lá. O pessoal de Floripa foi pegando os contatos do pessoal ao redor do país e foi uma coisa bem imediata. Eles foram pegando os contatos e nós fomos nos falando por e-mail, vimos que nossas demandas eram muito parecidas, assim como nossas linhas políticas eram muito parecidas, principalmente na questão de ser autônomo, horizontal e apartidário. Assim, a gente se organizou por contatos de e-mail e aproveitou a deixa do Fórum Social Mundial, já que estava todo mundo indo para lá (Porto Alegre), para se encontrar [...]. (Vivian, 2013)

Hoje o MPL-Brasil define-se como um

“Movimento social de transporte autônomo, horizontal e apartidário, cujos coletivos locais, federados, não se submetem a qualquer organização central. A independência do MPL se faz não somente em relação a partidos, mas também a ONGs, instituições religiosas, financeiras, etc. Sua política é deliberada de baixo, por todos, em espaços que não possuem dirigentes nem respondem a qualquer organização central” (MPL, s/d. site do MPL, consulta 20 de maio de 2013).

As unidades locais devem seguir os princípios federais do movimento.

Como se organizam? Em nível federal, é formado por representantes dos movimentos nas cidades, que constituem um Grupo de Trabalho (GT). O GT é formado por pelo menos 1

²³ O MPL evita a palavra “liderança” e não divulga cargos ocupados. Neste item, usamos aspas também para informações recorrentes nos documentos e entrevistas dos participantes do MPL.

e no máximo 3 membros referendados pelas delegações presentes no Encontro. Os grupos locais de luta não presentes devem ter o aval dos movimentos que fizerem parte do GT. Deve-se garantir a rotatividade dentro do GT de acordo com as decisões do MPL local.

Os militantes do MPL afirmam que o “apoio mútuo deve ser a base que garante a existência do movimento em nível movimento nacional” e que a “organização descentralizada da luta é um ensaio para outra organização do transporte, da cidade e de toda a sociedade”²⁴. A semana do dia 26 de outubro ficou definida como sendo a Semana Nacional de Luta pelo Passe-Livre. Preferencialmente, as mobilizações devem ocorrer no dia 26 de outubro e, se possível, no mesmo horário. Os MPLs locais têm autonomia para definir as atividades. O GT deve procurar obter a programação de todas as cidades para divulgar por meios eletrônicos e outros”.

Segundo seus documentos, os princípios constitutivos do MPL são definidos somente pelo método do consenso. Deve-se sempre buscar propostas consensuais; na impossibilidade, deve-se recorrer ao recurso da votação. Os documentos assinados pelo Movimento devem conter só o nome Movimento Passe Livre, evitando, assim, as disputas de projeção de partidos, entidades e organizações.

Repertórios de ação. No seu repertório de ações destacam-se: dDivulgação de rRelatos através de Mídia Independente <www.midiaindependente.org/> (CMI, s/d), dDiscussões nas eEscolas a partir da exibição do documentário Revolta do Buzu de Carlos Prozanato (Revolta, 2003disponível no <[youtube/1BjRhZfcLHA](https://www.youtube.com/watch?v=1BjRhZfcLHA)>); debates em comitês locais em prol do Passe Livre estudantil que se organizam em torno de Projetos de Lei. No entanto, a via parlamentar não é considerada como sustentáculo do MPL, ao contrário, a força deve vir das ruas; assembleias horizontais; catracaço, definido como a implementação prática da Tarifa Zero, e que pode ser feito com a abertura das portas traseiras do ônibus ou pulando as catracas; oOcupação de tTerminais de ônibus; bloqueios de vias urbanas; aAulas públicas (por exemplo, na frente da prefeitura de São Paulo em 27 de junho de 2013, a fim de rebater o discurso do governo do estado e da prefeitura, que rechaçam de todas as formas a possibilidade de ser implantada a tarifa zero em São Paulo). A seguir, um quadro que destaca as mobilizações mais importantes do MPL nos últimos anos.

Quadro 2

MPL: Destaques entre 2006 e 2013	
2006	Encontro Nacional do Movimento Passe Livre (junho); luta contra o aumento em São Paulo (novembro e dezembro).
2008	Grande Luta contra o aumento no Distrito Federal (outubro).
2009	Aprovação do passe livre estudantil no Distrito Federal (julho); ocupação da Secretaria de Transportes em São Paulo 9/novembro).
2010	Luta contra o aumento em São Paulo (janeiro).
2011	Luta contra o aumento em São Paulo e em várias capitais (janeiro e março); mobilizações revogam o aumento em Teresina (agosto).
2013	Lutas na Região Metropolitana de São Paulo conquistam revogação do aumento em Taboão da Serra (janeiro); mobilização derruba aumento em Porto Alegre (abril); jornadas de junho conquistam revogação do aumento em mais de 100 cidades.

²⁴ Enquanto no Conjuve e nas Conferências fala-se em mudar o “modelo de desenvolvimento”, no Levante Popular da Juventude e no Movimento Passe Livre fala-se em mudar o sSistema, transformar a sociedade capitalista.

Para finalizar esta rápida descrição do Movimento Passe Livre (MPL), podemos destacar três aspectos:

a) Recorte intergeracional. O MPL nasce em um contexto de movimento estudantil de ensino médio, mas, mesmo sendo formado basicamente por jovens, deixa deliberadamente de se caracterizar como “de juventude”. Sua disposição é agir como Frente Única com os setores reconhecidamente dispostos à luta pela Tarifa Zero. O MPL reconhece que as mobilizações sempre foram muito mais amplas que o próprio Movimento que jamais se pretendeu dono de qualquer uma delas que eclodiram, por vezes, em cidades e regiões onde nunca houve atividades do movimento. As “lutas por transporte no Brasil formam um todo muito maior do que o MPL”. Reconhecem que existem iniciativas locais que desencadeiam mobilizações, como, por exemplo, o Bloco de Lutas em Porto Alegre²⁵.

b) Referências e parcerias ampliadas. As Jornadas de Junho deram grande visibilidade ao MPL explicitando um alargamento de sua pauta em direção ao “direito à cidade”, na qual se incluem sindicatos e movimentos de moradia e consagrando a “ação direta”²⁶ como forma de atuação na esfera pública, como podemos observar na afirmação a seguir:

A revogação da tarifa em São Paulo foi uma puta vitória, uma baita vitória. (...) Para nós, foi como a tomada da Bastilha. (...) e a gente continua também se somando a outras pautas de esquerda, que não são nem um pouco menos importantes, como pautas de sindicatos, de movimentos de moradia. (...) Portanto, é uma vitória não só por ter sido revogado o aumento, mas principalmente por construir uma cultura de mobilização e de ação direta, que não existia antes. (Vivian, 2013).

Sem dúvida, a interpretação desses acontecimentos de 2013 ainda está a desafiar os estudiosos. Não é nosso objetivo dar conta de tal tarefa neste artigo. Contudo, vale a pena indicar algumas de suas repercussões para – pelo menos – uma parte da juventude brasileira. É o que fazemos no próximo item.

3.3 As jornadas de junho e as urgências das juventudes da periferia

Como foi divulgado pela imprensa, durante aqueles dias, aconteceram várias reuniões com a presidenta Dilma. Ministros. Governadores e prefeitos foram chamados para definir ações para melhorar os serviços públicos. Uma reunião específica foi feita com o Movimento Passe Livre.

Em carta aberta, o MPL declarou publicamente que essa reunião “foi arrancada pela força das ruas, que avançou sobre bombas, balas e prisões”. Em seguida, o MPL divulgou uma carta para explicar porque estava aceitando o convite. Entre 300 posts a esta carta, uma parcela (menor) concordou com a ida e elogiou a carta aberta como expediente para “evitar manipulação”.

²⁵ “O Bloco de Lutas pelo Transporte Público é composto por diversas organizações, coletivos e indivíduos unidos pela luta contra o aumento da passagem e por um transporte coletivo e popular de qualidade em Porto Alegre” (Catanni, 2014).

Ação direta, ideia de origem anarquista (definida em oposição a meios indiretos como eleições e recursos judiciais) retomada durante as manifestações antiglobalização. Para refletir sobre ação direta em relação aos Black Blocs e ao movimento Passe Livre, ver Saraiva (2014).

Depois da reunião, o MPL declarou que embora reconhecesse uma “abertura para o diálogo”, o governo federal não havia apresentado “nenhuma proposta concreta para mudar a realidade do transporte.” Disseram que apesar de o governo Federal ter proposto um “pacto pela mobilidade urbana”, a mudança no “sistema de transporte coletivo” dependeria de gestões partilhadas entre os três níveis de governo.

Entretanto, as manifestações não se limitaram às demandas por transporte coletivo. Cabe agora indagar quais foram os jovens que participaram das manifestações além dos participantes do MPL? Os jornais registraram participações episódicas de jovens antipartidários e saudosos do regime militar e também de jovens saqueadores, presumidamente ligados aos traficantes. Além disto, as reportagens destacaram um grande grupo de “estreados” ou “virgens de protestos” que participavam pela primeira vez atendendo, sobretudo, convocações virtuais.

Porém, tanto nas reportagens de jornais quanto nas mídias alternativas, na “massa” foram recorrentemente identificados coletivos juvenis, tais como: jovens do Movimento Passe Livre, estudantes universitários, alunos do ensino médio, jovens de redes de mídia independente, de pastorais católicas, membros da ABGLT (Associação Brasileira de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), grupos feministas, coletivos culturais, jovens ligados ao Movimento Mobilidade Urbana. Ainda se agregavam às manifestações, no fim do expediente, jovens trabalhadores. Também jovens moradores de favelas e periferias foram notados por reportagens de jornais e em comentários nas redes sociais, sobre eles é que gostaríamos de falar neste item.

No Rio de Janeiro, o dia 25 de junho ficou marcado pela presença de cerca de 2 mil e quinhentas pessoas, na maioria jovens²⁷, que saíram da Rocinha e do Vidigal (favelas cariocas) em passeata até a casa do governador Sergio Cabral. Seus cartazes diziam: “Nós não precisamos de teleférico”; “Queremos saneamento básico”, “Precisamos de vagas em creches públicas”, “Fora a Resolução 013”²⁸.

Mas isso não foi tudo: naqueles dias de 2013, jovens das favelas e periferias também chegaram ao Palácio do Planalto. Em 28 de junho de 2013, com a presença da Secretária Nacional da Juventude, Severine Macedo, e do presidente do Conselho Nacional da Juventude, Alexandre Melchior²⁹, Dilma recebeu 24 jovens. E, aqui, vale a pena prestar atenção na diversidade das representações juvenis.

Os jovens ali presentes representavam: alguns partidos, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a União Brasileira da Juventude (UBES), o Movimento Sem Terra (MST), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), juventudes religiosas (Rede FALÉ e Pastoral da Juventude), a Marcha Mundial de Mulheres, a Marcha das Vadias do Distrito Federal, a Coordenação Nacional de Entidades Negras (Conen). Também estiveram presentes outros coletivos tais como: Levante Popular da Juventude, Fora do Eixo, Movimentos Enraizados, Fórum das Juventudes de Belo Horizonte, Agencia Solano Trindade.

²⁷ Na mesma ocasião, noticiou-se manifestação de jovens da periferia de São Paulo e o apoio do Movimento Passe Livre a uma manifestação dos Sem Teto.

²⁸ Esta resolução – que proibia eventos culturais, esportivos e sociais sem autorização prévia do policiamento de determinadas áreas protestaram contra a violência nas ruas do Rio de Janeiro – foi posteriormente revogada.

²⁹ Alexandre Melchior é paulista e chegou à Presidência do Conjuve após ser eleito Conselheiro como militante LGBT.

Muitos desses jovens tinham participado das manifestações e, na reunião com a Presidenta, fizeram intervenções sobre suas pautas e reivindicações. Entre todas as intervenções, uma destacou-se. Sobre esse destaque, Aurea Carolina de Freitas, militante do Fórum das Juventudes de Belo Horizonte, publicou, em seu blog, um reflexivo relato do qual destacamos o trecho a seguir:

Eu não falei, mas me senti bem representada na voz de Thiago (militante de cultura periférica de Capão Redondo, São Paulo), que trouxe sua própria narrativa e me emocionou ao lembrar a luta da juventude negra e pobre para escapar das estatísticas macabras do genocídio. Ele mencionou as estratégias de resistência nas comunidades, os saraus como tecnologias sociais que estão se espalhando pelo país, a urgência da desmilitarização das polícias, a centralidade da cultura. Thiago falou com o coração e foi o único a arrancar aplausos. (Aurea Carolina)

O relato de Aurea Carolina recuperou a combinação de duas demandas: “desmilitarização das polícias” e “centralidade da cultura”. No que diz respeito à cultura, as políticas deveriam favorecer a necessária redistribuição de equipamentos culturais – via de regra concentrados nas “partes nobres” das cidades – mas também favorecer o acesso a recursos para fruição e produção de bens culturais. Thiago destacou o “sarau” – parte de uma “tecnologia social” – como “estratégia de resistência”. Segundo nossa blogueira, ele foi o único a arrancar aplausos porque “falou com o coração”.

No mesmo sentido, ainda lembrando as manifestações, gostaríamos de comentar uma entrevista publicada na Revista *Caros Amigos*, em novembro de 2013. O jovem entrevistado participou das manifestações e foi identificado como Beto pela repórter Lena Azevedo. Beto diz que se considera um “midialivrista de favela”. Contou que trabalha para “desconstruir a imagem que a grande imprensa passa das comunidades”. Durante as manifestações do mês de junho de 2013, após o trabalho, Beto ia aos acampamentos em frente à Assembleia Legislativa e à Câmara Municipal (Ocupa ALERJ; Ocupa Câmara) e fazia parte daqueles que gritavam “sem violência”.

Porém, segundo relatou Beto, a repressão policial contra os professores no dia 15 de outubro motivou sua adesão ao Black Bloc. Diz ele: “eu não sei quem são os outros. Eu sei o que eu sou e o que o Black Bloc significa para mim. A compreensão dessa tática é que me fez, como morador da favela, participar de um movimento. Participar desta tática é poder extravasar o sentimento de aprisionamento, de segregação que o Estado causa, mas também, como resistência para mostrar para quem está do outro lado – os oligopólios, os detentores do capital – que há uma população que está consciente”.

Este depoimento reafirma a ideia de que o Black Bloc – tática de luta e coletivo de ação direta – pode ser constituído por agrupamentos livremente organizados por grupos de afinidades, mas, também, por indivíduos independentes que, via de regra, dispersam-se ao fim das manifestações. Como se sabe, essas ações contra os “símbolos do capitalismo” têm ocorrido em diferentes lugares do mundo e já possuem inúmeras versões locais. Não se sabe ainda quantas serão as diferentes versões e histórias de adesão no Brasil. Mas, do ponto de vista desse “midialivrista” da favela, essa “tática” performática serviu para “extravasar o sentimento de aprisionamento, de segregação que o Estado causa”.

Na mesma perspectiva conflitiva, pouco tempo depois, uma performance teatral foi registrada pelo Jornal O Globo nos seguintes termos:

“Em frente à Assembleia Legislativa, no centro do Rio de Janeiro, pintados de vermelho, simbolizando o sangue de pessoas mortas, jovens-atores deitaram-se no chão, sendo cobertos por lençóis brancos. No ato, pneus simbolizavam o “forno de micro-ondas”, usado por traficantes para simbolizar para queimar suas vítimas.” (O Globo, 14.8.2013).

Passados vários meses das chamadas Jornadas de junho, em 10 de abril de 2014, houve outra reunião da Presidenta Dilma com jovens de diferentes redes, coletivos e movimentos. Mais uma vez, recorremos à blogueira Aurea Carolina, para destacar um trecho de seu relato:

Entre as mais de trinta pessoas da sociedade civil que participaram do encontro, destacou-se o jovem MC Chaveirinho, cantor de funk e organizador de rolezinhos em São Paulo. Ele falou sobre o histórico dos rolezinhos, que existem desde 2007, o crescimento da adesão de rolezeiros com a multiplicação das redes sociais, os ataques e agressões que sofreram por parte da mídia convencional e a falta de políticas culturais e de lazer na periferia. Explicou que a opção pelos shoppings foi, sobretudo, por uma questão de segurança e que os jovens têm medo de ficar nas suas quebradas. Sem alternativas seguras nos lugares onde moram, preferem se encontrar nos shoppings para tirar fotos, comer e beber, curtir um funk, namorar e se divertir. Enfatizou que as políticas para a juventude não chegam dentro da favela e que ações para jovens devem ser feitas com os próprios jovens, respeitando as suas linguagens: sem essa de “caros companheiros, caras companheiras”, porque o jovem desconfia desse papo de político. A presidenta riu. MC Chaveirinho fechou sua intervenção defendendo a valorização do funk e lembrando a morte do MC Daleste, assassinado em julho do ano passado.

Vários aspectos levantados por MC Chaveirinho mereceriam comentários. Por um lado, a expressão de sentimentos: a falta de segurança, medo e morte. Por outro lado, constatações e demandas: falta de políticas culturais e de lazer na periferia; políticas de juventude que não chegam dentro da favela; as redes sociais, que fizeram crescer os rolezeiros e as ações que deveriam ser feitas pelos próprios jovens, respeitando suas linguagens.

Além do relato de Aurea Carolina, ouvimos também vários outros jovens presentes na reunião que destacaram a presença de MC Chaveirinho. Ou seja, mais uma vez se falou sobre violências físicas e simbólicas que atingem jovens das favelas e periferias e na urgência de políticas públicas adequadas. O reconhecimento dessa urgência é o dado novo quando se fala em movimentos de juventude.

4. Para concluir

4.1 As manifestações de 2013: acontecimentos “bons para pensar”

As manifestações de 2013 não podem ser vistas como “um raio em meio de um céu azul”. Elas expressam experiências prévias que se potencializaram a partir de uma inédita conjugação de fatores.

Em primeiro lugar, nada teria acontecido sem determinadas experiências prévias de organização e expressão. Com efeito, foram quase dez anos de atividades entre a Revolta do Buzú em Salvador e as jornadas de junho de 2013 quando o Movimento Passe Livre (MPL)

que fez as primeiras convocações. Também os outros personagens que povoaram as ruas em 2013 evidenciam acúmulos de movimentos, redes e coletivos de juventude nacionais. Naquele contexto, evidenciaram-se também referências internacionais tais como Black Blocs, os Anonymous com suas máscaras do personagem V de Vingança. Mas não foram só esses. Ao núcleo dos “organizados”, como em círculos concêntricos, juntaram-se diferentes grupos de punks e anarquistas, jovens “virgens de protestos”, assim como significativa presença de indivíduos das mais diversas posições políticas.

Nem só “organizado”, nem só “espontâneo”, sem dúvida a velocidade dos protestos deveu-se às TICs. Assim, em segundo lugar, é preciso relembrar a relação das novas tecnologias com as formas atuais de contestação. As redes funcionaram com eficácia na convocação e na transmissão “ao vivo” realizada modificando as relações entre quem estava na rua e quem estava em casa, evidenciando como redes de comunicação independentes podem pautar e questionar versões da grande mídia. Interferências mútuas fizeram surgir diferentes níveis e formas de participação. Mas as TICs não são neutras e não agem em espaços vazios de valores e experiências sociais.

E, aqui, chegamos a um terceiro fator: talvez as manifestações não tivessem o mesmo nível de adesão se não tivessem circulado imagens sobre a violência usada pela polícia (sobretudo em São Paulo e no Rio de Janeiro). Pesquisas têm registrado a experiência negativa dos jovens brasileiros com a polícia. Os jovens sempre têm histórias (pessoais ou de amigos) para contar sobre a polícia que “achaca” os jovens de classe média, exigindo propinas, bem como humilha e agride fisicamente jovens moradores de áreas pobres e criminalizadas.

Nesse cenário, a pergunta “onde está Amarildo?” fez o percurso das redes às ruas e vice-versa. Ao denunciar o desaparecimento do pedreiro da Rocinha – favela do Rio de Janeiro – criticavam-se os métodos violentos da polícia em outras tantas periferias brasileiras. Assim, Amarildo tornou-se um símbolo nacional de luta pela contra a violência policial. Imagens e depoimentos sobre a repressão policial aguçaram a evocação do “direito de participação”. E assim, “fazer valer nossos direitos” tornou-se a senha das manifestações de junho.

Agora, chegamos a um quarto fator: houve um recente espalhamento da categoria “direitos” na sociedade brasileira. Certamente nessa sociedade desigual e heterogênea, esse espalhamento também produz apropriações desiguais e heterogêneas. Entretanto, mesmo apropriada diferentemente por jovens com trajetórias, valores e experiências diferenciadas, a noção de “direitos” evoca o poder público e, conseqüentemente, leva a cobranças políticas públicas. Assim, em um movimento de espiral, o “direito ao transporte público” foi puxando o direito à educação, à saúde, à segurança, etc.

Tais reivindicações remetiam a áreas em que há ausência ou ineficiência das políticas públicas. O que – por sua vez – foi diretamente relacionado a práticas de corrupção, com o uso do dinheiro público com os gastos indevidos com grandes eventos, em particular com a Copa do Mundo. Ao mesmo tempo, conquistas recentes legitimam a presença de cartazes e palavras de ordem que remetem ao “direito à diferença” que acompanharam os cartazes de “Fora Feliciano”, que presidia a Comissão de Direitos Humanos na Câmara Federal e fazia declarações homofóbicas.

De certa forma, o espalhamento da noção de direitos tem provocado certa desnaturalização da lógica do favor, diminuindo espaços de clientelismos e outras formas de subserviência. Ou seja, algumas mudanças permitem que hoje o Brasil hierárquico (você sabe com quem está falando?³⁰) conviva com um novo patamar de exigência de igualdade, de “mais direitos”.

4.2 Os jovens somam “causas” e identidades: características de suas ações coletivas

Nesse momento de conclusão, é importante comparar o Levante Popular da Juventude, o Movimento Passe Livre e os Coletivos de jovens da periferia. Como já foi dito, o Levante nasce em espaço intergeracional, reúne diferentes causas, aciona várias identidades presentes em diferentes coletivos juvenis e também participa do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Já o MPL nasce entre estudantes de ensino médio – recorte “naturalmente” juvenil, mas, deliberadamente, embora ainda seja majoritariamente composto por jovens, não se define como estudantil ou “de juventude” e se alia a movimentos intergeracionais que buscam “direito à cidade” com ênfase em questões de habitação e transporte. Quanto aos movimentos das favelas e periferias, alguns se definem como de “jovens”, outros não acionam este recorte. A partir de seus territórios, encaminham demandas de distribuição (infraestrutura, serviços, cultura, lazer e segurança) e demandas de reconhecimento (contra discriminação de raça, de gênero, de orientação). Alguns desses coletivos participam de Conselhos, outros não.

Em comum: nos três casos, não está em jogo uma exclusiva identidade juvenil. Múltiplos engajamentos contribuem para que os jovens brasileiros apresentem-se no espaço público por meio de múltiplas identidades. As demandas juvenis mobilizam interesses de jovens iguais (em termos de pertencer a uma mesma geração); desiguais (em termos de renda, escolaridade e local de moradia) e diferentes (em termos de trajetórias de vida, ideologia e experiências com preconceitos e discriminações).

Diferentes experiências de discriminação podem se somar na vida de um mesmo jovem (ser jovem, ser negro, ser favelado, ser homossexual, ser mulher, ser da área rural, ser jovem com deficiência, ser jovem e quilombola; ser jovem e ribeirinho). Tais identidades são acionadas, em diferentes conjunturas, de acordo com as disputas em questão.

Trata-se, portanto, de evitar esquemas empobrecedores que se ancoram em substantivação de identidades únicas e fixas. Em termos de participação social, a identidade “ser jovem” (ancorada em um “recorte etário”) não exige exclusividade e nem sempre prevalece. Em suas trajetórias, os jovens constroem motivações e formas de participação experimentando diferentes processos de enfrentamento, oposição, dominação, submissão e resistência.

Por outro lado, voltando à comparação entre o Levante, o MPL e os Coletivos de Jovens da Periferia, notamos que nos três casos incorporam-se (e modificam-se) características de protestos juvenis mundiais evidenciados nos movimentos denominados antiglobalização ou alterglobalização e, mais recentemente, entre os Indignados na Espanha, do Occupy nos Estados Unidos. Entre tais características, podemos destacar:

³⁰ Expressão consagrada pelo antropólogo Roberto DaMatta em sua definição da cultura brasileira.

a importância das TICs e das novas formas de interação entre indivíduos conectados; a horizontalidade e baixo nível de coordenação e presença de características performáticas (mais lúdicas e/ou mais agressivas).

Nesse cenário, com todas suas diferenças, os movimentos juvenis do Brasil de hoje compartilham características desta geração de movimentos sociais: a) não há monopólio de “representação da juventude”; b) são – ao mesmo tempo – presenciais e virtuais; c) suas manifestações públicas são marcadas pela heterogeneidade, permitindo a convivência de coletivos articulados e indivíduos mobilizados; c) são performáticos e fazem das expressões artísticas e culturais uma via para protestos políticos; c) suas pautas buscam articular lutas pela igualdade (direitos econômicos, sociais, ambientais, culturais) com lutas pela diversidade (o direito a ter direitos).

4.3 Juventudes de Periferias: uma síntese das urgências das políticas públicas

Em agosto de 2013, pouco depois das manifestações, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou o Estatuto da Juventude em cerimônia no Palácio do Planalto com a presença de uma grande gama de redes, movimentos e coletivos juvenis. Naquele dia, também a palavra de um jovem negro sobre a violência contra os jovens da periferia teve grande destaque e foi retomada na fala da própria presidenta. Evidenciava-se, assim, o reconhecimento de uma questão central e urgente no âmbito das políticas públicas de juventude que, do ponto de vista dos movimentos juvenis, tem sido anunciada como “enfrentamento do genocídio da juventude negra”.

Com efeito, nos dias de hoje, uma parcela significativa de gestores públicos e de grupos de jovens compartilha o reconhecimento dessa urgência. Entidades da sociedade civil, a partir da Pastoral da Juventude e CNBB, desenvolvem a Campanha “Juventude quer viver”³¹. Também podemos dizer que tem avançado a compreensão de que o combate a esta violência engloba diferentes demandas de acessos e oportunidades para jovens. Porém, na prática, a questão está longe de ser equacionada.

Por outro lado, existem várias iniciativas governamentais estaduais em curso. Entretanto, esbarra-se sempre nos mesmos problemas de “desvios de conduta” da tropa³² e no controle territorial do tráfico e das milícias, como é o caso das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) no Rio de Janeiro.

Em nível nacional, há uma aposta no Plano Juventude Viva³³, iniciativa da Secretaria de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Esse

³¹ <<http://www.pj.org.br/projetos/a-juventude-quer-viver>> “ O nome deste projeto já é uma afirmação daquilo que ele busca. Lutar pela vida das juventudes é comprometer-se com o convite de Jesus à vida plena. Na Civilização do Amor não pode haver morte, preconceito, dor e extermínio”. A “Campanha Nacional contra a Violência e Extermínio de Jovens” é uma das ações assumidas e dinamizadas pelo A Juventude quer viver/AJQV.

³² Vários casos são classificados como “desvio de conduta da tropa”. Um deles aconteceu quando Douglas Rodrigues, de 17 anos – aluno do terceiro ano do ensino médio e que trabalhava em uma lanchonete – passava com o irmão de 13 anos em frente a um bar e foi abordado por policiais. Quando sofreu um disparo certeiro no peito, teria perguntado ao PM: “Por que o senhor atirou em mim?”. A partir daí, jovens criaram um site nomeado com esta pergunta, a partir da qual também realizaram campanhas e performances.

³³ Durante a Pesquisa jovem do Levante Popular da Juventude e jovem da rede FALE, lembraram que desde a I Conferência Nacional por Políticas Públicas (2008) a questão da violência, que atinge particularmente jovens negros e negras, já era considerada prioritária.

Plano, lançado em 2012, que prioriza 142 municípios com maiores índices de homicídios de jovens e se propõe a criar oportunidades de inclusão e autonomia por meio de oferta de serviços públicos, promovendo os direitos da juventude, em especial da juventude negra. Trata-se de um Plano que pressupõe a parceria dos poderes públicos com a sociedade civil e que busca atuar – simultaneamente – na opinião pública, nos territórios, na vida dos jovens e nas instituições.

Suas ações estão estruturadas nestes quatro eixos, a saber: I – Desconstrução da cultura da violência (articular atores e sensibilizar a opinião pública); II – Transformação de Territórios (ampliação de espaços de convivência; oferta de equipamentos; serviços públicos e atividades de cultura, esporte e lazer); III – Inclusão, emancipação e garantia de direitos (levar para o território programas e ações que contribuam para que os jovens sejam reconhecidos e construam suas trajetórias de vida); IV– Aperfeiçoamento institucional (ações para enfrentar o racismo nas escolas, no sistema de saúde, na polícia, no sistema previdenciário e de Justiça).

Não há dúvidas que o Plano Juventude Viva incorporou as experiências e as demandas que têm sido levadas ao espaço público. Porém, se o acerto na formulação e no desenho já pode ser considerado uma conquista, isto, por si, não garante sua eficácia.

O Plano Juventude Viva indica que as políticas públicas de juventude deveriam responder a diferentes dimensões da vida dos jovens³⁴. Isso quer dizer que o Plano Juventude Viva deve ser efetivado por meio de políticas universais, setoriais e exclusivas para essa faixa etária. Como tais políticas estão sob a responsabilidade de diferentes setores, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude (SGPr) e da Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), o Plano evoca parcerias com as Secretarias das Mulheres e dos Direitos Humanos e os Ministérios da Justiça, Trabalho e Emprego, Educação, Cultura e Esporte. E, para ser implementado, terá que contar com Estados, Municípios, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública.

A nosso ver, uma complexa colaboração intersetorial e entre os entes federados será muito importante para lograr a transversalidade, condição *sine qua non* para a efetividade do Plano Juventude Viva. Assim, para ser levado adiante, esse Plano deverá ultrapassar os conhecidos obstáculos e criar vasos comunicantes entre as “caixinhas” das políticas setoriais, bem como lograr uma real cooperação entre os três níveis de governo.

No entanto, para o poder público e também para a sociedade/opinião pública, ainda falta a convicção de que somente reformas bem mais profundas podem promover a cidadania nos territórios onde vive a autointitulada “juventude periférica”. Ou seja, para quebrar a perversa conjugação entre territórios/armas/drogas, é urgente (re) questionar as legislações e mentalidades vigentes.

Assim, no curso da discussão da reforma – e da mobilidade – urbana, é urgente estabelecer novas restrições sobre a circulação de armas de fogo e para se avançar em direção a uma nova política de drogas que retire o consumo da esfera criminal e faça prevalecer uma abordagem de saúde pública e de redução de danos. Além disso, certamente, sem uma ampla e profunda reforma do sistema policial brasileiro, persistirá esse “mal estar” de

³⁴ Neste mesmo âmbito, também está o acesso ao sistema de saúde, destacando para a juventude mecanismos de efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos e, também, o acesso a políticas de redução de danos acarretados pelo abuso de uso de drogas ilícitas.

viver em um país onde a morte cotidiana de jovens negros está naturalizada e não causa espanto ou comoção.

Por fim,concluímos aqui que a situação da “juventude negra das periferias” expressa uma síntese das demandas da juventude brasileira hoje. Se as políticas públicas voltadas para esse segmento avançarem, beneficiarão outros tantos segmentos também submetidos a semelhantes situações de desigualdade e de discriminação.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, H. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, edição especial, n. 5-6, 1997.

_____. Que é ser jovem no Brasil hoje? Ou a construção militante da juventude. In: NOVAES, Regina (Org.) *Ser joven en Sudamérica: diálogos para la construcción de la democracia regional*. Santiago do Chile: Ibase, Polis, IDRC, CIDPA, 2008. p. 77-100.

ABRAMOVAY, Miriam e CASTRO, Mary Garcia. *Juventude, juventudes: o que une e o que separa*. Brasília: Unesco, 2006.

ABRAMOVAY, Miriam e CASTRO, Mary Garcia. *Políticas de Juventude, bandeiras e Participação*. Percepções e Recomendações da Conferência, Conjuve, Brasília, 2008.

ALVIM, M. R.; VALADARES, L. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da bibliografia. *BIB: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, n. 23, 1988.

ALVIM, M. R. e GOUVEIA, P. *Juventude, anos 90*. Conceitos, Imagens, contextos. Rio de Janeiro: Contra-capa, 2000.

BLOG DO FALE. Página blog da Rede Fale. Disponível em: <<http://redefale.blogspot.com.br>>. Acesso em: 12/05/2014.

BRASIL. Relatório sobre Violência Homofóbica no Brasil. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>>. Acesso em: 15/05/2014.

CACCIA-BAVA, A. *et al. Jovens na América Latina*. São Paulo: Ed Escrituras, CEBRIJ, 2004.

CATTANI, A. D. *#protestos – Análises das ciências sociais*. Porto Alegre: Tomo Editorial, P.A., 2014.

CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Orgs.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009.

CARROCHANO, M.C. *Trabalho e educação no tempo de juventude*. In FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Orgs.). *Juventude em pauta*. Políticas públicas no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2011.

CENTRO DE MÍDIA INDEPENDENTE. Página do CMI. Disponível em: <www.midiaindependente.org/>. Acesso em: 20/07/2013.

KUNRATH Silva, M e RUSKOWSKI, Bianca de Oliveira. Levante juventude, juventude é prá lutar: redes interpessoais, esferas de vida e identidade na constituição do engajamento *militante*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 23-48.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. *Natureza, composição e funcionamento*. Brasília: Presidência da República/Conselho Nacional de Juventude, 2007.

_____. *Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas*. Brasília: Presidência da República/Conselho Nacional de Juventude, 2006.

DIVERSIDADE CATÓLICA. Página de grupo católico que apoia a compatibilidade nas identidades LGBT e católica. Disponível em: <www.diversidadecatolica.com.br>. Acesso em: 15/05/2014.

FEICHER, M. *Os Acampamentos no Fórum Social Mundial*. Rio de Janeiro: IBASE/POLIS, 2009.

FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Orgs.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Orgs.). *Juventude em pauta*. Políticas públicas no Brasil. Peirópolis: São Paulo, 2011.

GONZALEZ, R. *Políticas de Emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída?* In Castro, J.A et al (Orgs.) *Juventude e Políticas Públicas no Brasil*, Brasília, IPEA, 2009.

IBASE; POLIS; IDRC. *O que jovens e adultos pensam sobre suas juventudes?* Resultado de uma pesquisa regional. Santiago do Chile: Edição Círculo, 2008.

IGREJA BETEL. Página da Igreja da Comunidade Metropolitana Betel. Disponível em: <www.betelrj.com>. Acesso em: 15/05/2014.

JUDENSNAIDER, E. *et al. Vinte centavos: a luta contra o aumento*. São Paulo: Ed Veneta, 2013.

PNUD/Nações Unidas *Informe sobre desarrollo humano para o Mercosul 2009-2010*. Inovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Argentina, PNUD, 2009.

MISCHE, A. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, n. 5, p. 134-150, mai./ago. 1997.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Página do MPL – Brasil. Disponível em: <<http://www.mpl.org.br/>>. Acesso em: 20/05/2013.

NOVAES, R.; VANUCCI, P. *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, 2004.

NOVAES, R. Os jovens de hoje: contextos, diferenças e trajetórias. In: ALMEIDA, M. I. M. de (Org.). *Culturas Jovens*. Novos mapas do afeto. São Paulo: J. Zahar, 2006.

OIT. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009.

PARTICIPATÓRIO. Página do Observatório Participativo da Juventude. Disponível em: <<http://participatorio.juventude.gov.br/>>. Acesso em: 15/10/2014.

RAMOS, R. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: SNJ/UNESCO, 2009.

REVOLTA do Buzu. Documentário curta-metragem sobre a chamada Revolta do Buzu, em Salvador – Bahia, 2003. Roteiro e Direção de Carlos Pronzato. Salvador: Lamestiza Produções, Focus Video, MF Video, 2003. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=dQASaJ3WgTA>>. Acesso em: 25/06/2013.

RIBEIRO, E. et al. *Juventude, múltiplos enfoques*. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2014.

RUA, M. das G. As políticas Públicas e a Juventude dos anos 90. In: CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, 1998.

SARAIVA, A.C. Movimento Passe Livre e Black Blocs in Cattani, A.D. (Org.) #Protestos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *II Conferência Nacional de Juventude*. Conquistar direitos, desenvolver o Brasil: Documento distribuído para participantes, SNJ, Brasília, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. *I Relatório do Seminário Nacional Juventude Rural e Políticas Públicas*. SNJ, Brasília, 2013

SILVA, E. R. A. da; ANDRADE, C. C. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Orgs.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, 2009.

SPOSITO, M. (Coord.). *Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras*. São Paulo: Global, 2007.

_____; CARRANO, P. C. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, set./dez. 2003.

VIVIAN, Mayara. Temos agora uma cultura para discutir política nesse país. *Correio da Cidadania*, 02/07/2013, entrevista realizada em 27/06/2013. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8560:manchete020713&catid=34:manchete>. Acesso em: 15/05/2014.

ZANETTI, J. P. Reflexões sobre a participação juvenil no feminismo. In: COTIDIANO MUJER; ARTICULACIÓN FEMINISTA MERCOSUR. (Orgs.). *Desafíos feministas en América Latina: la mirada de las jóvenes*. Montevideo: Cotidiano Mujer; Articulación Feminista Mercosur, 2009. p. 29-40.



SOBRE OS AUTORES

José Sérgio Leite Lopes

Antropólogo, Professor Titular do Departamento de Antropologia do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Diretor do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional – UFRJ (1986), é coordenador do Núcleo de Antropologia do Trabalho, Estudos Biográficos e de Trajetórias (NuAT).

Beatriz Maria Alasia de Heredia

É professora do Departamento de Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal de Rio de Janeiro e Diretora Adjunta do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Fez mestrado e doutorado em Antropologia Social pelo Museu Nacional – UFRJ.

Adriana Vianna

Mestre e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ, instituição na qual atua como professora desde 2005. Desenvolve pesquisas sobre processos e práticas de Estado na interface com relações de gênero, família, sexualidade e violência.

André Dumans Guedes

Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ) e doutor em Antropologia Social (Museu Nacional - UFRJ). Atualmente é bolsista de pós-doutorado Faperj no IPPUR-UFRJ.

Anelise Gutterres

Doutoranda em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). Tem interesse na formação dos movimentos sociais, participação social, trajetórias de militância, ocupações do espaço urbano, conflito e crise na vida metropolitana.

Dulce Pandolfi

Professora do CPDOC da Fundação Getulio Vargas, é mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e doutora em História pela Universidade Federal Fluminense. É diretora do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Eduardo Ângelo da Silva

Mestre em História Social pelo programa de Pós-Graduação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPHR/UFRRJ). Atua principalmente no campo da História Social do Trabalho, com ênfase em sindicalismo, memória, identidade social e história oral.

Iara Ferraz

Antropóloga, doutora pelo PPGAS/Museu Nacional/UFRJ (1998) e assessora dos povos indígenas “Gavião” e Aikewarado sudeste do Pará desde 1976.

Indira Nahomi Viana Caballero

Mestre (2008) e doutora (2013) em Antropologia Social pelo Museu Nacional – UFRJ. Sua área de estudo é na Antropologia do Trabalho.

John Comerford

Mestre (1996) e doutor (2001) em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É professor adjunto do Programa de Pós Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ. Tem experiência na área de Antropologia, atuando principalmente nos temas: antropologia do campesinato e estudos rurais; família e parentesco; antropologia das moralidades; formas de associação, linguagem e poder.

José Carlos Matos Pereira

Doutor em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS/UERJ, 2012) e mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA, 2004). Foi integrante do Observatório de Políticas Públicas, Conhecimento e Movimento Social na Amazônia (COMOVA). Atualmente faz Pós-Doutorado em Antropologia Social no Museu Nacional (UFRJ) e integra o Núcleo de Antropologia do Trabalho, estudos bibliográficos e de trajetórias (NuAT).

José Ricardo Ramalho

José Ricardo Ramalho é professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia e do Departamento de Sociologia da UFRJ. Coordenador do Núcleo de Estudos Desenvolvimento, Trabalho e Meio Ambiente – IFCS. Sua atuação acadêmica está mais voltada para a área da Sociologia do Trabalho e Desenvolvimento.

Luciana Schleder Almeida

Mestre (2008) e doutora (2013) em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Antropologia, com ênfase em antropologia do campesinato e estudos rurais, atuando principalmente nos seguintes temas: agronegócio, sociabilidade, comunidades quilombolas, movimentos sociais.

Marcelo Moura Mello

Mestre em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas (2008) e doutor em Antropologia Social pelo Museu Nacional/UFRJ (2014). Tem experiência etnográfica com comunidades remanescentes de quilombos no sul do Brasil, com descendentes de indianos na Guiana (antiga Guiana Inglesa) e com movimentos sociais no Brasil. Atualmente é membro do Laboratório de Antropologia e História (LAH - PPGAS/MN/UFRJ).

Marina Cordeiro

Marina Cordeiro é mestre e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é Pós-Doutoranda na mesma instituição (PPGSA-UFRJ). É estudiosa de Sociologia do Trabalho e Sindicalismo, com enfoque em relações de gênero, trabalho, família e tempo na contemporaneidade.

Moacir Palmeira

Doutor em Sociologia pela Université René Descartes, Paris (1971), Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional – UFRJ. Suas áreas de interesse são antropologia do campesinato; estudos rurais; antropologia da política; movimentos sociais.

Paulo Terra

Mestre (2007) e o doutor (2012) em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente é professor do curso de História, do Polo Universitário de Campos dos Goytacazes, da UFF. Possui pesquisas sobre a história dos trabalhadores livres e escravizados no Rio de Janeiro, protestos urbanos e relações de trabalho no Brasil contemporâneo.

Regina Novaes

Mestre em Antropologia Social pela UFRJ (1979) e doutora em Ciências Humanas (Antropologia Social) pela Universidade de São Paulo (1989). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do IFCS – UFRJ. Suas áreas de interesse são movimentos sociais, juventude, religião, cultura, cidadania e violência. Foi Secretária Nacional de Juventude - Adjunta e presidente do Conselho Nacional de Juventude de 2005 até 2007. Nos últimos anos tem trabalhado como consultora senior do PNUD/Nações Unidas e UNESCO para a realização de Pesquisas e Informe sobre Juventude e Desenvolvimento Humano em países do Mercosul.

Rosilene Alvim

Mestre (1972) e doutora (1985) em Antropologia Social pelo Museu Nacional – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de antropologia, com ênfase em antropologia urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: construção social da juventude, família de classes trabalhadoras, cultura e violência.

Silvia Aguião

Mestre em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ) e doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é pesquisadora associada do Laboratório Integrado em Diversidade Sexual e de Gênero, Políticas e Direitos (LIDIS/UERJ). Tem desenvolvido estudos e pesquisas nas áreas de sexualidade e gênero em suas interfaces com políticas e processos de Estado.

Sonia Maria Giacomini

Mestre em Antropologia Social pelo PPGAS-Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1992) e doutora em Sociologia pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ (2004). É professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Sociologia e Antropologia, com ênfase em Antropologia das Populações Afro-Brasileiras e Antropologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: relações de gênero, relações raciais, racismo e preconceito, cultura, corporalidades, sexualidade, pensamento social brasileiro e identidade social.

Wecisley Ribeiro do Espírito Santo

Mestre (2009) e doutor (2013) pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Antropologia da Educação. É professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e membro fundador do Núcleo de Antropologia do Trabalho, Estudos Biográficos e de Trajetórias (NuAT/Museu Nacional/UFRJ).

EQUIPE DE REALIZAÇÃO

Revisão técnica:

José Sergio Leite Lopes, Beatriz Maria Alasia de Heredia, Alana Moraes de Souza, Indira Nahomia Viana Caballero, Marcelo Moura Mello, Rodrigo Lima Ribeiro Gomes

Edição de Texto:

Melissa Moura Mello, Guilherme Simões Reis e Míriam Starosky

Ficha catalográfica:

Dulce Maranhã Paes de Carvalho CRB-7/5040

Capa, projeto gráfico e diagramação:

Dayana da Silva Gomes

CRÉDITOS DAS IMAGENS

Ato do Movimento Passe Livre: *Movimento Passe Livre Rio de Janeiro*

Ato Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: *Mídia Ninja*

Ato pela Legalização do Aborto: *Carol Calef*

Encontro da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais:
CNPCT Centro Oeste

III Encontro Nacional de Agroecologia: *Walter Campanato - Agência Brasil*

Marcha Contra o Genocídio do Povo Negro: *Movimento Reaja ou Será Morto Rio*

Marcha da Classe Trabalhadora 2014: *Roberto Parizotti*

Mobilização Indígena: *José Carlos Matos Pereira*

Parada LGBT: *Oswaldo Corneti*

As opiniões emitidas nos textos que compõem esta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o posicionamento institucional da SG/PR.

1ª edição 2014
Formato 21 x 29,7 cm
Tipologia Cambria
Papel do miolo Off-set 75 gramas
Papel da capa Couchê 230 gramas

Os capítulos deste livro retratam as tensões internas aos movimentos sociais, os aprendizados dos ativistas diante da diversidade e complexidade do Estado, mas também o aprendizado dos gestores diante da riqueza inesperada dos movimentos. Fica evidente a fluidez nas próprias fronteiras entre sociedade civil e Estado, entre movimentos, ONGs e gestão pública. Seus resultados mostram que a relação com o Estado, longe de ser “neutra”, em referência a uma suposta pureza das bases, afeta o conjunto das relações no interior dos próprios movimentos.

O “capital mobilizador” que um movimento consegue acumular acaba fortalecendo-o e legitimando-o ainda mais como interlocutor, conferindo-lhe maior autonomia para estabelecer espaços de participação que não aqueles previamente estabelecidos pelo Estado.

A experiência desse mundo da participação, dentro e fora dos espaços institucionais, constitui um acúmulo importante para o movimento popular, nos seus propósitos de intensificação de uma democracia que implique reconhecimento e igualdade.