

PREFÁCIO

MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DIREITOS

Esta coletânea reúne trabalhos de pesquisadores/as que participaram como bolsistas de um programa específico de ação afirmativa, o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.¹ De um lado, este dado inicial tem um vínculo claro com o conjunto das temáticas abordadas, relacionadas todas elas com os limites e as possibilidades da construção de uma sociedade mais igualitária, em que a garantia universal dos direitos possa um dia vir a prescindir de políticas de ação afirmativa. De outro lado, ele coincide com preocupações de pesquisa que estão relacionadas a histórias pessoais de militância e envolvimento com movimentos sociais e outros setores da sociedade civil empenhados na construção democrática e na luta por direitos.

A temática da luta por direitos atravessa a maior parte dos artigos, assim como a da mobilização e participação populares que concretizam essa luta. Os espaços abertos a essa participação, especialmente os dedicados à formulação de políticas públicas que possam avançar na direção da garantia de direitos, constituem, assim, um dos focos de atenção.

Em um primeiro conjunto de textos, o desempenho dessas instâncias participativas, e particularmente a natureza e a qualidade da participação que nelas ocorre, é objeto de análise dos textos de Adriana Freire Pereira, Paulo Henrique de Souza, Roniglese Pereira de Carvalho Tito e Iracilda Alves Braga. As práticas de movimentos sociais, por sua vez, como o Movimento dos Sem Terra e os movimentos negros na defesa dos direitos, na experimentação de distintas formas de organização e nas relações com o Estado são analisadas por Eliene Gomes dos Anjos, José Domingos Cantanhede Silva e Paulo Santos Dantas, em um segundo conjunto de textos. Finalmente, os direitos humanos, em distintas dimensões, constituem a problemática central de Sônia Maria Alves da Costa e Geny Rodrigues Valadão.

A história pessoal dos autores, a ênfase dada ao tema da participação popular e o seu compromisso com ela, não se traduz, no entanto, em uma perspectiva celebratória ou mitificadora: todo o contrário, poder-se-ia dizer. Os autores mantêm constantemente um olhar

¹ Agradeço à Fundação Carlos Chagas e à Fundação Ford o convite para organizar este volume e prefaciá-lo, contribuindo assim, de alguma maneira, para disseminar os resultados deste exitoso programa.

crítico sobre os complexos processos que a envolvem, seus limites e dificuldades, no esforço de contribuir para a sua superação e para o avanço de formas mais democráticas e efetivas de participação.

O estudo de Adriana Freire Pereira sobre o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (OP) em Campina Grande (PB) é um primeiro exemplo dessa abordagem. Contribuindo para uma crescente literatura sobre o tema, que procura olhar criticamente para suas possibilidades, ela aponta o que são alguns dos maiores desafios enfrentados pelos espaços participativos. A tensão entre os modelos da democracia participativa e a democracia representativa é um foco central de preocupação, na medida em que a esperada complementaridade entre elas e a influência positiva da primeira sobre a segunda não se realizam na prática. Com frequência se observa o oposto: os vícios no exercício da representação, as relações marcadas pela cultura política clientelista, a participação tutelada e/ou a apatia, traços característicos do exercício da democracia representativa em nosso país, não apenas não conseguem ser rompidos pelo OP, mas também se incorporam no seu funcionamento. Considerando que o OP “em si é uma prática interessante de democratização da gestão pública”, a autora reclama mudanças no seu desenho institucional que possam confrontar esses desafios.

Paulo Henrique de Souza analisa a participação da sociedade no Conselho Nacional de Saúde – CNS – durante a década de 1990, chegando a conclusões que acompanham a mesma direção. Embora os conselhos se distingam dos orçamentos participativos por serem obrigatórios e não resultados de opções políticas localizadas, os problemas encontrados são muito semelhantes. As dificuldades dos conselheiros em manter sua representatividade, a tensão entre o Conselho e o Ministério da Saúde, que traduz a resistência do poder executivo em incorporar “o princípio da participação popular às práticas de administração do sistema” e se alia a tentativas de cooptação de membros do conselho, são alguns dos problemas discutidos pelo autor. O peso dos interesses privados na formulação das políticas de saúde acaba sendo multiplicado pelas dificuldades enfrentadas pela participação da sociedade que, como um todo, na verdade desconhece as possibilidades abertas por esse espaço. Apesar desses limites, o autor enfatiza o “reconhecimento do CNS como uma instância de poder dentro da esfera pública, sendo uma organização com direito legal de exercer papel de mediação na esfera das políticas públicas de saúde, portadora de representatividade social, capaz de mobilizar grupos e setores do governo e

dona de conhecimentos importantes sobre o universo da saúde pública".

Duas outras experiências de participação popular, analisadas por Roniglese Pereira de Carvalho Tito, demonstram, de forma ainda mais dramática, a complexidade dos desafios encontrados. A pergunta que o autor se coloca é se "as experiências que se apresentam sob o discurso da participação popular não seriam acompanhadas por mecanismos ideológicos de controle social". Com base na experiência de participação da Associação Comunitária dos moradores de um bairro da periferia de Palmas, no Tocantins, o texto discute a Sessão Itinerante, iniciativa do Poder legislativo que consiste em uma sessão especial, na qual os vereadores vão até os bairros para se informar a respeito da pauta de reivindicações da comunidade, e o Planejamento Participativo, implementado na cidade pelo governo do Partido da Frente Liberal – PFL – em 2001. Ambas as experiências demonstram o enorme peso do clientelismo e da ideologia do favor como matrizes culturais predominantes. Embora o autor reconheça a Sessão Itinerante como "uma iniciativa válida e mesmo necessária para a criação de espaços que possibilitem a democracia participativa", ele mostra como, após a realização das sessões, a mobilização da comunidade foi substituída por um "crescente relacionamento clientelista". Conclui também que o Planejamento Participativo, organizado de forma a fragmentar e individualizar a apresentação das demandas comunitárias por intermédio dos delegados, "impediu a ação coletiva", contribuiu para a desmobilização dos moradores e para um conseqüente atrelamento da associação à Prefeitura "como forma de assegurar a sua própria existência": "Nesses anos, sob o signo da 'parceria', essa organização funcionou quase que exclusivamente como um 'braço' do assistencialismo da prefeitura, no bairro".

É também a experiência de participação dos movimentos sociais que constitui o foco de Iracilda Alves Braga, que analisa a Comissão Pró-SUS em Teresina (PI), primeiro na instalação dos conselhos de saúde e depois na implementação do Sistema Único de Saúde – SUS. Nesse caso, o balanço é mais positivo e a autora destaca o papel protagonista e ativo da Comissão, que foi capaz de pressionar os governos e os gestores na direção da concretização do SUS. No entanto, várias dificuldades de mesma ordem apontadas nos estudos anteriores reaparecem: as de mobilização e de representatividade, o personalismo e a sempre presente tensão entre representantes governamentais e do movimento. A autora reconhece, em alguns casos, a reação positiva dos governos a essa pressão e conclui, citando Olisoa: "a institucionalização do

movimento popular não determina *a priori e per se* uma inação participativa'; entretanto, é necessário que o movimento de saúde (sindical, social e sanitário) seja capaz de revigorar suas forças e se manter atento às exigências do contexto, sob o risco de imergir e perder de vista o significado da participação cidadã".

Um segundo conjunto de textos analisa as práticas de movimentos sociais e o primeiro deles, de Eliene Gomes dos Anjos, estuda o caso da Cooperativa de Produção Construindo o Sul – COPRASUL –, no Assentamento Terra à Vista, situado no Município de Arataca, na Bahia. A COPRASUL foi implementada em 1994 pelo Movimento dos Sem Terra – MST – como parte de um projeto de "combate ao sistema vigente, pela autonomia dos produtores e pela emancipação dos trabalhadores, buscando uma nova sociabilidade baseada no trabalho coletivo e nas novas relações sociais oriundas de um processo produtivo totalmente coletivizado". A avaliação da autora é bastante negativa: "Hoje, a maioria dos assentados não se auto-identifica como cooperados e não acredita na cooperativa. Esta é vista como propriedade dos militantes e dos que partilham de seus ideais". Conforme a autora, o problema central enfrentado pelo MST, além das questões técnicas e de inviabilidade econômica, relaciona-se com a pouca adesão dos assentados exatamente à abordagem coletivista proposta pela sua liderança. Ainda, segundo a autora, a distância entre a cultura camponesa local e o novo projeto não conseguiu ser vencida e a questão da propriedade coletiva é avaliada como o entrave maior. Apesar disso, ela conclui que "O fato de existirem relações de solidariedade entre os assentados do Terra à Vista e os acampados da região demonstra, por sua vez, que mesmo não tendo ocorrido mudanças qualitativas, propiciadas pelo cooperativismo, nas relações sociais no interior do assentamento, os laços de solidariedade típicos de comunidades camponesas não foram destruídos. De certa forma eles são reconstruídos, revestidos com um novo sentido político-ideológico, resultante das lutas diárias dos assentados como base do MST e do ideário desse movimento".

José Domingos Cantanhede Silva analisa a implementação pelo Governo do Estado do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR –, na comunidade negra quilombola Filipa, no Maranhão, para também mostrar as tensões que se estabelecem entre culturas e projetos distintos. Presidido por uma concepção naturalizada de pobreza e orientado por noções como *desenvolvimento*, *desenvolvimento sustentável* e *etnodesenvolvimento* como forma de combatê-la, o projeto não teria reconhecido, segundo o autor, a singularidade étnica e cultural da comunidade

de Filipa, estruturada em torno de outras concepções. Assim, esta singularidade, que acabou, no entanto, levando o PCPR a identificá-la como "comunidade modelo", expressa-se, por exemplo, na gestão e no engajamento coletivos dos seus membros no que diz respeito aos bens de uso comum, segundo normas estabelecidas pelos antigos moradores, e na adoção de uma perspectiva de "fortalecimento dos laços comunitários". Cantanhede conclui que apesar do PCPR ter buscado implementar a visão desenvolvimentista na Filipa, desconsiderando suas especificidades, seus moradores souberam se apropriar das ações, ressignificando-as segundo seus interesses afirmando "que as políticas consideradas de combate à pobreza podem ser capitaneadas de forma positiva pelos grupos, imprimindo-se nelas as marcas do local, como fez a Filipa com o PCPR".

A questão étnica e a luta por direitos vinculada a ela estão centralmente presentes no trabalho de Paulo Santos Dantas, que estuda os movimentos negros sergipanos nas décadas de 1980 e 1990. O texto se debruça sobre duas questões constitutivas dos movimentos negros e outros: a construção de identidades próprias e as relações dos movimentos com os partidos políticos e o Estado. Dantas analisa a trajetória das organizações do movimento negro, sua vinculação a atividades religiosas e lúdico-culturais, em cujo contexto destaca a capoeira. Segundo ele, a conciliação da atividade lúdica da capoeira com a ação militante caracterizou a Associação Abaô, na qual "a criação de uma série de normas e códigos de comportamento, produzidos com vistas à construção da auto-estima de seus integrantes como sujeitos de direitos sociais constituídos, sinaliza a sua orientação política. Com a fundação dessa entidade, desenvolveu-se uma prática (e uma postura) que possibilitou a criação de um espaço 'puro' de construção da identidade negra local. Orientados por códigos e normas de conduta que tinham a função de eleger novas linguagens e de estabelecer a crítica aos padrões de comportamento vigentes na sociedade sergipana, os ritos para aceitação ou rejeição de indivíduos interessados em integrar a Abaô apresentavam-na como um grupo dentro do qual 'tornar-se negro' era o objetivo central". Essa "pureza" na construção da identidade negra parece ser também a questão subjacente na análise que faz o autor sobre os casamentos inter-raciais que, mais recentemente, estariam sendo substituídos por casamentos endogâmicos entre negros. Para ele, essa mudança expressaria "um projeto inédito de mobilidade social baseada na produção de novos discursos identitários". No que toca à relação com os partidos e o Estado, o autor assinala que "a legitimação ou o capital simbólico construídos no campo dos movimentos sociais por militantes e

entidades negras sergipanas não foram transferidos com facilidade para os meios partidários". A inserção de militantes negros em assessorias políticas, quando do governo do PT na Prefeitura de Aracaju, foi secundária e pouco valorizada, e indicaria a tensão entre o "projeto de participação no poder estatal pleiteado pelas entidades negras" e o seu reconhecimento político pelos partidos de esquerda.

O último conjunto de textos focaliza os direitos humanos, analisando iniciativas e políticas vinculadas a sua defesa. Sônia Maria Alves da Costa discute o direito à alimentação e o papel da sociedade civil e do Estado na sua implementação. O texto analisa as iniciativas da sociedade civil no campo da defesa do direito à alimentação, como a pressão que resultou na criação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA –, bem como a legislação vigente no nível nacional e internacional sobre o tema. Quanto ao debate entre as diferentes visões sobre o papel do Estado e a responsabilidade da sociedade civil pela garantia dos direitos, a autora é clara: "Entendemos, entretanto, ser possível a delimitação dos papéis e a colaboração mútua entre essas duas instâncias na efetividade e na construção de direitos. Também, a nosso ver, o Estado é o responsável pela garantia, proteção e efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais o direito à alimentação; já à sociedade civil cabe a proposição e efetivação desses direitos pela participação política e utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais".

O texto de Geny Rodrigues Valadão encerra este volume, discutindo o direito à vida, sob o foco de um recorte específico: o Programa de Apoio às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência – PROVITA –, criado em Pernambuco em 1996, sob a coordenação de organização não-governamental, Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares – GAJOP –, e estendido a outros estados em 1999, através de lei proposta pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Preocupada com os aspectos psicológicos dos indivíduos abrigados pelo programa, tais como a perda da identidade, a desterritorialização, o medo, a solidão etc., e com a necessidade de seu esclarecimento sobre os mecanismos sociais implicados no processo de violência e de proteção, a autora discute também o contexto social da violência. Reconhecendo que programas como o PROVITA muitas vezes "exercem a função de um pronto-socorro 'pós violência'", o texto reclama mudanças: "Para que ocorram mudanças significativas é necessário que as pessoas tenham as mesmas possibilidades de desenvolvimento e de emancipação. Isso só

será possível por meio da transformação das estruturas de dominação vigentes". Enquanto essas mudanças estruturais não se efetivam, torna-se indispensável que se criem mecanismos de proteção, pois o Estado moderno se apresenta como o protetor e o principal adversário dos Direitos Humanos.

Agradeço aos autores, que, estou segura, continuarão sustentando, nas suas trajetórias pessoais e profissionais, o compromisso com a construção de uma sociedade efetivamente democrática, em que a garantia de direitos possa ser uma realidade para todos.

Evelina Dagnino
Departamento de Ciência Política
Universidade Estadual de Campinas