



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PAULA AYUMI OSAKABE

TRAJETÓRIAS E TRAVESSIAS

Ativismo institucional e a Secretaria de Políticas para Mulheres

Brasília
2017

PAULA AYUMI OSAKABE

TRAJETÓRIAS E TRAVESSIAS

Ativismo institucional e a Secretaria de Políticas para Mulheres

Dissertação final, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Rebecca Naeara Abers

Brasília, junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rebecca Naeara Abers - Orientadora
Instituto de Ciência Política (UnB)

Prof. Dr. Rodrigo Pires de Campos
Instituto de Relações Internacionais (UnB)

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais (UnB)

AGRADECIMENTOS

Estes cinco anos no curso de Relações Internacionais, entre tropeços e supetões, chegam ao desfecho com (felizmente) a pesquisa mais prazerosa que já fiz. No decorrer desta trajetória, tive sorte de encontrar minha orientadora, Rebecca Abers, que me apresentou ao mundo do ativismo institucional e confiou em mim para uma iniciação científica pelo IPOL, em meados de 2014. Três anos depois, permanece a imensa gratidão por ser atenciosa, me orientar e motivar; além de ensinar a apreciar as surpresas – boas ou más – que os percursos da pesquisa acadêmica nos propõem.

Também não poderia deixar de agradecer ao grupo de mulheres ativistas entrevistadas – as conversas, confidências, frustrações e vivências relatadas foram essenciais para a construção deste estudo. Acredito que me desenvolvi não só como pesquisadora, mas aprendi imensamente com a trajetória de todas vocês. Muito obrigada pela confiança e pelos ensinamentos de vida.

RESUMO

A partir de uma pesquisa na Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), este estudo busca entender as estratégias e comportamentos de ativistas institucionais dentro da SPM antes, durante e após o impeachment da ex-presidenta Dilma Roussef. O estudo examinou as falas de militantes alocadas em diferentes níveis da instituição e argumenta que, apesar de serem todas militantes feministas, estas possuem estratégias e visões diferentes frente à mudança de projeto político na Secretaria. Algumas militantes passaram a desconsiderar a Secretaria como arena de construção de diretrizes políticas. Outras não conseguiram enfrentar e superar a própria dinâmica da instituição. Enquanto outras permanecem porque acreditam que isto se faz necessário como forma de resistência.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS, O MOVIMENTO DE MULHERES E O ESTADO	8
2.1 O Estado e a arena política pública	8
2.2 Sociedade civil e o debate: movimentos vs. Estado	10
2.3 Movimentos feministas e o Estado.....	13
3. ATIVISMO INSTITUCIONAL E SOCIOLOGIA ORGANIZACIONAL	14
3.1 Ativismo institucional: conceitos e perspectivas.....	14
3.2 Sociologia organizacional e habilidades sociais	19
4. METODOLOGIA	20
5. A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES – História e transições	22
6. ATIVISMO INSTITUCIONAL E AS FUNCIONÁRIAS DA SPM.....	26
6.1 O período pré-impeachment: 2003 a 2015	27
6.2 A transição e o impeachment	31
7. CONCLUSÃO	36
8. BIBLIOGRAFIA.....	38

1. INTRODUÇÃO

O período de redemocratização da América Latina marcou uma referência para os movimentos sociais e as novas formas de interação da sociedade civil com o Estado. A partir da ideia de construção participativa da democracia, o contexto brasileiro possibilitou o nascimento de um projeto político partidário, representado principalmente Partido dos Trabalhadores, que valorizava a interação da sociedade civil com o poder público. Isso contribuiu para iniciativas que enxergavam a participação política como fator intrínseco à construção da cidadania. Dessa forma originam-se ações como o Orçamento Participativo e os Conselhos em vários níveis burocráticos. Este contexto também proporcionou uma vasta área de estudo que começou a entender as relações entre a sociedade civil e o Estado de maneira mais fluida.

Há tempos que teóricos das ciências sociais debatem os conceitos de sociedade civil organizada e Estado. Enquanto alguns fazem abordagens mais estreitas e autônomas do Estado (SKOCPOL, 1979), outras apontam para sua porosidade e sua conexão com a sociedade que o envolve (MANN, 1993; EVANS, 1993; DAGNINO, 2006). Da mesma maneira, a literatura que se debruça sobre movimentos sociais pode abordá-los como um grupo singular à parte da sociedade civil e dos partidos (AVRITZER, 2002). Entretanto, existem literaturas que preferem enxergar os movimentos sociais como componentes de redes sociais, que atravessam as fronteiras do Estado, inclusive fazendo parte dele (ABERS, BULOW, 2011).

Existe, desta forma, uma presunção de que existe uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado. Esta literatura, no entanto, ignora que a aparente barreira que desassocia estes dois atores pode ser mais porosa do que se imagina (BANASZAK, 2005; DAGNINO, et alli, 2006; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2013). Correntes de estudos mais recentes têm postulado a ideia de que existem redes provenientes sociedade que perpassam as fronteiras do Estado e o influenciam. A partir deste contexto de interação entre os movimentos sociais e o Estado, resulta a penetração da sociedade civil dentro de uma dinâmica exclusiva, intrínseca ao aparato estatal. A travessia de militantes sociais para dentro de instituições governamentais marca o nascimento de um campo de estudo que se preocupa em entender as consequências de outro perfil burocrático em cargos públicos. Estes novos agentes são interessantes não

só pela singularidade de suas trajetórias – mas também porque questionam visões mais “duras” ou inflexíveis com relação à interação entre sociedade civil e Estado.

Estudiosos que dissertam sobre ativismo institucional têm se debruçado sobre uma variedade de enquadramentos teóricos e perguntas de pesquisa sobre estes militantes: alguns tentam entender quais são as variáveis que afetam diretamente na relação entre os movimentos e o Estado (ver estudos de ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2013 e ABERS, TATAGIBA, 2014), outros se preocupam com os diferentes papéis dos ativistas inseridos nas diversas pautas institucionais (PETTINICCHIO, 2012); existem também outras literaturas, mais próximas à sociologia organizacional, que avaliam o indivíduo, seu poder de agência e suas habilidades sociais para pautar demandas em seus locais de trabalho (FLIGSTEIN, 2001); aqueles que estudam quais as atividades específicas que constituem seu trabalho como ativista em um determinado contexto institucional (MAGUIRE, HARDY, LAWRENCE, 2004; ABERS, TATAGIBA, 2014); também se destacam as literaturas sobre a trajetórias destes militantes e o que os levaram até a burocracia (DAGNINO et alli, 2006).

Este estudo se concentra no caso da Secretaria de Políticas para Mulheres, durante o período de 2003 e 2017. Depois de dois governos do Partido dos Trabalhadores, ocorre a interrupção do governo e isso resulta na mudança do projeto político inicial da secretaria, resultado de décadas de reivindicações do movimento de mulheres. Antes e durante a transição de governos, a Secretaria passou por transformações, tanto de status quanto na diretriz de suas políticas. Além de ter perdido a posição de ministério ainda no governo Dilma Roussef, a instituição mudou de ministra, perdeu seu lugar próximo ao gabinete presidencial e sofreu um grande corte de funcionárias. Considerando este contexto, a transição pela qual a Secretaria – e vários outros órgãos federais – passou a coloca em uma posição singular. O fato de que a SPM foi uma resposta do governo Lula às demandas do movimento feminista, adicionado ao grande número de ativistas que migraram para a instituição, corroboram a ideia de que a secretaria é sensível a mudanças governamentais. Após o impeachment de Dilma e reestruturação da Secretaria, muitas funcionárias de cargos de confiança foram exoneradas, além das inúmeras militantes que resolveram sair por conta própria. Esta compilação de fatos chamou ainda mais atenção para a necessidade de entender a instituição e suas funcionárias durante e após este processo de transição.

Sendo assim, deparamo-nos com perguntas como: de que maneira se dá a relação destas funcionárias dentro de um contexto em que o projeto político que regia a instituição se modificou? Isto é, como suas trajetórias e posturas se modificaram depois da mudança de governo? Porque umas permaneceram no órgão enquanto outras saíram? Se saíram, para onde foram? Entender como estas ativistas se comportam neste contexto, contribuirá para explorar a arena burocrática e as relações formadas ali. Mais do que tentar construir padrões comportamentais ou realizar uma pesquisa que fundamentasse parâmetros de escolha das agentes militantes, o estudo buscou localizar e colher informações sobre os comportamentos e dinâmicas das ativistas. Sendo assim, conversar com as funcionárias, conhecer os diferentes perfis burocráticos e entender o ambiente de forma orgânica foi extremamente importante para analisá-las em seu contexto.

A pesquisa concluiu que não houve uma consonância na maneira pela qual as ativistas se comportaram frente à queda do governo Dilma. A leitura de cada ativista sobre a conjuntura da Secretaria e seu espaço individual de contribuição é diferente dependendo de suas próprias interpretações frente aos novos desafios. As variadas formas de interpretação foram essenciais para determinar se permaneciam ou se afastavam da Secretaria. Por acreditarem que a instituição não representava mais o ideal que uma vez as fizeram trabalhar ali, algumas se retiraram. Outras permaneceram por terem a convicção de que aquele espaço era feito e reservado somente para elas e que, mesmo com as mudanças, o movimento deveria resistir. Encontramos também exemplos de que a própria dinâmica da instituição, que pode ser opressiva, requer manobras, estratégias e perfis que nem todas as militantes estão dispostas a suportar. É claro que também existem militantes que não saíram, mas foram retiradas do quadro da instituição com a transição de governos; e uma destas ainda afirma que não teria permanecido na Secretaria após o impeachment.

A estrutura da dissertação é formada de acordo com os elementos teóricos necessários para a construção do fenômeno estudado. O ativismo institucional está relacionado com um número considerável de variáveis. Sendo assim, serão abordados, primeiramente, os embasamentos teóricos relacionados às diferentes visões sobre o Estado; a sociedade civil e sua heterogeneidade; os movimentos sociais e, depois, o movimento de mulheres brasileiro. Posteriormente, apresentar-se-á a literatura que aborda especificamente o fenômeno denominado ativismo institucional, exemplificado

em experiências tanto brasileiras quanto internacionais. Inseridas neste debate, também serão tratadas as noções de *social skill* e agência. A dissertação, subsequentemente, discorrerá sobre o caminho percorrido até o nascimento da Secretaria de Políticas para Mulheres em 2003. Por final, serão analisadas as falas das entrevistadas, buscando entender como se dava o trabalho dentro da instituição, quais as trajetórias das funcionárias antes, durante e (nos casos em que se aplicam) após a experiência na Secretaria. Além disso, também serão contemplados os desafios encontrados derivados de sua posição como ativistas, suas relações com o trabalho e o órgão durante a transição de governos, os novos desafios provenientes desta mudança e a maneira com que as militantes se comportaram frente às adversidades provenientes da mudança de governo.

2. SOCIEDADE CIVIL, MOVIMENTOS SOCIAIS, O MOVIMENTO DE MULHERES E O ESTADO

2.1 O Estado e a arena política pública

No contexto onde este trabalho se dá, torna-se imprescindível esclarecer alguns debates sobre o Estado e seu papel nas relações institucionais e sociais. De início, as visões marxistas tradicionais trabalhavam com o Estado como um mecanismo subordinado às classes dominantes, isto é, não detentor de autonomia. Outros autores, dentre eles Theda Skocpol (1979) revisitaram a noção marxista de Estado para realizar o resgate da noção de autonomia do Estado. De acordo com a autora, o Estado seria mais um ente que busca a manutenção do *status quo* do que um instrumento da burguesia. É possível que ele siga os interesses desta classe, porém mais como meio de recolher impostos, manter seu poderio militar e controlar a população do que, de fato, seguir os interesses de um grupo social (SKOCPOL, 1979, p.30).

Em meio às várias concepções de Estado existentes, alguns teóricos fazem uma tentativa de minimizar o papel da autonomia deste ente. Dentre eles, Michael Mann (1993) vê o Estado como diferentes grupos de instituições e burocratas diferenciados e centrais. Deste centro, reproduzem-se relações, tanto de dentro pra fora, como de fora para dentro. Estas relações se dão em todo o território estatal, e são imbuídas de certa quantidade de autoridade atrelada à produção de leis e apoiada por uma força organizada. Desta forma, uma das principais peculiaridades do Estado de Mann seria a inexistência de uma consistência coesa e unitária deste ator. Dado que ele é composto

por diferentes instituições, cada uma com seus interesses e funções, pode-se considerar que sua racionalidade e centralidade também são difusas (MANN, 1993, p.55).

Já Peter Evans (2010), ao dissertar sobre o Estado desenvolvimentista do século XXI, argumentava que a arena pública de debate seria um espaço imprescindível de *accountability* e para a formulação de políticas de desenvolvimento econômico e social. As arenas funcionariam não apenas como arena para deliberação, mas também de desenvolvimento individual dos cidadãos. Ademais, para que o Estado funcionasse de forma eficiente, seriam necessários: administração adequada e relação com grupos sociais diferentes. Apenas a existência de uma burocracia coerente e eficaz, nos moldes weberianos, não seria suficiente. A construção de arenas deliberativas institucionais, nesta visão, é imprescindível para a criação de um projeto voltado para o desenvolvimento. O debate público dos cidadãos em arenas institucionais deliberativas para a coleta de informações e parecer provenientes da sociedade civil são, nestes moldes, de extrema relevância para o Estado. A sociedade civil, no entanto, não exerce poder irrestrito – o Estado deve permanecer autônomo suficiente para não ser cooptado por elites civis. Desta forma, ele usufrui de recursos da sociedade civil, sem que ela prejudique sua autonomia.

Semelhante a essa concepção, Dagnino, et alli (2006) defendem que a sociedade civil e o Estado se relacionam reciprocamente e influenciam em suas construções. Segundo o que se chama de “arqueologia do Estado” (DAGNINO, et alli 2006, p.34) o Estado e a construção de suas diferentes instituições dependem dos projetos políticos que as concebem. Considerando a necessidade de formar coalizões, é compreensível afirmar que o Estado esteja vinculado a distintos projetos políticos. A heterogeneidade do governo, desta forma, deve-se à constante edificação liderada por diferentes sociedades políticas. Tanto Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.35) quanto Evans (1993) reconhecem a natureza pouco coesa e porosa do Estado brasileiro. Além de um sistema presidencialista e multipartidário, o Estado brasileiro ainda se vale de um governo de coalização. A manutenção da governança neste sistema se dá pela partilha de cargos entre a base, abrindo ainda mais o leque de projetos políticos no governo.

Em um contexto pós-redemocratização brasileira, baseando-se na análise das relações entre Estado e sociedade civil, era primordial que houvesse a elaboração de um novo projeto político que impulsionasse reconstrução da cidadania. Neste contexto de reconstrução, destaca-se a elaboração de um projeto democrático-participativo pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no qual são valorizadas as contribuições da sociedade

civil à democracia. Desde a transição para a democracia, a sociedade civil representada pelos movimentos sociais, acadêmicos, ONGs, partidos políticos de esquerda e sindicatos ajudaram na construção de um ideal democrático fortemente embasado na participação social (DAGNINO, 2006).

O ideal de participação, relevante para este estudo, baseia-se no compartilhamento de decisão política entre o Estado e a sociedade civil, em contraposição a uma concepção que valoriza apenas a consulta à população (DAGNINO, 2006, p.49) Tal formulação é uma visão chave para entender como este projeto democrático participativo é singular ao reconhecer que existem “novas formas de fazer política”, nas quais uma variedade de outros atores políticos pode aflorar. As novas formas de fazer políticas podem, desta forma, serem resultado tanto de participação política quanto de ocupação de cargos no governo¹ (DAGNINO, 2006).

2.2 Sociedade civil e o debate: movimentos vs. Estado

Partindo de uma visão histórica da pluralização das demandas sociais, somente a partir da década de 1970 ocorreu, não só no Brasil como na América Latina, significativas mudanças na forma como os movimentos sociais eram vistos e mobilizados. A partir dos anos 70 houve um declínio na ênfase do movimento sindical como único representante da sociedade civil para, então, existir a abertura para outros tipos de demandas – como reivindicações de direitos humanos, questões raciais, ecológicas e de gênero. Além disso, a classe média emergente surge com novos valores e reivindicações, lutando por representatividade dentro da esfera política. Desta forma, o corpo social deixa de ser visto apenas como um grupo de trabalhadores, mas também como um organismo social detido de pluralidade, minorias e diferentes interesses (AVRITZER, 1997).

Outro fator importante a destacar seriam os regimes autoritários latino-americanos existentes no mesmo período, que se mostraram outro fator de importância para a construção da articulação civil. Isto porque, considerando-se que estes regimes eram, de certa forma, omissos as demandas e serviços sociais, eles proliferaram um conjunto de práticas dentro da sociedade civil caracterizadas por uma consciência de autoajuda. Ou seja, a sociedade civil teve que se articular em um espírito solidário para

¹ A ocupação de cargos por representantes de movimentos sociais será aprofundada com a seção específica sobre ativismo institucional e Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

tentar reverter a negligência estatal quanto a demandas sociais e articular grupos que pudessem sanar as deficiências resultantes desta negligência.

Assim sendo, pode-se dizer que, principalmente no Brasil, ocorreu uma diversificação de demandas dentro da esfera pública, uma construção feita de baixo para cima onde novos atores e organizações sociais puderam se manifestar. Este âmbito público, entretanto, não possui meios institucionalizados de relação com o âmbito político, onde as demandas de fato são concretizadas. Avritzer afirma que ocorre uma clara divisão entre espaço público e espaço político, e que apenas existe como última instância o veto da sociedade civil sobre a sociedade política. Justamente neste ponto pode se verificar a dificuldade de demandas sociais, principalmente de grupos oprimidos, em serem atendidas pelo Estado. Existe, de fato, a ocupação do espaço público de forma plural, mas também existe a dificuldade de institucionalizar ou legalizar as relações deste espaço com a esfera política estatal (AVRITZER, 1997).

Após a literatura sobre “novos movimentos sociais”, oriunda da década de 1990, a concepção de movimentos se ampliou para uma concepção mais abrangente de sociedade civil (ALONSO, 2009, *apud* ABERS, BULOW, 2011). Dentro da corrente de estudo sobre movimentos sociais, acreditava-se tradicionalmente que havia uma clara separação entre o Estado e os movimentos sociais. A relação destes dois atores, desta forma, seria sempre conflituosa (BANASZAK, 2005) Neste contexto é importante pontuar que a concepção de sociedade civil, neste estudo, é tão heterogênea quanto a construção do Estado. Considerando as diferentes ideologias, identidades, culturas, interesses e agendas, é indispensável entendê-la como um conjunto de diversos grupos e atores com uma pluralidade de projetos políticos, lutas sociais e formas de organização (DAGNINO, 2006).

Neste campo teórico, a sociedade civil começa a ser encarada de maneira mais inclusiva e menos confinada em sua constituição. A essas inúmeras iniciativas organizadas que compõem a sociedade civil são atribuídas a missão de assegurar o controle social (*accountability*) sobre as ações estatais, além de reafirmar o caráter público do Estado através da participação. Essa mesma participação se concretiza ao estabelecer o espaço público, onde discussões, divergências e debates políticos entre os cidadãos e o Estado ocorrem (DAGNINO, 2006 *apud* AVRITZER, 1994, p.51). Tal arena de disputa é indispensável para estabelecer os moldes da relação entre as diferentes organizações da sociedade civil e os responsáveis pelo poder estatal.

É importante frisar, entretanto, que existem outras visões dentro da discussão teórica sobre a relação entre o campo institucional e a sociedade civil. Para Goldstone (2003), estas relações se dão de acordo com os grupos inseridos e seus alinhamentos. Enquanto partidos políticos podem se organizar para influenciar o resultados eleitorais, movimentos sociais também conseguem se articular com aliados e apoiadores e exercer seu poder de influência em busca de votos. O autor interpreta o uso do repertório de ação dos movimentos sociais e a ação política institucional não são necessariamente substitutos. Enquanto alguns grupos podem estar mais alinhados com os objetivos governamentais, outros podem estar em oposição, tendo menos acesso e influência sobre as políticas institucionais (GOLDSTONE, 2003 p.09).

Já a partir da leitura de Abers e Bulow (2011) sobre as relações entre movimentos sociais e Estado, pode-se entender que as barreiras entre Estado e sociedade civil são muito mais porosas do que se imagina. Ao analisar o histórico do estudo de movimentos sociais brasileiros, ficam claras as tentativas dos movimentos de influenciar políticas públicas. Neste processo, as autoras indicam dois fenômenos: a existência de uma multiplicidade de atores de movimento incorporados na burocracia governamental e a formação de novos movimentos a partir da interação destes ativistas já inseridos no Estado. Durante o processo de participação da sociedade civil no processo decisório, desta forma, os participantes de movimentos sociais atravessam a fronteira do Estado, podendo transitar entre o trabalho nos movimentos e no aparato estatal (ABERS, BULOW, 2011, p.65). Para Melucci (1996) os movimentos possuem novas formas de organização, que são baseadas em redes de comunicação. Desta forma, as fronteiras do movimento seriam muito mais nebulosas (MELUCCI, 1996 *apud* ABERS, BULOW, 2011).

Já alguns partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores no Brasil, se tornaram uma das arenas discursivas de promoção da democracia popular, que integrava tanto a sociedade civil quanto a esfera governamental (FELTRAN, 2006, p.387). Em vista disso, existem argumentos que sustentam a singularidade do governo de Lula com relação ao enriquecimento das interações entre o Estado e a sociedade civil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Tanto a mudança e aprimoramento do diálogo entre movimentos e instituições, quanto a migração de ativistas para dentro do aparato estatal contribuíram para a singularidade desta gestão e, conseqüentemente, para o florescimento do ativismo institucional durante seu governo.

2.3 Movimentos feministas e o Estado

Apesar de uma extensa literatura a respeito do movimento de mulheres em si e suas perspectivas com relação ao Estado, destacaremos apenas algumas correntes. Enquanto uma primeira linha de estudo defende que o objetivo do movimento resulta na transformação das estruturas governamentais, outras se baseiam em reformas institucionais parciais e progressivas (BANASZAK, 2009, p.13). A primeira corrente considera que as próprias bases do Estado são construídas a partir de pressupostos patriarcais, sendo ineficaz, desta forma, qualquer outro tipo de ação que não seja a revolução. Já Ferguson (1982) critica o Estado liberal ao apontar a burocratização como a principal forma de opressão sobre as mulheres – uma opressão que impede a disseminação do discurso feminista através da racionalidade instrumental, na gestão institucional e no sistema de comunicação. Entretanto, é interessante perceber que em sua pesquisa, Banaszak, ao entrevistar membros do movimento de mulheres dentro da burocracia americana, se deparou também com feministas radicais. Entre o total de entrevistadas em que fora possível identificar sua posição, um terço foram consideradas feministas radicais que procuravam promover reformas de base dentro do Estado (BANASZAK, 2009, p.77).

Outras correntes feministas, todavia, não enxergam o Estado como intrinsecamente patriarcal e opressor. Reformas institucionais pontuais, neste caso, poderiam fazer com que o Estado promovesse políticas conscientes em relação a diferenças de gênero (BANASZAK, 2009). Birte Siim (1990) defende que o Estado continuaria patriarcal ao passo que a mulher continuasse a exercer seu papel social tradicional como mães e cuidadoras. A partir do momento em que se inserem no mercado de trabalho, são vistas como cidadãs e, conseqüentemente, passam a ocupar o espaço público e a política. Desta maneira, o Estado de Bem Estar é visto como um organismo que pode ser modificado a favor de políticas para igualdade de gênero (SIIM, 1990 *apud* MONTEIRO, 2011).

Sendo assim, a intersecção entre o movimento e os organismos estatais aconteceria de acordo com o grau de congruência entre os objetivos dos dois grupos, podendo aparecer em diferentes localidades da burocracia. Considerando-se que os interesses das diferentes instituições estatais são construídos de acordo com seus percursos e históricos (PIERSON, 1993; ROCKMAN, 1990 *apud* BANASZAK, 2009; DAGNINO, 2006), a influência e a possibilidade de aproximação do movimento varia de acordo com o contexto de cada instituição, além da variação de seus interesses (BANASZAK, 2009).

Também discordando da noção de um Estado essencialmente masculino, Sonia Alvarez (1990), afirma que o tipo de política de gênero resultante do aparato estatal dependerá muito das conjunturas e dos regimes políticos no contexto. Principalmente em países do Terceiro Mundo, as estruturas políticas e as relações de poder são mutáveis e, eventualmente, podem abrir algumas janelas de oportunidade para a agenda de novos movimentos sociais, como os feministas, de raça e classe (ALVAREZ, 1990, p.272).

No caso brasileiro, mesmo sob um regime autoritário, os movimentos feministas conseguiram acesso a arenas decisórias que resultaram em políticas como a de planejamento familiar e creches. Já em um contexto em transição democrática, o repertório se diversificou juntamente com suas estratégias políticas. A estratégia central do movimento feminista estaria, neste caso, em estruturar métodos flexíveis, nos quais a pressão sobre políticas sobre equidade de gênero se disseminasse tanto dentro quanto fora das fronteiras do Estado (ALVAREZ, 1990:273).

3. ATIVISMO INSTITUCIONAL E SOCIOLOGIA ORGANIZACIONAL

3.1 Ativismo institucional: conceitos e perspectivas

É comum imaginar que a sociedade civil e os movimentos sociais se expressam ao Estado através de ações contestatórias ou de reivindicação como as passeatas, os protestos e as marchas. Inicialmente, a concepção tradicional sobre movimentos sociais não permitia a existência da sociedade organizada do lado “de dentro” da política institucional. Ou seja, nas visões clássicas sobre movimentos sociais, pouco se identificava que o ativismo institucional fosse possível, que o Estado poderia ser penetrado pela sociedade civil (PETTINICCHIO, 2012). Mesmo com esta aparente dualidade, ativistas provenientes de movimentos sociais se mostraram dispostos a atravessar a aparente linha que divide a sociedade civil e o Estado, concedendo aos ativistas institucionais um novo campo de estudo.

Ao falar sobre os tipos de interação que os movimentos sociais realizam com o Estado, Charles Tilly (1992 *apud* TARROW, 2009) chama de “repertório”² as diferentes rotinas que tais atores desempenham – sendo os protestos a forma de

² Repertório (TILLY *apud* TARROW, 2009) é um “conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha”.

repertório mais conhecida. Estes repertórios de ação coletiva são construídos a partir de vários ciclos de reivindicações e se moldam a partir de um conhecimento adquirido anteriormente pelo próprio movimento – como os tipos de abordagem e estratégias que são mais eficazes. Além disso, os repertórios são incrementados e construídos constantemente por essa relação, já que novos repertórios emergem das disputas contínuas e das reações dos atores-chave a essas lutas (TILLY, 1995 *apud* ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

É importante ressaltar, entretanto, que o ativismo institucional se mostra diferente a ponto de fazer com que este conceito de repertório esteja incompleto, justamente por não enxergar o Estado como uma área de militância. Desta forma, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) preferem adotar o termo “repertório de interação Estado e Sociedade Civil”. Segundo as autoras, esta concepção de repertório é mais condizente com o caso brasileiro, pois ele não exclui a possibilidade de uma posição ativista no íntimo do contexto institucional.

Ademais, inserida nesta concepção de repertório existem quatro categorias de interação possíveis entre Estado e Sociedade Civil: protestos e ações diretas; participação institucionalizada – aquelas promovidas pelo governo, como conselhos, orçamentos participativos etc –; políticas de proximidade, que são associadas a relações clientelistas; e, finalmente, ocupação de cargos na burocracia (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p.333). Sendo assim, a gama de possíveis interações entre Estado e sociedade civil vai muito além do ativismo institucional. Utilizando exemplos como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e o Ministério das Cidades, o estudo de Abers, Serafim e Tatagiba afirma que, por se relacionarem a certo tempo por meio de mecanismos formais, o movimento e o ministério conseguiram estabelecer uma convivência confiável. Diferentemente do MNRU, os movimentos rurais não conseguiram articular suficientemente com o governo a ponto de estabelecer uma participação “institucionalizada”. Preferindo protestos e uma rotina de negociação, os movimentos rurais conseguiram formar canais de comunicação com o governo justamente pela ocupação de ativistas em cargos. O estudo feito no MNRU e o Ministério das Cidades reafirmam a ideia de que a alternância da relação entre sociedade civil e Estado é moldada principalmente por duas variáveis: o percurso histórico das relações entre o movimento e cada setor estatal e, depois, a abertura a

reivindicações e diálogo do governo imediato aos movimentos sociais burocráticos (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Um ativista institucional apresenta, desta forma, características que claramente o diferenciam de outros burocratas, justamente por participarem (ou terem participado) de redes de movimentos sociais. Estas características afetariam diretamente seu trabalho como ativista trabalhando dentro do Estado. Ao adentrarem a arena institucional, estes atores possuem acesso a recursos promovidos pela rede de movimentos em que eram membros. Esta rede é utilizada, muitas vezes, como forma de exercer pressão em políticas de interesse, manter agendas e até acelerar trabalhos por meio de contratação de consultores ligados ao seu movimento (ABERS, TATAGIBA, 2015).

Acompanhando esta perspectiva, Olsson defende que o ativismo institucional ou, como prefere chamar, “*inside activist*”³

(...) 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.258)

As diversas concepções de ativista institucional, no entanto, precisam ainda permanecer flexíveis para abarcar os diferentes modos de interação entre a sociedade civil e Estado (BANASZAK, 2005; ABERS, 2015). Consideraremos a concepção de ativista institucional de acordo com uma percepção mais abrangente, seguindo o que Abers (2015) argumenta de que a militância deve ser entendida de maneira a reconhecer que certos atores podem lutar por causas políticas ou sociais mesmo sem participar ativamente de uma organização da sociedade civil. Neste ponto, é importante frisar o argumento de Banaszak (2005) a respeito do diferente nível de exclusão de pautas sociais específicas. Isto é, mesmo que estejam todas em posição de subalternas ou marginalizadas, ainda existe uma variação interna relacionada ao grau de exclusão destas reivindicações. Enquanto alguns grupos podem ser excluídos normativamente – como negros, analfabetos e mulheres já foram – outros podem sofrer reclusão por invisibilidade, como pessoas com deficiência (PETTINICCHIO, 2012).

³ Completando a noção de “*Inside activist*”, segundo Olsson (2009), “(i) is an activist in civic society (active member of a civic organization) (ii) holds a formal position in the public sector, and (iii) acts strategically from this position by using municipality resources as well as civic network resources in order to influence public decision making.” p. 176

As variações nos níveis e tipos de exclusão de algumas pautas interfere na maneira com estes ativistas adentram e se relacionam com arenas institucionais. O estudo de Pettinicchio (2012) exemplifica como as pautas ganham arenas institucionais dependendo de seu status na agenda social. As políticas de bem estar social nos Estados Unidos depois da década de 1930, por exemplo, foram encabeçadas por movimentos sociais, mas a burocracia a favor das políticas de bem estar foi central para levar à frente a implementação de políticas públicas. Neste caso, somente a pressão da sociedade civil não fora o suficiente para institucionalizar as demandas, foi preciso que presidentes e atores judiciários participassem. Outra forma de relação pode ser ilustrada pelo movimento de mulheres, no qual, muitas vezes, participantes dos movimentos são convidadas a fazer parte do quadro institucional e participar da formulação de políticas de gênero. Com o movimento de mulheres também se exemplifica que as táticas de ativistas institucionais não se limitam apenas à arena burocrática. As funcionárias encorajam protestos e, muitas vezes, ainda participam deles (BANASZAK, 2005 *apud* PETTINICCHIO, 2012).

Considerando o ambiente institucional uma arena que exerce restrição à ação ativista, estes militantes ainda se deslocam para esse campo por acreditarem que poderão influenciar políticas de maneira mais assertiva. Durante a análise de ativistas institucionais trabalhando com causas ambientais no governo sueco, Hysing e Olsson (2011) mostraram que as ações voltadas para o meio ambiente provenientes destas instituições melhoraram seu desempenho ambiental governamental de acordo com o aumento da participação dos ativistas na formulação de políticas públicas.

Outras interpretações sobre ativismo institucional salientam menos a tática de persuasão de outros agentes políticos e mais o convencimento de atores específicos interessados nas mesmas políticas. Este comportamento tinha a elaboração de políticas para questões específicas como seu objetivo final. Este foco na formulação de políticas específicas evita o conflito aberto e depende da apresentação de bons argumentos de embasamento para aqueles atores interessados em tais políticas. O resultado desta tática seria a formulação de políticas especiais que solucionam positivamente questões singulares e que abarcam os interesses dos atores envolvidos (OLSSON, HYSING, 2012). Esta abordagem tenta evitar ao máximo a abertura para conflitos – ao mesmo tempo em que reconhece a posição ativista, que concentra a responsabilidade de institucionalizar demandas sociais, estendendo jurisdições; sempre almejando ir além.

É também esperado que o comportamento destes agentes, uma vez feita a transição para a arena institucional, mude em concordância com o ambiente profissional burocrático. Ao contrário de um discurso mais contestatório, espera-se que estes funcionários se moldem de acordo com o ambiente técnico e se detenham antes de abrir oportunidade para o conflito (OLSSON, HYSING, 2012). Esta premissa, no entanto, nem sempre se revela verdadeira, uma vez que alguns órgãos possuem características distintas com debates particulares, como verificaremos na fala de algumas das entrevistadas.

Apesar da importância do comportamento de ativistas institucionais e sua relação histórica com as instituições, é importante frisar a segunda variável destacada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) – a abertura e sensibilidade do Estado a relações mais profundas de participação da sociedade civil e dos movimentos sociais. No contexto brasileiro, os movimentos sociais aproveitaram as oportunidades trazidas por um projeto político⁴ democrático popular, fortemente fundamentado no princípio de participação. Durante a década de 1980, a articulação de vários setores – ONGs, partidos políticos como o PT e movimentos sociais – resultou em um projeto político que buscou expandir o conceito de participação no exercício democrático. Tal iniciativa se mostrou ímpar no contexto de democratização da América Latina, além de permitir que projetos inovadores de participação popular fossem elaborados (DAGNINO, 2006). Esta formulação proporcionou aos movimentos arenas participativas tanto fora do Estado – como no orçamento participativo e nos conselhos/conferências de políticas públicas – quanto dentro do aparato estatal.

Similar ao argumento das autoras, Olsson and Hysing (2012) argumentam que a maior penetração de ativistas para dentro do Estado está ligada a uma tendência à abertura do governo para o engajamento da sociedade civil. Esta abertura oferece a oportunidade para que o aparato do Estado interaja com a sociedade civil e os movimentos sociais – facilitando também a relação dos ativistas institucionais com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Além desta, são elencadas outras três tendências.

A primeira se baseia em um contexto no qual a governança institucional se tornou mais flexível e aberta para formas mais interativas de organização como, por exemplo, práticas deliberativas e soluções de mercado. Este contexto confere aos ativistas papéis

⁴ “(...)os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” DAGNINO, 2006, p.38

que não se limitam a funções controladas por hierarquias e estagnadas por regras burocráticas, mas sim de gestão pública, fazendo com que tenham espaço para o uso de criatividade e capacidade de solução de problemas (p.267). Conseqüentemente, outra tendência se apresenta: o papel do agente burocrático não mais depende de um conhecimento profissional restrito ao gerenciamento de políticas públicas. Estes agentes precisam, cada vez mais, se basear em valores políticos e outros conhecimentos fora do arcabouço técnico da profissão, no sentido de que ser reconhecido por outros tomadores de decisão, por exemplo, também se tornou fundamental. Por último, os autores chamam atenção para a mudança no modelo de agente burocrático, apontando indícios de que ele passa por transformações que o concebe menos tradicional e mais político. Ou seja, a partir do momento em que se reconhece a necessidade do agente desprendido das amarras da hierarquia burocrática, afirma-se a importância deste ator como peça central para criar novas maneiras de “fazer política” em uma nova dinâmica de governança institucional (OLSSON, HYSING, 2012, p.268).

3.2 Sociologia organizacional e habilidades sociais

Considerando que as formas de negociação no meio institucional se diferenciam das formas de ação dentro dos movimentos sociais, torna-se imprescindível entender de que maneira o ambiente burocrático influencia (ou não) os indivíduos. Isto é, o ambiente burocrático neutraliza as subjetividades e as relações entre indivíduos?

Ao tentar entender as relações entre o ambiente institucional e os indivíduos, Fligstein aponta que algumas vertentes argumentavam que as instituições serviam como arena de interação entre atores individuais e racionais. As interações dos burocratas dentro desta arena partiriam do princípio de que os recursos são escassos e as regras fixas (*apud* FLIGSTEIN, 2001). Já outra concepção, como a institucional sociológica, já entende que o comportamento dos atores é influenciado por suas coletividades, e seu comportamento estratégico também segue estes grupos. Ademais, contrários à ideia de escolha racional, a corrente argumenta que estes agentes possuem suas próprias interpretações do (nebuloso) meio social. O autor defende que as instituições concedem aos agentes valores coletivos que estruturam a arena pública. Estes valores compartilhados fornecem roteiros mínimos de entendimento mútuo entre os agentes daquela instituição. Uma vez aprendido os termos, torna-se fácil reproduzi-los. A importância do estudo de Fligstein (2001) está, no entanto, em seu reconhecimento de

que estes atores precisam abrir espaço para induzir a cooperação, tanto com seus aliados quanto com seus oponentes (FLIGSTEIN, 2001, p.110).

Além da atitude inicial de atravessar as fronteiras do Estado, os ativistas institucional se deparam com estruturas públicas desafiadoras para suas propostas políticas. É importante levar em consideração não apenas o deslocamento deles para dentro do Estado, mas também compreender com qual facilidade tais agentes conseguirão influenciar as políticas e as agendas daquela instituição. Para isso, a literatura relacionada à sociologia organizacional e ao empreendedorismo institucional nos é útil, já que entende que os indivíduos habilidosos⁵ situados nestes ambientes buscam por seus interesses e se valem de interações estratégicas para conseguir chegar aos seus objetivos. Fligstein (2001) reafirma o novo modelo institucional de agência (GIDDENS, 1984; BOURDIEU, 1977), o qual reconhece que, dentro de ambientes burocráticos, estes agentes não são meramente absorvidos pelas regras e visões compartilhadas nas instituições em que estão inseridos – mas operam com um conjunto de habilidades sociais, ou *social skills*, para resistir ou reproduzir os sistemas de poder inerentes a cada instituição. Tal modelo é fruto de uma corrente de pensamento que substitui a simples concepção de escolha racional frente à interação com outros agentes estatais, para uma noção que enxerga a interação dos agentes, suas habilidades, reconhecimento social e poder de persuasão para agir em contraposição às regras institucionais (GIDDENS, 1984; BOURDIEU, 1977 *apud* FLIGSTEIN, 2001, p.111).

As tendências defendidas por estas correntes de estudo exaltam a necessidade de se entender o funcionalismo público e ainda mais os ativistas, considerando suas redes que atravessam o Estado e influenciam nas políticas aplicadas nos órgãos governamentais. Nesta pesquisa, passaremos para a tentativa de entender as trajetórias, estratégias e escolhas e reações destas funcionárias ativistas frente à transição de governo durante seu trabalho em uma secretaria voltada para políticas de gênero.

4. METODOLOGIA

Considerando as características e peculiaridades do fenômeno abordado neste trabalho, usar-se-á o estudo de caso como a metodologia mais adequada para os

⁵ Segundo Fligstein (2001), atores sociais habilidosos “*must understand how the set of actors in their group view their multiple conceptions of interest and identity and how those in external groups do as well. They use this understanding in particular situations to provide an interpretation of the situation and frame courses of action that appeal to existing interests and identities.*”

objetivos propostos. Levando em conta que diferentes instituições possuem diferentes dinâmicas, o estudo de caso permite entender o fenômeno social de acordo com o contexto em que ele ocorre. Esta dissertação, inserida em um grupo de pesquisa mais amplo sobre ativismo institucional, tem sua análise delimitada à Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República. Desta forma, entende-se que o funcionamento e as articulações da SPM diferem de outros órgãos do governo e por isso, devem ser estudados de acordo com suas especificidades.

O estudo é realizado em duas etapas: a primeira a partir da literatura secundária a respeito da Secretaria de Políticas para Mulheres e sua história e, depois, da análise de oito entrevistas com funcionárias da instituição realizadas em dois períodos – o primeiro entre dezembro de 2014 e maio de 2015 e o segundo durante o primeiro semestre de 2017. Todas foram feitas com funcionárias públicas que trabalham ou já trabalharam na Secretaria, e não houve a intenção de demarcar a amostra por representação de cada subsecretaria que compõe a SPM. Tampouco houve outros pré-requisitos na escolha das entrevistadas, a não ser a identificação delas com a causa dos movimentos feministas.

As oito entrevistas foram concedidas por sete funcionárias – a primeira delas foi retomada, em um segundo momento, após a mudança de governo como forma de aprofundar a discussão. Entre as ativistas, três eram concursadas e quatro comissionadas. Seis delas se identificavam claramente como ativistas, já tendo participado de movimentos sociais. Duas se disseram filiadas a partidos políticos. Apenas uma não demonstrou conexão direta com algum tipo de organização de sociedade civil, apesar de demonstrar apreço à causa feminista. Neste ponto, relembremos a concepção de ativismo defendida por Abers (2015), de que a militância deve ser entendida de maneira a reconhecer que certos atores podem lutar por causas políticas ou sociais mesmo sem participar ativamente de uma organização da sociedade civil.

É importante frisar que há o reconhecimento das limitações da pesquisa apresentada. O exemplo de sete mulheres e suas experiências com uma instituição governamental não são indícios suficientes para sustentar uma generalização ou construir um padrão comportamental. Este não é o objetivo fundamental do estudo. Reconhecendo os obstáculos, esta pesquisa é feita no intuito de explorar

comportamentos, relações de poder e condutas de agentes centrais na produção e construção de políticas públicas voltadas para mulheres.

Desta forma, uma vez realizada a primeira entrevista, utilizou-se a amostragem em bola de neve, como amostragem não probabilística, para seleção de novas entrevistadas. Ao final de cada encontro, cada uma delas indicou pelo menos outra funcionária pertinente que se encaixasse nos moldes do estudo. O método de amostragem não probabilística foi escolhido por facilitar a localização de militantes tão singulares – funcionárias de uma instituição já limitada em recursos humanos, interessadas na causa feminista e motivadas em contribuir com suas experiências para um estudo acadêmico.

Reconhece-se, entretanto, que esta forma de amostragem peca em representatividade no interior da gama geral de trajetórias que poderiam ser analisadas. Como já mencionado, foi possível perceber, enquanto pesquisadora, que as diferentes percepções de agência de cada funcionária não sofreriam fortes intervenções a depender da subsecretaria em que ela se encontrava. Desta forma, reforça-se que não houve possibilidade de garantir a representatividade e equiparação numérica do quadro de cada subsecretaria, mas este fato não interfere decisivamente no comportamento destas militantes.

Ao final, as entrevistas foram transcritas e as trajetórias esmiuçadas. Prezando o anonimato das entrevistadas, as transcrições foram numeradas, mas nem sempre aparecerão com a referência numérica, em nome da proteção do anonimato. Isso porque as experiências e contextos relatados são um vínculo fácil para a associação direta a certas funcionárias. A partir desta compilação, o estudo procurou analisar os comportamentos e as mudanças de postura durante a trajetória destas funcionárias que passaram para a arena institucional da SPM e ajudaram a construir a trajetória desta instituição – desde o início até a mudança de governos.

5. A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES – História e transições

A Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, criada em 2003, apresenta características singulares se comparada com outros órgãos do poder executivo. Acompanhada pela SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial – a SPM nasceu a partir de reivindicações provenientes próprios movimentos sociais e, mais especificamente, movimentos feministas. Uma vez formada, a secretaria absorveu representantes dos movimentos para dentro de sua burocracia, como forma de afirmação do comprometimento do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tanto com a causa das mulheres, quanto com movimentos sociais que a sustentava. Sendo assim, a instituição não foi apenas criada a partir de iniciativas externas ao Estado, mas também foi ocupada por atores que, a princípio, estavam em um lugar de contestação (SPM, 2010).

No Brasil, a considerada “Nova Onda Feminista” se iniciou em meados da década de 70, com a difusão de trabalhos como “O Segundo Sexo”, de Simone de Beauvoir (1949) e “A Mística Feminina”, de Betty Friedman (1963). Nessa época politicamente conturbada para o país, o movimento feminista nacional se organizou em prol de direitos iguais, combatendo a subordinação da mulher e ganhando novas adeptas.

Após alguns casos de feminicídios que ganharam repercussão nacional, o problema da violência doméstica e sexual ganhou destaque no país. Em 1978, nasce na capital de Pernambuco o SOS Corpo, iniciativa de cunho exclusivamente civil que buscava abrir a discussão sobre a violência contra a mulher e a conscientização não só social, mas também do Estado, para as questões do movimento feminista. Já em 1980 o SOS Mulher se estabelece em São Paulo, também lutando contra a violência doméstica (SPM, 2010).

Em tempos de redemocratização brasileira, em 1983, o Conselho da Condição Feminina de São Paulo nasceu e deu forças para que, no mesmo ano, fosse criada a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) em São Paulo. Com essa conquista, a responsabilidade de apoio a mulheres vítimas de violência passou a ser também do poder público (MACIEL, 2011).

Principalmente durante a década de 90, estudos apontam que houve um processo de “onguização” dos movimentos sociais – o que não foi diferente com o movimento de mulheres. Dentre as causas de tal fenômeno são apontadas a preferência do Estado em terceirizar serviços sociais e a necessidade de consultorias por parte de instituições públicas que trabalhavam em prol de um dado grupo social (ALVAREZ, 1998 apud ARAÚJO, 2014, p.45). Nessa época, a proliferação de ONGs foi vista como

problemática, principalmente porque a posição do movimento feminista e o lugar institucional das ONGs são vistos como diferentes (PINTO, *apud* ARAÚJO, 2014).

A difusão da causa feminista foi importante a ponto de multiplicar o número de órgãos públicos dirigidos diretamente a políticas para mulheres. Como já assinalado anteriormente, os primeiros órgãos emergiram na década de 1980, dentre eles o Conselho Nacional de Política para Mulheres. O CNDM nasceu durante o governo de José Sarney, em 1985, resultado da proliferação de conselhos de mesma vertente em níveis municipais e estaduais. Fornecida a oportunidade de um órgão que centralizasse federalmente as demandas dos movimentos de mulheres, o CNDM serviu como um instrumento importante para a articulação de demandas da sociedade civil. Com a ajuda dele foi formulada a campanha “*Constituinte para valer tem que ter palavra mulher*” que, durante a elaboração da Constituição de 1988, foi chave para que as reivindicações de grupos de mulheres fossem atendidas (SPM, 2010). O CNDM manteve, até os anos 2000, grande importância ao projetar o debate brasileiro sobre políticas voltadas para mulheres. Durante a década de 1990, mesmo sob o efeito de fortes cortes financeiros, o Conselho ainda foi responsável por representar o governo federal na Conferência de Cairo e na IV Conferência Mundial da Mulher, em Beijing (SPM, 210) Desta forma, o CNDM representa como os esforços dos movimentos foram imprescindíveis para a construção do Conselho. Não foi necessário, à época, que existisse um governo de esquerda sensível às demandas de gênero. O atendimento às reivindicações veio antes do governo Lula e do Partido dos Trabalhadores, sendo os movimentos sociais os atores-chave para a construção de espaços como o Conselho.

Ao final da década, sem recursos e com atividade instável, o CNDM e seu grupo de conselheiras lutaram pela criação de um órgão estatal que fosse responsável pela execução de políticas públicas para mulheres. O movimento que permeava todo o Conselho estava ciente da importância da institucionalização de suas pautas. Em 2002, após a longa jornada de esforços do movimento, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, criou-se a Secretaria Especial dos Direitos das Mulheres (SEDIM) que era subordinada ao Ministério da Justiça (SPM, 2010).

A Secretaria de Política para Mulheres, uma das promessas da campanha política do governo Lula, nasceu em 2003 como órgão de caráter ministerial ligado diretamente à Presidência da República. Com sua criação, procurou-se construir uma instituição que

faria políticas públicas focadas em *transversalidade*, isto é, trabalhando para que as questões de gênero perpassassem as principais políticas de órgãos ministeriais no Brasil. Desta forma, as políticas públicas direcionadas a mulheres não ficariam limitadas a apenas algumas áreas governamentais – nem restritas à sensibilidade e percepção de outras instituições sobre sua importância (SPM, 2010).

É interessante notar que a localização e o status iniciais da SPM davam a ela características especiais. Primeiramente, a Secretaria estava ligada diretamente com o gabinete presidencial e tinha status de ministério, o que facilitava a articulação e execução de políticas de gênero (BOHN, 2010). Depois, como acontece na maioria dos casos, o cargo de ministra foi dado a pessoas de confiança, o que garantiria maior vínculo entre ela e a presidência, já que seria concedido por recomendação (BOHN, 2010). A partir de 2003 e a criação da SPM, outro órgão se tornou diretamente ligado à secretaria – o CNDM. Como já elucidado, até a criação da SPM, o Conselho era o principal órgão federal de discussão sobre políticas voltadas para questões de gênero, e o fato de ser um espaço institucional composto principalmente por movimentos sociais aumenta sua singularidade (SPM, 2014).

Em outubro de 2015, durante o corte orçamentário e burocrático do governo Dilma Rousseff, a secretaria perdeu seu status de ministério e passou a integrar – em companhia da SEPPIR e da SDH, Secretaria de Direitos Humanos – ao Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, da Juventude e Direitos Humanos. Ainda em maio de 2016, a secretaria sofreu outra troca administrativa passando para o Ministério da Justiça e Cidadania. Durante a fase de transição e de impeachment, um número considerável de funcionárias majoritariamente comissionadas saíram do órgão, seja por vontade própria, seja por corte de recursos humanos. Em 2016 e a mudança de governo, a então Secretária especial Eleonora Menicucci é substituída por Fátima Lúcia Pelaes (PMDB-AP). A nova Secretária foi recebida com protestos pelas funcionárias que já existiam na secretaria uma vez que, apesar de ter experiência na área de políticas para mulheres, mantém conexões fortes com partidos de valores religiosos e se posiciona publicamente contra o aborto, até em casos de estupro.

A Secretaria, desde 2003, é composta por três coordenadorias principais: Enfrentamento à Violência, Ações Sistemáticas e Ação Institucional; e Autonomia Econômica, Trabalho e Emprego. Cada uma dessas subsecretarias possuem

aproximadamente três coordenações. Tendo em vista este contexto, este estudo tem a intenção de explorar de que maneira os atributos relacionados às causas feministas das funcionárias são aspectos determinantes para o trabalho exercido dentro da secretaria. Além disso, considerando o percurso de cada funcionária, pretende-se analisar como a mudança de contexto da secretaria influenciou nas escolhas de trajetória destas funcionárias – trajetórias profissionais, de vida e de ativismo.

6. ATIVISMO INSTITUCIONAL E AS FUNCIONÁRIAS DA SPM

Previamente à análise das entrevistas, é necessário esclarecer que as falas das ativistas delimitaram dois períodos distintos: 1) antes do impeachment em conjunto com o período em que se desenvolvia a possibilidade do impeachment e 2) o momento após o impeachment. Segundo o relato das entrevistadas, foi possível perceber que houve uma mudança⁶ no modo que as ativistas compreendiam a secretaria, e isso foi imprescindível para alterar suas trajetórias também. Apesar de serem militantes comprometidas com as causas feministas, estas funcionárias não tiveram o mesmo comportamento frente a possível mudança de cenário político.

Ademais, o relato das entrevistadas mostrou que o período em que estiveram na Secretaria foi permeado por obstáculos – tanto inerentes ao trabalho público quanto à mudança de cenário sofrida pela secretaria. Dentre eles, pode-se destacar: 1) a falta de abertura do próprio corpo de funcionárias a algumas pautas; 2) mudança de funcionárias em altos cargos da secretaria 3) dificuldade de promover mobilização, cooperação e empatia por suas pautas como militantes e 4) desvirtuação da instituição. Entre as sete funcionárias entrevistadas, três foram exoneradas alguns meses após o impeachment. Uma pediu demissão, outra pediu realocação para outra Secretaria da presidência e duas permanecem. Como será discutida posteriormente com maior profundidade, a interpretação do contexto pós-impeachment foi diferente para cada militante. Dentre as três ativistas exoneradas, uma delas menciona o fato de que não teria permanecido na Secretaria se pudesse, pois local havia se transformado tanto em valores quanto em função. Pelo mesmo motivo, a entrevistada 1 pediu demissão. Já a funcionária realocada relatou sofrer assédios e não conseguir colocar suas pautas em evidência dentro do

⁶ É importante pontuar que não foi possível extrair uma data específica para essa quebra. Esse período não é bem delimitado pela pesquisa porque essa ruptura pode ter sido gradual e de acordo com a percepção individual de cada funcionária à consumação do processo de impeachment da presidenta.

ambiente institucional, por isso saiu. Dentre aquelas que ficaram ambas são concursadas. No entanto, uma delas – percebida dentro da Secretaria como uma militante feminista de longa data – contou que permanece por resistência; por acreditar que a Secretaria necessita de pessoas com perfis como o dela.

A interpretação da possível saída da presidenta Dilma Rousseff teve resultados diferentes nas reações e escolhas de cada funcionária. Desta forma, apresentaremos, em um primeiro momento, a análise das falas durante o governo Lula e Dilma, juntamente com a fase de trâmite do impeachment. Posteriormente, analisaremos a fala das entrevistadas no estágio em que a mudança de governo já acontecera e a Secretaria passava, de fato, por reestruturações tanto no quadro de funcionárias quanto na essência das políticas elaboradas na instituição.

6.1 O período pré-impeachment: 2003 a 2015

As redes de movimento que adentram o Estado exemplificam-se ao analisar o contexto da Secretaria. Ainda que tivessem atravessado as fronteiras da sociedade civil, as entrevistas demonstraram que as funcionárias da Secretaria mantinham contato com as redes de movimentos sociais, sendo que algumas delas ainda participavam ativamente destas organizações. A partir desta constatação, constata-se que estas ativistas levam outro tipo de bagagem para seus trabalhos, uma vez que não carregam apenas interesses pessoais, mas também as pautas que circulam pelos movimentos.

E quando eu falava, as pessoas sabiam que eu me comunicava muito [com o movimento]. As pessoas ligavam pra mim pra saber, o que era isso, o que era aquilo, ou até facilitava a discussão delas com a Secretária. (...). "Nós precisamos falar com a secretária para conseguir uma agenda, será que você não intercede?" Intercedo. (Entrevistada 6)

Você precisa manter uma relação com o movimento para pode tocar seu trabalho no cotidiano, você não pode se afastar do movimento. (...) Então você fica sempre vendo onde estão as agendas, o que está sendo feito, se você consegue conciliar sua agenda no final de semana pra então poder participar de alguma reunião, ver o que está sendo o debate. (Entrevistada 2)

As pessoas que participam do Conselho estavam necessariamente incluídas, mas essa mobilização ia além, não ficava apenas dentro das militantes do Conselho. Também havia aquelas [funcionárias] que tinham contatos, de diferentes locais na SPM, de diferentes espaços de influência também. (Entrevistada 4)

A partir destas relações sutis e consideravelmente privadas, estas funcionárias se diferenciam de outros funcionários públicos no que toca à visão holística sobre o

recorte de gênero de certa política. Ao mesmo tempo em que estão cientes do seu papel como gestoras, também estão cientes de como tais demandas serão aceitas ou não pela sociedade civil, mais especificamente pelo movimento de mulheres. Seria forçoso afirmar que esta percepção influencia diretamente no tipo de decisão política tomada; mas também seria ingênuo acreditar que um órgão como a SPM – e o quadro de funcionárias que a constituía – optaria por ignorar as pressões dos movimentos feministas. Sendo a Secretaria um órgão resultado de demandas destes mesmos movimentos, espera-se que ele seja sensível às possíveis reações dos mesmos – ainda mais com um órgão como o CNDM inserido em sua estrutura. A presença do Conselho é mais um fator determinante, não só pelo seu papel como arena de reivindicação, mas também como espaço para que as redes que transpassam as barreiras entre Estado e sociedade civil se fortaleçam.

Esta travessia para dentro do Estado, no entanto, também passa por uma avaliação das militantes – como um trade-off entre oportunidade de poder decisório e o receio de ser oprimida e constrangida pelas hierarquias e trâmites da burocracia.

Eu sei que a gestão é um local que modifica muito as pessoas. O meu maior medo quando eu fui pra gestão é que eu fosse modificada. Medo de que fosse modificada pela estrutura. (...) Mas havia pessoas que se reconheciam em você, a militante, que sempre esteve neste espaço. Pra poder dialogar e construir conjuntamente – cobrar inclusive. Elas diziam “A tarefa sua é cobrar quem está no espaço de poder.” (Entrevistada 8)

Se considerarmos que o movimento feminista, assim como grande parte dos movimentos sociais, encara o Estado como um ator ao qual se deve pressionar na maioria das vezes, é compreensível que algumas entrevistadas tenham tentado se colocar no papel essencialmente burocrata em seus discursos. A fala que separa a posição de burocrata e militante foi presente durante algumas entrevistas. Outros discursos, entretanto, mostraram que existem representantes feministas que enxergam o Estado como um ente que pode ser transformado de dentro para fora. Ademais, se militantes dos movimentos passam à burocracia, quer dizer que, a partir do momento em que a transversalidade das políticas para mulheres almejada pela SPM se consolidasse, o Estado não seria mais uma fonte estritamente de opressão. Não se pode descartar a influência do Partido dos Trabalhadores neste recrutamento, mas essa grande inserção de ativistas no funcionalismo público, a experiência com o CNDM e as reivindicações prévias à Secretaria mostram que estes movimentos possuem um

interesse *à priori*. Como Banaszak (2009) e Alvarez (1990) afirmam, se o interesse do movimento é compatível com a pauta de certo órgão estatal, tais atores poderão partir para uma ação conjunta.

Da mesma forma, como apontado por Fligstein (2001), os atores inseridos em contextos institucionais precisam fazer uso de suas habilidades sociais como ferramentas para produzir cooperação entre as outras funcionárias e, eventualmente, o sucesso da sua agenda. Estes agentes precisam estar constantemente alertas para a oportunidade de moldar ou construir arranjos que provoquem cooperação, tanto com seus aliados quanto seus oponentes. Tais habilidades, no entanto, não são encontradas em qualquer ativista. Enquanto algumas das entrevistadas demonstraram virtuosismo para inserir suas agendas e ressaltar suas prioridades, outras revelaram menos habilidade para pautar temas e mobilizar outras funcionárias para questões de seu interesse. Mesmo que a maioria das entrevistadas tivesse trajetórias relacionadas aos movimentos feministas, ficou claro que nem todas as militantes conseguiam operar o arranjo institucional da maneira que imaginavam. Além de um trabalho constante, o ativismo institucional requer virtuosismo e perseverança para enfrentar os obstáculos possíveis da vida pública.

Eu lembro que falar sobre orientação sexual e identidade de gênero era sempre tenso. Eu tinha espaço pra tensionar; às vezes me diziam que eu pegava muito pesado. (...) E tanto que eu fui sentindo com o tempo; isso foi um dos motivos de eu sair. **Eu fui sentindo com o tempo que a legitimidade do meu falar não era tão mais aceita.** (Entrevistada 7, grifo nosso)

Por exemplo, a Casa [da Mulher Brasileira] está voltada pra quais mulheres? Como é que você vai elaborar uma ficha de preencher? Se é lésbica, se é bi, se é trans. **Isso tudo era um debate. Tanto que tinha no texto, ele foi cortado, qualquer coisa que eu escrevia sobre trans, por exemplo, era cortado dos meus textos** pela (...). E eu não acho que era uma coisa só dela. (...) acho que vinha daquela dificuldade mesmo, não querer “peitar pra fora”. Um feminismo mais tradicional, vamos dizer assim. Mais hegemônico mesmo. (...) Então qualquer coisa que fosse fora da violência doméstica, as pessoas tentavam ir por outros caminhos. Foi muito por isso que eu saí. (Grifo nosso)

Entre as falas das entrevistadas⁷ foi possível perceber que algumas agentes tinham maior facilidade em contornar as situações de antagonismos de ideias do que

⁷ Ressalta-se que esta servidora, em específico, era concursada por outro órgão e pediu transferência para a SPM. Eventualmente, ela também se retirou desta secretaria para outra

outras. Mencionar o fato de que o seu discurso não era mais aceito entre as outras funcionárias reflete uma das dificuldades encontradas por qualquer ativista institucional. Estas agentes estão em posição em que é preciso distender e tensionar questões a favor de suas demandas, e isso faz parte do jogo diário do ativismo. Adicionar pautas, somar questões, construir diretrizes, estabelecer cooperação, direcionar atenção: todas são ações relatadas inúmeras vezes pelas funcionárias entrevistadas como formas de alcançar objetivos estratégicos dentro da secretaria. A maneira com que essas ações comunicadas pelo discurso eram recebidas por outras funcionárias do quadro, no entanto, mudava de acordo com a essência da demanda, a ativista que comunicava e o perfil das funcionárias que a recebia.

Não sei se eu não pensei no momento (...). Eu não sei se isso **tem a ver com não ter conseguido pensar em outras estratégias**. (Estava) muito me questionando o que era aquilo [o trabalho], pra que aquilo me servia, como é que podia ser tão contraditório. Eu não estava forte o suficiente pra dar conta desse contexto. **Precisava mesmo estar um pouco mais fortalecida pra, apesar dos assédios, conseguir pautar melhor as coisas de forma coletiva. Acho que eu não consegui pensar de forma coletiva.** (Grifo nosso)

Esta fala se contrapõe claramente com a fala de outra entrevistada, militante de carreira, que sabia usar de suas habilidades e contatos para causar mobilização por assunto de seu interesse. Além de ser ativista de longa data, também importava a situação como funcionária de carreira, que dava maior margem de manobra para tensionar temas com maior afinco.

Porque as pessoas sabiam que não podiam mexer comigo. Elas sabiam da minha capacidade de mobilização e da minha ligação externa com o movimento. Então acho que essa era a minha característica interessante. Era um governo, era do Estado, mas era muito permeada pelos movimentos.

O fato de eu ser funcionária de carreira me dá uma margem de manobra [para pautar temas dos movimentos]. Ela tinha um cargo de confiança, veio para assumir um DAS. Então pra ela já era mais complicado. Mas para mim, que sou funcionária de carreira. Eu me sinto mais livre pra isso. O pessoal que é funcionário de carreira, a maioria não tem essa ligação [com os movimentos]. Minha identidade [de militante] é muito na cara, escrita.

Ademais, as situações em que as ativistas encontravam obstáculos para suas demandas eram constantes, mas a presença de outras facilitava o trabalho como militante institucional. As ativistas da Secretaria estavam conscientes de que aquele

instituição. Existem também aquelas comissariadas que saíram por exoneração, algum tempo após o final do mandato de Dilma Rousseff.(mudar nota de lugar)

espaço institucional era ocupado por outras pessoas do mesmo perfil militante. Este fator era extremamente importante para a construção de um cenário em que houvesse oportunidade de articulação entre estas funcionárias ativistas.

Eu tive muitas reuniões em que tinha gente que achava que não havia porque nós termos que levar [a pauta] primeiro para o movimento social. Era uma briga diária. Nestes momentos, eram os momentos que eu não me sentia sozinha, porque as pessoas que eram também militantes, que vieram destes espaços, começavam a questionar junto. "Não, a gente discorda, não é essa a forma de diálogo estabelecido". (Entrevistada 8)

Este perfil se encaixa muito na concepção de Fligstein sobre agentes em situações organizacionais e como estes exercem suas habilidades sociais. Segundo o autor, o agente habilidoso é capaz de entender como o grupo a que pertence interpreta seus interesses e identidades, ele entende quais os objetivos almejados por aquela coletividade. Estes atores são extremamente importantes porque passam a ser responsáveis por moldar dos caminhos de ação com maior possibilidade de sucesso para seu grupo de interesse (FLIGSTEIN, 2001, p. 112) – no caso estudado, de ativistas institucionais.

6.2 A transição e o impeachment

Durante o trâmite do processo de impeachment, as militantes já preparavam o processo de encadeamento que se seguiria caso o golpe se solidificasse. As funcionárias, tanto DAS como concursadas, tinham um plano de ação para ser implementado durante e após a transição de governos. Durante a 4ª Conferência Nacional de Políticas para Mulheres – a última das Conferências realizadas na Secretaria, que serviam de arena de debate da instituição com os movimentos sociais para formar futuras diretrizes – existiu a articulação de todas as subsecretarias e do gabinete para que a Conferência se sustentasse. O evento acontecia no mesmo dia em que o Senado aprovou o afastamento de Dilma, em maio de 2016.

Durante a transição governamental em 2016, houve uma clara articulação tanto das funcionárias da SPM quanto dos movimentos sociais para manifestar o desaproço pelas mudanças que ocorreriam na secretaria caso o processo de impeachment se consolidasse. Neste contexto, reuniões com os movimentos sociais e outros órgãos ligados à presidência foram convocados pelas funcionárias da secretaria em uma tentativa de exaltar o ônus que o impeachment colocaria sobre a instituição.

Na Secretaria de Enfrentamento à Violência, 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 significava para as mulheres a situação da democracia e da presidenta.

Fizemos reuniões informais com representantes fortes da sociedade civil, tentando viabilizar essas agendas. Também junto com o apoio de parlamentares, com o foco de fazer pressão.

O combinado entre nós, é que nós íamos ficar pra terminar a Conferência, pra fazer a transição (...). Foi feito um processo de transição com um relatório completo de tudo que precisava ser executado pela SPM. A ideia era esperar que as pessoas não se exonerassem. (...) E acho que foi o período que houve mais unidade entre funcionárias da casa. Foi uma unidade verdadeira. Sem diferenças de status ou de poder. Foi um trabalho coletivo e conjunto.

Por mais que o momento do impeachment fosse o estopim para o afastamento de várias funcionárias e seus trabalhos na Secretaria, o período logo anterior foi de extrema dedicação e comprometimento. A perspectiva do que iria acontecer com a Secretaria caso a troca de governo acontecesse não eram favoráveis para o ideal das militantes. Logo antes do impeachment, várias delas relataram o esforço de fazer com que a Conferência acontecesse e todas as diretrizes para os próximos anos (2016-2019) estivessem estabelecidas. Como já mencionado, o esforço e a articulação das militantes foi conjunto e transversal por toda a Secretaria e revelam que a criatividade das estratégias não se limitou às ativistas da instituição, mas também envolveu os movimentos sociais. Antes da Conferência foram marcadas algumas reuniões preliminares com os movimentos, no intuito de colocar pautas que fossem representativas da diversidade de demandas da sociedade civil. A Conferência foi o último dos grandes acontecimentos da Secretaria em 2016 e gerou muitas articulações tanto por conta das funcionárias quanto pelos movimentos.

Outro obstáculo observado durante a pesquisa, como a desvirtuação da instituição, fora mencionado diversas vezes como fator importante para maneira com que as militantes enxergavam a instituição. Importante mencionar, considerando este último fator, o estudo de Olsson e Hysing (2012) que mostrou que 60% dos ativistas trabalhando no serviço público sueco acreditavam que não poderiam mais trabalhar naquelas instituições caso elas se tornassem incompatíveis com seus valores pessoais. Já nesta pesquisa, para uma das entrevistadas, a desvirtuação da SPM foi decisiva para que fosse tomada a decisão de deixar o ambiente institucional.

O que pessoalmente me afetou profundamente, não só como gestora, mas também com meu lado do compromisso pessoal com a causa – algo que ia muito além do trabalho que eu desempenhava – foi a junção da SPM com a SDH e com a SEPPIR. **Tentamos evitar até o último minuto e, pessoalmente, foi um marco para que eu não me visse mais em um espaço de contribuição pessoal.** (...) A gente sabe que pautas identitárias precisam de visibilidade. E a gente sabe que o Brasil não estava no momento de unificar essas pautas. O impacto disso é simplesmente, em vez de você ter três ministérios, você tem um. E você tem uma ministra que vai representar todas essas pautas. Isso tem um efeito prático e simbólico. (Entrevistada 4)

Apesar de que eu recebi um convite "Mas se a gente te convidar a ficar, você não fica?". Não fico. Primeiro porque eu sou lésbica, segundo porque eu sou nortista (...), terceiro eu sou negra. (...) Ela não falaria sobre a pauta das mulheres negras e não falaria sobre a pauta das mulheres lésbicas. Não tem porque eu estar em um espaço desses se eu, que sou esse seguimento, não posso estar.

Enquanto algumas ativistas enxergaram a mudança de governo e de secretária como uma desvirtuação da SPM, outras demonstraram um comportamento mais ligado à resistência e contraposição às mudanças daquele ambiente institucional.

Eu estou sempre em contato [com o movimento]. Quando fizemos uma manifestação, uma recepção aqui pra elas [novas funcionárias], eu liguei para o Fórum de Mulheres daqui. Imediatamente se dispuseram e estavam aqui junto conosco. (Entrevistada 6)

É claro que estas funcionárias concursadas permaneceram na Secretaria, entre outros motivos, porque aquele era seu local de trabalho e sustento. Entretanto, foi interessante perceber que, em seus discursos, transparecia a convicção de que as causas ativistas eram motivo que ainda as faziam permanecer ali.

Eu defendo isso aqui [SPM] e defendi. Eu, como defendo, acho que as pessoas deviam ter ficado aqui dentro. Porque tem um grupo de DAS comprometido que não saiu, se rebelou. (...) “Nós vamos ficar.” E foi fundamental nesse caso, porque elas deram muita força pra nós. E só saíram quando botaram elas pra fora.

A interpretação de suas funções na vida pública e a mudança do projeto político predominante desde o impeachment se manifestaram de diversas maneiras nas funcionárias. Como analisado também por Dagnino (2006, p.78) alguns agentes retornam à sociedade civil e ao movimento depois da decepção com o projeto original de transformação, já outros continuam no processo de construção e atuação conjunta ao Estado, lutando por agendas da sociedade civil, mas ainda junto a ele. Entre as entrevistadas que saíram de seus cargos depois ou durante a transição de governos, duas voltaram a militar ativamente no movimento de mulheres por um período, até voltarem

a exercer cargos dentro do funcionalismo público. Estes são exemplos do que se argumenta que o funcionalismo público é pendular na vida destas ativistas. O contexto político, as aberturas das instituições e a receptividade dos movimentos e do Estado fazem com que haja um movimento de aproximação e afastamento. No caso da SPM, uma instituição tão voltada para demandas de movimentos sociais, o movimento pendular pode estar em seus primórdios. O que se mantém, no entanto, é a convicção de que a Secretaria é o lugar para mulheres dedicadas às políticas de gênero.

Você tem tarefas diárias. As pessoas acham que quando você fala de ativismo, você vai fazer uma mudança grandiosa pra quem tá “na ponta”. Mas você percebe que você tem que fazer uma grande mudança ainda *dentro* da própria estrutura. Acho que essa foi a experiência mais difícil que eu já tive na minha vida, mas a mais gostosa de fazer, porque é um desafio que você precisa topa fazer. Dialogar, cobrar, insistir, **dizer que este é meu espaço**. (Grifo nosso)

A ideia de que a Secretaria seria uma arena pública voltada para políticas de gênero trouxe muitas destas militantes para dentro do trabalho institucional. Essa decisão por parte das ativistas foi, muitas vezes, proposital e trouxe indagações e questionamentos pessoais sobre o trabalho que seria realizado dentro da instituição. Nenhuma delas começou sua caminhada institucional com a convicção de que seria um contexto fácil. Uma vez dentro da secretaria, as ativistas se articularam – tanto com os movimentos quanto com as outras funcionárias. A articulação se dava tanto para casos específicos, de políticas específicas, quanto para grandes eventos da Secretaria. As ativistas pautaram demandas pessoais e do movimento; apresentaram reivindicações, direcionaram políticas, tensionaram com outros seguimentos para alcançar suas metas. O ativismo se tornou uma ocupação diária dentro de uma estrutura institucional com funcionárias de perfis variados. A SPM, assim como várias outras instituições, era uma arena de disputa política, e nem todas as funcionárias estavam preparadas para postular, pleitear e resistir naquele contexto. Neste caso, os exemplos demonstraram como o ativismo institucional pode depender muito do perfil e das habilidades sociais de cada agente.

Além dos obstáculos encontrados dentro da própria instituição e a dinâmica intrínseca ao ativismo institucional, as mudanças políticas e institucionais pelas quais a SPM passou também foram decisivas para orientar a trajetórias destas militantes. Ao mesmo tempo que a transição de governo causou uma grande articulação das ativistas, também significou, para várias, que a Secretaria não representava mais uma arena

decisória para formulação e implementação de políticas de gênero. Se a instituição de trabalho perdera seu significado como espaço determinante para alcançar demandas, se decisões pertinentes às questões de gênero não estavam em debate como se esperava, perde-se a finalidade de atuação naquele espaço. Muitas ativistas relataram não acreditar que a Secretaria significasse um espaço onde havia perspectivas de efetividade de seus objetivos e por isso saíram.

Além disso, foi possível observar que a própria dinâmica do trabalho na instituição restringia a inserção de certas pautas, consideradas “progressistas” por algumas funcionárias. Apesar de este ser um obstáculo comum, algumas militantes não conseguiram desenvolver seu trabalho da forma que esperavam dentro da Secretaria. A habilidade de pautar suas demandas, promover mobilização entre as colegas de trabalho e suscitar cooperação com outros segmentos importantes para avançar em temas de seu interesse também eram atividades recorrentes destas militantes. Estas habilidades, entretanto, não estão presentes em todas as ativistas. Desta forma, aquelas que não conseguiram prosperar em seus interesses também passaram por um processo de reavaliação de seu próprio papel dentro da Secretaria, tornando este obstáculo um fator importante para sua saída da instituição. Outras militantes permaneceram não só porque aquilo era, entre outras coisas, sua forma de sustento – mas também porque consideravam que aquele era um local que deveria estar aberto à sociedade civil. Estar naquele local significava que a instituição permanecia aberta à sociedade civil e também ainda era ocupada por aquelas que reivindicaram a Secretaria como sua desde o início.

A pesquisa relatada se revela intrinsecamente exploratória no sentido de que a quebra de projeto político de uma instituição tão carregada de ideais e luta social em sua concepção é um fenômeno novo e ainda pouco investigado. Ele demonstra como a mudança de valores da instituição pode ser um dos gatilhos para a desilusão de suas funcionárias com a vida pública – mas não o único. O ativismo institucional, independente de qualquer circunstância, traz desafios para os ativistas. Mesmo com a transformação da instituição, foi possível apreender que estas militantes reagem de *maneiras diferentes* dependendo suas próprias interpretações frente aos novos desafios. Seus cargos e perfis foram decisivos para orientar suas trajetórias na transição política. Algumas decidiram manter-se como forma de reafirmar suas convicções, enquanto outras decidiram voltar à sociedade civil por acreditarem que a Secretaria não representava mais uma arena política decisória. Existem também aquelas que saíram por

se sentirem cada vez mais oprimidas pelos padrões de comportamento burocráticos e a constante luta dentro da arena pública. De qualquer maneira, a mudança de paradigmas apresentada pela mudança de governo influenciou consideravelmente a Secretaria e suas funcionárias.

7. CONCLUSÃO

A Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República foi fruto de demandas históricas do movimento feminista brasileiro. Sua criação em 2003, juntamente com a SDH e a SEPPIR, demonstrou à sociedade civil a preocupação com as pautas sociais e a criação de uma arena de debate entre instituição e sociedade civil. Neste processo, muitas representantes foram convidadas a participarem da construção do quadro de funcionárias da Secretaria, e isso foi decisivo para dar à instituição orientação para quais políticas seriam implementadas.

Os estudos realizados sobre estes ativistas institucionais partem da concepção de que o Estado pode ser permeado por redes conectadas à sociedade civil. Ao mesmo tempo, reafirmam a ideia de que as estratégias de interação dos movimentos sociais com o Estado são constantemente incrementadas pela sua criatividade e dinamicidade. Estes princípios corroboram para a noção de que as fronteiras do Estado e da sociedade civil são muito mais porosas do que se imagina. Com recursos e informações provenientes da sociedade civil, os ativistas institucionais conseguem formular demandas, orientar políticas, construir diretrizes e adicionar pautas nas agendas do poder público. Assim, se afirmam como atores singulares em suas trajetórias, pela bagagem que carregam e pela visão de arena pública que acreditam.

Durante este estudo, buscou-se entender as trajetórias de ativistas pela causa feminista dentro da Secretaria. Uma vez dentro do Estado, a fala das entrevistadas relatou quatro obstáculos no trabalho institucional: a resistência de outros profissionais por certas pautas; com o impeachment, a desvirtuação da secretaria e a mudança de funcionárias de altos cargos (comissionadas) e a dificuldade em pautar e impulsionar questões de seu interesse.

O comportamento destas ativistas refletiu, em várias ocasiões, o status da instituição. O período anterior à transição de governos já era marcado por articulações,

conflitos e debates, mas a transição trouxe uma nova dinâmica, e cada uma delas reagiu de forma diversa, considerando seus contextos e perfis individuais. Foi importante notar como, após a consolidação da nova orientação da Secretaria, *as ativistas recalcularam suas prioridades e agiram conforme seu entendimento sobre a instituição e o trabalho que poderia ser desenvolvido ali*. Neste processo, o comportamento delas se mostrou diverso – enquanto algumas reafirmavam a necessidade de manutenção da Secretaria, outras enxergavam que aquele não representava mais um espaço efetivo para alcançar seus objetivos de acordo com seus valores.

O perfil “empreendedor” e as habilidades sociais de cada militante também foram importantes para a interpretação individual sobre a possível continuidade do trabalho dentro da SPM. Considerando que o ambiente institucional condensa funcionários de diferentes perfis e trajetórias, saber promover a cooperação a favor de demandas e agendas específicas é de extrema importância para estas ativistas. Enquanto algumas conseguiam pautar temas de seu interesse e induzir a mobilização com facilidade, outras não conseguiram causar empatia com por suas pautas e, aos poucos, tiveram seus discursos e opiniões descartados por outras funcionárias. Como ativistas institucionais, conseguir colocar em pauta questões que lhe são caras importa, e não se ver em um espaço em que se possa contribuir faz com que o trabalho institucional perca o sentido.

As trajetórias destas funcionárias e a história da Secretaria se entrelaçam e refletem umas às outras justamente pelo modo de construção desta instituição. A Secretaria de Políticas para Mulheres fora uma demanda resultante do movimento de mulheres brasileiro e, em boa parte, fora ocupada pelas mesmas representantes destas organizações. O entrelaçamento da Secretaria com os movimentos sociais é inegável. O trabalho das ativistas dentro da instituição, no entanto, é sempre intrincado por obstáculos da burocracia. A transição de governos veio para elevar ainda mais a complexidade do trabalho realizado ali. De qualquer maneira, permanece a convicção de que as pautas, as demandas e o trabalho que poderia ser feito, foi feito por agentes que tinham conexões pessoais pela causa em uma arena que tinha, em toda sua trajetória, esta intenção.

8. BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero. **Burocracia de Médio Escalão – perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

ABERS, Rebecca.; BULOW, 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, 2015.

ABERS, Rebecca.; SERAFIM, Lizandra.;TATAGIBA, Luciana.; Repertórios de Interação Estado-Sociedade Civil em um Estado Heterogênero: A experiência na era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

ALVAREZ, Sonia.E; **Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ARAÚJO, M, G, M.; **Feminismo e o Estado: relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**. Brasília, 2014.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BANASZAK, Lee, Ann.; **The Women's Movement Inside and Outside the State**. Cambridge, 2009.

BOHN, S, R.; Feminismo Estatal sob a Presidência Lula: o Caso da Secretaria de Políticas para Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 81-106, jul.-dez. 2010.

DAGNINO Evelina.; OLVERA Alberto J.; PANFICHI Aldo (orgs). **Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p.13-92.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, Apr. 1993 .

FELTRAN, Gabriel de Santis.; Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO E.; OLVERA A. J.; PANFICHI A. (orgs). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. P São Paulo: Paz e Terra. 2006.

FLIGSTEIN, Neil. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**, University of California, Vol. 19, No. 2, Jul., 2001, pp. 105-125.

GOLDSTONE, J.; Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics. **States, Parties, and Social Movements**. Cambridge: 2003, pp.1-26.

MACIEL, D, A.; Ação coletiva , mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 26 n° 77, Outubro 2011.

MACKINNON, C.; **Towards a Feminist Theory of the State**. Cambridge: Harvard, 1989.

MAGUIRE, Steve; HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Thomas B. Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. **The Academy of Management Journal**, Vol.47, No.05, 2004, p.657-679.

MANN, Michael. "A Theory of Modern State" IN: **The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States**. Vol. 2. Cambridge Univ. Press. 1993, 1760-1914.

MONTEIRO, R; **Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses**. Universidade de Coimbra, 2011.

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.

PATEMAN, Carole.; **O Contrato Sexual**, 1993.

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

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES (SPM). **Tempos e Memórias do Feminismo no Brasil**. Brasília: SPM, 2010.

_____. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Abril, 2014.

SKOCPOL, T. 1979. "The Potential Autonomy of the State". **States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China**. New York: Cambridge University Press

SIIM, Birte "Towards a Feminist Rethinking of the State", in JONES, Kathleen B. e JÓNASDÓTTIR, Anna G. (ed.), **The Political Interests of Gender: Developing Theory and Research with a Feminist Face**. Londres: Sage,1990, pp. 160-185.