

Introdução

Este trabalho começou antes mesmo que eu me desse conta disso, quando aos 16 anos tomei a decisão de trabalhar em ONG. O meu interesse pelo tema surge a partir da observação de algumas mudanças na atuação de ONGs e movimentos sociais ao longo das últimas décadas. Para focar em algumas delas, proponho aqui uma análise da política pública de DST/aids, iniciada na década de 1980, envolvendo as relações entre o Programa Nacional de DST/Aids¹, as ONGs representadas pela Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia) e o movimento social de aids.

A questão principal nessa análise é que a partir da construção dessa política pública há um processo de interação política entre os atores no qual o Estado pode incrementar sua ampliação e legitimação, e as ONGs e movimentos sociais podem ser fortalecidos. Na interlocução é possível que os atores envolvidos requalifiquem seu olhar sobre o mundo público a partir da experiência que, como veremos mais adiante, produz resultados positivos.

Embora na década de 1970 o tema da participação seja importante, ele ganha relevo no final da década de 1980. A Constituição de 1988, marco do início da consolidação da democracia recente, fornece instrumentos de participação popular em instâncias decisórias por meio de uma série de mecanismos inseridos no conceito de controle público e social do Estado baseada no princípio da soberania do povo e na igualdade de direitos políticos entre indivíduos e grupos sociais.

A demanda da sociedade à época da Assembleia Constituinte foi no sentido de construir caminhos para a ampliação dos mecanismos de interlocução política para além dos tradicionais canais de representação partidária, de forma a permitir, entre outras, a possibilidade de intervenção nas diretrizes das políticas públicas.

¹ O Programa Nacional de Controle de DST/Aids obteve 12 designações diferentes em 10 anos. No segundo semestre de 2009, o nome mudou novamente para Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. Como Galvão (2000), optou-se, também, neste trabalho em manter uma forma simplificada para denomina-lo: Programa Nacional de DST/Aids ou PN.

Foi em meio ao processo de luta pela redemocratização - que possibilitou uma alteração no modo de fazer política em todos os níveis -, que a aids foi identificada no Brasil no início da década de 1980. Segundo Parker (2005), as ONGs, nesse período, elaboraram as bases do que viriam a ser os princípios éticos e políticos de solidariedade, diversidade, direitos e cidadania que marcam a resposta brasileira à epidemia², hoje já adotados pelo Estado e pela sociedade civil de maneira mais ampla. E seria sobre uma certa ideia de responsabilidade social compartilhada que se assenta a sustentabilidade da política pública de DST/aids.

Tanto a literatura especializada quanto agentes da política pública e integrantes de ONGs e movimentos sociais destacam a importância dessa peculiaridade de diálogo entre sociedade e Estado na construção da política aids no Brasil. O movimento social de aids na promoção de políticas foi o primeiro ator a denunciar a discriminação e chamar a atenção da mídia para o problema.

O tema deste trabalho está relacionado com as formas de interação entre Estado, ONG e movimento social. Como pressuposto, tem-se a perspectiva de potencial sinergia positiva produzida pela interação entre as instituições do poder público e as organizações da sociedade civil.

O foco deste trabalho é a relação entre o Programa Nacional de DST/Aids (PN) e o movimento social de aids. Mais precisamente, trata-se do exame do processo de interação impulsionado pela confecção da política pública de DST/aids, iniciada na década de 1980, envolvendo as relações entre a agência governamental, a ONG Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia) e o movimento social travesti.

O estudo pretende apresentar a hipótese de que a partir das esferas de intermediação de interesses, a interação entre Estado e sociedade pode promover o fortalecimento dos movimentos sociais e a legitimação do Estado.

A análise permitiu observar que os atores estudados não devem ser tratados de forma essencializada ou cristalizada porque estão em constante interação e é nesse processo político que os atores se constituem. Nesse sentido, o estudo demonstra que o movimento social de aids está em expansão e transformação e

² Seriam respostas institucionais à epidemia: programas governamentais, ONGs, setor privado, agências da ONU e instituições financiadoras internacionais (MANN, J; TARANTOLA, Daniel. *Aids in the world II*, New York: Oxford University, 1996, *apud*, Galvão, 2000, p. 16).

que as diversas dinâmicas estabelecidas impulsionam outros sujeitos políticos, como é o caso do movimento social travesti.

Embora apresentado mais especificamente no último capítulo, será mostrado que o movimento social travesti é um ator que se forma no processo de diálogo entre o movimento social de aids e a agência pública. Uma interação que é iniciada na década de 1980 com o surgimento das ONGs/aids como Abia e que, ao se complexificar, é construída e reconstruída a partir de inúmeros atores da sociedade.

Propõe-se, portanto, nesta dissertação, uma observação ao longo do tempo, de como esses atores sociais foram se construindo e, principalmente, se redesenhando no processo de interação política. São consideradas as dinâmicas de entrelaçamento a partir do entendimento de que são marcadas por relações de saber e poder que envolvem, ao mesmo tempo, reciprocidade e assimetria. Ou seja, a política é instituinte desse processo no qual as identidades estão em construção.

As histórias dos atores escolhidos estão entrelaçadas tanto na sua constituição enquanto atores políticos como nas transformações mútuas resultantes dessa interação social. Na trajetória proposta, o entendimento que ONGs e movimentos têm sobre Estado é deslocado do sentido “algo a ser combatido” para um de “parceria” e “cooperação”. Como promotor de políticas públicas, ao ser permeado pelas demandas da sociedade se torna lócus de disputas. O processo de interação passa a ser marcado pelo registro da “negociação”.

Essas parcerias podem ser entendidas sob diversos ângulos que vão desde a discussão da linguagem mais adequada para uma determinada campanha governamental, uma consultoria, a atuação em espaços específicos de discussão de políticas públicas à prestação de serviços com objetivos determinados e prazo específico. Todos eles, no entanto, pressupõem uma troca, seja ela financeira ou política. Pressupõem o estabelecimento de uma relação assimétrica que envolve negociação.

As ONGs e os movimentos sociais, ainda que negociem com o Estado, muitas vezes sob a aura da “desconfiança”, atuam como co-autoras de políticas públicas, ao mesmo tempo em que propondo novas agendas e mediando as políticas formuladas em uma articulação entre Estado e sociedade. Os movimentos sociais são forjados a partir das agendas criadas nessa intermediação

e, ao conquistar espaço nas instâncias de interlocução, tornam-se parceiros e/ou “opponentes” das ONGs.

A dissertação visa considerar as relações estabelecidas ao longo do tempo para analisar os efeitos transformativos nos atores envolvidos. Esses atores aqui apresentados não estão estáticos no tempo, mas, à luz de Stuart Hall (2003) e de Judith Butler (2007), eles são analisados como atores plásticos, moldados nas interações sociais, ou seja, à medida que se relacionam uns com os outros. As identidades dos atores sociais e políticos, das relações estabelecidas e da negociação são construídas no desenrolar do jogo estabelecido entre eles.

Neste trabalho, Estado e movimentos sociais são entendidos como campos de contradições e conflitos que são levados para a negociação em espaços de interface que resulta em influências mútuas. Nesse sentido, busca apresentar que essas dinâmicas complexas contribuem para que o movimento social se fortaleça no processo de interação entre Estado, ONG e movimento social. Isto é, que em espaços de interlocução entre Estado e movimento social, este pode ser impulsionado e fortalecido e aquele pode ser legitimado.

Na elaboração deste trabalho foram utilizados, além de literatura específica, recursos como entrevistas, análise de atas de reuniões entre movimentos sociais e agência governamental, observações-participantes nessas reuniões e em um encontro nacional de atores que compõe o movimento social de aids e que resultaram em um vasto material de campo, que permitiu ampliar o olhar sobre os atores estudados.

Foram realizadas cinco entrevistas semi-abertas com duração de cerca de 90 minutos, abrangendo a diversidade dos atores: gerentes da política pública, diretores de ONGs e lideranças de movimentos sociais.

Sob a condição de observadora, realizei algumas conversas informais em pausas para o café, almoços, caminhando pelos corredores e em outras situações. Nesse sentido, utilizo a categoria “informante” para me referir a pessoas do campo de estudo que me passaram informações importantes que complementaram algumas passagens que estão neste trabalho, mas pediram anonimato.

Para aprimorar a compreensão acerca das dinâmicas estabelecidas entre esses atores, o trabalho contemplou a análise das atas da Comissão Nacional de Articulação dos Movimentos Sociais (Cams), uma arena de discussão institucionalizada em 2004 que reúne a agência pública e diversos movimentos

sociais. Essa análise compreendeu 25 reuniões realizadas no período que vai do seu início, em janeiro de 2004, a novembro de 2009.

O trabalho de campo também compreendeu observação-participante no XV Encontro Nacional de ONGs/Aids (Enong), realizado entre os dias 12 e 15 de novembro de 2010 no Rio de Janeiro, e em duas reuniões da Cams, a primeira em novembro de 2009, também no Rio de Janeiro, e a segunda em fevereiro de 2010, em Brasília. A última incluiu a participação em reunião fechada destinada apenas aos movimentos sociais. Essas entradas contribuíram, entre outros objetivos, para aprimorar a leitura das atas da Cams.

O campo foi fundamental para que pudesse me aproximar dos inúmeros entendimentos sobre as dinâmicas entre os atores. Dessa forma, foi possível valorizar diversas narrativas operadas em circunstâncias distintas.

Esta dissertação está dividida em duas partes que podem ser entendidas como dois tempos, apresentados metodologicamente de forma linear, mas é preciso destacar que a sociogênese dos atores acontece como processos de transformação e permanência, sem rupturas. A opção por essa proposta se deu para que fosse possível fazer um convite ao leitor a embarcar no olhar sobre as dinâmicas estabelecidas entre os atores como se estivesse presente desde o primeiro momento. Propõe-se, dessa forma, conferir um percurso nos tempos moldados pelos atores apresentados.

O primeiro tempo compreende os capítulos segundo e terceiro e está relacionado ao surgimento das ONGs/aids e da sua conformação como um complexo movimento social e ao processo de formalização do PN. São apresentadas as diversas inter-relações estabelecidas entre a ONG/aids e a agência pública e entre os atores que compõem o movimento social. Em um cenário de Estado democrático e mais permeável são discutidas questões como a necessidade de profissionalização das organizações para uma atuação mais efetiva nas discussões sobre políticas públicas. ONGs e movimentos sociais encontram-se, muitas vezes, como parceiros ou concorrentes por recursos financeiros e políticos. A legitimidade das ONGs, voz dos movimentos sociais, legitimação de políticas públicas são lentes importantes para entender a dinâmica estabelecida.

Nesse sentido, o capítulo segundo apresenta o início da epidemia de aids no Brasil, em meados da década de 1980, a partir de um recorte histórico do entrelaçamento da constituição do PN e da Abia e suas atuações. É mostrado que

ONGs como a Abia, que surge como uma das organizações que se pretende articuladora e propositora de políticas públicas de aids, tem papel de forte influência sobre as decisões políticas que envolvem a agência pública e a política pública. Não obstante, a relação das ONGs/aids com o Estado também influencia a gênese dessas organizações.

O capítulo faz discussão sobre a identidade das ONGs e joga luz em algumas especificidades atribuídas às ONGs/aids e seus conflitos. Estas, embora compartilhem de questões semelhantes como a profissionalização das organizações, a busca por sustentabilidade política e financeira, entre outros, são entendidas a partir de um campo específico de atuação.

No capítulo terceiro é apresentada uma literatura sobre os movimentos sociais que visa fornecer alguns elementos conceituais. A abordagem auxilia o entendimento sobre as especificidades do movimento social de aids que, ao ser conformado por ONGs/aids, apresenta em sua gênese o dilema entre a formalização e profissionalização e uma atuação mais orgânica. Nesse sentido, a questão identitária do movimento social é discutida a partir de um recorte da história de seus encontros nacionais. Para tanto, é apresentada discussão sobre a “onguização” dos movimentos sociais e a conformação das ONGs em movimentos. No caso da aids, o movimento social é claramente forjado a partir da relação das ONGs/aids com a agência estatal. Nesse capítulo é possível observar algumas implicações dicotômicas que essa interação fornece, assim como a inter-relação entre os diversos atores que conformam o movimento social de aids.

O tempo “dois” compreende os capítulos quarto e quinto e pode ser entendido como uma discussão acerca das relações PN e movimentos sociais no século XXI, a partir de um prisma de interação institucionalizada. O presente trabalho foca em algumas complexidades inerentes às dinâmicas estabelecidas pelos atores e, pelo menos no que diz respeito ao estudo do campo da aids, buscou encontrar caminhos diferenciados para observá-los ao apresentar um olhar sobre a Cams. Como um entendimento de que as relações estabelecidas estão em processo contínuo de negociação e transformação, revela-se ao final do trabalho o movimento social travesti, um ator social forjado a partir dessas dinâmicas abordadas nos três primeiros capítulos.

Busca-se compreender no capítulo quarto como se realiza a interação entre os atores em uma instância de intermediação de interesses capitaneada pela

agência estatal e composta por diversos movimentos sociais com interface com a aids. A complexidade do movimento social de aids apontada no capítulo terceiro apresenta-se no seguinte, na mesa de discussão com o Estado. A partir da leitura das atas da Cams nas suas 25 reuniões realizadas entre janeiro de 2004 e novembro de 2009 e de entrevistas realizadas com gerentes da política pública e integrantes de movimentos sociais contemplados nessa Comissão, procuramos entender como os atores constroem a identidade dessa relação assimétrica e marcada por disputas.

No capítulo quinto e último desta dissertação é realizada uma discussão acerca do movimento social travesti. É preciso ressaltar que se trata de uma análise de caráter exploratório. Como será apresentado, particularmente neste caso, trata-se de um movimento social relativamente novo cuja formalização se iniciou em meados da década de 1990. Nesse sentido, ao contrário do movimento social de aids, é rara, senão inexistente, literatura específica. Os textos encontrados sobre as travestis estão, em sua maior parte, sob registro antropológico. Sobre o movimento social que conformam, há apenas um ou outro apontamento. Portanto, para remontar a historicidade deste movimento foi necessário recorrer a inúmeros registros fragmentados e entrevista com liderança.

Nesse último capítulo será apresentado que esse é um ator político que se constrói no processo de interação entre a agência estatal e o movimento social de aids. Como será demonstrado ao longo do trabalho, essa interação entre Estado e sociedade contribui para o fortalecimento do movimento social e este estudo corrobora com a análise de que essa movimentação também acontece em período democrático.