

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

SPG 13 ESTADO EM AÇÃO: INTERAÇÃO ENTRE SOCIEDADE E ESTADO
NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Atuando a partir do Estado: o caso da Secretaria de Políticas
para Mulheres (2014 – 2017)**

Paula Ayumi Osakabe

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFMG)

Setembro 2019

Introdução

“É um privilégio, acho, para quem vem de movimento participar da gestão da política. Porque é justamente essa capacidade, essa possibilidade de poder intervir muito mais fortemente do que numa iniciativa de sociedade civil, que não tem essa possibilidade de fazer uma diferença grande num cenário mais amplo.” (Participante 1)

A história recente do país mostrou uma transformação na maneira como a política pública era conduzida pelo governo e pela burocracia. A partir de 2003, com o início de um governo de esquerda com fortes vínculos de base, se intensificam as políticas participativas e os estudos da academia sobre as mesmas (AVRITZER, 2002, 2008 e 2009; TATAGIBA, 2006; WAMPLER, AVRITZER, 2004). Com elas, o interesse da academia em entender a complexidade das possíveis relações entre Estado e sociedade civil.

Neste trabalho, parto do princípio de que, como Goldstone (2003) argumenta, toda política institucional é interpelada pela sociedade civil. As instâncias do poder executivo, as sentenças judiciais, a condução de políticas públicas, a produção de leis – dificilmente estes processos podem ser completamente entendidos sem analisar suas relações com a sociedade civil. Seja por lobbies, protestos, atos, relações pessoais ou financeiras, a sociedade civil está em constante interação com arenas institucionais e, por isso, devemos prestar atenção no que se passa entre o institucional e o não institucional (GOLDSTONE, 2003). Neste artigo, proponho um olhar detido sobre as possíveis relações entre movimentos sociais e Estado. Mais especificamente sobre ativistas da sociedade civil que passaram a ocupar cargos no governo federal.

O ativismo institucional, presente neste estudo, faz parte da literatura sobre repertórios de interação Estado e sociedade civil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Ativista institucional seria aquele ou aquela ativista, participante de movimentos sociais que passa a ocupar cargos na burocracia e passa a atuar a favor de determinadas demandas sociais a partir de dentro da arena estatal (SANTORO, MCGUIRE, 1997).

Este artigo é fruto de dois trabalhos realizados no início de 2015 e início de 2017, sobre as funcionárias da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), em Brasília. Os trabalhos foram impulsionados a partir do entendimento de que a criação de um órgão federal especificamente para promoção da igualdade de gênero, como a SPM deveria ser mais bem investigada. A partir disso, as pesquisas foram conduzidas com o intuito de captar se existia um tipo de ativismo institucional na Secretaria. Se sim, como estas funcionárias, que antes trabalhavam em uma pasta localizada em proximidade com a Presidência da República, superavam o desafio das mudanças institucionais e valorativas da Secretaria durante o período em questão.

A partir deste estudo, sustento que as ativistas institucionais da Secretaria de Políticas para Mulheres se utilizaram de criatividade para costurar articulações junto ao movimento e tentar avançar em determinadas pautas que lhe eram caras. As ativistas utilizaram seu contato com as redes fora do Estado para pressionar determinadas pautas centrais – no caso da Secretaria, a mudança de governo e a perda da importância das políticas de igualdade de gênero. Nestes casos, a existência destas ativistas também foi importante para que a sociedade civil tivesse acesso determinados espaços que antes eram de difícil acesso.

Ademais, também argumento que as relações entre Estado e sociedade civil ainda precisam de atenção. Partindo do princípio que a sociedade civil não pode ser entendida apenas como fonte de valores “bons” e democráticos (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2001), argumento que precisamos nos debruçar ainda mais sobre essas relações a fim de *qualificar* o tipo de relacionamento que ali se estabelece.

Desta forma, primeiramente, apresentarei o escopo da pesquisa e a justificativa para que ele fosse conduzido. Depois, apresento a Secretaria de Políticas para Mulheres e um pouco do contexto em que a pesquisa se insere, o que é imprescindível para o entendimento do tipo de ação política que se articulava pelo movimento de mulheres. Na terceira seção, discuto alguns pontos da teoria de movimentos sociais e de ativismo institucional, especificamente. As contribuições, tanto nacionais quanto internacionais, jogam luz ao tipo de ações

criativas realizadas pelas ativistas institucionais entrevistadas nesta pesquisa. Após dissertar brevemente sobre as questões metodológicas do texto, passo a apresentar e analisar algumas falas das ativistas que trabalhavam na Secretaria.

Objetivos

A pesquisa se faz partindo do princípio de que estudar ativismo institucional é tentar esclarecer, antes de tudo, o que se passa dentro da “caixa preta” do Estado e sua relação com movimentos sociais (ABERS, TATAGIBA, 2014). Isto é, como agentes da burocracia se comportam, se relacionam, o que influencia suas ações e de que forma agem na administração pública. Ademais, entender o que motiva estas militantes também é compreender o que está por trás do seu trabalho e o significado do mesmo em suas trajetórias de ativismo. Como argumentado por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) em seu estudo sobre as relações complexas entre sociedade civil e Estado, as trajetórias destes indivíduos que atravessaram as fronteiras da sociedade civil para o corpo burocrático importam, já que eles trazem consigo diferentes projetos políticos democráticos¹ em disputa na sociedade.

Afinal, por que pesquisar este tipo de ativismo? Segundo estudos como os de Hysing e Olsson (2011) demonstram que a existência de ativistas institucionais trouxe para determinados municípios uma melhor performance em temas ambientais. Além disso, sugerem que o ativismo institucional nos ajuda a aprofundar nosso entendimento sobre elaboração de políticas e processos decisórios.

Não menciono este argumento, entretanto, sem ter consciência de que estas interações nem sempre serão “boas” ou irão desenvolver valores democráticos.

¹ Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) consideram projetos políticos como “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (p.38). Esta discussão é necessária porque entendemos (e concordamos com os autores) que existe de uma disputa entre três projetos políticos na América Latina, sendo eles o liberal, o democrático-participativo e o autoritário.

Primeiramente, porque entendo que a sociedade civil não pode ser entendida apenas com um reduto de valores justos e democráticos. Como mencionado por Simone Chambers e Jeffrey Kopstein (2001), a sociedade civil traz um conjunto plural de valores e ideais. Suas ações políticas podem também ser pautadas por ideias sexistas, racistas, LGBTIfóbicas ou xenofóbicas – e por isso, nem todas devem ser estimuladas ou exaltadas apenas por serem provenientes da sociedade civil. A Ku Kux Klan é um exemplo claro disso. Desta forma, um de meus argumentos é o de que as interações socioestatais não apenas precisam ser entendidas, mas também precisam ser qualificadas. Estas interações são a favor de quais valores? Quais ideais? Elas fortalecem valores democráticos e de justiça social?

Além disso, existem diversos estudos que apresentam os desafios dos movimentos sociais em se relacionar com o Estado. Primeiramente, existe o medo de perda de autonomia do movimento. Quando menciono autonomia, entendo que ela é “um valor e, como tal, informa os limites a serem observados na relação entre movimentos e sistema político.” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006, p.229). Segundo um estudo sobre o movimento sociais na cidade de São Paulo durante o governo Marta Suplicy conduzido por Luciana Tatagiba e Ana Cláudia Teixeira (2006) o desejo de que o PT fosse reeleito na cidade fez com que, por vezes, o movimento fosse menos incisivo e fizesse menos pressão sobre o partido (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006, p.226).

Neste ponto, retomo o apontamento feito por Abers e von Bülow (2011) sobre a carência e a importância de estudos que explorem este repertório de interação entre sociedade organizada e Estado. Enfatizo a necessidade de compreender de que maneira as relações entre Estado e sociedade se estruturam – como parte de uma tentativa de se entender como elas se dão, para qual caminho estas interações poderão seguir, qual direção elas parecem enveredar, e o que isso significaria como projeto político democrático que se edifica.

Com isso, este estudo é resultado da tentativa de compreender o que foi o período de 2014 a 2017 para a Secretaria e para as ativistas que trabalhavam ali. Qual tipo de mobilização foi promovido por estas ativistas durante este processo?

Mais especificamente, quais de suas ações elas utilizaram como uma forma de resistência ao que acontecia com a SPM e o novo governo que se construía.

A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)

Criada em 2003, a Secretaria de Políticas para Mulheres nasceu a partir de uma demanda histórica do movimento de mulheres brasileiras. Com o objetivo de transversalizar políticas de igualdade de gênero, a SPM tinha como foco

A eliminação de todas as formas de discriminações e desigualdades de gênero e raça/etnia e a consolidação de plenos direitos humanos e cidadania para as mulheres. (BANDEIRA, MELLO, 2010, p.38)

Em outubro de 2015, durante o segundo mandato do governo Dilma Rousseff, entretanto, o corte de gastos e de funcionárias do quadro da Secretaria levou a uma clara ruptura nos trabalhos da SPM e uma reconfiguração institucional ao adicionar outros temas à pasta (EL PAÍS, 2015). Com a mudança de governo, em 2016, e um redirecionamento das políticas governamentais, outro cenário se impõe sobre a SPM, assim como a contraposição entre os valores compartilhados pelas funcionárias “da casa” e aquelas que chegaram com o novo governo de Michel Temer. Em 2016, com a transição de governos, a Secretária Eleonora Menicucci (PT) é substituída por Fátima Pelaes, líder do (à época) chamado PMDB Mulher, e figura conhecida por ser contrária a pautas como a legalização do aborto e favorável ao Estatuto do Nascituro (ESTADÃO, 2016). Junto com Menicucci, saem da SPM boa parte das funcionárias em cargos de confiança, permanecendo apenas algumas funcionárias para o período de transição que, logo, foram exoneradas pelo novo governo.

Durante o governo Michel Temer, a Secretaria transitou entre o ministério da Justiça e Cidadania e o de Direitos Humanos e Cidadania (AGENCIA BRASIL, 2018). Este estudo, localizado em um contexto posterior a essas transformações, procura compreender estas burocratas militantes em um contexto adverso para o ativismo feminista dentro do Estado – um contexto de retomada de valores conservadores que incidem diretamente sobre as políticas de igualdade de gênero promovidas pela secretaria.

A pesquisa que se apresenta pretende aprofundar o entendimento sobre um tipo específico de funcionária pública. Chamarei atenção para um tipo de funcionária que contava com uma trajetória de participação em movimentos sociais e que passou a ocupar espaço na burocracia, em uma tentativa de causar transformação em políticas a partir de dentro do Estado. Buscou-se entender burocratas peculiares que são as militantes de movimentos sociais, e que aceitaram o desafio de praticar ativismo dentro do Estado. Mais especificamente, tentamos captar quais são as ações e estratégias que as definem como ativistas institucionais. Segundo a definição de Olsson e Hysing (2012), a mesma que utilizo como lente teórica para este artigo, ativista institucional é aquele:

(...) indivíduo engajado com redes e organizações da sociedade civil, que ocupa uma posição formal dentro da administração pública e que age estrategicamente de dentro dela para mudar a política governamental agindo de acordo com compromisso de valor pessoal. (OLSSON, HYSING, 2012, p.258, tradução nossa).²

Desta forma, tentamos entender não apenas as ativistas feministas que trabalhavam na SPM, mas também qual tipo de mobilização era colocada em prática enquanto as mudanças (tanto valorativas quanto estruturais) se davam na Secretaria.

Ativismo Institucional – Alguns aportes da teoria

A literatura sobre ativismo institucional se inicia durante a década de 1990, com o trabalho de Wayne Santoro e Gail McGuire (1997). Segundo os autores

Nós entendemos ativistas institucionais como participantes de movimentos que ocupam status formal dentro do governo e que perseguem objetivos de movimento sociais através de canais burocráticos convencionais (SANTORO, MCGUIRE, 1997, p.504, tradução nossa).³

O trabalho dos autores é importante não só pelo uso do termo ativismo institucional, mas pela identificação de algumas características no perfil deste tipo

² No original “ (...) *the inside activist is an individual who is engaged in civil society networks and organizations, who holds a formal position within public administration, and who acts strategically from inside public administration to change government policy and action in line with a personal value commitment.*” (OLSSON, HYSING, 2012, p.528)

³ “*We view institutional activists as social movements participants who occupy formal statuses within the government and who pursue movement goals through conventional bureaucratic channels.*” (p. 504)

de ativista. Dentre estas características, Santoro e McGuire entendem que ativistas institucionais, primeiramente, permanecem alinhados ideologicamente com seus movimentos de proveniência. Depois, que eles estão em contato com a rede de movimentos e, conseqüentemente, têm maior “responsividade” as suas demandas. Finalmente, defendem que essas ativistas proporcionam acesso a recursos políticos particulares à arena institucional que o movimento não teria acesso de outra forma (SANTORO, MCGUIRE, 1997).

De modo similar, Jan Olsson e Erik Hysing (2012) também adicionam algumas dimensões ao perfil do ativista institucional. Em primeiro lugar, entendem que estar em um lugar burocrático aproxima o ativista de centros de decisão política, fornecendo não apenas o conhecimento do cenário político e administrativo, mas também uma aceitação social e certa legitimidade ao se envolver com o processo político (OLSSON, HYSING, 2012). Em segundo lugar, dão ênfase à conexão com movimentos sociais, dada a importância dessa rede para mobilização da sociedade civil. Por fim, a terceira dimensão é apresentada como a legitimidade baseada no comprometimento destes profissionais e sua competência sobre a área. Ou seja, estes ativistas não são vistos apenas como ativistas, mas também como experts na área em que atuam – e isso importa para que tenham espaço de atuação e de construção da agenda (OLSSON, HYSING, 2012).

No Brasil, os estudos sobre ativismo institucional ganharam força especialmente durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003. O perfil do partido e sua aproximação com movimentos de base foi um dos fatores para a proliferação de políticas participativas, com a criação de novos Conselhos e o fortalecimento de Conferências de Políticas Públicas em âmbitos municipal, estadual e federal. Entretanto, estas iniciativas não foram apenas fruto do compromisso partidário (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014) – houve também um importante deslocamento de participantes de movimentos sociais para dentro do Estado. Este movimento foi verificado por D’Araujo (2009), que focou na análise do perfil da burocracia de alto escalão durante os dois primeiros mandatos do governo Lula, e encontrou, por exemplo, que o número de ministros

com trajetória de movimentos sociais girou em torno de 44% nos dois mandatos do governo.⁴

Na literatura da área, este deslocamento foi estudado principalmente por membros da academia interessados nas relações possíveis entre Estado e sociedade civil. O ativismo institucional, especificamente, foi mencionado nos estudos sobre “repertórios de interação” entre Estado e sociedade civil, termo cunhado por Rebecca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba, em 2014. Segundo as autoras, estes repertórios de interação se diferenciam de repertórios de contenção tratados pela Teoria do Processo Político (TPP) de Tilly (1978) e Tarrow porque enxerga estas relações para além de interações conflituosas.

Para discutirmos brevemente a TPP, vale mencionar que esta teoria se difere das demais teorias de movimento sociais, como a de Mobilização de Recursos, já que passa de um enfoque sobre recursos para uma perspectiva que prioriza a *forma* em que movimentos sociais atuam. Os trabalhos que tratam sobre repertórios de contenção (TARROW, 2013) entendem repertórios como padrões de relacionamento provenientes de disputas históricas entre sociedade e Estado. Estas rotinas históricas compartilhadas pelos movimentos são, por exemplo, protestos, marchas, barricadas etc. Este tipo de entendimento sobre as relações entre sociedade e Estado, entretanto, coloca a lógica de conflito em evidência ao entender que as relações socioestatais variam entre conflito e cooptação, comportamento chamado de “ciclo de contenção” (TARROW, 1993). Importante pontuar que esta literatura não descartava a possibilidade de que atores sociais pudessem transformar seus repertórios. Não havia, entretanto, a ideia de que eles pudessem ter a intenção de se utilizar de lugares institucionais como forma de avançar em demandas (TILLY, 2008).

Buscando ir além dessa concepção mais restrita de relacionamento, o repertório de interação entre Estado e sociedade civil procura ser capaz de abarcar contextos em que movimentos sociais passam a agir de *dentro* do Estado.

⁴ Segundo a autora “O PT tornou-se governo em 2003, e nesse momento houve, de forma inédita, uma confluência entre governo, movimento sindical, movimento social e funcionários públicos tão mobilizados ideologicamente quanto corporativos sociologicamente. [...] Essa conclusão, entretanto, não invalida a tese demonstrada no Capítulo 2, de que grande parte desses funcionários apresenta alta qualificação profissional.” (D’ARAUJO, 2009, P.10)

Para isso, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) descrevem quatro diferentes maneiras em que repertórios podem se manifestar: I) a partir de protestos e ações diretas, ou maneiras mais tradicionais de demonstrar reivindicações, como marchas, atos, barricadas, por exemplo. II) Através da participação institucionalizada, que se refere à ação em arenas participativas, como Conselhos Gestores e OPs. III) Pela política de proximidade, como o repertório utilizado em relações pessoais entre atores do movimento e do Estado. Segundo as autoras, apesar de o clientelismo ser o exemplo que nos vem à mente, elas argumentam que as relações diretas podem ser um canal importante para reivindicar demandas por políticas públicas e avanços em direitos sociais. E finalmente IV) com o ativismo institucional, ou o deslocamento de participantes de movimentos sociais para dentro do Estado, ocupando cargos na burocracia afim de causar mudanças a partir de dentro das estruturas estatais.

Podemos categorizar os estudos sobre ativismo institucional em três conjuntos. Primeiramente, os estudos que relatam como a existência/atuação de movimentos foram facilitadas pela própria iniciativa de ativistas institucionais (DOWBOR, 2012; SCOTCH, 2001; RICH, 2013). A pesquisa de Dowbor (2012), por exemplo, discute o movimento sanitarista desde a sua concepção, argumentando que o movimento ocupava a burocracia desde a década de 1970 até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Durante este período, o movimento se fez a partir do Estado desenvolvendo políticas sanitaristas e edificando, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS). Já o caso de Rich (2013) demonstra como ativistas institucionais foram importante para impulsionar determinadas políticas de HIV/AIDS no Brasil. Considerando a dificuldade em manter a integridade da política pública até seus receptores, os ativistas institucionais mobilizaram as organizações sociais e as entidades civis a fim de fiscalizar e fazer pressão sobre a performance dos governo em âmbito estadual e municipal.

Outra categoria de estudos seriam aqueles que apresentam como funcionários públicos passam a agir como ativistas dentro das instituições estatais. Isso é, como burocratas se alinham a determinados valores sociais e começaram a agir dentro do Estado para avançar em demandas de movimentos sociais, mesmo sem participar de movimentos anteriormente. Alguns exemplos

são de Abers (2015) com um estudo sobre burocratas do Ministério do Ambiente, Zanolli (2019) com ativistas LGBTI do Centro de Referência de Campinas, e Santoro e McGuire (1997). O que chama atenção para esse conjunto de estudos é a ideia de que o ativismo institucional não precisa partir estritamente de pessoas que tenham trajetória de movimentos sociais. Alguns estudos argumentam que o ativismo institucional não precisaria estar ligado, necessariamente, a uma experiência prévia com a militância. Por vezes, o contato com a agenda vem depois de entrar na burocracia. Como no caso do Bolsa Verde (Abers, 2015), alguns ativistas tiveram contato com o tema ambiental somente depois de ser alocado para aquela pasta no Ministério do Meio Ambiente. Depois deste contato inicial, houve alinhamento com a pauta e com os valores ambientais, o que fez com que estes ativistas passassem a se enxergar como burocratas ativistas ambientais (ABERS, 2015).

Já o terceiro conjunto de estudos discorre sobre os casos em que ativistas passaram a atuar em seus lugares institucionais sem deixar de utilizar estratégias não institucionais de mobilização, sendo o estudo de Banaszak (2010) o principal exemplo. A partir do estudo conduzido pela autora, constatou-se que, mesmo tendo cargos no Estado, as ativistas institucionais feministas não deixavam de se envolver em protestos, atos e passeatas do movimento (BANASZAK, 2010). De acordo com o perfil de cada governo, estas ativistas utilizavam tanto de ações políticas institucionais quanto repertórios mais contenciosos de ação (BANASZAK, 2010, p.115-136).

Metodologia do estudo

A escolha da SPM como instituição foi feita a partir do meu interesse sobre o movimento feminista e suas relações com o Estado. Coincidentemente, a SPM estava em evidência pelas políticas de enfrentamento à violência e a repercussão da lei Maria da Penha. Também contribuía o fato de eu estar em Brasília, o que ocasionou maior conveniência em estudar o movimento de mulheres em órgãos federais. Este estudo é fruto de sete entrevistas feitas em dois períodos: primeiro semestre de 2015, logo no início do segundo mandato do governo de Dilma

Rousseff. Depois, durante o primeiro semestre de 2017, já durante o governo Michel Temer. A escolha das ativistas foi a partir do método de bola de neve, ou seja, a partir de uma primeira entrevista, outras participantes foram sugeridas a partir da indicação da primeira entrevistada. A indicação para as entrevistas tinha como critério funcionárias que tiveram algum tipo de experiência com ativismo feminista antes de entrar na Secretaria.

A partir de entrevistas semiestruturadas, procurou-se entender a trajetória das ativistas, o tipo de trabalho que era realizado dentro da Secretaria, quais foram as mudanças institucionais e políticas dentro da Secretaria após a reeleição, e como isso influenciava diretamente no trabalho da Secretaria e, conseqüentemente, nas políticas que eram promovidas. A pesquisa procurou entender também quais foram as ações e articulações tomadas por estas ativistas dentro de um contexto de retração de pautas feministas, e mudança institucional por parte do governo.

É importante reconhecer as limitações da pesquisa apresentada. Primeiramente, as pesquisas foram feitas com pessoas diferentes em contexto distintos, com roteiro de perguntas diferentes. Esclareço que o esforço deste trabalho foi no sentido de identificar se as ações destas ativistas poderiam separá-las de burocratas “tradicionais” – uma diferença que poderia ou não se manifestar.

Ademais, o exemplo de sete ativistas e suas experiências em uma instituição governamental não são indícios suficientes para sustentar uma generalização ou construir um padrão comportamental de militância dentro do Estado. E este não é o objetivo fundamental do estudo. Esta pesquisa foi feita no intuito de explorar comportamentos, entender como as mobilizações se dão em um contexto composto por estruturas de poder, no limiar entre sociedade civil e Estado; além de entender a conduta de agentes que são centrais na produção e construção de políticas públicas voltadas para mulheres.

Análise das entrevistas

Primeiramente, através da pesquisa foi possível entender o cenário de dentro da Secretaria e as mudanças causadas por este novo contexto político a partir de 2014. Para as ativistas, houve o sentimento de que a eleição de 2014 fora acirrada ao ponto que várias pautas de interesse do movimento feminista fossem constantemente contestadas. Neste cenário, a Secretaria fora forçada a redirecionar seu trabalho mais para responder a diversos questionamentos do que, de fato, trabalhar em sua agenda original de transversalização da pauta de gênero. Além disso, também houve a sensação de que o segundo mandato de Dilma, que tivera sua legitimidade constantemente colocada em cheque, também contribuíra para a restrição do escopo de ação da Secretaria.

Mudou em termos de cenário político, tivemos uma eleição em 2014 que nunca terminou em termos das disputas que estavam no cenário e travaram muito toda a ação, na SPM e em outras áreas do governo federal. Isso trazia muita instabilidade e deu um ritmo para o trabalho que acabava por ficar refém por responder do que cumprimos nossas agendas. (Participante 1)

A questão da realização da Quarta Conferência [Nacional de Políticas para Mulheres]. Teve algum momento que achávamos que não ia ser feita, porque o cenário do segundo mandato da presidenta começou a complicar no dia seguinte. [...] Eu trabalhei incrivelmente para Conferência sair e dar certo. (Participante 3)

À época, dada fragilidade do governo frente ao contexto político, a Quarta Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, ao que parece na fala da participante, teve dificuldades em ser concretizada. Ao abordar o contexto, a participante argumenta que foi preciso muito esforço por parte das funcionárias da Secretaria para que a Conferência desse certo. A realização da Conferência era de extrema importância para a Secretaria (que abarca o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher) e para que o Plano Plurianual fosse construído com a participação da sociedade civil.

Outro exemplo a seguir demonstra dois pontos interessantes. Primeiramente, como as ativistas institucionais usam de suas redes fora do Estado como recursos extra institucionais para tentar avançar algumas pautas. Segundo, confirmar como estas ativistas são importantes para estabelecer acesso a arenas institucionais importantes para que o movimento pautе suas demandas. A ativista em questão, Participante 4, tentava sensibilizar a SPM para

a situação de mães de vítimas de homicídio. No início de 2015 e o novo governo Dilma, a ativista mencionou a dificuldade em trazer novas demandas em um contexto pouco favorável para o governo. A conexão com a rede de mães possibilitou que fosse agendada uma reunião na qual a organização tivesse a oportunidade de ser ouvido pela secretária. Mesmo com o intuito de pressionar o alto escalão, ficou evidente que essa manobra não foi o suficiente para abrir o espaço para absorção daquela demanda.

[...] veio a derrocada da Dilma, e a gente não conseguiu avançar nenhum centímetro da pauta. E não adiantou a gente combinar com o movimento de mães, levar pra reunião, levar pra Secretária receber, foi uma estratégia que não funcionou, houve uma resistência. (Participante 4)

Apesar da resistência em absorver a pauta, aparece na fala da ativista a iniciativa de colocar frente a frente o movimento e o alto escalão da secretaria como forma de pressionar o órgão. De forma similar à encontrada nos estudos de Zanolli (2019), as ativistas institucionais inovam ao facilitar as formas de o movimento demandar seus direitos.

Ademais, a resistência a novas pautas, como o caso acima demonstra, apareceu ligada diretamente ao contexto conturbado pós-eleições de 2014. O segundo mandato do governo Dilma Rousseff sofrera questionamentos desde o início, começando pelo questionamento da oposição sobre o resultado que elegeu a candidata petista. Em um contexto de crise econômica e fiscal, o governo é pressionado a diminuir o número de ministérios, o que afetou diretamente as secretarias vinculadas à presidência.

Ademais, foi possível entender que as ativistas de uma das subsecretarias da SPM se mobilizaram junto aos movimentos sociais para que a fusão das Secretarias não acontecesse. Para as funcionárias, a fusão das secretarias significava a perda de espaço de uma pauta que já era entendida como singular, e que a questão das mulheres não poderia correr o risco de ser subjugada por outras agendas.

Na Secretaria [...] nós tivemos uma iniciativa de mobilizar a sociedade civil para tentar evitar isso. De forçar agendas com a sociedade civil, no gabinete da presidência, [com] pessoas muito próximas à presidenta para mostrar a gravidade que seria, principalmente para mulheres, o que isso significava para as mulheres essa situação da democracia e da

presidenta. Tentamos evitar [a fusão] até o último minuto. (Participante 1)

Quando perguntada sobre qual era o tipo de relação com os movimentos sociais de tentar se mobilizar, as entrevistadas afirmavam que havia o cuidado com a forma de se posicionar nestas ocasiões. Nessa época, com o governo Dilma sofrendo pressões para corte de gastos, entendia-se que as pautas do movimento iam de encontro com o caminho que o governo assinalava.

Foi sempre muito informal, porque o risco era que nós poderíamos expor ainda mais a presidenta. Porque era um movimento contrário ao que seria feito. Reuniões informais com representantes fortes da sociedade civil, tentando viabilizar essas agendas. Tanto junto com o apoio de parlamentares, como com foco de fazer pressão. Alguns dias antes do anúncio [da fusão das secretarias], a negociação mudou e agora era sobre quem representaria esse ministério, porque quem não poderia ser seria um homem. Então tivemos uma outra discussão para que no mínimo fosse uma mulher, e também sobre a importância de ser uma mulher negra, que representasse esse coletivo de pautas que estavam ali. (Participante 1)

Era um momento de juntar o maior número de forças possível, e também com muita urgência. Foram algumas semanas antes da reversão. Houve muita especulação [sobre quem seria a próxima ministra] (Participante 1)

Após o impeachment de Dilma Rousseff e a transição para o governo de Michel Temer, a SPM passa por nova reformulação. Muitas das DAS⁵ que estavam ali durante o governo PT saíram com a ministra, Eleonora Menicucci. A transição de governos foi um período em que as ativistas tentavam manifestar o tipo de transformação em que a SPM estava passando. O perfil da nova ministra indicava o tipo de política que seria feita naquele órgão, criado para promover políticas de igualdade de gênero. No dia em que as novas funcionárias chegaram, desta forma, houve manifestação por parte daquelas que ainda estavam na Secretaria, como forma de expressar o descontentamento com o novo governo e as mudanças institucionais sofridas pela SPM. A manifestação contra as novas funcionárias foi articulada em conjunto com um movimento feminista tradicional, o que mostra como a atuação em redes pode trazer recursos que vão para além das barreiras formais estabelecidas pelo Estado.

⁵ DAS: Direção e Assessoramento Superior. São cargos que podem ser ocupados tanto por funcionárias internas como externas ao serviço público.

Ao mesmo tempo, o relato também demonstra como estas relações podem trazer benefícios mútuos – reforçando a importância destas relações extrafronteiras:

Eu estou sempre em contato [...], quando fizemos uma manifestação, uma recepção aqui pra elas [novas funcionárias], eu liguei para [nome do movimento] daqui. E imediatamente se dispuseram e estavam aqui junto conosco. Foi em agosto, quando a Dilma saiu.[...] . Elas têm muita confiança que elas têm uma pessoa aqui dentro que [ajuda]. Existe uma ligação. (Participante 3)

O que esta fala e as falas anteriores demonstram é que, se as institucionalizadas tinham o apoio do movimento para manifestar sua insatisfação com o novo governo e o que ele representava, as militantes da sociedade civil sabiam que podiam contar com estas ativistas-chave dentro das instituições. A troca de recursos se dava tanto do lugar institucional quanto da sociedade civil, reforçando a ideia de que esta conexão com o movimento traz distinção ao perfil da ativista institucional. Como argumentado por Abers, Serafim e Tatajiba (2014), em um contexto de aproximação entre movimento e Estado existe espaço para a criação de novas formas de inter-relação, fazendo com que esses atores tenham a possibilidade de (re)criar padrões de interação, comunicação e articulação.

Sugiro, desta forma, que existem determinadas estratégias e articulações utilizadas pelas ativistas institucionais que estão para além do que é utilizado pela burocracia ou pela gestão tradicional. A pluralidade de ações criativas arquitetadas pelas ativistas a fim de avançar em determinadas pautas sociais, como apresentadas nesse artigo, demonstram algumas particularidades nas atuações destas funcionárias. Existem iniciativas diferentes, vínculos com redes, organizações e estratégias que indicam a peculiaridade deste perfil de burocrata. Estas diferenças exemplificam não apenas o lugar singular, mas as inovações nos tipos de ações políticas possíveis a partir de dentro do Estado.

Conclusão

Este estudo, fruto de duas pesquisas realizadas em um período conturbado da história política brasileira, foi resultado do interesse em se entender o que se

passava dentro da burocracia. Mais especificamente, buscava compreender a burocracia que lidava com demandas sociais históricas – reivindicações, muitas vezes, conduzidas pelas mesmas pessoas que demandaram tais políticas sociais. O ativismo institucional, estudado nesta pesquisa, não é fenômeno recente, nem restrito ao caso brasileiro, mas ainda pede por mais atenção da comunidade acadêmica.

Partindo do princípio de que as interações entre Estado e sociedade civil não precisam estar sempre em tom de conflito, a literatura sobre relações socioestatais sustentou que seria possível estabelecer relações de parceria. Mais do que isso, as relações poderiam ser tão próximas que o movimento passaria a atuar dentro do Estado, a próprio convite dele.

Seja por meio de mobilização com a sociedade civil ou por dentro das estruturas estatais, as ativistas institucionais, estudadas neste artigo, colocam em pauta a importância de se entender as relações entre Estado e sociedade civil de forma fluida e permeável através dos sistemas. Ultrapassada a ideia de impermeabilidade da fronteira entre Estado e sociedade civil, permanece o desafio de analisarmos a interação socioestatal que estudamos. E mais do que isso, a qualidade desta relação.

Meu argumento, neste artigo, vem em dois desdobramentos. Primeiramente, sustento que as relações entre Estado e sociedade civil acontecem das maneiras mais diversas e criativas, há anos, e não podem ser entendidas apenas sob as lentes da cooptação e do conflito, defendidas por teóricos do processo político. Estes repertórios se renovam, são transformados pela ação criativas dos atores políticos. Em segundo lugar, sustento que entender as formas de interação entre Estado e sociedade civil se faz ainda mais importante quando entendemos que estas relações podem ter resultados inesperados. Considerando que a sociedade civil pode ser fonte dos mais diversos valores e ideais, sugiro que as relações socioestatais precisam ser analisadas com mais cuidado. Como nem todos os movimentos sociais prezam por valores como igualdade e liberdade individual, argumento que a literatura deve se deter não apenas na possibilidade de cooptação do movimento social pelo Estado, mas

também pela possibilidade de que movimentos pouco comprometidos com a democracia passem a ocupar burocracias.

As transformações valorativas que a SPM passou a promulgar a partir da mudança de governo, a partir de Michel Temer, jogaram luz sobre a possibilidade de um problema maior, que a literatura ainda peca em não observar. O que aconteceria se os valores promulgados por esse mesmo tipo de ativismo não estivesse alinhado a valores considerados totalmente democráticos? Não deveríamos nos preocupar com o tipo de ação ativista promovida por nossas instituições?

Referências

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação, p. 43-175, 2015.

ABERS, Rebecca; von BÜLOW, Marisa.; Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana; Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Democracy. In ROSSI, F,M,; BULOW, M,; orgs., Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Regions. Ashgate, 2014.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana; Repertórios de Interação Estado-Sociedade Civil em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, 2014, pp. 325 a 357.

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

AVRITZER, Leonardo; Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.; Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (2002): 561-598.

AVRITZER, Leonardo; Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

AVRITZER, Leonardo; Participatory institutions in democratic Brazil. Washington: Johns Hopkins University Press, 2009.

BANASZAK, Lee Ann. The women's movement inside and outside the state. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BANDEIRA, Lourdes; MELO, HP de. Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil. Brasília: SPM, 2010.

DAGNINO Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI Aldo. Para uma outra leitura da Disputa pela construção democrática na América Latina. In Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.13-92.

D'ARAUJO, Maria Celina. LAMEIRÃO, Camila. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Cpdoc/Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DOWBOR, Monica. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AGENCIA BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres será vinculada a ministério. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/secretaria-de-politicas-para-mulheres-sera-vinculada-ministerio>> jun. 2018.

EL PAÍS. Reforma ministerial de Dilma corta oito pastas e dá mais força ao PMDB. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/02/politica/1443792843_816722.html> out. 2015.

ESTADÃO. Nova secretária de Mulheres é evangélica e contra o aborto até em caso de estupro. Disponível em:

<<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,nova-secretaria-de-mulheres-e-evangelica-e-contra-o-aborto-ate-em-caso-de-estupro,10000054485>> maio 2016.

OLSSON, Jan; HYSING, Erik; Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. *Planning Theory and Practice*, Vol.13, No.2, 2012, 257-273.

OLSSON, Jan. The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF), *Planning Theory & Practice*, 10:2, 167-187, 2009.

PETTINICCHIO, David. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. *Sociology Compass*, vol.6, 2012, p.499-510.

RICH, Jessica A. J.. Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. *Latin American Politics and Society*, New Jersey, v. 55, n. 2, p.1-25, Summer 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2013.00191.x/abstract>>.

SANTORO, Wayne A.; MCGUIRE, Gail M. Social movement insiders: The impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, v. 44, n. 4, p. 503-519, 1997.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia Velhos e novos desafios. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2006.

TARROW, Sidney. Contentious politics. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, 2013.

TARROW, Sidney. Cycles of collective action: Between moments of madness and the repertoire of contention. *Social science history*, v. 17, n. 2, p. 281-307, 1993.

TARROW, Sidney. Power in Movement. Social movements and contentious politics. New York: Cambridge University Press, 2011.

TILLY, Charles. Collective violence in European perspective. 1978.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. 1977.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed, v. 34, p. 210-238, 2004.

ZANOLI, Vinícius. "MAIS ATIVISTA DO QUE GESTORA": ATIVISMO INSTITUCIONAL NO CAMPO DO MOVIMENTO LGBT EM CAMPINAS. **Sociol. Antropol.**, Rio de Janeiro , v. 9, n. 2, p. 495-517, Aug. 2019 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752019000200495&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Sept. 2019.