

4

Enfoques diferentes

Como foi possível perceber, desde o início das ações do PN para enfrentar a epidemia, a interação com a sociedade organizada esteve presente. As primeiras parcerias de construção foram estabelecidas por meio de pessoas e organizações que, com o objetivo comum de luta contra a aids, foram agregando diversos segmentos e formando uma complexa rede de ação.

Ao longo do tempo, essas parcerias foram sendo transformadas em apoio técnico e financeiro por parte do PN, a partir do entendimento do potencial alcance social que essas organizações tinham. Elas também foram traduzidas na conformação de instâncias de diálogo com vistas à cooperação, à troca de informação e de experiências e ao controle social e à influir no funcionamento da agência, colocando por terra a ideia de sociedade civil e Estado como campos distantes. Além disso, o papel e a configuração dos movimentos sociais foram redefinidos, como observamos no capítulo segundo. Sua conformação em redes e outras formas trouxeram à tona um complexo campo de negociação intermovimentos que influem nessa negociação e são influenciadas por ela.

É a partir da dinâmica estabelecida na Comissão Nacional de Articulação dos Movimentos Sociais (Cams) que vamos, neste capítulo, observar algumas questões que permeiam essa interação entre movimentos sociais e a agência pública. Ela se apresenta como um dos campos de forças do PN³⁵ e dos movimentos sociais ao congregar os diversos segmentos impactados pela epidemia.

As relações entre Estado e sociedade são recolocadas pela construção de novas institucionalidades, como observa Jacobi (1989). A vivência em espaços institucionais de diálogo com o Estado confere a esses movimentos complexidades do agir político e da representação³⁶ acirradas pela dialética de atuação tanto em referência ao Estado quanto à sociedade. A dinâmica de

³⁵ Os outros seriam: o SUS e a influência do Banco Mundial (Brasil, 2003).

³⁶ Sobre aspectos da tensão entre os níveis institucionais e não-institucionais, ver também Boschi, 1987, cap. 2.

interação entre Estado e sociedade produz, como efeito, a exigência de melhor qualificação dos militantes. Principalmente para uma competição pública “à altura” de seus interlocutores, essa qualificação deve ser constante e abranger seus pares de forma a fortalecer suas propostas e reivindicações.

Erving Goffman (2008), no estudo *Manicômios, prisões e conventos*, atribui um enfoque político ao cotidiano ao analisar as práticas sociais presentes em contexto institucional. Assim, observa que nas instituições estão inseridas dinâmicas complexas permeadas por tensões e correlação de forças assimétricas que exigem a elaboração de estratégias de poder e táticas de resistência. Como lugar de práticas sociais, essas instituições contribuem para a emergência de sujeitos e articulação de suas afinidades e desenvolvimento de suas potencialidades. Nesse sentido, para Goffman, as identidades da instituição e coletivas são construídas a partir da interação na qual estão implicadas relações de poder e saber que se produzem mutuamente. Portanto, um poder, nos termos de Foucault que atravessa tudo e todos e não é controlável, mas produtivo, porque produz saberes e contra-poder.

A dinâmica da aids está alicerçada sob o mecanismo do conflito discursivo. No que tange os movimentos sociais e ONGs/aids, a Cams seria uma das instâncias na qual esses mecanismos são acionados, uma vez que tem a função de ser articuladora de discursos e práticas muitas vezes conflitantes. Nesse sentido, podemos perceber que a interação entre movimentos e agência está em um processo político contínuo, na qual as regras estão sempre sob construção de acordo. Na Cams observamos que o estabelecimento dessas regras está ancorado na disputa em torno do poder de barganha e troca entre os atores.

Os mecanismos garantidores da autonomia dos movimentos estariam relacionados à conexão entre os representantes e entre os representantes e as bases. Ela é conferida por meio de processos articulatórios que identificam um discurso passível de certa unidade. A identidade do movimento de aids não é uma força dada. Ela é formulada a partir de seus encontros, em meio a divergências próprias de diversas identidades presentes que tentam construir uma que seja todas, mas nenhuma delas especificamente. Na Cams, muitas vezes, esse conflito identidade do movimento de aids versus identidade do movimento específico está presente. Mas a identidade dos movimentos representados também é moldada socialmente e socialmente sustentada, como afirma Goffman. Nesse sentido, é no

campo de forças da Cams que essas identidades são construídas, reafirmadas e reelaboradas. A Cams funciona como espaço público discursivo para essas transformações e visibilização e serve como mecanismo que contribuiria para a construção e fortalecimento de sujeitos políticos.

Este capítulo tenta elucidar as questões acima mencionadas. Para isso, é descrito um breve panorama da Unidade de Articulação com a Sociedade Civil e Direitos Humanos, na qual a Cams está inserida. Posteriormente são tratados alguns aspectos gerais acerca do surgimento da Cams e de sua composição. Por fim, é feita uma análise da interação entre movimentos e agência pública a partir das atas das reuniões da Cams entre 2004 e 2009, entrevistas e impressões de trabalho de campo.

É identificado que a Cams se aproxima da ideia de “democracia associativa” de Joshua Cohen (1995; 2000). A interação com a agência pública funciona como mecanismo de articulação e legitimação dos movimentos sociais. Apresento que a interação entre os atores tem como resultado um processo de articulação entre movimentos que buscam estruturar alianças e estratégias de forma mais coesa, ou seja, promove as afinidades identificadas por Goffman ou elos de solidariedade como descrito por Cohen. Valorizada pelos atores sociais, funciona como mecanismo do Estado para articular e organizar a sociedade, cumprindo seu papel de “financiador das relações sociais” e torna-se lócus de aprendizados transformadores para Estado e sociedade. A interação impulsiona tanto a abrangência das ações estatais, contribuindo para a legitimidade da política e fortalecimento do Estado, quanto para visibilidade e legitimidade de questões e grupos que buscam pautar suas demandas como apontado por Boshi (1987) e Jacobi (1989).

4.1.

A Unidade de Articulação com a Sociedade Civil e Direitos Humanos (SCDH)

Institucionalizada em 1994, a SCDH tem a missão de promover a interlocução e a participação da sociedade civil na formulação, implementação e no acompanhamento das políticas públicas relacionadas às doenças sexualmente

transmissíveis (DST), além de defender os direitos humanos dos soropositivos e das populações vulneráveis.

As atividades são realizadas a partir de uma agenda de combate à discriminação - racial, étnica, de gênero e de orientação sexual - e o compromisso com a promoção da equidade em saúde. A SCDH é responsável por *advocacy*, assessoria e aconselhamento jurídico; fomentar o desenvolvimento de iniciativas comunitárias de promoção e monitoramento de direitos humanos; por produzir material informativo; apoiar as ONGs, movimentos sociais e redes no que diz respeito às questões técnicas e financeiras para que desenvolvam projetos de intervenção, prevenção e assistência às DST/HIV/Aids, principalmente ações direcionadas para populações vulneráveis - usuários de drogas injetáveis, prostitutas, gays, lésbicas bissexuais, transexuais e soropositivos, populações carcerária e indígena – e por meio de seleções públicas para projetos executados pelas ONGs e outras instituições da sociedade civil, visando à sustentabilidade das ações executadas. Além de contribuir para o fortalecimento de suas redes e fóruns para a articulação intersetorial e a formulação de políticas públicas de inclusão social.

A Unidade foi batizada com outros nomes anteriormente: Grupo de trabalho Ação Comunitária (ainda em estágio embrionário, em 1992), Setor de Articulação com ONGs (1994), Unidade de Articulação com ONGs (1998). As alterações na nomenclatura podem ser ilustrativas da mudança de entendimento do PN em relação ao enfrentamento da epidemia (e sua própria configuração) e da pressão dos grupos sociais nela envolvidos.

Como explica, em entrevista à autora do presente estudo, Mauritânia Pereira, responsável pela SCDH, a Unidade funciona hoje como a “recepção” dos movimentos sociais. Ela surge da necessidade do PN em fazer uma aproximação com esses atores. As mudanças de nomes têm a ver com o contexto da epidemia e do movimento. Como foi possível entender no capítulo anterior, no início da epidemia de aids, a articulação da sociedade com o PN estava mais ancorada em uma interação com as ONGs/aids e seus Fóruns. A partir do crescimento do movimento de aids e da inclusão de outros atores, foi necessária uma esfera de intermediação que congregasse essa dimensão.

A perspectiva em direitos humanos que a unidade abarca inaugura um novo olhar sobre a saúde e se torna referência para a análise da epidemia porque

integrada ao quadro da vulnerabilidade amplia sua interpretação, identificando as situações potenciais contribuindo para planejar, implementar e avaliar a prevenção e os cuidados com a aids. Os grupos como travestis, homens que fazem sexo com homens (HSH), homossexuais, jovens, entre outros tantos, não seriam por definição vulneráveis, mas se tornam vulneráveis em situação de direitos violados ou sem acesso à prevenção de forma adequada. O estigma, o preconceito, a má informação, entre outros fatores, contribuem para inserir pessoas e grupos nessa situação, o que sinaliza que a prevenção não deve ser trabalhada da mesma forma para todos os segmentos. A aids sob essa perspectiva não é entendida apenas como um “evento viral”, mas consequência de fatos sociopolíticos da violação dos direitos humanos. Ao identificar as dimensões sociais da vulnerabilidade e seus fatores contextuais, seria possível perceber o modo como as políticas e os serviços aumentam a vulnerabilidade ao HIV.

Um dos seus eixos de atuação da Unidade é o controle social por meio da participação da sociedade civil nas instâncias consultivas: Comissão Nacional de DST/Aids (Cn aids) e Comissão de Articulação com os Movimentos Sociais em HIV/Aids (Cams). O “controle social” ganha fôlego no Brasil, principalmente na década de 1980 com o movimento pela Reforma Sanitária e com a promulgação da Constituição de 1988, quando as conquistas dos movimentos sociais da década de 1970 em torno da participação começaram a tomar forma institucionalizada. O controle social pode ser entendido como meio de intervenção a partir da participação popular em instâncias do aparelho do Estado responsáveis pelas políticas públicas. Seria efetuado “no exercício da vontade autônoma da coletividade, partilhando o poder de decidir questões públicas” e pressupõe a responsabilidade do Estado, como indica Fortes (1997).

As políticas públicas em saúde demandam essa responsabilidade em desenvolver ação social e comprometer-se com a articulação e organização das funções públicas para a promoção da saúde nas dimensões sociais e individuais. Como afirma Barboza (2006), essa ação está:

condicionada a uma decisão política que resulta de um processo construído a partir de conflitos de opiniões e interesses expressos por diferentes grupos e atores sociais, que defendem concepções distintas acerca da sociedade (p.15).

No caso da aids, o controle social se tornou uma premissa demandada pelo

movimento, desde o seu início e incorporada pelo PN. Isso confere particularidades próprias ao controle social e às ações do Estado no que diz respeito à prevenção e controle da epidemia. Essas instâncias são consideradas espaços de exercício da cidadania, nas quais a população participaria formulando, executando e avaliando políticas de saúde (Brasil, 2003; Westphal, 1995).

4.2.

Comissão de Articulação com os Movimentos Sociais em HIV/Aids (Cams)

A Cams, embora com características e papel distintos da Cnaids³⁷ parece ter tido história semelhante. À luz do aprendizado no que diz respeito à composição de comissão, a Cams já se institucionaliza tendo seus membros conduzidos pelas instâncias nacionais de decisão dos movimentos que representam.

Criada para aglutinar diversos movimentos sociais em torno da aids, teve sua primeira reunião em janeiro de 2004, embora a Portaria n.49 - que regulamenta essa instância só tenha sido, de fato, concretizada em setembro de 2005. A Comissão joga luz no entendimento de que a sociedade é formada por diversos segmentos, muitas vezes estigmatizados e, portanto, necessita de discutir a aids sob a perspectiva dos movimentos sociais que pressionam o PN para uma resposta em contexto de desigualdades sociais, como consta na ata da reunião de julho de 2004, a fala do então diretor do PN, Pedro Chequer.

O movimento social desempenha um papel muito importante na proposição de novas ideias e no trazer de novas alternativas pois a realidade está no campo e a partir daqueles que vivenciam os problemas da rede, do movimento, os problemas

³⁷Como visto no capítulo primeiro, surge com “orientação à diversidade, à troca, à negociação, à representatividade e ao interesse por incorporar múltiplas visões e vontades na formulação de soluções a problemas relevantes na área da saúde” (Brasil, 2003, p.54). As primeiras indicações de representação na Cnaids foram feitas mais a partir de pessoas de “notório saber” do que relacionadas às instituições as quais eram filiadas. As ONGs/aids e movimento gay passam a fazer parte, efetivamente, a partir da Portaria 437 de julho de 1988, como a Abia, o Gapa e o Grupo Gay da Bahia, como resultado da pressão desses grupos e crescente democratização da Comissão. Diversas formas de escolhas dos membros foram caracterizando a Cnaids, a última instituída em 1994, como apontado no capítulo primeiro. Nela, cinco ONGs/aids poderiam participar e seriam escolhidas no Enong, sendo o VI Enong em Vitória o primeiro no qual isso ocorreu. Para acompanhar esses momentos ver Brasil, 2003.

na área de prevenção e assistência e o movimento social é melhor interlocutor pra trazer essa realidade a partir de sua vivência e conhecimento de causa.

A instância surge, de acordo com Mauritânia Pereira em entrevista, como uma forma de “dar voz ao movimento” na discussão de temas relevantes sobre a aids e de implementar políticas nesse sentido.

A sua concepção é acordada em uma reunião em Recife entre os Fóruns de ONGs/aids e o PN, com o objetivo de organizar e democratizar o diálogo entre os atores. Como explica, em entrevista, Eduardo Barbosa, hoje diretor-adjunto do PN, mas que esteve presente na sua formulação, na ocasião, como representante do Fórum ONG/aids de São Paulo.

Antes, na minha ótica, o diálogo do movimento social era muito personificado, de algumas instituições com o governo [...] que tinham uma relação mais direta como a Abia, Gapa, tinham nome e outras não tinham. A Cams surge de uma conversa dos Fóruns com o governo [...] a gente começa a discutir isso, qual vai ser a composição, quais movimentos. Foi uma tentativa, e acho que funciona bem, de organizar o diálogo. E esse diálogo poder ser ampliado. Primeiro entre as próprias organizações, então são elas que vão eleger representantes para eles difundirem a informação. E então, agregar movimentos que sejam significativos para a luta contra a aids, como prostitutas, travestis... E eu acho que isso ganha uma força e um peso dentro do movimento [de aids].

As Redes, os Fóruns de ONG/Aids e movimentos sociais são considerados pelo PN como “parceiros históricos”. No XI Enong, em Recife (2001), o então ministro da Saúde, Humberto Costa, afirmou que o programa de aids brasileiro era fruto da construção conjunta da sociedade. Para ele, caberia ao Ministério da Saúde o papel de mostrar “vontade política” e estar aberto ao controle social realizado pelas organizações da sociedade civil. A contrapartida das ONGs seria fundamental para o processo e a responsabilidade da sociedade e do Ministério seria a mesma: teriam compromisso com a vida (Lindner, 2005, p.85).

A Cams é a formalização da tendência dessa agência pública em integrar a luta contra a aids em outras agendas políticas além das normalmente inseridas como os movimentos *gay*, de prostitutas e de pessoas vivendo com Aids (Edmundo, 2007). Nesse sentido, a Comissão é hoje composta por 22 integrantes dos movimentos e 11 suplentes³⁸. São 10 assentos para os Fóruns de ONG/Aids (1

³⁸A entrada dos dois integrantes do Movimento de Hepatites Virais aconteceu, efetivamente, a partir da 27ª reunião da Cams, em junho de 2010. A composição da Cams foi mudando ao longo

suplente). São duas as vagas para o Movimento de Hepatites Virais, recém integrados. Os outros movimentos têm um assento e uma suplência, sendo eles: Movimento de Pessoas vivendo com HIV/Aids/RNP+; Movimento de Estudantes Jovens; Movimento Homossexual, Movimento de Mulheres; Movimento Negro; Movimento de Populações Indígenas; Movimento Popular; Movimento de Redutores de Danos e Usuários de Drogas; Movimento de Rede de Profissionais do Sexo; e Movimento de Travestis, Transexuais e Transgêneros.

Os integrantes são escolhidos segundo os critérios de representação das regiões geográficas do Brasil, respeitando as instâncias representativas das ONG/aids - os Fóruns-, das pessoas vivendo com HIV e aids e dos movimentos sociais que são indicados a partir de eleições e/ou consultas feitas em reuniões ordinárias e encontros nacionais.

A Cams passaria a ser o canal de referência de diálogo entre as ONGs/aids e outros movimentos e PN, deslocando essa matriz da Cnaids, como observa Cristina Câmara

A CNAIDS talvez tenha sido o primeiro canal [...] para assinar o diálogo com a sociedade civil, e [...] democratizar. Antes você tinha convidados, aí você amplia o processo de participação.[...] Mas à medida que as coisas vão se complexificando e você tem essas outras instâncias, talvez ela seja mais um canal, mas não “O” canal... (apud Brasil, 2003,p.72)

As dinâmicas estabelecidas para o enfrentamento da epidemia, como foi explicitado no capítulo anterior, fizeram com que não apenas o movimento de aids aumentasse em tamanho e demandas, mas também fossem incorporados novos grupos na interlocução com o PN. A partir da composição da Cams, podemos observar o entendimento desses atores sobre os segmentos a serem contemplados.

4.3.

Espaço de interação

A interação entre interesses diversos nesses espaços cumpriria a função de

do tempo. Nas suas primeiras reuniões eram apenas cinco os suplentes, um para os Fórum ONGs/aids e os outros quatro para os movimentos sociais. Ao longo de tempo, cada movimento social foi formalizando a sua suplência. Para os Fóruns, a despeito das discussões ocorridas, ficou acordado que teriam direito a apenas uma suplência.

conferir permeabilidade e sensibilidade do Estado diante das demandas e para a governança, processos de *accountability* e empoderamento (d'Avila Filho et al, 2004). Ao “forçar” a negociação de ações do Estado, a tensão gerada pela participação desses atores da sociedade seria motor para tornar essas agências mais responsáveis e suscetíveis ao controle da sociedade ao mesmo tempo em que promoveria uma atuação mais próxima do Estado, que por sua vez estaria mais próximo da sociedade.

Ao escrever sobre o novo igualitarismo³⁹, Joshua Cohen (2000) revela a necessidade de haver uma esfera pública para além da postulada por Habermas, na qual se deve ter o “envolvimento direto dos cidadãos na solução de problemas coletivos” (p.161). O caminho para alcançar a justiça igualitária, para o autor, está centrado em uma nova forma de fazer política na qual o Estado partilha as decisões sobre problemas coletivos com redes de arenas deliberativas compostas por segmentos que, em outras circunstâncias, correriam o risco de não serem representados. Assim, afirma Cohen, podem-se estabelecer condições para que se alcance a igualdade política ou equidade distributiva. O novo igualitarismo, segundo formula o autor, teria a “democracia associativa”⁴⁰ como referencial de sistema político. Em suas palavras:

Que use os poderes públicos para forjar ideais igualitários e democráticos pela promoção da organização e da atividade de associações intermediárias entre o Estado e o mercado. A idéia associativa apresenta como principal diferença em relação ao pluralismo convencional o fato de que as associações intermediárias poderiam, elas próprias, servir como solucionadoras de problemas, assumindo o espaço vazio deixado para trás por um Estado de competência decrescente. (p.164-65)

Cohen valoriza o processo argumentativo para a tomada de decisão em esferas de deliberação institucional, em organizações e arenas não completamente no interior do Estado, mas que podem funcionar como solucionadores de problemas e conferir competência à regulação de políticas. A aposta do autor está na base social para a representação de interesses de segmentos. Segundo ele, essa nova configuração contribuiria para a (re)criação de uma base social de apoio para

³⁹Em uma proximidade com o conceito de liberalismo político de Rawls.

⁴⁰O autor adverte que a ideia é boa, mas “associativo” pode levar à compreensão de que se trata apenas de um tipo de associações, o que não seria o caso.

as práticas igualitárias, além de encorajar o crescimento da aprendizagem social e das capacidades de solução de problemas.

Em outro trabalho, *Associations and Democracy*, Cohen e Rogers (1995) estão preocupados com o propósito do papel do Estado em sua ampliação e como promotor do adensamento democrático. É sob a ótica de Estado que se promove o fortalecimento dessas associações secundárias, capacitando-as para que exerçam papel representativo de segmentos da sociedade. Essas associações seriam fundamentais para a produção de agenda política interferindo e ampliando a capacidade estatal de construir políticas públicas democráticas. Os autores afirmam a necessidade de seis condições básicas para compor esse abstrato ideal de democracia: soberania popular, equidade política, equidade distributiva, consciência cívica, boa performance econômica e competência do Estado.

O Estado é chamado a resolver questões que vão além de sua competência e suas agências dificilmente dispõem do conhecimento local necessário para decidir sobre a melhor forma de desempenhar suas tarefas. Porém, como ressalta Cohen (1995), há limites no que o Estado, por si só, pode responder às questões de forma competente em tantas localidades e atendendo a tantas especificidades e intersectorialidades, e ainda, em monitorar essas ações. Segundo ele, é essa constituição em rede, articulada pelo Estado, que contribuiria para a governança igualitária e democrática.

A “democracia associativa”, então, seria organizada entre outros fatores para articular uma interação entre grupos e estabelecer um diálogo com eles a partir da criação de mecanismos que incentivem a interação. A preocupação com a qualidade do processo deliberativo também está presente no trabalho desses autores, por isso, apontam a construção de um jogo de controle de recursos por meio de cláusulas que garantam condições mais equitativas de participação na decisão.

Nesse sentido, como chama a atenção d'Avila Filho (2000), não apenas as condições de participação são de interesse de Cohen e Rogers, mas também o tipo de estrutura que pode ser criado de forma a promover a equalização dos grupos e sua cooperação mútua, além da cooperação com o Estado. O arranjo de Cohen e Rogers, portanto, está concentrado em permitir a ampliação e fortalecimento do Estado a partir de uma lógica que prevê mais cooperação e menos competição. Segundo d'Avila Filho (2000):

Garantindo maior simetria entre os agentes, reduzindo as diferenças às habilidades argumentativas e à capacidade de articulação política dos interesses. Pressupõe também, a ênfase em um arranjo que privilegia antes a coordenação dos jogos cooperativos, na linguagem da Teoria dos jogos, do que competitivos. (p.39)

A concepção de governança apresentada por Cohen é uma resposta aos limites enfrentados pelo Estado para solucionar problemas, a partir da utilização da capacidade de uma arena que forneceria informações importantes, seria articulada em torno da proposta de cooperação entre atores públicos e privados e serviria como mecanismo de monitoramento e controle. Os procedimentos da democracia deliberativa, desse modo, teriam importante papel no entendimento entre os participantes de que seriam iguais. Essa arena deliberativa serviria como suporte para a implementação de programas construídos a partir da participação cidadã. Nesse sentido, seus participantes teriam condições de criticar instituições e programas de forma que os outros aceitariam uma vez que todos fariam parte das decisões. Dado que seu sentido é de cooperação mútua, esse arranjo democrático confere autoridade a seus participantes e forja solidariedades políticas entre indivíduos que se considerariam parceiros na luta por um objetivo comum.

É nesse sentido que aponto a Cams como instância aproximada da concepção de “democracia associativa”. Os movimentos sociais representados nela cumprem o papel de oferecer informações, monitorar e contribuir para a cooperação das diversas instâncias envolvidas. São esses grupos que compreendem o problema melhor que o PN, um ator mais distante, e têm interesse principal em sua resolução. Além disso, em um espaço de diálogo, esses movimentos vão atuar de forma a propor soluções mais compartilhadas, sobre as quais os outros movimentos envolvidos concordariam e “mais do que simplesmente pressionar o Estado para uma solução, ajudaria a forjar debates que respeitem e avancem interesses mais gerais” (Cohen, 2000, p. 166). Proveriam mais informações e, mesmo entre atores com posições díspares, o debate contribuiria para reflexões mais aprofundadas acerca das definições dos problemas.

Sob a ótica do Estado como um “articulador das relações sociais”, ao reunir diferentes identidades e estabelecer o diálogo entre elas, a Cams pode trazer para a interface com o Estado práticas daquilo que Cohen & Rogers (1995) chamam de ‘escolas de democracia’, ao forçar o entendimento das partes aos diferentes pontos

de vista. Nesse sentido, os atores envolvidos se vêem em meio a um jogo político que traz vantagens cooperativas. Os ganhos vão depender de sua organização, capacidade de gerência do seu capital político e da qualidade da relação estabelecida nesse canal de intermediação de interesses (d'Avila Filho *et al*, 2004).

Há indícios de que a correlação de forças, ainda que assimétrica, é estabelecida na Cams de forma muito mais horizontalizada do que na Cnaids, em parte porque apenas os movimentos sociais e PN estão presentes. Ao contrário da comissão interdisciplinar, o diálogo não é travado a partir de um cientificismo e tecnicismo, embora ele esteja inserido na discussão. Portanto, não são relações de poderes difusos, mas construídas a partir da premissa de *expertise* da sociedade civil, uma vez que o compartilhamento sobre os rumos da política pública, mesmo que a decisão final seja da agência, é estabelecido com os grupos afetados por essa política, logo “os mais aptos a opinar sobre sua aplicação, a despeito de suas implicações técnicas” (idem, p.213). Na Cams, o científico e a experiência são *expertises* que se coadunam como formas legítimas de diálogo.

A partir das falas registradas em atas, respectivamente, de Célia Ruthes, que foi representante de ONG/aids da Região Sul, de Léo Mendes⁴¹, que participou de ambas as comissões, e de Ana Paula Prado, do Fórum ONG/aids DF, isso pode ser melhor compreendido.

[...] acredito que não somente a minha [participação], mas de todos os demais membros da sociedade civil - representantes das ONG/aids - é bastante incipiente, não somente porque há um grande caminho a percorrer para conquistar a confiança daqueles que já estão lá à muito tempo, assim como também, pela visão fragmentada e diferenciada da epidemia. [...] Cheguei lá carregada de preconceito [...] Com o tempo e o meu jeito fui conquistando espaço, criando coragem para falar e expor minha opinião - mesmo quando ela era diferente dos meus “parceiros” (apud Brasil, 2003, p.73)

O entendimento político do movimento social com os movimentos sociais deveria ocorrer na CAMS. Registrou que havia participado de outros espaços políticos do PN-DST/Aids, como a CNAIDS, a qual tinha achado muito morna para o agente político que é o representante do movimento social, e que tinha ficado satisfeito com os resultados da reunião da CAMS. (grifo meu)

Explanando sobre o início da CAMS, lembra que faltava clareza do que era a CAMS e seu significado, mas avaliando agora, entende a estratégia desse espaço

⁴¹Na Cnaids, ele participou como representante do Fórum ONG/aids pela região Centro Oeste. Na Cams, pelo Fórum ONG/aids Goiás e Movimento Homossexual, do qual é representante hoje.

pele saber adquirido pelos fóruns e pelos movimentos atuantes de Aids descobertos nesse espaço, com dificuldades desconhecidas pela maioria. Pondera a importância do processo da CAMS, que não é perfeito nem fechado, dependendo de cada um a qualificação e aprimoramento dessa instância. (grifo meu)

O saber acadêmico e científico mostrou-se fundamental para a interação entre os atores. É nesse embate pelo discurso legítimo que duas lógicas discursivas são confrontadas. No entanto, na Cams, e é isso que a pesquisa aponta, o capital de perito do Estado interfere menos e, portanto, intimida menos, porque nesse mundo singular, a *expertise* da sociedade civil lhe confere autoridade e moeda de troca. Além disso, como revela a fala de Leo Mendes, a articulação dos movimentos sociais é um elemento poderoso nesse diálogo que pode ser potencializado. Isso inclui o consenso em torno dos pontos principais a serem trabalhados com o PN.

4.3.1.

Identidade construída ou pré-estabelecida?

Parto do princípio de que existência da instância já se configuraria em um ganho para a política pública. Portanto, ao analisar as atas da Cams, a atenção esteve voltada para a dinâmica estabelecida entre os diversos atores e não para a medição de valor sobre a construção da política e sua eficácia.

A institucionalização da Cams demonstra que o PN não só tentou ampliar os canais de participação dos movimentos como investe nele. Isso não significa que a agência estatal aja com homogeneidade e benevolência porque não se trata de uma dicotomia “virtudes”/ “perversidades”, mas de um jogo político no qual não apenas há o reconhecimento do PN de sua incapacidade de acessar certos segmentos e da importância deles, mas pressão por parte desses movimentos.

Muitos dos representantes dos movimentos e integrantes do PN têm relação afetiva e cognitiva com o processo de institucionalização da Cams, que foi avaliado como “muito dolorido” por uma das representantes. Se por um lado há um entendimento, por parte de muitos informantes, de que a entrada de pessoas do movimento social nas estruturas do PN é uma perda para o movimento, por outro, - e a história do PN mostra -, pode ser entendida como mais uma “fenda” para um

diálogo menos ruidoso. A ideia de que “dentro do departamento, tem muita gente boa com visão de movimento social”, como afirmou Tathiane Araújo⁴² em entrevista à autora do presente trabalho, reforça a importância do “papel de pessoas individualmente comprometidas”, verificada por Teixeira (2002). Elas fazem um papel de elemento de diferença nessa interface, contribuindo para o diálogo, uma vez que dispõem de valores, princípios e vivências semelhantes, além de compartilhar do mesmo projeto político.

Essa ideia pode ser captada em diversos momentos ao longo da leitura das atas e da observação-participante das reuniões. Eduardo Barbosa, na reunião na qual estive em novembro de 2009, pergunta: “Estamos sendo cooptados? Estamos mudando de lado? Não”. Para ele, os movimentos sociais e o Estado não estariam em “lados opostos”. No mesmo sentido se coloca Rubens Duda, quando assume cargo na SCDH. Ele aponta que estaria fazendo o mesmo que fazia “*como movimento*”, mas sob a perspectiva de “*estar governo*”.

Esses entendimentos acerca de sua posição circunstancial podem ser entendidos como uma afirmação de que os princípios e valores do movimento estão presentes na dinâmica a ser trabalhada por esses agentes dentro das estruturas da agência. Esses agentes não estão desprovidos de seu passado de ativismo, portanto, carregam consigo um objetivo de enfrentamento da epidemia perpassado pela perspectiva do movimento, ainda que em suas atuações os constrangimentos de “*estar governo*” possam funcionar como impeditivos de uma atuação de maior enfrentamento da máquina administrativa. A análise das atas das reuniões da Cams aponta que não haveria “dois lados” que se confrontam, mas perspectivas distintas relacionadas ao lugar de fala e, portanto, de capacidade de ação de cada grupo presente que se coadunam e influenciam-se mutuamente.

Embora diversas falas que presenciei tragam a dimensão da importância e diferença de tratamento que o PN confere aos grupos que compõem a Cams, as suas relações não se dão sem conflitos.

O primeiro ano de reuniões demonstra uma situação em que os movimentos sociais lidavam com a condição de existência da Comissão. Algumas atas nos

⁴²Representante do Movimento de Travestis, Transexuais e Transgêneros em 2009 e do Fórum ONG/aids SE, em 2010.

oferecem poucas informações⁴³, mas indicam um primeiro contato de debates acalorados acerca de sua criação e composição, como ilustra a conversa registrada em ata da reunião de novembro de 2004.

Nós nunca trouxemos proposta da CAMS, a proposta da CAMS foi do PN-DST/Aids e foi ressentida porque nós queríamos continuar com o movimento dos fóruns, que a trapalhada é grande mas de algum jeito funcionava e todo mundo está mais a vontade, então foi uma proposta do PN-DST/Aids que foi uma briga grande com a gestão anterior, porque ele queria só cinco fóruns, um por região, nós conseguimos dez e uma discussões assim de meses e de brigas pessoais, até desrespeito em algum momento, foi assim essa é a história da CAMS, não é tão simples assim, os movimentos foram convidados porém ninguém disse que não queremos movimentos, mas foi uma proposta do PN-DST/Aids, não foi do fórum. (Javier Angonoa, Fórum ONG/aids BA)

A proposta foi do PN-DST/Aids mesmo como instância de interlocução e que incluísse movimentos que não fossem só dos fóruns, isso é importante também, é um espaço de abertura pro diálogo com outros setores que não somente os fóruns, os fóruns tomaram a dianteira até pela capacidade de organização e mobilização que historicamente eles já tem né, [...] ela [a Cams] não tem sentido se não estiver presente e atuante esses outros movimentos que é o que no fundo acaba ao que a gente quer, quer dizer, articular e possibilitar a conversa com esses movimentos. (Roberto Brant, PN).

A autonomia dos movimentos é revelada na fala de Roberto Brant em ata, que reforça que podem participar ou não da Cams, assim como respeitar o cronograma de seus encontros nacionais para fazerem a indicação de representação, sem interferência direta do PN. A Cams teria como pressupostos o princípio da autonomia e da regionalização. O segundo poderia ser “modificado”, mas o equilíbrio regional era identificado como algo importante para o PN. Segundo Brant, esse princípio teria sido proposto pelo PN para a Cams dada a multiplicidade dos fóruns. Isso mostra a tentativa de equilibrar as chances de acesso aos recursos materiais e simbólicos e influência ao Estado, como proposto por Cohen (2000)

Essas falas apontam para, inicialmente, que há diferenças de acesso ao diálogo entre movimentos sociais distintos e os Fóruns de ONGs/aids que estavam presentes nas discussões com o PN de uma forma mais evidente. Como consta em ata, Lilian Rossi, integrante do PN, explica que a preocupação estava voltada para

⁴³Nas duas primeiras, a fala, principalmente dos movimentos sociais, está condensada nas “recomendações” e “pactuações”. As gravações das reuniões estão disponíveis na Internet a partir da reunião de agosto de 2005.

ampliar a participação dos movimentos em relação a dos fóruns, já que o diagnóstico era de que a articulação estava sendo feita muito por meio dos fóruns e pouco com os movimentos sociais.

Essa preocupação foi refletida na negociação das suplências dos movimentos sociais na Cams e de apenas uma suplência para os Fóruns, garantindo um maior equilíbrio de representação entre esses atores.

Embora a maioria dos integrantes de movimentos sociais aposte na sua importância, é possível perceber que havia divergências entre a necessidade e validade da existência da Cams. Em parte, a preocupação de alguns atores seria com a possibilidade da Cams de provocar a “diáspora dos movimentos” ou com o grau de interferência do Estado no sentido de “mobilizar e articular o movimento social”, explicitados por Solange Rocha, do Fórum ONG/aids PE, em ata. Ou seja, trata-se de uma preocupação de atuação do Estado como um condutor da ação, criador de lideranças, e não de apoio ao movimento social em sua organização.

Por outro lado, é possível perceber certa descrença em relação a esse espaço como espaço de interlocução ou sua efetividade. O que algumas atas mostram é um desentendimento sobre o papel da Cams e certo clima de “desconfiança” inicial entre os movimentos sociais em relação ao PN. Qual seria o grau de absorção do PN em relação às demandas? O que estariam, de fato, fazendo ali? Os representantes acreditavam na Cams porque tem o objetivo de reunir os movimentos em um mesmo espaço, mas isso de nada adiantaria se não ouvissem as lideranças ali presentes.

Apontou que se estava vivendo um momento em que o PN-DST/Aids precisaria parar para discutir porque havia tanta tensão entre ele e o movimento social. Relatou que participava de políticas de aids há dez anos e que jamais tinha presenciado um momento de tanta tensão nas relações entre PN-DST/Aids e sociedade civil. (Leo Mendes, Fórum ONG/aids GO)

O PN-DST/Aids foi construído na marra pelos movimentos sociais representados na CAMS e que isso deveria sempre ser levado em conta. Apontou que o Brasil inteiro estava com problemas de comunicação com o PN-DST/Aids. Registrou que não havia mais respeito da parte do PN-DST/Aids com os movimentos sociais. Comentou que os representantes do movimento social, a despeito de formação acadêmica, tinham muitos conhecimentos que poderiam ser repassados ao PN-DST/Aids e que essa experiência não poderia ser desprezada. (Maria de Lurdes Barreto, Fórum ONG/aids PA)

Disse que a CAMS não era um grupo que vinha trazer problemas para o PN-DST/Aids, mas um grupo que conhecia os problemas e gostaria de trazer soluções.

Nesse sentido, disse ser fundamental que o PN-DST/Aids ouvisse a Comissão e que a relação de confiança pudesse ser estabelecida novamente. (Javier Angonoa, Fórum ONG/aids BA)

Disse que a tensão ocorrida nos últimos tempos poderia decorrer do fato de que se estava tentando, nos últimos tempos, rediscutir a política do PN-DST/Aids em pontos em que havia problemas e equívocos. (Julio Pacca, PN)

O tensionamento pode ser atribuído a certo descompasso tanto entre os movimentos quanto dentro do PN. Da mesma forma que não devemos entender os movimentos como algo homogêneo, a heterogeneidade também é constitutiva da agência estatal, como revela Eduardo Barbosa em entrevista à autora desta dissertação.

Acho que naquele momento e não só, mas no nascimento dos fóruns tem muita tensão. Primeiro que algumas organizações entendiam os Fóruns como ameaça 'da minha hegemonia, da minha autonomia'. Ao mesmo tempo em que também teve uma coisa de dificuldade de estabelecer que lideranças vão participar desses espaços, que vai definir isso. E uma tensão dentro do próprio governo. Naquele momento a gente conversava com alguns técnicos dentro do governo, que não eram muitos, e a gente sentia deles um querer ter esse espaço, mas com dificuldades porque outros técnicos dentro do próprio programa questionavam isso: que espaço é esse? Que legitimidade a gente vai dar? Vai ter que compartilhar tudo? Crítica de mais um espaço para ter que ficar explicando tudo e ser cobrado? Ao mesmo tempo o próprio movimento, 'e, agora o governo vai querer nos pautar?'

Para reafirmar o compromisso do PN na construção do espaço do diálogo com a sociedade civil e identificar as reais atribuições da Comissão foi realizada, inclusive, uma reunião extraordinária em julho de 2004. Mas chama a atenção ao longo das atas a necessidade de reafirmar o propósito da Cams e seus objetivos. Em relação ao maior ou menor conhecimento do funcionamento da comissão fica clara a disparidade de entendimento entre alguns representantes durante o embate público com os gestores da política. Essa mudança constante de lideranças, de fato, muitas vezes contribui para dificultar a manutenção do diálogo com o Estado⁴⁴.

A Cams, segundo seus agentes, seria um espaço consultivo, de articulação do governo com o movimento, não um espaço do movimento. Essa articulação se mostraria ainda mais necessária tendo em vista a forma como a epidemia

⁴⁴Esse aspecto é também apontado por Câmara (1998).

progredia e encontrava novas maneiras de se disseminar no Brasil, afetando outras populações cujos movimentos sociais eram chamados a participar dessa discussão. Tem o objetivo de aproximar as agendas das organizações sociais para que os assuntos dos diversos segmentos sejam compartilhados e a questão da epidemia e enfrentamento das DST/aids seja expandida.

A definição dos papéis, no entendimento do PN, atribuiria aos movimentos sociais levar demandas para serem tratadas como agenda política. A Comissão teria o papel de discutir, validar, sugerir, assessorar, mas sempre no campo consultivo. Funcionaria como espaço de controle social porque ali seriam discutidas e avaliadas políticas públicas.

Essa posição, algumas vezes, trouxe um certo desconforto para os representantes dos movimentos. A discussão em torno da identidade da Cams estava relacionada ao seu aspecto político, à sua “força política”. Inicialmente, pelo menos, alguns representantes dos movimentos entendiam aquele espaço como de pouco poder, no qual se estabeleceria um processo de participação, mas não de controle social. Porém, as análises das atas demonstram que o controle social⁴⁵ é posto em prática por parte dos representantes na Cams, como pode ser entendido a partir do registro em ata da intervenção de Tony Reis, do Movimento Homossexual.

Mesmo a CAMS sendo consultiva, é uma instância de efetivo controle social, representando um canal de comunicação entre os diferentes movimentos influenciando as políticas públicas de saúde.

No entanto, o que podemos perceber é um embate travado a partir de uma constante ação dos movimentos sociais de forçar uma maior partilha do poder de decisão. Via de regra, a Comissão não é deliberativa, apesar de que em muitos momentos consegue colocar em prática algumas deliberações, como afirmam as falas abaixo.

A transição do consultivo para ao deliberativo pode ser tênue, mesmo que o caráter da CAMS seja consultivo, muitas vezes ela foi deliberativa, exemplificando com a audiência com o Ministro da Saúde Humberto Costa, a audiência pública da Frente Parlamentar do Fórum de São Paulo, o lobby no Congresso para o Projeto

⁴⁵Não foi o propósito aqui medir a eficácia desse controle.

de Lei 22⁴⁶ e a própria dificuldade que trouxemos com relação ao T20 e do exame de genotipagem para o Consenso de TARV, que teve resposta imediata. (Rubens Duda, na época representante do Fórum ONG/aids SP). (grifo meu)

A CAMS é um espaço de suma importância para nortear suas ações, lembrando que na formulação de política públicas, há necessidade de diálogo e de construção coletiva, ocorrendo com o estabelecimento de espaços e momentos para ouvir a demanda de diversas regiões e segmentos que trabalham com DST/HIV/Aids. A CAMS representa o lugar de escuta na formulação das políticas públicas a serem estabelecidas e o que parece ser só consultivo se transforma em quase deliberativo [...] certas orientações do PN foram modificadas em decorrências das discussões realizadas aqui. Essa é uma das contribuições desse espaço de discussão coletiva. (Eduardo Barbosa, PN) (grifo meu)

Em outros casos, esbarra nos limites de sua própria existência e capacidade de negociação. Além disso, como nos alerta Dagnino (2002), estão presentes como limitadores dessa partilha as próprias características estruturais de funcionamento da agência, que muitas vezes está apoiada em razões tecno-burocráticas, excesso de “papelada”, lentidão, falta de transparência e acesso às informações.

Esses limites ficam evidentes na discussão sobre “editais” em novembro de 2008. Em relação à sua construção, nessa reunião foi apontada a forma verticalizada pela qual os editais de rede⁴⁷ são formalizados. Para os representantes dos movimentos, a Cams seria o espaço legítimo de discussão para a construção das linhas e diretrizes dos editais nacionais. Foi sugerida uma discussão do edital dentro da estrutura da Cams, uma vez que alguns representantes entendiam ser também esse seu papel. Em resposta registrada em ata, o PN disse que o edital não foi apresentado na Cams na reunião anterior.

pois naquela época não havia sido fechada a proposta, e ressaltou que o tempo foi curto, pois era necessário garantir os recursos para o edital ainda em 2008.[...] ponderou que a legitimidade para elaboração de editais é do Estado e não necessariamente deve passar pela CAMS. (Mauritânia Pereira, PN)

As tensões em torno desses limites sempre existirão, como observa Gohn (1995). Ao analisar a história dos movimentos e lutas sociais no Brasil, a autora demonstra que a relação entre Estado e sociedade sempre foi marcada por

⁴⁶ Cujo objetivo é proibir a concessão de patentes para remédios contra a AIDS.

⁴⁷ Seleção pública para escolha de financiamento de projetos em rede de organizações da sociedade civil e de outras instituições que atuam no controle das DST e da aids.

conflitos e contradições. Na Cams, porém, percebe-se um entendimento que os embates seriam *produtivos* à medida que haja entendimento e clareza dos papéis de cada ator. Tanto o movimento quanto a agência precisariam conhecer esses os limites, inclusive como aponta Mauritânia Pereira em entrevista, o movimento entender que “a gestão” também tem limites. Seria então necessário um acordo de ambas as partes de que o Estado deve atuar no sentido de implementar e executar políticas públicas e a sociedade civil deve pressionar para participar da formulação dessas políticas de forma que abarquem as demandas da sociedade e sejam, de fato, do interesse social como apontado por Caccia Bava (2003). Sobre isso, corrobora Eduardo Barbosa em entrevista.

Desde que tenha governo e não governo sempre vai existir certa tensão. Acho que o governo tem que ter essa clareza também. É ele que está com a caneta na mão. Por mais que tenha dificuldades, é minha responsabilidade. E na sociedade civil vai sempre ter essa questão de querer fazer o melhor, querer mais. Então essa tensão nunca vai deixar de existir. Agora, pode ser minimizada com a forma como eu trato e sou tratado, porque isso é uma via de mão dupla, né? Então nessa relação tem que ter a clareza dos papéis e das responsabilidades de cada um. Eu hoje sei que sou responsável por isso e que se der qualquer tranqueira aí, a responsabilidade é nossa. Por mais eu não seja só o departamento o responsável, eu sou o responsável. E o movimento tem que ter clareza do papel dele e o limite. Às vezes tem pessoas do movimento que quer definir a política. Quem define a política...[...] Por mais que eu tenha “n” atores participando de um plano de construção, de um plano de enfrentamento para gays, o plano vai ter que ser executado pelo governo. O movimento tem que ter clareza que ajudou a propor e vai ajudar a cobrar. Quem tem que executar é o governo. O movimento tem que cobrar que o Estado faça a sua parte.

Sobre o que chamo identidade da Cams, é importante salientar apenas mais um ponto. Percebe-se uma acentuada postura por parte dos movimentos em não “fazer número” na Cams. Diversas falas apontam para o fato de não estarem ali para “legitimar a política”. Essa legitimação é algo pressuposto, como nos revela um informante no capítulo primeiro e duvido que os movimentos não estejam cientes disso. O “legitimar a política” contra a qual as falas se dirigem está relacionada com receber informes, propostas e referendá-los sem discussão qualificada, ou seja, sem realmente fazer parte dela e tê-la como algo “seu”.

4.3.2.

“Tribuna livre” ou quem define as pautas

A recorrência de embates e explicações sobre o papel da Cams demonstra que a dinâmica desse espaço ainda não está consolidada em uma única forma. Descartaria como elementos para a turbulência em torno dessa identidade uma possível falta de compromisso por parte dos representantes, como alguns informantes sugeriram. Se essa falta de compromisso existe, ela é localizada ou diz respeito a um ou outro membro que esteve ali ao longo desses anos. Acredito que a razão mais forte esteja centrada exatamente naquilo que a Cams é: um espaço de diálogo entre PN e movimentos sociais. Um espaço de “criação coletiva, de criação e recriação da própria comissão, sempre em um processo de construção”, como mostra a fala de Roberto Brant registrada em ata. Ou seja, um espaço no qual a cristalização não está presente e as regras do jogo estão sob constante acordo e a identidade do espaço em transformação.

O fato da Comissão “ser um espaço do governo”, como várias vezes é afirmado, estabelece as linhas gerais sobre as quais a correlação de forças se dá. Não é razoável supor que os movimentos sociais se encontrem nesse espaço sem querer determinar ou influenciar quais as discussões devem ser realizadas. Não é uma afirmação de que essa seria a expectativa do PN, mas é sobre essa correlação de forças que os embates estão centrados seja direta ou indiretamente. Portanto, é legítima a tentativa – ainda que muitas vezes pouco articulada – dos movimentos sociais de tomarem esse espaço para “si”.

O decorrer das atas nos aponta para um constante esforço de “azeitamento” entre as lógicas de funcionamento dos movimentos e da agência estatal. A ideia da Cams como instrumento para o PN entender a “lógica de funcionamento do movimento” é recorrente. Muitas vezes o alcance de diálogo é entendido como “amadurecimento da Cams”, como instância de intermediação de interesses. Mas a trajetória dessas incursões, como podemos verificar, é permeada por preocupações. Algumas delas baseadas em uma ação coletiva de cunho político em não deixar o Estado “definir as pautas do movimento” e sim agir no sentido de “pautar” o PN, como em muitas ocasiões percebemos estarem presentes nos capítulos anteriores. Trata-se do entendimento de que se pode interagir com a lógica da burocracia estatal, mas não deixar ser capturada por ela e fazer valer o papel dos movimentos de formular agendas próprias e transformá-las em agenda política.

Os movimentos sociais ao exigirem que suas demandas e pautas sejam

levadas em consideração estão reivindicando o seu lugar de *expertise* dos problemas relacionados à epidemia, bem como a sua autonomia, a construção do público e sua participação efetiva na elaboração da política de aids como podemos nas falas registradas em ata a seguir.

Pediu que fosse montada uma pauta na qual o movimento social tivesse espaço suficiente para, de fato, dialogar com o Diretor do PN-DST/Aids. A sugestão foi acatada pela plenária. (Jurema Werneck, Fórum ONG/aids RJ)

Sabemos que a reunião é do governo e que o movimento social deseja inserir uma pauta também para discutir muitas demandas e possibilidade de uma tribuna livre para uma discussão construtiva do movimento. (Julio César, Fórum ONG/aids GO)

Quem define as pautas está definindo quais são os temas mais “importantes” de serem discutidos naquele espaço. Para o movimento, esse é um ponto crucial, principalmente porque elimina a possibilidade de subordinação às estratégias apenas do PN. Mais do que em posição de “complementares”, essa reivindicação se trata de colocá-lo em posição de compartilhamento de projeto político de combate à aids, como pode ser verificado no registro de ata a seguir.

Entende a CAMS como um espaço de discussão onde a qualidade política de quem faz essa discussão seja do governo ou sociedade civil, é que norteará os caminhos da CAMS. Afirma que o sucesso seria a sociedade civil pautar a CAMS, tanto anteriormente ou no momento que essa reunião ocorre. (Rubens Duda, na época, representante do Fórum ONG/aids SP)

A disputa em torno da pauta não é um todo coerente. Em alguns momentos, a sua definição é identificada pelo PN como definidor das prioridades, mas que tem como base a sugestão do movimento social. Em outros, assume uma preponderância em defini-la. Muitas vezes, a “não absorção” da pauta dos movimentos sociais estaria na dificuldade que esses atores teriam em indicá-la de forma articulada e precisa. Ainda assim, os membros teriam espaço para indicar qual a sua posição sobre o tema tratado, mesmo quando ele é pautado pela agência, como afirmam algumas falas em atas.

Outra discussão foi de que forma os movimentos sociais podem desenvolver uma participação mais ativa no espaço da CAMS. A sugestão é que o movimento social apresente sua percepção em relação aos temas levados à comissão. [...] deve ser modificada a forma de participação do movimento social em relação aos temas

debatidos. Os membros da CAMS devem colocar sua percepção em relação ao tema e quais são as propostas do movimento social para então iniciar o debate. (Kátia Edmundo, Fórum ONG/aids RJ)

Sugeriu que, à medida que for se discutindo um tema, haja um espaço para que o movimento social traga sua contribuição, previamente discutida pelos representantes da CAMS, e um membro a presente. (Eduardo Barbosa, PN)

Essa questão, no entanto, exige esforços de todos os atores. A pauta para ser uma construção coletiva depende de uma articulação prévia e encaminhada com antecedência. Essa cobrança mútua que aparece nas falas dos representantes do PN e dos movimentos também estaria relacionada com a necessidade de uma *retroalimentação* mais efetiva entre os atores, como mostram as falas em ata abaixo.

Confirma recebimento de várias propostas e lembra que por mais que venham vários pontos de pauta, o PN avalia no sentido da finalidade da reunião pois é reunião do PN com o movimento, para consultar o movimento sobre alguns assuntos e acolhendo diante necessidades do PN. Se algo deixa de ser contemplado na pauta, o movimento pode colocar quando da fala da diretoria. O fundamental desse espaço é essa troca. O PN avalia como isso está acontecendo pois muitas vezes tem relação maior com ongs aids e não com os movimentos. Espera que o que acontece na CAMS seja alimentação nas localidades, no âmbito dos movimentos o que às vezes falta bem como retorno do que os movimentos estão fazendo. A reunião, por si só, se esgota nela se não tiver retroalimentação dos movimentos. (Eduardo Barbosa, diretor-adjunto do PN).

A CAMS é um espaço de grande importância de representação para cruzar as demandas de movimentos sociais e que agora amadureceu mais e avançamos mais em discussão para pensar qual é nosso compromisso com o estado e temos que apreciar [...] temos várias demandas: a pauta que não chega com dias de antecedência e de como devemos nos organizar para melhorar o sistema. (Pai Celso, Movimento Negro)

A necessidade de saber a pauta com antecedência é importante para que o PN possa se preparar para responder as possíveis cobranças, demandas e encaminhar melhor a discussão e as ações que podem ser ali determinadas. Para os movimentos sociais, esse conhecimento prévio se torna significativo para que os representantes possam se aprofundar nas questões, qualificando a sua intervenção e articular suas demandas, principalmente com a base.

Como observamos no capítulo segundo, o Enong figura como um dos grandes encontros de articulação do movimento de aids. Ele impõe uma necessidade de intercâmbio entre os diversos segmentos que atuam no combate à

epidemia. Dos Enongs resultam propostas, moções e pontos de pauta a serem reivindicados e trabalhados com as diversas agências do Estado e suas esferas. Nesse sentido, figura-se, também, a necessidade de uma articulação maior entre os movimentos ali presentes para fazer valer uma ação que coloque o Estado em posição de assumir compromissos. Com afirma Cohen (2000), esse subproduto da arena deliberativa que é monitoramento acerca da implementação dos acordos tanto entre os movimentos como destes com o Estado, além de gerar informações mais compartilhadas, contribuiria para a construção de confiança mútua, base fundamental para a cooperação entre os atores.

As reuniões da Cams duravam cerca de dois dias até maio de 2007. Por reivindicação dos representantes, as reuniões com o PN passaram a durar apenas um dia, sendo reservadas cerca de quatro horas do dia anterior para que esses movimentos possam se encontrar e compartilhar suas experiências, debater os pontos de pauta, entre outros⁴⁸.

Naquele mesmo ano, os representantes aproveitaram a reunião apenas dos para escrever o *Documento Público dos Representantes dos Fóruns e dos Movimentos Sociais que Compõem a Cams – Posicionamento sobre o Enong 2007*⁴⁹. Nele, os movimentos da Cams reiteram a importância do movimento social de aids e as propostas do Enong como uma agenda de ação. A carta seria um posicionamento político a partir da qual são assumidas propostas destinadas ao PN como uma agenda de discussão e negociação dentro da Cams, além de um fortalecimento da Articulação Nacional de Luta Contra a Aids - que será abordada em seguida.

O posicionamento dos movimentos sociais foi elogiado pelo PN, que iria se reunir com os fóruns e representações nacionais do movimento de aids que compõem a Articulação Nacional. Durante essa reunião da Cams, foi mais uma vez afirmado que a responsabilidade sobre as realizações do Enongs não seria apenas de um Fórum de ONGs/aids, mas compartilhada com todos os Fóruns e

⁴⁸Participei de um desses encontros em fevereiro de 2010, em Brasília, e entendi a importância que esse momento passou a ter não apenas para os movimentos, mas para os agentes da política pública, dada a expectativa em torno do que poderia ser o ponto mais polêmico de pauta, entre outras questões. Com a pauta da reunião do dia seguinte nas mãos, os movimentos sociais têm a tarefa, às vezes árdua, de articular as suas posições e demandas sobre os pontos a serem discutidos com o PN. Tentam, razoavelmente, chegar a uma ação comum de forma a não apresentar para o governo suas divergências mais específicas, já que formam um grupo tão plural, mas sem mitigar demais as especificidades.

⁴⁹Ver anexo III.

com o PN. No entanto, o PN afirmou que as pautas trabalhadas deveriam ser interessantes para ambos os atores. A discussão de levar os pontos aprovados no Enong para a Cams não seria “de bom tom” porque aquele não seria espaço para isso.

Ao longo do tempo, pode-se perceber que a discussão sobre as pautas, ainda que esteja presente, foi sendo menos evidente. O próprio movimento social concluiu que as pautas solicitadas foram atendidas e que aquelas apresentadas pelo PN foram de interesse do movimento, ainda que julguem necessário aprimorar os mecanismos de participação, de *retroalimentação*, de análise da agenda construída e de comunicação. Esse “ajuste” na relação é relatado com certo ar de “conquista” que pode ser percebido na fala de Kátia Edmundo, durante entrevista à autora deste estudo.

Isso melhorou muito, porque antes a agenda era só do governo. Eu tinha acesso, às vezes um dia antes, porque tenho acesso a Internet. A gente começou a dizer que queria um ponto de pauta só nosso e eles começaram a abrir. Hoje você tem uma agenda praticamente pactuada.

A interação entre Estado e sociedade vai depender da ação e dinâmica dos movimentos sociais: se mais ofensiva ou negociadas e pautadas por menor ou maior enquadramento institucional. A forma como eles vão se desenvolver também depende da forma como as instituições lidam com as demandas, uma vez que o processo de construção dos atores político se realiza no jogo. Quando atendidas, as demandas dos movimentos são legitimadas pelo Estado e, ao mesmo tempo, ao implementá-las, o Estado busca a legitimidade desses segmentos. Esse jogo obriga “mudanças de postura do Estado e seus agentes na interação”, como revela Jacobi (1989, p.146) e por parte dos movimentos.

Encontramos na Cams posturas de negociação que apostam na possibilidade de uma atuação conjunta e cooperativa, mas que, nem por isso, faz do entendimento da co-gestão um elemento eliminador de conflitos. Pelo contrário, algumas falas registradas em ata inclusive ressaltam a importância do conflito, como podemos perceber na despedida de Alexandre Granjeiro, da diretoria do PN, em julho de 2004.

Queria agradecer bastante a vocês, a sociedade civil, esses anos de trabalho, mais especificamente nesse último ano, como diretor do PN-DST/Aids aonde na boa

relação de conflito, mas sempre considerando a sociedade civil como aliada e principal fonte de ouvir pra efetivamente poder transformar isso numa política pública.

Eduardo Barbosa, na reunião em novembro de 2009, falou sobre ser recorrente o questionamento do movimento social sobre espaços de interlocução. Para ele, a Cams seria um espaço privilegiado. “É o espaço que tenho, mesmo que às vezes incômodo, de ouvir as bases”, afirmou. Em sua opinião, ouvir as críticas seria “incômodo”, mas importante porque chamaria a atenção da agência para as questões relativas à epidemia.

O que a análise das atas mostra é um conflito, razoavelmente, posto na mesa. Tanto que em algumas reuniões a discussão foi batizada de “reunião de família”⁵⁰. Nesse sentido acredito que a Cams, ao fazer o esforço em publicizar esses conflitos, inclusive porque transmitida via internet, e tratá-los de forma legítima, se mostra como *locus* de um esforço em aprofundar o diálogo democrático. É nessa direção que avalia Carmen Lúcia, do Movimento de Mulheres, na reunião de agosto de 2005.

Identifica sua pequena participação nas reuniões embora reafirme que este é um espaço bastante importante como formação técnica e informação das lideranças da sociedade civil que aqui se representam, além de travarem maiores contatos entre si vem à tona as tensões entre sociedade civil e governo que não são resolvidas totalmente, esse é o grande desafio.

Foi possível perceber, também, a valorização desse espaço como um visibilizador de lutas e demandas como legitimadoras do movimento e da política. Essa hipótese é afirmada por parte dos integrantes da Cams como pode ser constatado nas falas em ata.

As políticas discutidas nesta comissão possibilitaram benefícios para a Região Norte. (Fabrício Nunes, Fórum ONG/aids AM)

Como pontos positivos [da Cams], conseguiu levar uma proposta de prevenção aos estados onde a CMP está organizada, como a realização de seminários, oficinas, parcerias locais, a multiplicação de pessoas trabalhando com prevenção no Brasil, o fortalecimento dos conselhos de saúde locais, portanto maior espaço

⁵⁰Certa de que leitores mais atentos vão observar que a expressão traria a ideia de que o conflito seria mitigado, pois essa é a leitura que se faz comumente das famílias, nesse caso, foi utilizada exatamente no seu sentido oposto: o conflito teria sido exposto e “resolvido”.

de democratização dentro de vários setores do governo. (José Cláudio dos Santos, Central dos Movimentos Populares)

Um dos pontos positivos foi o reconhecimento do programa de redução de danos nos municípios e estados, devido as articulações e a representação da redução de danos na CAMS, facilitando a visibilidade para o movimento e para própria ABORDA, em especial, do estado do Goiás. (Elandias Bezerra Souza, Movimento de Redução de Danos)

O grande sucesso [do PN] foi as parcerias com os movimentos sociais que é fomentar essas coisas, tipo, pra gente o Plano de Enfrentamento da Epidemia⁵¹ que foi fomentado junto com o movimento social, foi um avanço. (Tathiane Araújo, Fórum ONG/aids SE)

A Cams, ao se institucionalizar como esfera de intermediação de interesses e negociação, aumenta as possibilidades de escolha dos atores políticos. Essas falas demonstram que mesmo que ainda em escala assimétrica, há um claro reconhecimento de que a lógica da cooperação com o PN nesse canal amplia a possibilidade de benefícios públicos para seus segmentos. Um cálculo estratégico que me parece permanente por parte dos atores. Além da publicização do debate, como benefício de participação, obtém-se a legitimação do movimento ao ter a reivindicação atendida e da política ao ser considerada como uma construção conjunta. Trata-se de formulação de agenda pública e ganhos objetivos.

A visibilização desses segmentos e agendas também acontece por meio de articulações do PN e outras instâncias governamentais. Em janeiro de 2008, por exemplo, a agência orquestrou uma reunião do Movimento Travesti com o Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, por conta do Dia da Visibilidade Travesti comemorado, desde 2004, no dia 29 daquele mês. Essa foi a primeira vez que um ministro se reunia com esse segmento, que apresentou um documento com reivindicações no campo da saúde.

Em 2005, representantes da Cnaids e da Cams estiveram em reunião com o então ministro da Saúde, Humberto Costa, na ocasião em que se discutia a questão da Licença Compulsória dos medicamentos de aids. Embora tivesse se sentido “desrespeitado” pelo ministro, a avaliação dos movimentos foi positiva e entendida como um fortalecimento político, principalmente do próprio PN, como

⁵¹Plano Nacional de Enfrentamento da Epidemia de Aids e outras DST entre Gays, outros Homens que fazem Sexo com Homens (HSH) e Travestis. Lançado em 2007, dentre outros objetivos procura “promover a visibilidade positiva das travestis junto às instâncias governamentais, serviços de saúde e à população em geral”.

confirmam as falas em ata abaixo.

Houve um amadurecimento do movimento social e esse episódio deveria servir de exemplo para todos. (Andréa Domanico, Movimento de Redução de Danos)

Representantes do movimento social mostraram ao Ministro que a sociedade civil organizada estava preparada e considerou que o PN-DST/Aids saiu fortalecido do episódio. (Maria de Lourdes Barreto, Fórum ONG/aids PA)

O que essas representantes demonstram é que as inferências políticas desse diálogo são mútuas. O enquadramento institucional do movimento social, além de efeitos sobre o formato e prioridade da política, faz da sua visibilidade fundamental no “feedback político-institucional”, como afirma Jacobi (1989, p.147).

4.3.3.

Solidariedade política

Se por um lado a pluralidade dos movimentos pode ser vista como “fraqueza”, principalmente quando as possíveis divergências e “fragmentos muito específicos de suas identidades” (Evers, 1984) chegam à mesa de negociações, por outro, fortalece a negociação com o Estado quando há um avanço “no plano do reconhecimento intersujeitos e interorganizacional” como observa Scherer-Warren (2008, p.509). A partir dessa negociação constroem e reconstroem a sua identidade. Nesse sentido, a Cams contribui para a emergência da diversidade associativa, nas quais as redes políticas são estabelecidas.

A “expansão” do movimento pode ser verificada com a criação da Articulação Nacional de Luta Contra a Aids, como resultado da deliberação da plenária do XII Enong, em 2003. Essa Articulação surge como norteadora de um discurso único do movimento social de aids, construindo e fortalecendo a sua identidade e mitigando a sua “fragmentação”. Essa preocupação com a imagem identitária do movimento pode ser captada na fala do representante do movimento social, na reunião de novembro de 2004 registrada em ata.

Temos que ter coerência e saber que rumo estamos tomando né? Não podemos estar brincando de fazer política com relação a questão do movimento e com relação a aids [...] nossos inimigos são quem está lá fora, quem não faz política pública, temos que estar fazendo controle social, temos que estar fomentando outras questões com relação a aids, isso é insignificante é pífio [as brigas entre movimentos], acho que temos que ser maduros, não estamos aqui pra brincar, isso vai ser colocado na Ata certo? E a forma como a pessoa que está lá fora lê isso, fica muito ruim, fica muito ruim, pro próprio movimento, cadê esse movimento que não está coeso? Eu acho que temos que transparecer não só para o governo, mas para nós mesmos que nós estamos unidos, porque o movimento, ele tem que se fortalecer, tem que se aglutinar certo? Eu acho que é isso, temos que trabalhar, começar a respeitar o histórico do movimento. (Wilson Dantas, Fórum ONG/aids RN)

Outro representante de movimento social no Conselho Nacional de Saúde, que esteve em reunião da Cams articulando a organização do Enong, chamava a atenção para o mesmo fato, ao convocar as delegações para o encontro em 2007.

[que] as delegações participantes venham compromissadas com a causa e que a partir daí venha a fazer um marco histórico do movimento de luta contra a aids e a nossa união tem que sobrepor a todo tipo de divergência política, social que existe que venha para atraparalhar os trabalhos.

A Articulação congrega os Fóruns ONGs/aids, as redes e demais representações do movimento em diferentes instâncias de articulação e controle social. Nesse sentido, houve um esforço por parte desse grupo em reunir as pautas propostas pela Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/Aids (RNP+), pelo Enong, pelas Cidadãs Positivas e pela Conferência Nacional de Saúde, como explica Kátia Edmundo, em entrevista.

A articulação tem uma composição parecida com a da Cams, mas independe de ser uma instância do PN. Ela tem vida própria a partir dos movimentos. Ela vai para a mesa de negociação. [...] faz agenda de conciliação e priorizou e colocou os responsáveis. Tenho um desejo que seja uma solução para a tal 'fragmentação' [do movimento de aids]. Essa proposta pode revitalizar os fóruns ou eles podem morrer, a não ser aqueles superinstitucionalizados.

A Articulação infere um pragmatismo ao movimento de aids. A própria sistematização de agendas tão diversas e complexas exige um caráter técnico de seus integrantes e busca a definição de estratégias e metas e de fazer controle social dentro do movimento. Ao mesmo tempo, imbuí um caráter altamente politizado a ele e confere uma elaboração acerca da identidade desse movimento, objetivos e projeto gestados a partir de propostas surgidas no seio do movimento.

O seu sentido está diretamente relacionado com os espaços de orquestração do movimento e de interface com o PN. As suas ações e estratégias são pensadas a partir de uma *retroalimentação* entre os diversos encontros locais, estaduais, nacionais e do contexto analítico oferecido por representantes de espaços como a Cams.

A Articulação produziu documento ressaltando 11 itens sobre aquilo que “querem”, ou seja, as suas estratégias de luta, alguns destacados por Kátia Edmundo em reunião da Cams: qualificação técnica e política do movimento social; sustentabilidade das ações das ONGs e movimentos; estar atentos às respostas regionais, incentivando e reforçando a participação dos conselhos institucionalizados e espaços populares; ideia de acompanhar a indústria farmacêutica; pensar alternativas aos fundos e novos caminhos e importância de sistematizar e detalhar as ações desenvolvidas pelo movimento que desenvolveria várias atividades e elas não aparecem.

A sua interface com a Cams é eminente. A própria constituição dessa Comissão é importante para a articulação dessas agendas que devem ser trabalhadas pelos grupos que a compõe. A Cams se torna o local de articulação do PN com os movimentos e dos movimentos entre si. Sentido reconhecido pelo gerente da política pública e pela integrante do movimento social durante entrevistas.

Não é uma coisa de rédea curta, mas acho que facilita. Acho que a Cams, por mais que tenha fragilidades ainda hoje consegue aproximar os movimentos e dar visibilidade sobre o que o movimento está fazendo, de que forma está fazendo, e ajuda a criar uma agenda comum. (Eduardo Barbosa, PN)

Eu acredito que [a Cams] é um canal de diálogo importante do departamento de aids, que aproxima mais os movimentos, que dá uma visão assim, do que o movimento está pensando, está trabalhando [...] está oxigenando o departamento de aids. (Tathiane Araújo, Fórum ONG/aids SE)

Também nas atas é possível constatar essa percepção.

O movimento aids enfatiza a necessidade de diálogo com os outros movimentos e a CAMS é o local para essa discussão, pois reúne as principais representações dos movimentos sociais e os principais fóruns. (Leo Mendes, Movimento Homossexual)

[a Cams é] o único espaço de diálogo entre o movimento do social e o governo, possibilita que as pessoas de todo o país possam se encontrar para discutir a realidade de cada local. (Rafael Carvalho, Fórum ONG/aids BA)

Concordou que o grande objetivo da CAMS é proporcionar um espaço de interação entre os grupos. Ressaltou que em dois anos acontecem apenas oito reuniões, considerando pouco tempo para fortalecimento do grupo. (Wulmar dos Santos, Fórum ONG/aids MG)

Entende o papel de articulação da CAMS com outros segmentos que não trabalhavam com Aids. (José Cláudio dos Santos, Central dos Movimentos Populares).

Afirma que a CAMS é um espaço significativo de articulação política para troca de conhecimentos de outros movimentos que, muitas vezes, nem se conhecem, [...] Entende é um espaço de discutir, crescer e se fortalecer como movimento social. (Tina Tabora Rovira, Movimento de Profissionais do Sexo)

O Estado se torna o “meio” no qual as solidariedades políticas das quais nos falamos Cohen & Rogers (1995) são construídas. Também de troca de experiências que têm como efeito o aprendizado político a partir dos embates com o Estado. A Articulação é um fortalecedor desses aspectos, sendo mais uma forma de evitar o trabalho isolado de cada movimento social ali representado, refletindo na consolidação de fóruns e redes e conferindo uma agenda de ação para esses representantes para que possam fazer “a diferença” dentro desses espaços. Uma vez que quanto maior a representatividade, e nesse caso, maior articulação representativa, “maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado (Dagnino, 2002, p. 290). Deixar os representantes nas arenas de discussão “sozinhos” não é uma opção razoável.

4.3.4.

Combate ao ócio

As representações na Cams não estão isentas das contradições de sua condição. Ao pertencer a coletividades reconhecidas, esses representantes emprestam sua “voz” a uma “voz” coletiva. As performances envolvidas na ideia de representação muitas vezes trazem o caráter da complexa identidade do movimento de aids. Em vários momentos, os representantes se colocam destacando os grupos que estão representando: “Estou aqui como Fórum”, mesmo pertencendo, também, a um movimento social específico. Ela evoca uma espécie de referência de lugar de fala, um pertencimento. Também sugere seu capital simbólico, poder e autoridade apresentados aos seus interlocutores como um tipo

específico de compartilhamento de projeto. Estar na Cams *como* é frase inicial de muitas falas.

Mas também confirma a fluidez inerente à dinâmica do movimento de aids como pode ser observada na fala de Tathiane Araújo, durante entrevista:

O gostoso do Fórum é isso, reunir todo tipo de população e saber falar uma língua única, por uma luta única, entendeu? Mas, por exemplo, hoje eu trouxe demandas e a questão do movimento como um todo, mas não vou me furtar de participar e discutir em um debate sobre travesti porque lá tem uma representante do movimento travesti.

A entrevistada demonstra as muitas formas de atuar no movimento de aids, problematizando a dicotomia universal/particular que ele implica. Mesmo sendo representante, na ocasião de um Fórum ONG/aids e ter por objetivo, em última instância, a amplitude da luta contra a aids, não se furta de sua identidade de movimento social travesti como parte da sua identidade movimento de aids.

Inicialmente, a Portaria que convocava a Cams atestava os representantes de forma nominal e não por movimento. Isso trouxe complicações para os representantes, como revela Javier Angonoa, do Fórum ONG/aids BA, em registros de ata.

[...] como foi uma coisa de uma natureza complicada até agora, não conseguimos depois de um ano de formada as discussões, decidir o que é a CAMS, então a proposta que trago é essa de que seja por fórum, porque essa coisa nominal traz complicações.

Faz-se necessário o entendimento de que esse lugar que ocupam, portanto não pode ser tomado como “seu”. A representação, como afirmou Rubens Duda, ainda como representante do Fórum ONG/aids SP, seria do movimento, de um seguimento. O representante seria apenas um instrumento para a representação. Em alguns momentos, houve intervenções no sentido de chamar a atenção para a necessidade de articulação com a base e evocar a responsabilidade de representante como demonstram algumas falas registradas em atas.

Agimos como se fossemos o Supremo Tribunal Superior do Movimento de aids, de mulheres vivendo com HIV/aids, de Fóruns, de pessoas portadoras do HIV. E quando chega na base a gente fica com a cara lavada pra explicar, embora tenham feito um ou trinta anos mas tem que retornar e discutir lá [...] temos que deixar de ser umbiguistas, pois muitas vezes estamos aqui definindo as coisas com

o próprio umbigo e esquecemos da questão local. Observo que ficamos brigando entre si, a questão de poder e participação e fragilizamos o próprio movimento aids, e nos tornamos personalistas nessas questões. (Wilson Dantas, Fórum ONG/aids RN)

“Lembra que cada um que aceitou estar aqui é com uma responsabilidade, estão para resolver problemas do país e não individuais.” (Celina Cadena, Movimento Indígena)

Essa discussão se torna importante, principalmente porque estar na Cams não apenas visibiliza o movimento e as demandas como também o representante que ocupa o cargo. Há, nas palavras de uma informante, o “coroamento” daquela prática da ONG e do movimento, mas também o reconhecimento do espaço que o representante ocupa. Em suas palavras:

Por mais reconhecimento que eu tenha, como representante, isso te dá uma proximidade com o poder. Mexe demais com as vaidades. Se tem tantas críticas e insatisfação [em relação a cams], porque não pede para sair? Porque tem também a coisa do reconhecimento que pesa para você fazer isso.

O acesso às redes pessoais encontrado por Teixeira & Tatagiba (2005) convivendo com a participação em esferas em diálogo não foi verificada de forma significativa ou negativa por esta pesquisa. Muitas vezes esse aspecto foi narrado para justificar a absorção de quadros do movimento pelo PN ou indicava um caráter acusatório. O que podemos afirmar, no entanto, é que a proximidade dos representantes do movimento com gerentes da política pública tende a facilitar o acesso de grupos aos recursos, na maior parte das vezes traduzido em “ajudas” e/ou patrocínios para eventos, para bolsas, ou aproximando as datas das reuniões da Cams aos locais e datas de forma a viabilizar a passagem aérea. Outras demandas são de pedidos de intervenção do PN para que contribua ou solucione dificuldades no diálogo com os coordenadores estaduais ou municipais de DST/Aids ou intervenha na forma como as verbas locais são utilizadas.

O controle social do Estado pela sociedade pressupõe a representação política da sociedade, principalmente, em arenas de negociação entre agências públicas e movimentos sociais e ONGs. Tanto Young (2006) quanto Urbinati (2007), para citar duas autoras contemporâneas, concordam sobre a representação como uma forma de aprofundamento da democracia. Democracia representativa, para Urbinati, seria uma visão moderna de soberania popular que transforma a

política em uma arena de opiniões e de decisões que podem ser revistas. Nesse sentido, ela traz para o jogo democrático a real possibilidade de contestação e reconstrução da legitimidade, uma vez que a autorização aqui seria mais do que um elemento de responsividade ao poder político. A representação política não seria, então, um contrato de “carta branca” para o eleito nem uma forma em que o representante substituiria os representados, mas um sistema no qual os representantes devem manter contato com os representados e estes não estariam inertes.

Os representantes na Cams, por vezes, encontram, senão pouco respaldo de suas ações, dificuldades para a circularidade da informação com a base. Mostra-se uma preocupação do movimento em ter contato sistemático com seus “representados” de forma a manter a “característica” de movimento ao convocar a representatividade e legitimidade. É a circularidade da informação e a comunicação, contestação e coordenação que passam a ser responsabilidades dos representados em meio a uma dinâmica de processo político constantemente recriada ao conceder importância à opinião pública e à vida associativa e essas, por sua vez, influem nas decisões dos representantes; tornam o “social político”, como afirma Urbinati.

Foi nesse sentido que o “combate ao ócio”, interpretado pelo gestor da política pública como o diálogo na Cams para cumprir a agenda de combate à aids de forma mais proativa, aparece na fala do representante do Fórum ONG/aids BA como um ócio que se dá porque muitas vezes não há base fortalecida para o representante.

A questão do diálogo com a base aparece de várias formas. Por vezes, os representantes sentem-se politicamente sozinhos porque a base não está “acompanhando as discussões” e não está “colaborando com o enriquecimento do debate”, não há *retroalimentação*. O que configura a ideia de “fragmentação” e “fragilidade” do movimento, como entendemos durante entrevista com Eduardo Barbosa.

Quando você tem uma Cams, que é uma comissão meio fragilizada é mais difícil discutir política. [...] acho que o próprio movimento tem uma coisa meio maluca, né? Que é de colocar ONG e indicar representações e não referendá-las e não acompanhá-las. Isso é difícil porque se ela não tiver o respaldo da base, ela vai falar por ela. Quantas vezes você vê, a pessoa vem e vai falar da sua instituição, do seu trabalho. Mas seu estou representando uma região, tenho que ter uma

postura diferente. [...] porque às vezes a pessoa que está li representando não se sente representante. E muitas vezes ela não tem o referendo da região. Da mesma forma que tem pessoas que vem representar e agem de maneira individualista, você tem pessoas que voltam para a base, e isso não é um ou dois casos, que tenta fazer essa arrumação, mandou email, mandou 500 correspondências e não tem retorno.

A “desconexão” entre representantes e representados é um risco para a democracia porque faz com que ambos percam a noção de responsabilidade inerente ao processo democrático forte, por isso, a “conexão” entre eles deve ser mantida e reafirmada constantemente (Young, 2006). É nesse sentido de “conectar” que a agenda formulada pela Articulação Nacional e a proposta n.109 do Enong 2009⁵² contribuem como forma de solucionar essa questão, como confirma Kátia Edmundo em entrevista:

Hoje estão pedindo carta de confirmação da indicação dos movimentos que é uma forma de garantir uma certa institucionalidade e a representatividade.[...]O problema para mim, e ficou consagrado no último Enong é que tem uma proposta de que os representantes eleitos possam monitorar a agenda do movimento. Do meu ponto de vista, o que vai te dar uma orientação menos particular e coletiva é a agenda do movimento. Se eu tenho um agenda que foi aprovada em plenária e é a agenda do movimento nacional, essa é a agenda da minha representação. Ela não pode ser a agenda apenas do meu fórum. Isso nunca aconteceu. A gente conseguiu aprovar isso, já na gestão passada, com a Articulação eu fui monitorando o que foi e o que não foi. Agora, como isso já foi aprovado, o relatório do Enong vai ser a agenda. Isso vai garantir a unidade. Isso me dá uma orientação. Quem está na representação culpa a base por não dar retorno. Isso resolve parte disso, porque já tem uma agenda pactuada. Agora compromisso, a noção exata do que você está fazendo lá. Já isso...

A “fragilidade” das representações na Cams é atribuída a uma clara atuação assimétrica entre os representantes, principalmente no que diz respeito aos recursos linguísticos e políticos. Do saudosismo das grandes lideranças do início do movimento, que dispunham de aparatos potencializadores do discurso do movimento, surge a observação de que boa parte das lideranças hoje tem menos experiência, vivência, inserção. Aquele seria um seleto número de pessoas privilegiadas de informação, mas que, por vezes, não entende que naquele espaço “há um jogo político”, como declarou uma informante. Também afirma Eduardo Barbosa em entrevista que hoje muitas organizações que estão nesses espaços têm

⁵²Que as propostas e moções aprovadas neste e nos próximos ENONGs sejam monitoradas pelos representantes eleitos na Cams, Cnaids e GT Unaidis, com devolutivas semestrais, por meio de relatórios, enviados para Fóruns, Articulações e Redes” (Enong 2009).

muito pouco embasamento, histórico, conhecimento para também estar nesses espaços de discussão.

Esse aspecto muitas vezes está relacionado ao *modus operandis* do movimento no século 21. Como afirma Kátia Edmundo durante nossa conversa, no movimento de aids estão ingressando grupos que possuem diferentes formas de se relacionar e produzir conhecimento.

Mas é como se a gente exigisse... você tem uma liderança que estuda, come livro etc e tem outra integrante do movimento que está lá representando o movimento em uma instância e não tem a mesma habilidade. Essa é uma pessoa que não foi na Internet procurar o que é lipodistrofia, não geraria a necessidade desse conhecimento. O jeito dela é trazer muito mais a vivência, muito mais a emoção de ser aquela pessoa. Só que a emoção, às vezes é mal traduzida.

A “nova forma” de atuar desse movimento neste século não é tão nova assim. Em *Utopia fragmentada*, Maria Paula Araújo (2000) chama a atenção para uma ideia de participação direta nos anos de 1970 que explicitava sentimentos, emoções e revelava um cotidiano. Os movimentos de minorias políticas teriam a sua atuação política construída a partir de uma “vivência íntima, compartilhada numa linguagem que valorizava os sentimentos e as experiências sociais” (p.99). No caso da aids, como pudemos observar ao longo dos capítulos, é essa vivência da aids, do mundo da vida, que confere certa legitimidade àquelas pessoas que se colocam como porta-vozes do movimento. É também por um entendimento de que seriam esses grupos os “tradutores” do PN e para o PN das especificidades e linguagem dos grupos afetados. A tática desses movimentos é a construção de um contra-poder que significa a politização do cotidiano. Nas palavras de De Certau (1994):

A cultura articula conflitos e volta e meia legítima, desloca ou controla a razão do mais forte. Ela se desenvolve no elemento de tensões, e muitas vezes de violências, a quem fornece equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários. (p.45).

Porém, a institucionalização desses movimentos sociais forçou a necessidade de uma politização que ultrapassa as fronteiras da vivência. E as ONGs/aids, de maneira geral, como afirma Kátia durante entrevista, teriam investido em capacitação e formação para a prevenção, sustentabilidade financeira, mas não em “formação política propriamente dita”, ou deixado o papel

de mediadora dos movimentos sociais de lado. No momento, alguns movimentos estariam fazendo “um certo esforço” e buscando “capacidade para a briga política” nas arenas de discussão como Enongs e Cams. Mas, muitas vezes esbarram em uma definição de que esses espaços não serviriam como “espaços de aprendizagem”. Quais seriam então?

Isso no Enong também tem muito ‘o Enong não é lugar para aprender’. Ai quem tá começando fica irritado. Porque é sim lugar para aprender, é onde se aprende o debate político, como se faz a cena política, o embate. E independente de qualquer coisa você aprende a falar de outras coisas. Então, quando se diz que ‘não é lugar para aprender’ quer-se dizer que não se admite que a pessoa vá pouco informada. No caso, não saber o que é lipodistrofia que estava na pauta [da Cams] é um absurdo total. Daí é que eu acho que se espera um movimento que não é o movimento que se tem, que é um movimento intelectualizado, que vai buscar a informação escrita, no qual a informação oral não é tão necessária. Ali, quanto mais o movimento se populariza, mais a forma de chegar a informação é outra.

A essas representações e aos movimentos estão impostas a necessidade de capacidade técnica, capacidade política de articulação de alianças e estratégias não apenas no diálogo com o PN, mas também em esferas estaduais e municipais, elemento cada vez mais exigido pelo “desespero da descentralização”⁵³ da política de aids, como definiu uma das representantes. As capacitações são demandadas pelo PN e pelos movimentos. Elas serviriam de instrumento para que os movimentos consigam, efetivamente, fazer controle social e interferir nas diversas esferas de governo, alimentando a agência com informações importantes sobre suas ações e propostas, e para instrumentalizar esses movimentos no diálogo com outras agências públicas, principalmente das esferas locais de forma a minimizar a assimetria entre eles. Também nesse aspecto, o PN aparece como ator financiador – em múltiplos sentidos - das relações sociais, como mostram as referências em atas.

Vamos construir módulos de capacitação do movimento social, área de avaliação e monitoramento que é uma área difícil, é uma área nova que exige aperfeiçoamento, de modo a permitir que o movimento social dialogue com consistência, que não seja uma coisa desigual, com o setor público que de algum modo já tem algum entendimento com relação à área. Pra evitar que uma

⁵³Por não ser o foco desta pesquisa, os diversos aspectos que a descentralização da política de aids trouxe tanto para os movimentos quanto para o PN foram aqui resumidos. Sobre a descentralização e suas implicações burocráticas, metodológicas e relacionais sugiro o trabalho de Barboza (2006) sobre o estado de São Paulo e Unesco (2005), especialmente o capítulo 6.

interlocução desigual caia no descrédito, acho que isso é importante, o movimento social estar empoderado para dialogar e cobrar e saber o que significa aquele indicador, porque foi construído. (Pedro Chequer, então diretor do PN).

Dentro da construção do PAM, acho que a gente tem que ter claro mesmo que essa construção vai ser, é um processo meio complicado que vai demandar uma participação da sociedade civil constante nessa cobrança, nesse acompanhamento. Quase sempre acho que, os gestores têm essa visão mesmo de que é uma coisa técnica que tem que ser construída e a coordenação nacional tem tentado desconstruir isso, só que não é tranquilo né, não é fácil, você tem as pessoas que acham que o técnico é aquele que está no governo e a sociedade civil, a participação dela é simplesmente para opinar ou referendar e não é essa a proposta da construção do PAM. (Eduardo Barbosa, PN).

A sociedade civil não tem condições de negociar com o governo local por conta das legislações locais e o trabalho de prevenção com as populações vulneráveis e está sem sustentabilidade. Colocou ainda a dificuldade de diálogo com a sociedade civil por conta das legislações, mas que acreditam nesta proposta de descentralização apesar da diversidade e das dificuldades. E pede que seja solicitada ao PN parceria para esta negociação com os Estados, lembrando que 10% do PAM são destinados para que a sociedade civil desenvolva ações de prevenção. (Rafael Carvalho, Fórum ONG Aids BA)

Projetos como o Somos e o Tulipa – este tratado de forma mais aprofundada no próximo capítulo -, o primeiro para a população LGBT e o segundo destinado especificamente às travestis, foram importantes no sentido de conferir essas capacidades a alguns desses grupos. Ações entendidas como de responsabilidade do PN, conforme afirma Eduardo Barbosa em entrevista.

Eu acho que o Estado tem um papel nisso, obrigação de promover na ONG a capacidade de receber informação. Trabalhar isso e incidir sobre as políticas. Quando a gente trabalha com capacitação, não fazemos mais do que a nossa obrigação. Isso tem que ser feito em parceria com os atores que vão ser capacitados [...] Acho que formar lideranças não é papel do governo. Lideranças, primeiro, acho que elas não se formam, elas existem, a gente só fortalece. Mas acho que papel do governo é apoiar a formação de lideranças. E ajudar é isso, com financiamentos para que sejam capacitadas.

A ação que pode ser interpretada como contentora dos movimentos é também sua impulsionadora. Contribui para que os movimentos dependam menos da agência pública no que diz respeito à sustentabilidade política e financeira.

4.4.

Visibilidade

A diversidade de esferas de diálogo e intermediação de interesses entre movimentos e Estado propiciou o forjamento de inúmeros atores sociais (Boschi, 1987). Esse “novo desenho” das relações entre a sociedade civil e o Estado evoca uma participação maior da sociedade civil e reconhece a importância do diálogo, rompe com estruturas autoritárias, traz o acolhimento de contribuições da sociedade, entende essas organizações como co-gestoras de políticas e atribui ao Estado uma atuação de fortalecimento das representações coletivas. Arenas de intermediação de interesses como a Cams conferem um elemento unificador entre representantes de diversos movimentos e os conectam para uma ação coletiva.

O potencial desses grupos, também, estaria na capacidade de informação que podem compartilhar com os agentes das políticas públicas. A sua proximidade com “a base” os colocam em posição central na provisão de informações necessárias tanto para construir quanto para torná-las mais eficientes e monitorá-las.

O Estado atua como articulador dos movimentos sociais e como elemento que confere visibilidade a esses movimentos e a Cams seria palco disso, como revelam Kátia Edmundo e Eduardo Barbosa durante as entrevistas, respectivamente.

A Cams é emblemática disso, você vê que os movimentos sociais encontraram um reconhecimento que não existia, um lugar social que, definitivamente a simples identidade não daria, embora contribua em parte, mas estar envolvido na luta contra a aids foi potente. (grifo meu)

Você pega determinados movimentos e tem uma fragilidade maior e o simples fato de estarem participando ali e de ter uma fala, mesmo que fragilizada, já é um ganho, como a das travestis, por exemplo. Que não tem uma formação escolar, uma coisa de conseguir acompanhar. Mas o fato delas hoje estarem ali e brigar, do jeito delas, para aquilo que elas demandam já é um ganho tanto para a política pública que esta sendo construída, como para o próprio movimento de travesti. (grifo meu)

Percebe-se que os movimentos produzem a demanda e esta é alimentada pela agência pública. Esses representantes incorporam a autoridade de falar pelo movimento e, ao estarem ali, fundam suas pretensões à legitimidade. A agência acolhe o movimento no espaço de intermediação nas quais são verbalizadas demandas que ao serem absorvidas, reconhece no movimento a sua legitimidade, como afirma Sigaud (2005; 2008). Mesmo que essas reivindicações não estejam

sob a aura de uma determinada performance, como observa Eduardo Barbosa.

O impacto cultural dessa experiência pode ser verificado em sua resposta - quando pergunto sobre os ganhos para o movimento e para o programa a partir desse diálogo mais próximo - e na definição da representante do Fórum ONG/aids SC, Irma Paso Martins, em ata, respectivamente. A interface do Estado com os movimentos implica em transformações para os atores e influem diretamente na política pública e na dinâmica do movimento social. Há uma reelaboração de práticas, discursos e políticas.

Eu acho que o programa ganha porque consegue entender melhor a linguagem e as necessidades das travestis, porque são elas falando para elas mesmas e elas ganham porque começam a ter uma pauta, a ampliar o espaço de discussão, criar um cenário. Acho que têm ganhos para os dois lados. E isso aconteceu com o movimento gays, prostitutas. Acho que ainda temos dificuldades com o usuários de drogas, preconceito, criminalização, é mais complicado. (grifo meu)

Entende que [que a Cams] é um espaço de definição política onde se definiram ações de emergência, como a Região Norte e o diálogo das diferenças que permitiram a implantação e a construção de outros espaços de conquistas fundamentais para o movimento. (grifo meu)

As falas revelam uma inflexão na atuação de movimento e agência pública. Mostra-se que as dinâmicas estabelecidas são moldadas a partir das relações. Podemos perceber ao longo do tempo que há uma estreita relação entre a linguagem reivindicada e a linguagem utilizada, reforçando a ideia da interdependência entre os atores e de suas buscas por legitimidades e visibilização. Mesmo com os embates, e, muitas vezes por causa deles, a Cams pode ser concebida como o espaço do “inter”, da inter-relação entre atores, como espaço da inovação, da produção de políticas que, ao construir-se no embate e relações de troca a partir da apropriação simbólica dos grupos, os reinterpreta (Canclini, 2007). O resultado de espaços como a Cams, possivelmente, é a aproximação das práticas desses atores às do Estado, mesmo que a eles seja atribuída autonomia (Cohen & Rogers, 1995), mas também das práticas do Estado aproximadas às ações dos movimentos.

Em vários momentos podemos perceber a importância desse diálogo entre movimentos sociais e PN. Na reunião em novembro de 2004 foi abordado o tema “campanhas de prevenção”. Solange Moraes, do movimento de pessoas vivendo com HIV/aids demonstrava preocupação em relação ao uso da expressão “grupos

vulneráveis”. Na sua avaliação isso remetia à ideia de “grupo de risco”. Sua posição não era contrária às campanhas para populações vulneráveis, mas para ela as campanhas deviam ser amplas e generalizadas. Para ela a ideia do universal de um vírus que “infecta seres humanos” deveria nortear essas ações.

No entanto, a lógica do PN era no sentido de que essas campanhas com foco em certos segmentos seriam necessárias para que esses pudessem se sentir contemplados na linguagem, abordagem, e prioridade no que diz respeito à alocação do recurso. Portanto, as duas abordagens deviam ser conciliadas. Para Tony Reis, representante do Movimento Homossexual, essas populações deviam ser priorizadas em detrimento da população em geral porque, por exemplo, uma mulher não seria discriminada em uma unidade de saúde como um transgênero ou uma transgênero, um gay, um usuário de drogas ou prostituta. Grupos que quando assumem suas identidades sociais sofreriam preconceito e discriminação.

É durante essa discussão que Tathiane Araújo chama a atenção para a possibilidade do gestor da política pública estar incluindo na categoria homossexual as travestis e transgêneros, que teriam perfis de vulnerabilidades diferentes.

*Porque para a gente não é mais interessante de se estar pensando políticas e pensando estratégias que sejam visualizadas para a prevenção na realidade dos gays igual à realidade das travestis [...] não vou citar aqui diversos fatores específicos da vida do travesti que não são da vida dos gays e que não são da vida das prostitutas, são da vida das travestis mesmo, se pensar em falar em vulnerabilidade e estar falando das travestis junto, da mesma forma que se olha a vulnerabilidade dos gays aí a gente continua dessa mesma forma mesmo, está entendendo?*⁵⁴

A democracia representativa transforma as identidades sociais uma vez que, ao permitir a sua entrada na chamada arena pública, possibilita a sua transformação em identidades políticas fazendo-as “mais inclusivas ou representativas” (Young 2006; Urbinati, 2007, p.219). Nesse sentido, a intervenção da representante tem significado maior do que delimitar categorias. Ela se afirma sob uma identidade política que está se fortalecendo e ganhando acúmulo dentro da Cams e cujo reconhecimento, como afirma Gohn (2008b), se faz processo de luta, da disputa e da tensão e se dá em um processo de

⁵⁴Na ocasião era suplente pelo Fórum ONG/aids de Sergipe. No entanto, Tathiane seria representante pelo movimento social travesti em ocasiões futuras.

reconhecimento da institucionalidade da ação. Com esse ato, Tathiane legitima a sua demanda e reconhecimento de sua *expertise*.

A discussão sobre as populações vulneráveis, a compreensão sobre as vulnerabilidades específicas, como aprofundou Gabriela Leite, que atuava na mesma reunião *como* Fórum ONG/aids do Rio de Janeiro, segundo a categoria nativa, é uma daquelas que joga luz na importância do papel político da Cams e confirma o seu propósito e composição complexa em termos de representação. Cada membro tem papel importante de levar as demandas de seu movimento para que possam ser construídas estratégias de prevenção e outras ações que contemplem as adversidades que esses segmentos enfrentam.

O significado da Cams é politicamente importante para todos os atores ali presentes. Por ela, os movimentos sociais deixam de ser apenas objeto e se tornam sujeitos da política, uma vez que se torna um canal direto com o PN. Portanto, nessa dinâmica é possivelmente compreensível que esse acesso seja aproveitado para resolver questões macro e micro, a despeito do entendimento do PN acerca disso.

Espaços como a Cams contribuem para o estabelecimento de confiança e respeito mútuos, diminuição de preconceitos entre os atores, forja solidariedades políticas em torno de preocupações comuns.

Arenas deliberativas estabelecidas para a solução coordenada de problemas agregam pessoas com diferentes identidades sociais, mas que compartilham preocupações concretas e operam sob considerável incerteza sobre as formas pelas quais os problemas podem ser enfrentados. Essa incerteza, a pressão pela descoberta de uma estratégia de solução comum, e o foco disciplinador dos próprios problemas vão se combinar, de formas saudáveis, para criar laços que se assemelham mais a solidariedades de cidadania do que às estreitas identidades de grupo associadas com a política de facções ou grupos. (Cohen, 2000, p. 167)

Suponho, porém, que um dos fatores mais significativos desse espaço seja o “empoderamento” dos movimentos sociais. Como tentamos deixar claro, independente de possíveis e supostas fragilidades dos atores e do espaço, a Cams é um potencializador do alcance desses movimentos. O PN funciona como articulador, não apenas dos movimentos e outras esferas e agências de governo, mas do próprio movimento social, mesmo que muitas vezes faça um discurso diferente. Articula e impulsiona não apenas no que diz respeito aos financiamentos e projetos, mas porque é em torno das políticas que lhe dizem

respeito e é nos espaços que são criados para sua discussão que movimentos sociais – muitas vezes que nunca conversaram – se encontram. Esses atores construíram dinâmica de interdependência e de cooperação tácita.

Esses espaços de encontro entre Estado e movimentos cumprem, além de outras, a função de dar visibilidade a demandas e articulações que, de outra forma, percorreriam caminho mais longo para serem enfatizadas, se é que seriam. É nesse sentido que a Cams se torna um elo forte naquilo que ela mesma se propõe: jogar luz em questões específicas, portanto, visibilizar movimentos sociais. É nesse sentido, que proponho o próximo e último capítulo.