



O Limite Difuso entre Militante e Gestor: Um Estudo sobre o Ativismo Institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil¹

*The Diffuse Limit between Militant and Manager: A Study on Institutional
Activism in the Government of Rio Grande do Norte, Brazil*

Marcos Aurélio Freire da Silva Júnior² 
Shesby André Nascimento³ 
Joana Tereza Vaz de Moura⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.51095

Recebido em: 11/03/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: O artigo tem como objetivo central compreender o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como atuaram dentro do governo do estado do Rio Grande do Norte, em 2019. Utilizamos a discussão mais recente sobre a relação entre movimentos sociais e Estado a partir do conceito de ativismo institucional (Banaszak, 2010; Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011). Através de dez entrevistas com militantes que passaram a ocupar cargos na Secretaria de Estado das Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH), buscamos traçar suas trajetórias para entender as formas de recrutamento empreendidas pelo Governo. Além disso, procuramos fazer uma análise dos discursos sobre o processo de entrada, os desafios colocados e as tensões entre ser militante e ser gestor. Assim como outras pesquisas já apontaram, os governos petistas escolhem pessoas que têm trânsito em diversos tipos de militância (igreja, sindicatos, movimento estudantil, entre outros). No nosso caso, em especial, esses ativistas institucionais compreendem o papel de militante, tentando separá-lo do papel de gestor, mas acreditam que contribuem significativamente com a entrada de temáticas específicas na agenda pública.

Palavras-chave: Ativismo Institucional; Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Estado.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: marcosaurelijunior@gmail.com.

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – E-mail: shesby@gmail.com.

⁴ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – E-mail: joanateresa@gmail.com.

Abstract: The central objective of the article is to understand the process of entry of militants into the state bureaucratic field and how they acted within the state government of Rio Grande do Norte in 2019. We used the most recent discussion on the relationship between social movements and the state based on the concept of institutional activism (Banaszak, 2010; Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011). Through ten interviews with militants who have taken up positions in the Secretariat of State for Women, Youth, Racial Equality and Human Rights (SEMJIDH)⁵, we sought to trace their paths to understand the forms of recruitment undertaken by the Government. In addition, we seek to make an analysis of the speeches about the entry process, the challenges posed and the tensions between being a militant and being a manager. As other surveys have already pointed out, the petitioner governments choose people who have transit in various types of militancy (church, unions, student movement, among others). In our case, these institutional activists understand the role of militant, trying to separate it from the role of manager, but they believe that they contribute significantly with the entry of specific themes in the public agenda.

Keywords: Institutional Activism; Social Movements; Public Policies; State.

1. Introdução

No Brasil, vivenciou-se, nos últimos anos, uma forte presença de militantes dentro do aparato burocrático do Estado, conceituados pela literatura como ativistas institucionais (Cayres, 2015). A ampliação da entrada desses atores no cenário institucional deveu-se, especialmente, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, em 2003, reafirmando a necessidade de participação social. Esse contexto impôs uma série de desafios para a gestão pública, seja pela maneira como esses ativistas pautavam as políticas públicas, seja como a burocracia limitava a ação deles. Esses fatores foram motivos de estudos acadêmicos e reavaliações na literatura dos movimentos sociais, que passaram a buscar compreender as novas dinâmicas impostas a partir dessa relação socioestatal.

No estado do Rio Grande do Norte, nas últimas eleições para o pleito estadual, o Partido dos Trabalhadores (PT) consegue pela primeira vez a casa do executivo, elegendo a professora e ex-senadora Fátima Bezerra ao governo do estado. Anteriormente, na gestão de Robinson Faria do PSD (2015-2018), houve uma tentativa de inserção de militantes dentro do governo, através da participação do PT e do PCdoB no processo de construção da campanha política e na participação durante o início da gestão. Alguns militantes vinculados ao PT ocuparam cargos nas secretarias estaduais,

⁵ The acronym refers to the name of the Secretariat in Portuguese, as well as the other acronyms during the text.

inclusive no alto escalão, como por exemplo, na Secretaria Estadual de Juventude e na Secretaria Estadual dos Direitos da Mulher.

Entretanto, devido às divergências políticas à época, realçadas pelo apoio do partido de Robinson ao impeachment de Dilma Rousseff, o PT rompe com o governo Robinson e os militantes que faziam parte do governo deixam suas pastas. Com o PT encabeçando a chapa em 2018 e vencendo as eleições, há um retorno de um quadro, e nesse momento, expressivamente maior, da militância para dentro do governo. Mantendo boa parte dos cargos técnicos e efetivos, a governadora Fátima Bezerra optou pela exoneração de cargos comissionados dando espaço para parte da militância compor sua gestão.

O desmembramento da Secretaria de Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte (SEJUC) para formar a nova Secretaria de Estado das Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH), em 2019, é reflexo dessa atuação forte dos movimentos sociais na campanha da atual governadora Fátima Bezerra. Essa relação de proximidade, também compreendida a nível nacional, conferiu aos diversos movimentos um poder de barganha na escolha de cargos nas secretarias de estado, mas também na criação de novas secretarias que tivessem como prioridade a atenção aos grupos que não possuíam expressiva visibilidade em outros governos, como, por exemplo: as mulheres, negros, quilombolas, LGBTQTs, agricultores familiares etc. Neste sentido, em 10 de maio de 2019, Fátima sanciona a lei que cria duas novas secretarias: a SEMJIDH e a Secretaria de Agricultura Familiar (SEDRAF), fruto das pressões dos movimentos sociais urbanos e rurais.

Analisar a inserção de militantes provenientes dos movimentos sociais no RN - os ativistas institucionais - e suas trajetórias nos permite compreender de que forma esses movimentos estão se organizando, quais são suas bandeiras e as estratégias na construção de ações através de um viés institucional no contexto de um estado tradicionalmente caracterizado por governos conservadores. Assim, este estudo pretende entender como esses militantes são escolhidos para compor as pastas da secretaria e que estratégias esses movimentos/ativistas que se inserem na burocracia vêm utilizando.

Nesse sentido, o artigo tem como objetivo explorar os padrões de relação entre movimentos sociais e Estado, mediados por partidos políticos, pensando em compreender o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como atuaram dentro do governo do estado do Rio Grande do Norte, em 2019. Para explorar as possibilidades

dessa configuração, o fio condutor da análise compreende explorar a trajetória e o perfil dos militantes engajados em movimentos sociais, que se inseriram na atual gestão da Governadora Fátima Bezerra no estado do Rio Grande do Norte, através da Secretaria de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEMJIDH).

Para responder o objetivo, partimos da reflexão contemporânea sobre as relações entre movimentos sociais e Estado, especialmente a partir do conceito de ativismo institucional desenvolvido por Banaszak (2010) e mais recentemente por outros pesquisadores (Cayres, 2015; Abers & Von Bulow, 2011; Zanolli, 2019), que procuraram compreender as dinâmicas de atuação dos militantes inseridos dentro da estrutura burocrática do Estado.

O artigo faz parte de pesquisas que vêm sendo desenvolvidas por um dos autores e dos quais os demais fazem parte e estão relacionadas às discussões sobre interações entre movimentos sociais e Estado nos governos petistas a partir das narrativas. Assim, a análise é qualitativa e utilizamos como técnica de coleta de dados entrevistas em profundidade a fim de nos fornecer um panorama satisfatório das narrativas dos militantes que ingressaram na gestão governamental e sobre suas trajetórias políticas antes de inseridos no governo. As entrevistas foram gravadas e transcritas de maneira literal para melhor processo de análise.

A inserção dos autores no campo se deu através do conhecimento prévio de que alguns militantes provenientes do movimento estudantil da UFRN adentraram no governo, mais especificamente na Subsecretaria de Juventude. A partir das primeiras entrevistas com estes novos gestores, solicitamos indicações dos demais componentes da Secretaria, utilizando a técnica de amostragem conhecida como “bola de neve”. O período de realização das entrevistas se deu nos meses de abril, maio e junho de 2019. Foram entrevistadas dez pessoas que estavam ocupando cargos no governo: duas representações da Subsecretaria de Mulheres; duas da Subsecretaria de Juventude; duas da Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; duas da Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; uma da Coordenação de Diversidade Sexual e Gênero, e; uma da Coordenadoria de Pessoas com Deficiência. O fato de realizarmos somente uma entrevista nas duas últimas subsecretarias se dá pela disposição das cadeiras nas respectivas pastas, onde em ambas há somente uma representação de coordenação. Para análise, as entrevistas são enumeradas de 01 a 10.

Cabe destacar também que, mais do que analisar de que forma os movimentos sociais colocam as respectivas temáticas na agenda governamental, a ideia é compreender a inserção dos próprios militantes na esfera estatal, vinculados a partidos políticos, e a criação de múltiplos diálogos e ações para e com os movimentos sociais que dão sustentação à política em si.

O texto está estruturado em quatro partes essenciais, a primeira sendo esta introdução. A segunda parte discute a relação dos movimentos sociais com o Estado, buscando entender os exercícios da militância no interior da gestão pública entendidos pela literatura como ativismo institucional. Já na terceira, reconstruímos o processo de criação da SEMJIDH na escolha de seus atores até o contexto político na qual está inserida, apresentando as trajetórias dos militantes e as formas de recrutamento dos mesmos para, na quarta parte, analisar a atuação destes ativistas dentro da gestão na Secretaria. E ao final, apresentar as considerações de como a inserção desses ativistas institucionais impacta na gestão pública da SEMJIDH no Rio Grande do Norte.

2. O ativismo institucional como categoria analítica e os efeitos na gestão

A discussão sobre o ativismo institucional tem se feito presente na agenda de pesquisa dos movimentos sociais no Brasil muito recentemente. Mas especificamente, essa literatura tem sido trabalhada por alguns pesquisadores (Abers & Von Büllow, 2011; Cayres, 2015, Carlos, 2017, entre outros) particularmente buscando entender a atuação de militantes que entram na estrutura do Estado, seja como cargos comissionados, seja como concursados. O que os estudos procuram mostrar, de maneira geral, é como esses atores lidam com a burocracia estatal, modificando a maneira de elaborar e implementar as políticas públicas, mas também alteram as suas percepções sobre o funcionamento do próprio Estado. Essas discussões foram exploradas com mais ênfase a partir de 2003, como forma de compreender as dinâmicas das relações entre Estado e os movimentos sociais, a partir da entrada do Partido dos Trabalhadores no poder.

Entretanto, essa discussão não deixou de abarcar reflexões feitas em âmbito internacional. Nos Estados Unidos, alguns estudiosos dos movimentos sociais procuraram compreender a inserção de militantes dentro do Governo. Banaszak (2010) explorou a relação de ativistas feministas dentro do governo federal norte-americano, mostrando que essas militantes, ao entrarem para a burocracia estatal, possibilitaram que novas organizações feministas fossem criadas e conseguiram desenvolver e implementar

políticas em diversas áreas específicas incluindo educação, saúde da mulher e políticas estrangeiras.

Segundo Backwith (2011, p. 1064) o livro de Banaszak (2010) explora os processos que levaram essas ativistas para dentro do Estado, ou seja, “como elas operam enquanto atores do movimento social dentro e fora da burocracia, a variedade de táticas que conseguem empregar e o impacto que essas mulheres tiveram (...) para promover políticas públicas feministas”. Pettinicchio (2012), analisando também o caso americano, compartilha o entendimento de que lideranças de movimentos sociais que estão inseridas na dinâmica "por dentro" da política podem ser compreendidas a partir do conceito de ativismo institucional. Basicamente, para ele, ativistas institucionais são “indivíduos que afetam a mudança (de mudanças nas normas organizacionais à reforma política) de dentro das organizações e das instituições” (Pettinicchio, 2012, p. 501).

Assim, os ativistas podem ser caracterizados por quatro especificidades: 1) tais servidores públicos não agem apenas de forma reativa, pelo contrário, são proativos e trabalham por causas que se sobrepõem às pautas oriundas de movimentos sociais; 2) esses burocratas têm acesso a recursos institucionais e possuem alguma influência no processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas; 3) eles não apenas acreditam nas causas que promovem como também estão dispostos a trabalhar por tais bandeiras, mesmo quando a mobilização por elas está em declínio; 4) esses profissionais tentam advogar em prol de políticas favoráveis às causas que eles promovem, mesmo sem ter o incentivo externo ao governo (Pettinicchio, 2012).

Portanto, o autor entende que os ativistas institucionais são aqueles militantes que criam suas ações "dentro" do Estado, tendo acesso a recursos e poder que não teriam se não estivessem nessa estrutura burocrática e mantêm relações estreitas com os movimentos dos quais são simpatizantes ou fazem parte. E ainda, eles atuam baseados em suas experiências e trajetórias anteriores à entrada no aparato estatal, muitas vezes se tornando um empreendedor da política.

Ajustar nossa lente analítica para essas questões possibilita entender que esses movimentos contribuem para a formação de quadros na burocracia estatal ao ascender ao poder. O conceito de ativismo institucional possibilita compreender os militantes de movimentos sociais dentro do Estado com vínculos inclusive com atores estatais. Portanto, esse conceito permite dialogar com os aspectos relacionais entre atores sociais e políticos. Segundo Santoro e McGuire (1997, p. 504), o conceito de ativismo

institucional pode ser definido como "participantes do movimento social que ocupam *status* formais no governo e no movimento social, através de canais burocráticos convencionais".

Rebecca Abers (2015) avança na reflexão propondo entender o ativista como alguém que tem relação direta com a militância. Para ela, “entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 148). Destacamos que isto não quer dizer que a mudança de posição institucional – de membro de um movimento para gestor na burocracia estatal – não traga consigo dilemas e contradições na medida em que há variadas razões para não ser possível transformar todas as demandas dos movimentos sociais em políticas públicas.

Em outras palavras, como veremos, quando representantes dos movimentos se tornam gestores enfrentam as limitações e constrangimentos de variados tipos, próprios de instituições estatais, e o dilema do que é viável propor. Contribuindo com a discussão de ativismo institucional, Rech e Silva (2016) ampliam os estudos acerca das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil a partir de pesquisas que buscam compreender as relações dos movimentos sociais com seus diversos interesses e demandas e o Estado.

Os autores se atentam para dois pontos relevantes: o desafio de se pensar os processos empíricos marcados por especificidades nas relações movimento-Estado, e; como os militantes incidem através do ativismo institucional nos processos decisórios dentro do Estado. Outra questão que nos parece relevante quando ativistas estão dentro da estrutura do Estado é compreender os efeitos desse ativismo para as políticas públicas.

De acordo com Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), apesar dos estudos sobre os efeitos políticos dos movimentos terem crescido consideravelmente, os desafios metodológicos permanecem e sabemos pouco sobre os efeitos não intencionais dessas ações. As autoras apresentam quatro modelos que buscam explicar os efeitos de movimentos sociais na política e nas políticas públicas.

O primeiro modelo, focando na estrutura de mobilização de recursos, “analisa os efeitos intencionais dos protestos e ações disruptivas e o papel das variáveis organizacionais e de ação como causas do sucesso dos movimentos (Gamson, 1990, 1995; apud Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017, p. 366). O segundo modelo introduz o ambiente externo político, enfatizando o papel da opinião pública e da estrutura de oportunidades políticas. Para este último, destacam-se: i) o sistema de alianças e

opositores, e; ii) as instituições do Estado. O terceiro modelo combina a estrutura de mobilização do movimento e sua interação com o contexto político. O modelo avança quando ressalta que o resultado do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento (Gamson, 1990, 1995; apud Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017, p.367). Por fim, o último modelo tem como ênfase a interação da estrutura de mobilização combinada ao contexto político, “dado que o máximo de capacidade de organização e mobilização do movimento não gerará efeitos se não for combinado a oportunidades políticas favoráveis”.

Esses modelos podem ser utilizados de maneira híbrida para a compreensão de diferentes processos de ativismo institucional em contextos diferenciados. Tomamos emprestado a ideia de Abers, Silva e Tatagiba (2018) ao entender que o contexto político não é algo objetivado e externo as ações dos movimentos sociais, mas sim que “os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominamos de estruturas relacionais” (p. 16). Portanto, para entender os desafios imprimidos na gestão pública a partir da inserção de militantes de movimentos sociais no governo do estado do Rio Grande do Norte de maneira mais sistemática em 2019, buscamos compreender as dinâmicas políticas da configuração da Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Direitos Humanos e Igualdade Racial (SEMJIDH).

3. O contexto político de criação da SEMJIDH e o recrutamento dos ativistas

O processo de criação da Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Direitos Humanos e Igualdade Racial se deu em um contexto político atípico no Rio Grande do Norte. Com a eleição da professora Fátima Bezerra (PT) para o cargo de governadora em 2018, a expectativa dos movimentos sociais e de partidos de esquerda foi de um avanço de iniciativas e de pautas progressistas no âmbito governamental a nível estadual. Militante histórica do Partido dos Trabalhadores, Fátima Bezerra que já foi deputada estadual (1995 - 2002), deputada federal (2003 - 2015) e senadora (2015 - 2018), possui um histórico expressivo de atuação sindical, em especial, através de sindicatos e associações de professores.

A única governadora eleita no Brasil em 2018 traz, a partir do contexto político e social em que passa o país em meio ao avanço conservador, desafios para o Poder Executivo do estado. Nesse cenário, no primeiro semestre de 2019, o governo se propôs

a alterar seu tecido organizativo através de uma reforma administrativa proposta pela atual gestão na Assembléia Legislativa em 11 de fevereiro de 2019. No dia 10 de maio, os deputados estaduais aprovaram a reforma administrativa. Com isso, a antiga Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC) deixou de existir e deu lugar a duas novas pastas: a SEAP (Secretaria de Administração Penitenciária) e a SEMJIDH (Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos).

Antes da aprovação na Assembleia, a gestão estadual iniciou as articulações para a criação da SEMJIDH. Ainda sem nome e sigla definidos à época, o governo começou as negociações com os atores, movimentos sociais e partidos políticos para a construção do que seria uma secretaria que aglutinasse pautas dos Direitos Humanos, especificamente pautas de movimentos sociais feministas, de juventude e igualdade racial.

Assim, tratada anteriormente pelo governo, funcionários e militantes como “a futura secretaria”, a SEMJIDH oficializada no primeiro semestre de 2019, passou a atuar de forma mais incisiva dentro do governo estadual. No dia 31 de março do mesmo ano, a governadora Fátima Bezerra realizou um ato na antiga Casa do Estudante, prédio utilizado como moradia por estudantes do interior do estado, alterando o antigo nome do prédio para "Emanuel Bezerra", um estudante assassinado e torturado em 1973 pelo regime militar. A troca de nome do prédio somado a designação do local como o futuro espaço físico da nova secretaria, representou para a militância que compõe a SEMJIDH, um simbolismo importante:

[...] nós não temos ainda um local físico de trabalho, já foi aprovado, a secretaria vai funcionar na antiga Casa do Estudante na Cidade Alta, lá vai ser montada a secretaria, vai se iniciar a construção com o recurso que estamos tentando conseguir pra lá ser um espaço físico (E10).

Segundo o E10, o espaço também poderá abrigar órgãos colegiados, comitês e programas sociais cuja linha de atuação esteja relacionada com as demandas da Secretaria. Além disso, a coordenação titular da pasta de Diversidade Sexual e Gênero afirma que “pretendemos ocupar a Casa com mobilizações culturais, memorial, arte e outras manifestações que sejam voltadas para as minorias”. Entretanto, o prédio destinado para a secretaria precisa passar por reformas e até a finalização desta pesquisa, a SEMJIDH não possuía local físico próprio, operando em espaços cedidos por outras secretarias e órgãos governamentais.

Diante do decreto da situação de calamidade financeira existente no estado do Rio Grande do Norte no governo de 2019, a nova secretaria foi aprovada na condição de não criar cargos novos e, sim, utilizar o quadro de cadeiras já existentes em outras secretarias, realocando-as para a SEMJIDH. Assim, a SEMJIDH surge da realocação de cargos já existentes em duas secretarias distintas - Secretaria de Estado do Esporte e Lazer e a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania.

Para estruturação da SEMJIDH foram criadas três Subsecretarias: Subsecretaria de Mulheres; Subsecretaria da Juventude, e Subsecretaria de Direitos Humanos. Sendo que, dentro dessa última, existem quatro coordenações: 1) Diversidade Sexual e Gênero; 2) Pessoas com Deficiência; 3) Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR), e; 4) Promoção e Defesa de Direitos Humanos.

Para a composição da nova secretaria, a equipe de transição do governo foi composta por pessoas do partido da governadora e dos partidos aliados, juntamente com movimentos sociais e grupos apoiadores da campanha eleitoral. Após reuniões de diálogos e negociações, governo, partidos e movimentos sociais iniciaram então o recrutamento dos quadros que viriam a compor a SEMJIDH. De acordo com os entrevistados, os convites feitos pela equipe de transição priorizaram suas trajetórias enquanto militantes das pastas juntamente com a proximidade das pautas fundamentais da secretaria, além da forte atuação desses atores em partidos políticos.

Como Cayres (2105), em sua tese de doutorado sobre o ativismo institucional na Secretaria Geral da República no Governo Dilma, identificamos que existe um certo padrão de recrutamento de ativistas que incluiu “pessoas qualificadas, reconhecidas, com bom trânsito e diálogo com os movimentos sociais” (Cayres, 2015, p. 117). No nosso caso em específico, todos os entrevistados que assumiram as coordenações e subcoordenações têm relações com movimentos sociais (feminista, sindical, estudantil, negro, pessoas com deficiência ou LGBT) e a maioria está vinculada a partidos políticos. Assim, a forma de recrutamento tem a ver com essa trajetória, conforme apresentamos na tabela 01.

Tabela 01: Trajetórias dos entrevistados, vinculação partidária e recrutamento

Entrevista	Subsecretaria/ função	Trajetória nos movimentos	Filiação partidária	Recrutamento
E01	Juventude/Subcoordenadora de Articulação Social da SEJUV	Movimento estudantil	PCdoB	Nome colocado pelo PCdoB (partido da coligação da governadora). Ex-presidente da UJS estadual.
E02	Mulheres/ Subsecretária	Grupo de igreja; movimento estudantil; sindicato (CUT) e associação de professores; movimento feminista	PT	Ex-funcionária do mandato de Fátima e ex-secretária de mulheres do PT
E03	Juventude/Subsecretário	Movimento estudantil; juventude partidária	PT	Nome colocado pelo Partido. Foi dirigente partidário municipal, estadual e nacional.
E04	Mulheres/Subsecretária	Movimento estudantil; movimento sindical; movimento feminista	PCdoB	Convite feito pela equipe de transição, dada a sua trajetória na militância feminista.
E05	Direitos Humanos/Coordenação de Pessoas com Deficiência	Movimento de pessoas com deficiência	Avante	Convite feito pela própria governadora pelo reconhecimento por estar à frente do movimento de deficientes no RN.
E06	Direitos Humanos/Coordenadora de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR)	Movimento negro; movimento de mulheres negras	Sem partido	A indicação foi construída pelo movimento negro junto à Fátima, no momento de transição.
E07	Direitos Humanos/Coordenadora de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR)	Movimento LGBT; movimento negro partidário	PT	Indicação do próprio partido, pois era da coordenação LGBT
E08	Direitos Humanos/Coordenadora de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Movimento de Igreja; Movimento estudantil; movimento de economia solidária	PT	Indicação do próprio partido pois fazia parte da frente de Economia Solidária, Mulheres e População em situação de rua.
E09	Acompanha a pauta dos Direitos Humanos na (SEMJIDH através do Gabinete Civil)	Movimento estudantil; movimento LGBT	PT	Indicação do próprio partido pois fazia parte da frente estudantil, juventude e LGBT.
E10	Direitos Humanos/Coordenação Diversidade Sexual e Gênero	Levante Popular da Juventude; movimento estudantil (DCE); movimento LGBT, Frente Brasil Popular.	Faz parte da Consulta Popular	Indicado pela atuação no movimento estudantil e pela causa LGBT.

Fonte: Elaboração própria a partir das entrevistas (2019).

Na tabela 01, destaca-se o fato de nove das dez pessoas entrevistadas pertencerem a partidos políticos, sendo cinco do partido da governadora (PT), três de partidos aliados de esquerda e um de partido de direita, que tem tido posições conservadoras a nível nacional. Este último, é o que foge à regra dos demais. Com isso, podemos perceber no caso de E05 que a sua trajetória, liderança e organicidade com o movimento social de pessoas com deficiência possibilitaram um convite feito pela própria governadora para ingressar no governo do PT. O entrevistado afirma que além de ter sido candidato a deputado estadual em outra chapa, não esperava que o novo governo eleito fosse abarcar as demandas do movimento.

Tive a experiência de tentar o mandato de deputado estadual, mas só pra questão partidária [...]. Eu peguei todas as propostas dos trinta movimentos, o que eu queria mesmo era divulgar as pautas. A gente fez uma reunião, coletamos 68 assinaturas de entidades e eu tive a ideia de entregar o documento para a Fátima. Ia entregar por entregar, eu nunca imaginei nada dela (E05).

A E06, única ativista não ligada a nenhum partido, afirma que a sua proximidade com a governadora se iniciou ainda no período de campanha, enquanto militante do movimento negro.

O processo de articulação com a gestão da atual governadora se deu antes dela ser eleita. Ele se deu quando ela estava candidata. Foi o momento em que nós, o movimento negro e as mulheres negras, apresentamos as demandas para a política de promoção de igualdade racial. [...] Então esse processo de diálogo ele antecede a eleição. No momento em que ela foi considerada eleita para o governo do estado, nós tínhamos o entendimento que era preciso em especial, na gestão da governadora Fátima Bezerra que a coordenação de promoção de igualdade racial fosse ocupada por alguém que fosse oriundo do movimento negro (E06).

A aproximação do movimento negro do estado com a campanha de Fátima Bezerra possibilitou o ingresso de militância orgânica para ocupar a Coordenação de Promoção de Igualdade Racial, criada em 2007. Nesse sentido, a entrevistada passa a ver a eleição de Fátima como uma janela de oportunidades para a coordenação – um espaço proveniente da luta do movimento – e assim, se coloca à disposição da nova gestão e continua o diálogo iniciado anteriormente, agora como governo eleito.

Então nosso processo de articulação se deu a partir disso, de pleitear esse espaço [da coordenação]. Colocamos essa proposta de ocupação do espaço enquanto gestão, mas que tivesse esse recorte, de alguém que fosse oriundo do movimento negro (E06).

É importante destacar também a relação da coluna “Trajetória nos movimentos” com a coluna “Subsecretaria/função”, onde se percebe que a maioria da trajetória dos entrevistados está ligada ao cargo da coordenação ou pasta em que estão inseridos na atual secretaria. Por exemplo, os ativistas atuantes na subsecretaria de juventude possuem atuação no movimento estudantil, as que estão na subsecretaria de mulheres têm trajetórias ligadas ao movimento feminista, as de direitos humanos têm relação com a agenda e assim respectivamente.

O PT, como partido da governadora Fátima, indicou a metade dos quadros para compor a Secretaria, conforme apresentado acima. Assim, mesmo de grupos diferentes dentro do Partido, os entrevistados têm relações fortes com lideranças partidárias petistas no estado, como E07 e E08 que foram assessores de deputados estaduais e E03 que ocupou cargos de direção partidária a nível municipal e estadual. A influência da escolha da governadora para alguns cargos fica demonstrada na fala de uma da E02:

Fui assessora de Fátima desde deputada estadual. Comecei no primeiro mandato de Fátima, (...) ela foi eleita em 92, a partir de 96 eu comecei a trabalhar com Fátima. Nós trabalhávamos no sindicato, depois fui trabalhar no mandato dela, assessorei ela, (...) eu também trabalhava com a questão das mulheres (E02).

Entretanto, por se tratar de uma Secretaria que abarca uma série de demandas dos movimentos sociais, não poderia ser diferente que as escolhas dos nomes tivessem a ver com as trajetórias dessas pessoas enquanto militantes da temática. Assim, dois nomes foram indicados para fazer parte da cúpula dirigente da SEMJIDH. Essas duas pessoas também vêm de trajetórias semelhantes aos demais, uma vez que fazem parte de um partido de esquerda tradicional no país. Uma delas (E04) conta que fazia parte da militância petista quando era jovem, mas depois quando começou a trabalhar, começou a participar do movimento sindical, de uma vertente ligada ao PCdoB, que fez com que ela se aproximasse do partido. Nas falas dela:

No movimento sindical dos Correios era muito forte uma corrente chamada CSC, era uma corrente sindical classista. As correntes no movimento sindical elas não são partidárias, mas

elas têm uma hegemonia de um determinado grupo. Então a hegemonia do CSC era comunista e assim eles investiram muito em mim, eu tive muitas oportunidades (...) fui diretora de mulheres do PCdoB estadual por dois mandatos, né? Então assim essas relações vão sendo construídas (E04).

No campo da esquerda, a E04 conta que sua indicação foi sendo reconhecida pela sua atuação, e no período de transição para o Governo de Fátima. Ainda, segundo a representante, “durante a transição nós recebemos o convite da secretária, ela foi convidada pela Fátima para ser secretária e ela convidou eu e Larissa para compor a secretaria” (E04).

Nota-se que nem sempre esses recrutamentos são consensuais, ainda mais em governos de coalizão. A E10, coordenadora de diversidade sexual e gênero afirma: “fui o único nome consensualizado pelo governo, todo nome LGBT alguém tinha algo contra, debatia, disputava, quando chegou meu nome ninguém, da coligação, tinha nada contra”. Seu processo de recrutamento, nesse sentido, ocorreu de maneira diferente dos demais. Apesar de seu nome surgir nos diálogos da equipe de transição, E10 afirma que o governo não dialogou com o movimento LGBT, assim como fez com outros movimentos:

Eu não esperava porque é muito comum que se tenha uma pré-articulação pra algum cargo, isso não aconteceu comigo, eu não tinha uma articulação com o mandato de Fátima pra esperar esse cargo, nem sabia que esse cargo iria existir [...]. Eu não fui indicada pelo movimento, ele me reconhece, sempre estava acompanhando as pautas pelo Levante, mas eu fui uma escolha de governo e não de movimento. O governo se sentou com o movimento de pessoas com deficiência pra que o movimento indicasse quem é a pessoa, ele não sentou com o LGBT, eu não sou indicada pelo movimento LGBT do RN [...]. Meu nome chegou pelo meu histórico e por ser uma pessoa de confiança política (E10).

Corroborando com a literatura, percebemos que ao entrar no governo, os agora ativistas institucionais, não são seres impessoais, mas carregam muito fortemente para a gestão os valores, práticas e condutas dos seus movimentos ou partidos. A E10 afirma ainda que a decisão de ingressar no governo não se deu de forma individual, mas antes de aceitar a proposta, levou a pauta para seu partido e dialogou com ele:

Eu levei para o meu partido o debate, não aceitei de primeira, levei o debate para o partido, tinha que sair do jornal, tinha que abrir mão, levei para o partido, foi decisão coletiva, não era somente emprego, não estou indo ocupar um emprego, estou indo construir um projeto político de

governo, deixei muito nítido pra gestão, não estou vindo aqui ocupar um cargo pra receber uma grana, estou vindo aqui para construir um projeto (E10).

Nesse contexto, a SEMJIDH surge como uma possibilidade de inserção das demandas sociais por atores das respectivas causas. Antes como militantes de movimentos sociais externos ao Estado e agora como gestores públicos ocupando cadeiras de subsecretarias e coordenações que demandam capacidade política e técnica para conseguir concretizar pautas relevantes para suas agendas. Mesmo que de maneira incipiente, o próximo item busca destacar os desafios impostos a esses ativistas quando têm que lidar com a burocracia do Estado.

4. Os ativistas na gestão da Secretaria: Potencialidades e limites na gestão de políticas públicas

Conforme já destacamos, a literatura sobre o ativismo institucional busca compreender a conjunção entre o cargo institucional e a contestação militante "o termo institucional aborda o posicionamento dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais" (Rech & Silva, 2016, p. 381). Para duas das dez pessoas entrevistadas, o militante é aquele que inserido na burocracia estatal consegue pautar as demandas do movimento e modificar a maneira de se elaborar e implementar políticas públicas. As E01 e E08 ressaltam esse aspecto: "tendo gestores comprometidos com a realidade social, tem como construir um trabalho muito bacana e muito concreto nesse sentido de sociedade civil, movimento social, junto com gestão" (E01). Para esses ativistas "quando você consegue unir movimento social e executivo, você consegue gerir boas políticas públicas [...] agora quando você se aparta fica muito complicado, se tornam políticas públicas mortas, não andam" (E08).

Conforme destaca Banaszack (2010), ao invés de analisarmos a relação militante-Estado a partir do conceito de cooptação, podemos observar essa relação através das redes de colaboração e interação entre os movimentos sociais, seus militantes e o Estado. Para a autora, os ativistas adquirem aptidão suficiente para se articularem com os atores que são externos ao Estado, e isso inclui os próprios movimentos sociais, aproveitando assim as oportunidades políticas criadas dentro da lógica do Estado. Corroborando com a ideia da autora, a E01 afirma:

Eu acho que a partir desse processo de estar inserida agora dentro do contexto da gestão, a gente precisa mudar a visão. Tem sido desafiador, mas ao mesmo tempo a gente tem que está lá dentro, aproveitar esse espaço pra transformar o espaço [...] eu vejo a militância como uma coisa justa, aliada a gestão pública, que tem como trabalhar em consonância, claro, sem deixar os interesses da militância que, muitas vezes, correspondem aos interesses do povo, de forma mais ampla, que os interesses de quem está lá na gestão (E01).

É fundamental considerarmos as dinâmicas que se dão dentro do Estado como resultados do ativismo institucional (Cayres, 2015) por parte de militantes agora dentro da gestão. Além disso, compreender de que maneiras esses ativistas tentam combinar suas ações baseadas na militância dos movimentos sociais, com os trâmites da burocracia.

É um paradoxo todos os dias [...] a gente é governo e hoje tem que lidar com o que era a gente a dias atrás [movimento social], eu acho que é um paradoxo da implementação da política mesmo [...] apesar que a gente batalha muito para que ela seja efetivada, mas orçamento, burocracia, tudo mais, isso é desafiador, mas, ao mesmo tempo, é um desanimador [...] É ver coisas que a gente tanto defendia, [e que hoje] a gente se sente esbarrado nessa dificuldade de orçamento e tudo mais (E09).

É um grande desafio, nunca ocupei um cargo enquanto instituição nesse sentido. Estou aprendendo todos os dias, aprendo ali nos limites, o que posso o que não posso, mas aprendo todos os dias o que é gestão pública. O ponto positivo é que eu sempre tive na construção das pautas de luta do movimento LGBT. Então quando perguntam “o que o LGBT quer para a educação, para a saúde?” Eu sei dizer, “o que quer para a segurança pública?” Eu sei dizer (E10).

Enquanto movimento a gente acredita que tudo pode sim, e é rápido, e é tudo no tempo que a gente quer e acredita. E dentro da estrutura de gestão a gente começa a compreender que as coisas não são bem assim. Que os processos de articulação funcionam em rede e que não depende só de uma coordenação para que as coisas possam acontecer. Inclusive, quando a gente entra na gestão a gente consegue enxergar melhor qual é o limite de atuação que uma coordenação tem, diferente de quando a gente está na militância, que acredita que uma coordenação é capaz de resolver tudo e não é (E06).

Alguns movimentos sociais, no entanto, demonstram certo desconforto na entrada de militantes para a burocracia estatal. Seja por questões de representatividade, ou de como esses ativistas passam a ser vistos pela militância que está de fora do governo, muitos decidem por sair dos seus movimentos ao entrarem para o Estado. Talvez, tal decisão tenha como objetivo central “legitimar” algumas ações dos ativistas enquanto

governo, como também abster o movimento social da responsabilidade das ações tomadas pelo próprio governo.

Inclusive não estou mais no movimento porque quem é de governo na minha concepção tem que sair do espaço do movimento, por mais que seja um espaço de esquerda nós não podemos confundir ser movimento ou governo, quando falo pra fora não falo mais como movimento, falo como governo (E10).

A decisão de não “ser mais movimento” não é a mesma, no entanto, em relação aos partidos políticos. Pelo contrário, há uma preocupação por parte dos ativistas partidários, de construir essa nova forma de atuação em conjunto com a coletividade do partido do qual faz parte. Apesar da E10 optar por se afastar do movimento, isso não significa necessariamente um afastamento das pautas defendidas, o distanciamento se dá nesse caso, principalmente pela concepção da existência de uma dicotomia entre o lugar de fala enquanto movimento e o lugar de fala enquanto governo.

Os impactos que a entrada dos militantes na SEMJIDH teve nas políticas públicas ainda não é algo substancialmente perceptível, tendo em vista que o presente estudo se iniciou ainda nos primeiros meses de gestão. Porém, é possível perceber que mesmo em pouco tempo, o desenho da política já vai tomando forma na Secretaria.

[...] porque não precisa inventar a roda, eu sei quais são as demandas, a gente só precisa criar instrumentos pra que a demanda de fato se concretize e vire política pública, deixe de ser demanda e vire realidade. Acho que ao longo prazo eu vou conseguir ter um reflexo melhor do que é ser gestora, o que é gestar, o que é governança, a longo prazo a gente consegue ter percepção melhor desse processo (E10).

Como principal tarefa de início de gestão, os novos gestores estaduais passaram a criar redes de colaboração com os gestores do nordeste a fim de conhecer as experiências dos estados que possuem atuação nas áreas das pastas da SEMJIDH. O chamado Consórcio Nordeste, grupo que reúne os governos progressistas da região visa firmar parcerias entre os estados. Essa rede não se restringe apenas aos governadores, as secretarias e demais gestores também se reúnem para discutir as políticas públicas a nível regional.

Essa articulação do nordeste tem acontecido bastante, não é só dos governadores, tem acontecido dos gestores de coordenação. Essa conversa de fortalecimento de nordeste tem acontecido, do fortalecimento das políticas públicas (E09).

Existe o exemplo que é consórcio nordeste, mas já houve, por exemplo, a reunião dos coordenadores de política racial do nordeste, já se reuniam vários coordenadores, Pernambuco, Recife, Paraíba, Ceará, onde tem cargo de igualdade racial, se reuniram pra debater como tá o nordeste na política nacional. A ideia é que também aconteça isso (com lgbt) também (E10).

Em setembro de 2019 a Subsecretaria de Juventude realizou ainda, em Natal, o Encontro de Gestores Estaduais de Juventude do Nordeste com o propósito de discutir projetos e parcerias regionais no âmbito das políticas públicas de juventude. Essa rede de cooperação entre os gestores abre uma série de possibilidades para se pensar ações a nível estadual baseadas em experiências já existentes de formulação, implementação e gestão de políticas públicas de outros estados.

Existe um fórum dos Gestores da Juventude do Nordeste, até o momento foi o que conseguiu ser construído, e quem tá lá representando nossa Subsecretaria é nosso Subsecretário. Ele já participou de algumas reuniões fora do estado, pra articular essa questão a nível de região e nacional também (E01).

A Coordenação de Diversidade Sexual e Gênero através de troca de experiências com gestores do nordeste e em parceria com a SESAP (Secretaria de Estado de Saúde Pública) deu início ao processo de implantação do primeiro Ambulatório Estadual de Saúde Integral de Transexuais e Travestis no Rio Grande do Norte, sendo o quarto estado do Nordeste a instituir um ambulatório para a população trans.

Eu estou trabalhando com a SESAP pra construir um ambulatório trans, o que a gente fez? Uma equipe de técnicos da SESAP foi conhecer *in loco*, foi ao local conhecer o ambulatório trans da Paraíba, foi ver lá passo a passo como a Paraíba fez o ambulatório trans funcionar lá, esse é um exemplo da articulação da política lgbt (E10).

Após a criação da SEMJIDH as pautas identitárias passam a não mais permear somente os discursos dos movimentos sociais e começam a emergir dentro da burocracia estatal. As políticas públicas a nível estadual voltadas para as mulheres, igualdade racial, juventude e direitos humanos começam a ganhar forma no Rio Grande do Norte através das parcerias firmadas pela Secretaria. As demandas dos movimentos sociais se encontram com o ativismo institucional presente mais fortemente agora no governo estadual e começam a produzir resultados práticos. Dessa forma, aliando demandas dos

movimentos com a atuação institucional, os gestores passam a modificar o desenho das políticas públicas de Governo.

Não tinha pasta [lgbt] específica, era uma coisa muito paliativa, era uma coisa muito fictícia. Um exemplo disso era historicamente o espaço da coordenadoria de política para mulheres que era uma pasta que sempre existiu, mas não fazia política, era pra dizer que tinha, dizer que tem a gente não quer mais (E10).

Assim, os ativistas institucionais em atividade na Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos vêm tentando modificar as formas de atuação dentro da gestão pública, com distintas estratégias e articulações. Além de serem novos gestores, a nova secretaria impõe desafios que conta com limitações físicas e orçamentárias que somente com o decorrer do tempo será possível analisar quais os resultados das iniciativas tomadas, e que impactos essa gestão vai ter para consolidar a influência desses gestores nas políticas públicas estaduais implementadas.

Entretanto, ressaltamos que, apesar de os entrevistados possuírem a percepção de que seu ativismo pode afetar positivamente as políticas públicas, isso precisará ser melhor investigado em futuras pesquisas.

5. Considerações finais

Este artigo objetivou analisar o processo de entrada de militantes no campo burocrático estatal e como eles atuaram dentro do governo do estado através da SEMJIDH. A nossa lente analítica que compreende as trajetórias desses ativistas institucionais, nos possibilitou compreender as formas de convocação desses atores para as respectivas pastas. Essa abordagem foi relevante por facilitar a visualização de como esses militantes se acendem para compor a Secretaria. Ademais, permite entender melhor a forma na qual a gestão do PT distribuiu as cadeiras, de acordo com critérios distintos. Esse quadro reflete um equilíbrio partidário mostrando que a diversidade de ativistas pode colaborar para conceber ações públicas mais pluralizadas.

Podemos destacar que a escolha dos militantes para ocupar os cargos da nova Secretaria se deu prioritariamente pela proximidade que eles tinham com a titularidade das coordenações e subsecretarias (juventude, mulheres, pessoas com deficiência, diversidade sexual e igualdade racial) através de seus históricos de militância em partidos políticos e demais movimentos. A atuação dos ativistas em partidos políticos mesmo sendo significativa, não representou fator determinante para a escolha.

A análise das entrevistas evidenciou ainda que esses ativistas institucionais criam suas relações “dentro” do Estado, com acesso a mobilização de recursos e poder que não teriam se não estivessem dentro da estrutura burocrática, conforme apontou inicialmente a literatura da área. Esses ativistas mantêm, em sua maioria, relações com os movimentos dos quais são oriundos e retificam a ideia de ainda “ser militante”. Os novos gestores reafirmam suas trajetórias e mesmo pretendendo atender as reivindicações dos movimentos, entendem a necessidade de incidir na política pública não mais exclusivamente como militantes, mas também enquanto gestores.

Quanto aos efeitos desse ativismo para as políticas públicas, apesar das análises feitas não possibilitarem uma compreensão substancial devido ao pouco tempo de gestão que compreendeu a presente pesquisa, podemos destacar que a cooperação entre as secretarias a nível estadual e regional está sendo fundamental para superação das limitações de recursos e do pouco tempo de experiência na nova gestão da SEMJIDH, tendo em vista que para a maioria desses ativistas institucionais essa é a primeira atuação dentro da gestão pública.

Nesse sentido, pesquisas futuras podem analisar a atuação desses ativistas compreendendo um período de tempo maior que possibilite discutir o impacto dessa atuação na gestão interna e nas políticas públicas. Além do mais, sugerimos realizar análises comparativas entre as ações da SEMJIDH com outras Secretarias do Governo que também tiveram a inserção significativa de militantes dos movimentos sociais em sua estrutura.

Referências

- Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, 105, 15-46.
- Abers, R., & Von Bulow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13/28, 52-84.
- Banaszak, L. A. (2010). *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge.
- Beckwith, K. (2011, março). The Women's Movement Inside and Outside the State (review). *Social Forces*, 89(3), 1064-1066. Recuperado de <https://muse-jhu-edu.ez18.periodicos.capes.gov.br/article/430717/pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. do C. (2017, maio/agosto) Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 17(2), 360-378.
- Carlos, E. (2017). Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado. *Política & Sociedade*, 16(35), 321-350.
- Cayres, D. C. (2015). *Ativismo Institucional no coração da Secretaria Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)* (Tese de Doutorado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Brasil.
- Pettinichio, D. (2012). Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, 6(6), 499-510.
- Rech, C. M., & Silva, M. K. (2016). Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. *Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS*, Aracajú, SE, Brasil, 1.
- Santoro, W. A.; McGuire, G. M. (1997). Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. *Social Problems*, 44(4), 503-519.
- Zanoli, Vinicius. (2019). “Mais ativista do que gestora”: ativismo institucional no campo do movimento LGBT em Campinas. *Sociologia & Antropologia*, 9(2), 495-517.