



“Burocracia Ativista”: Estudo De Caso De Atores Estatais Na Intersecção Entre O Estado E A Sociedade Civil

Autoria

Mariana Sousa Lopes - msl2603@gmail.com

Bolsa de pesquisa/FJP - Fundação João Pinheiro

Leticia Godinho de Souza - leticiagodinho@gmail.com

Mestr em Admin Pública/FJP - Fundação João Pinheiro

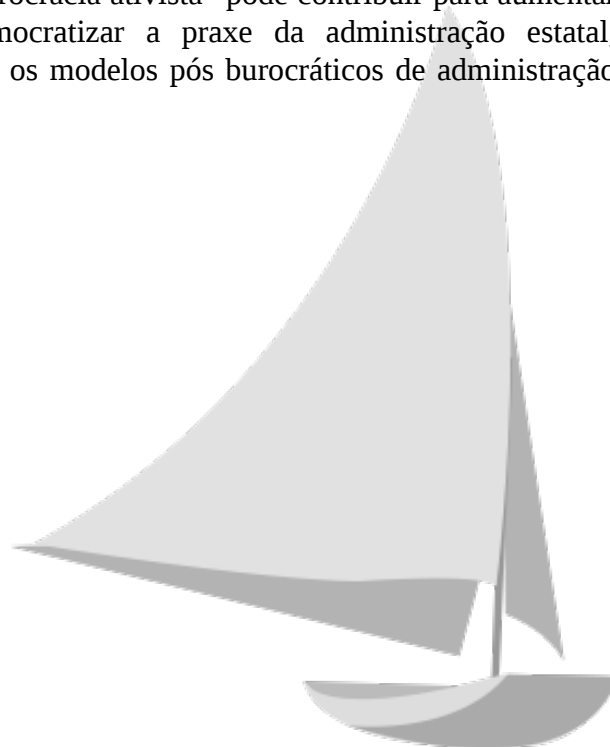
Cerbrás/UFGM - Universidade Federal de Minas Gerais

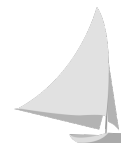
Agradecimentos

Agradecemos à Fapemig - Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais o financiamento da pesquisa por meio do programa Bicap.

Resumo

Este trabalho trata do “ativismo institucional”, a partir de estudo de caso feito no interior da burocracia do estado de Minas Gerais. Sob a perspectiva de que refletem suas crenças, trajetórias e inserção histórica em seu trabalho, analisa-se a atuação dos “burocratas ativistas”. O estudo foi realizado com gestores que ocupavam cargos em duas secretarias do executivo estadual e possuíam histórico de inserção em movimentos sociais. Investigou-se como incidem sobre os mecanismos burocráticos, canalizando pautas, valores e demandas sociais para dentro do Estado. Os achados apontam para a trajetória desses burocratas como relevante para explicar o elo entre as agendas da sociedade civil e a prática governamental. Ainda, para entender como a atuação da “burocracia ativista” pode contribuir para aumentar a eficácia das políticas públicas e democratizar a praxe da administração estatal, inserindo-se, nesse sentido, no debate sobre os modelos pós burocráticos de administração pública.



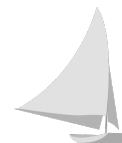


“Burocracia Ativista”: Estudo De Caso De Atores Estatais Na Intersecção Entre O Estado E A Sociedade Civil

Resumo

O presente trabalho trata do “ativismo institucional”, a partir de estudo de caso feito no interior da burocracia do estado de Minas Gerais. Sob a perspectiva de que burocratas refletem suas crenças, trajetórias e inserção histórica em seu trabalho no Estado, analisa-se a atuação dos chamados “burocratas ativistas”. O estudo de caso foi realizado com gestores que ocupavam cargos em duas secretarias do executivo estadual e possuíam histórico de inserção em movimentos sociais. Investigou-se como sua performance incide sobre os mecanismos burocráticos, canalizando pautas, valores e demandas sociais para dentro do Estado. Os achados apontam para a defesa de que a trajetória de vida e profissional desses burocratas é relevante para explicar como se conforma o elo entre as agendas da sociedade civil e a prática governamental. Ainda, para entender como a atuação da “burocracia ativista” pode contribuir para aumentar a eficácia das políticas públicas e democratizar a praxe da administração estatal, inserindo-se, nesse sentido, no debate sobre os modelos pós burocráticos de administração pública.

Palavras-Chave: burocracia, ativismo estatal, Minas Gerais, movimentos sociais, políticas públicas.



1. Introduçãoⁱ

A interpretação corrente e hegemônica de “burocracia” conceituou tanto o “burocrata” quando seu âmbito de atuação como politicamente “neutro”, ou simplesmente “técnico”. Essa concepção, dada originalmente por Wilson (1880 apud Abrucio e Loureiro, 2018), e seguida por outros outros autores clássicos do campo da Administração Pública, pressupõe a existência de uma separação objetiva entre a “administração” e a “política”.

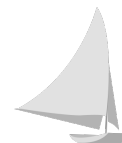
Ao tratar do tema do ativismo estatal no âmbito da burocracia, o presente artigo propõe-se, sobretudo, a contrapor o falso e hegemônico dilema entre técnica e política na administração pública, mostrando se tratar de uma falsa dicotomia. Para tanto, realiza-se um estudo de caso no âmbito do governo do estado de Minas Gerais. Busca-se analisar se e como os chamados “burocratas ativistas” operam a produção de políticas públicas, em sua atuação cotidiana no Estado. Parte-se da análise de atores – burocratas – que têm relações com movimentos sociais.

Estamos utilizando um conceito abrangente de movimentos sociais, tal como o adotado por Abers e Bulow (2011), a partir de Diani: “uma rede de interações informais entre indivíduos e organizações que se orientam de forma conflituosa em relação a um adversário definido e têm uma identidade compartilhada” (Diani, 1992)., que ocupam cargos formais dentro do poder executivo, e que assim incidem sobre os mecanismos burocráticos trazendo pautas e visões de mundo que refletem valores ou demandas desses movimentos. Investiga-se se e como esses valores ou demandas são canalizados da sociedade civil para o Estado, refletindo-se na formação da agenda de governo e na produção de políticas públicas.

Para a realização deste trabalho buscou-se, em primeiro lugar, identificar na literatura da gestão pública e da ciência política formas de intersecção entre os movimentos sociais e o Estado. Esse tema, na literatura, é ainda incipiente, mas, ainda assim, a revisão bibliográfica permitiu encontrar, em autores variados, a constatação de que os burocratas de fato atuam de modo “ativista”, ou seja, na defesa ou promoção de ações de determinadas causas, a partir do lugar que ocupam nas instituições do poder executivo estatal.

A escolha do painel de entrevistados – burocratas ocupantes de cargos comissionados na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac) e na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) do estado de Minas Gerais – se deu por uma característica organizacional similar dessas secretarias: ambas foram criadas pelo último governo estadual, na gestão 2015-2018, em resposta a demandas dos movimentos sociais. Identificar possíveis entrevistados exigiu um diálogo com servidores dessas secretarias, que sugeriam nomes; em vista disso, a adoção do método “bola de neve” se mostrou o mais adequado para compor o conjunto com os participantes da pesquisa. Indivíduos escolhidos indicavam novos contribuintes para a pesquisa a partir de suas redes de conhecidos.

Para observar a promoção de pautas dos movimentos sociais pelos burocratas analisados, a pesquisa elaborou um roteiro de entrevistas semiestruturado, que permitiu o aprofundamento de alguns temas relacionados tanto ao perfil e trajetória do sujeito entrevistado, quanto ao processo de produção de políticas públicas. As entrevistas evidenciaram uma série de práticas ativistas, que explicitaremos adiante, bem como fatores e dimensões que ajudam a entender o elo entre a política pública e sua ancoragem na sociedade civil.



Além desta introdução, o presente artigo possui uma segunda seção que discute brevemente os conceitos e teorias utilizados, a partir de alguns estudos sobre “ativismo institucional” ou “estatal” e “burocracia ativista”. A terceira seção apresenta o perfil dos burocratas entrevistados; e a quarta, analisa as principais práticas ativistas observadas na pesquisa de campo. As considerações finais sintetizam os resultados encontrados e propõem uma agenda de pesquisa que aprofunde o debate desta temática.

2. O “ativismo institucional” na interseção entre o Estado e a sociedade civil

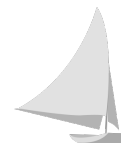
A distinção corrente entre “burocracia” e “política” produz um falso dilema entre “técnica” e “política”, ao supor uma atuação neutra, apolítica dos atores estatais. Via de regra, os procedimentos burocráticos que viabilizam a “tradicional” execução das políticas públicas, apesar de terem uma aparente neutralidade, porque traduzida em práticas hegemonicamente tidas como “técnicas”, em verdade reproduzem os interesses das classes dominantes ou das elites sociais (Demier e Gonçalves, 2017). Assim, se, por um lado, é preciso evitar ou limitar os processos patrimonialistas – porque se tratam de uma apropriação da coisa pública por interesses privatistas; por outro, é importante legitimar práticas que buscam promover o interesse público por parte do Estado, ao democratizar seus canais de acesso e interlocução com as demandas e interesses da sociedade.

Abers e Bulow (2011) ressaltam que a literatura sobre movimentos sociais tem dado pouca atenção às diversas formas de interação entre ativistas de movimentos sociais situados dentro e fora do Estado. Se, por um lado, os limites da distinção objetiva entre movimentos sociais e Estado, e entre contestação e institucionalização, é um tema que já aparece há algum tempo na literatura; por outro, apenas recentemente o conceito de “ativismo institucional” começa a ser empregado para denominar esta forma específica de ativismo que opera a partir da ocupação de posições institucionais (Rech e Silva, 2016).

Isso se dá porque parte dessa literatura tem dificuldade em considerar que os movimentos sociais podem enxergar, na ocupação de posições institucionais, uma possibilidade legítima de busca pelo alcance de seus objetivos, conforme observa Cayres (2017). No entanto, a presença de ativistas ligados a movimentos sociais em postos da burocracia estatal é um fenômeno cada vez mais presente e que decorre, dentre outros motivos, das diversas oportunidades e recursos que a vivência institucional permite aos ocupantes de seus cargos (Abers e Tatagiba, 2014). Vislumbra-se assim, por parte de servidores públicos, a possibilidade de promoção de agendas relacionadas à militância, o que Ferreira (2016) chama de “prática ativista”.

Essa é uma agenda de pesquisa ainda incipiente, mas que tem demonstrado ser de fundamental importância estudar as formas de “ativismo estatal” para entender o processo de produção e implementação das políticas públicas. A atuação desta burocracia “ativista” parece determinante do desenho das políticas e também dos resultados públicos. Mas o próprio uso, bastante variado, dos termos desse debate – “ativismo institucional”, “ativismo estatal”, “ativismo burocrático”, entre outras – evidencia que ainda se trata de um campo temático aberto e fértil.

Seja como for, a partir desses e outros conceitos é possível investigar dentro da burocracia estatal a ocorrência de defesa ou promoção de pautas dos movimentos sociais por atores



institucionais. Estes, dentro dos limites dos cargos que ocupam, incidem sobre as políticas nas quais trabalham, imprimindo nelas aspectos referentes a agendas que acreditam importantes, não só para eles, mas para a sociedade como um todo (Ferreira, 2016).

Esse fenômeno é favorecido pelo contexto político e institucional, de acordo com Ferreira (2016). Tendo em vista que as instituições políticas definem os limites dentro dos quais os atores políticos podem fazer suas escolhas, o contexto institucional torna-se um fator de peso para influenciar a burocracia ativista.

Além disso, há de se observar o contexto histórico; de acordo com Abers e Bulow (2011), referências importantes deste debate, é possível observar na América Latina as mobilizações dos movimentos sociais em esforços para democratizar o Estado desde pelo menos a década de 1980. No Brasil, o decorrente processo de construção de novas arenas participativas propiciou a aproximação entre atores sociais e estatais. Diante do cenário de crescente interesse na participação em processos decisórios, os ativistas com frequência cruzaram a fronteira entre o Estado e a sociedade, sendo possível observar o movimento de militantes de movimentos sociais ocupando cargos dentro do aparato estatal (Abers e Bulow, 2011).

Quais os outros fatores que contribuem para esse encontro entre estado e sociedade civil? O que determina a ocupação de cargos estatais por parte de ativistas? É possível delinear um perfil de “burocrata ativista”? Como ele atua? Como isso determina a formação da agenda, a implementação de políticas e seus resultados? Essas são algumas das perguntas que nortearam a pesquisa, apresentada a seguir.

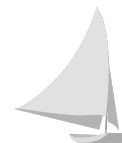
3. Perfil e trajetória profissional dos burocratas entrevistados

O movimento é uma atuação que te forma enquanto profissional. É o que vai pautar seu entendimento da política em que você atua(E4).

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com 11 (onze) burocratas de médio e alto escalão da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (Sedpac) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (Seda), do estado de Minas Gerais, que durante a gestão 2014-2018 ocuparam cargos de coordenadores, diretores, superintendentes e secretários adjuntos.

A técnica de amostragem para entrevista escolhida foi a “bola de neve”, em que os indivíduos selecionados convidam novos participantes da sua rede de conhecidos, para a realização de novas entrevistas. As entrevistas foram realizadas individualmente e de forma presencial. Para manter seu anonimato, foram identificados apenas por números antecidos pela letra E.

O roteiro de entrevistas foi construído com base nas categorias de análise selecionadas para a pesquisa: trajetória de vida, inserção política, trajetória profissional, ocupação de posição no estado, exercício de discricionariedade nas rotinas de trabalho, fatores que limitam ou expandem a autonomia profissional e os diversos exemplos de práticas ativistas. Os dados da pesquisa resultaram da ordenação do material empírico do trabalho de campo, que passou pela categorização dos discursos em tópicos que refletissem conceitos e dimensões importantes da pesquisa, a partir de seu marco teórico analítico (Duarte, 2004), os quais são explorados adiante.



A escolha dessas duas secretarias como focos da presente pesquisa se deu por terem sido criadas por aquele governo, em 2015, em resposta a demandas dos movimentos sociais. Colocam-se assim como duas entregas referentes ao programa do governo recém eleito, no que se refere à pauta dos direitos humanos e participação social e do desenvolvimento agrário. A entrada dessas pautas na agenda política, ainda no período eleitoral, foi resultante de ampla mobilização dos movimentos sociais, conforme apurado nas entrevistas. Lideranças na luta pelos direitos humanos reivindicaram o olhar desses direitos para as políticas públicas a serem promovidas, com a garantia da participação social como um princípio básico na sua construção. Também a criação da Seda foi fruto de mobilizações externas, da reivindicação dos movimentos sociais pela visibilidade das demandas do povo do campo, que, historicamente, não conseguia enxergar a contemplação de suas pautas na já existente Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa).

Considerando apenas os onze burocratas entrevistados, foi possível verificar algumas similaridades em seu perfil. A maioria dos burocratas entrevistados eram jovens, possuíam formação acadêmica de nível superior e um elevado grau de engajamento político.

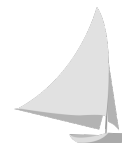
Dentre os entrevistados, o mais novo tinha 23 anos quando assumiu o cargo no governo. Oito deles possuíam entre 24 e 34 anos no momento do ingresso e apenas dois deles ultrapassavam os quarenta anos no momento da posse. Nove deles contavam com formação acadêmica de nível superior completo, dentre os quais cinco tinham alto grau de formação (especialização, mestrado ou doutorado). Outros dois estavam às vésperas de concluir o curso de graduação.

Todos os entrevistados afirmaram ter participado, nos últimos seis meses, de reuniões do movimento social a que se vinculavam, o que evidencia uma participação ativa nessas organizações durante o período em que ocuparam os cargos. Os dois entrevistados que não se consideravam formalmente vinculados a organizações políticas afirmaram participar de alguma atividade interna de movimentos sociais. Todos os entrevistados relataram participar de manifestações, protestos e atos políticos, com frequência, e declararam orientação política de esquerda.

Sete dentre os onze entrevistados tinham experiência de trabalho anterior no setor público, as quais variaram bastante, contemplando governos municipais, ministérios federais, assessorias de deputados estaduais e federais, e também em universidades públicas. Antes de trabalharem no governo estadual, outras três pessoas trabalharam em organizações não governamentais vinculadas a movimentos sociais.

Em sua maioria, possuíam vínculos com movimentos sociais de longa data. E6 e E4 tiveram contato com a militância desde a infância, dada a trajetória de resistência à ditadura, no movimento sindical, de seus familiares. E3, E8 e E11 começaram sua militância ainda jovens em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e também por meio das pastorais da Igreja Católica.

A graduação se destaca como momento chave de sua inserção em movimentos sociais. Com frequência, vinculam sua formação acadêmica com a área de atuação nos movimentos e organizações da sociedade civil. Foi possível observar que as pautas dos movimentos sociais de que participavam relacionava-se diretamente com as políticas produzidas nas secretarias estudadas. Todos os gestores afirmaram se identificar com seu objeto de trabalho. A respeito da identificação com a pauta da política e os resultados a serem produzidos pela atuação estatal, E5 afirmou:



[...] para viabilizar o objeto com que me identifico, preciso me identificar com o que faço diariamente, com o que executo. [...] Desde um processo de compra, da execução de um convênio, se eu não entender como essas coisas funcionam na vida real, dificilmente vou ter resultado na ponta. (E5)

Mas nem todos os entrevistados lidavam da mesma forma com o fato de estarem ou não vinculados ao movimento social enquanto assumiam postos na estrutura governamental. Os entrevistados E4 e E6 demonstraram a preocupação de não estarem diretamente ligados a movimentos sociais que trabalhassem com as pautas das coordenadorias que assumiram. E6 afirma que ao assumir o cargo de gestão no Poder Executivo, afastou-se dos movimentos sociais da causa LGBT. Dessa forma, a tomada de decisão no interior da burocracia não seria prejudicada, ao passo que o movimento social teria liberdade para exercer o controle social das políticas estatais. No entanto, afirma que não deixou de contribuir com outras frentes no partido ao qual era filiado, e com outros movimentos políticos.

E2 relatou que estar profissionalmente vinculada ao Estado afetou, por exemplo, suas decisões sobre participar ou não de manifestações políticas. Além disso, diante da centralidade da participação popular nas ações da Sedpac, E3 conta que toda a equipe da secretaria foi orientada a ouvir e respeitar os segmentos relacionados à sua pauta. No entanto, ressaltou a ocorrências de muitos conflitos no processo de controle dos movimentos em relação ao Estado: “E a relação com movimento é tensa, e deve ser tensa mesmo. Estado e sociedade é isso, é um conflito permanente. E é nossa a capacidade de transformar esse conflito numa ação que possa avançar nos direitos das pessoas” (E2).

E9 também discutiu a presença desses militantes no interior Estado. Sob a perspectiva da Sedpac, onde trabalhou, conseguiu perceber a presença de importantes referências dos movimentos sociais, mas essas pessoas muitas vezes foram controladas em seus posicionamentos:

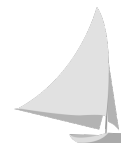
Quando a gente tem esse tipo de fiscalização, do vigiar e punir, ‘você não pode falar disso, você não pode falar aquilo, porque agora representa o Estado’, eu me pergunto ‘que tipo de Estado é esse?’. [...] Você começa a abrandar alguns posicionamentos. Então, quando você conquista o estado, em vez de ele te aflorar, ele te retrai.

4. As práticas de ativismo estatal

... Então sou um técnico ativista e um ativista técnico (E3).

De acordo com os burocratas entrevistados, a prática de ativismo institucional varia conforme o grau de autonomia que possuem, que por sua vez se dá em função dos cargos ocupados e do contexto organizacional e político. A autonomia dos gestores encontra-se, ademais, limitada pelas “questões burocráticas”, ou seja, pelos procedimentos e rotinas estabelecidas no setor público.

Uma das primeiras questões apresentadas aos burocratas entrevistados foi com relação à presença do dilema *técnica versus política*, em seu trabalho. Todos os gestores defenderam que técnica e política estão imbricadas nas práticas do gestor público. Não obstante serem



peessoas que, no governo, trabalhavam diretamente com pautas que já desenvolviam junto aos movimentos sociais; em sua maioria, ressaltaram que as competências de suas respectivas carreiras profissionais lhes tornavam aptos a ocuparem os cargos dentro da burocracia estatal.

Foi também passível de nota a predominância das afirmações acerca da legalidade procedimental com que esses burocratas atuavam no contexto do setor público. Convergiu entre os entrevistados a preocupação com o rigor e a competência técnica necessários para a viabilização das políticas públicas nos diferentes setores. Apropriar-se dos procedimentos administrativos do estado pelos burocratas se mostrou, neste sentido, um ponto relevante para poder exercer influência sobre a implementação de políticas públicas calcadas em visões não tradicionais.

O horizonte do profissional, além da garantia dos direitos em qualquer setor [do governo] em que ele participe, é se apropriar da técnica, porque senão a gente fica só no debate político e teórico, [...] e não consegue avançar. (E5)

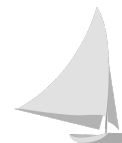
Neste sentido, destaca-se o relato da entrevistada 8, em sua preocupação com o “registro de processos” – de acordo com ela, atividade técnica de grande importância para garantir a continuidade das políticas públicas. O rigor técnico demandado no ato de fundamentar a implementação de políticas inovadoras requereria um cuidado especial, segundo defendeu, posto que, por se tratar de pautas contra hegemônicas, seriam frequentes as tentativas de enfraquecê-las sob as alegações de ilegitimidade e ilegalidade.

Outros entrevistados pontuaram que conjugar conhecimento técnico e trajetória política, oriunda da participação nos movimentos sociais, teria caráter estratégico na execução de suas atividades. E5 ressaltou que o trabalho dentro do sistema institucional, apesar de limitante, em alguns aspectos, permitiu a ela acessar caminhos para viabilizar direitos e políticas que de outro modo não existiriam: “Era isso que a gente queria: que qualquer pessoa que nunca tivesse ouvido falar daquilo com que a gente trabalha pudesse ter acesso, ler e conseguir entender” (E10).

A linguagem das normas, informativos e documentos institucionais utilizada no contexto da implementação de políticas públicas, muitas vezes, é formal, técnica ou prolixa (FERREIRA, 2016). Os entrevistados percebem que, da forma como estão dispostas, essas informações podem não ser facilmente compreendidas pelo público alvo das políticas. Uma das práticas ativistas observadas pela pesquisa de campo foi a iniciativa de tornar essa linguagem, sobretudo dos documentos públicos, mais acessível.

Exemplo de esforços voltado a tornar mais acessível a política estatal foi o relacionado à produção de um relatório da Comissão da Verdade de Minas Gerais (COVEMG), que resgatou os arquivos que continham registros de violações de direitos humanos promovidas pelo governo, durante período da ditadura militar (1964-1985). Com vistas a dialogar com a sociedade civil, E10 relatou que a iniciativa resultou da autonomia que, no cargo que ocupava, tinha para tomar decisões referentes à acessibilidade e difusão do conhecimento produzido: “[...] era isso que a gente queria. Que qualquer pessoa que nunca tivesse ouvido falar do que a gente trabalha pudesse ter acesso, ler aquilo e conseguir entender.” (E10)

Outro exemplo a ser destacado foi explorado por E5, quem, na SEDA, participou da retomada do Programa Estadual de Regularização Fundiária, um dos primeiros a serem postos em marcha quando da criação dos órgãos. A preocupação, dentre outras, era com relação à



acessibilidade dos destinatários do programa às instruções, fornecidas pelo Estado, sobre a documentação necessária para instruir o processo de regularização de suas posses. E8 também relata acerca dos esforços para garantir que os destinatários desse programa pudessem acessar o processo de regularização fundiária. A servidora buscava entender os limites que as pessoas tinham para compreender, por exemplo, a legislação e as medidas que teriam que tomar para proceder à regularização de suas terras:

Se fico apenas sentada aguardando que ele [o destinatário da política] faça o requerimento conforme a legislação, esse processo nunca vai ser instruído. Então [é preciso] ter a capacidade de ligar, de ir no local fazer uma formação e dizer o que ele deve fazer para que isso de fato se torne um processo válido. [...] Há [casos em que há] inúmeras demandas dispersas para regularização de um território, mas isso não está institucionalizado na forma de um processo. Então, para formalizar e para que ele tenha esse território regularizado e entregue, tem um ritual, que é burocrático... e se ele não cumprir, por mais que os servidores queiram, não vão conseguir efetivar a política (E8).

A entrevistada 8 reconhece o acúmulo trazido pelas suas experiências de militância, o que a permitiu conhecer o funcionamento da situação na “ponta”, sobretudo as dificuldades dos destinatários das políticas, e o modo como torná-las mais efetivas:

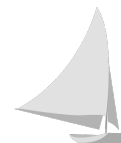
[É preciso ter] abertura para os processos de formação, para ligar, passar um e-mail, falar “olha, você pediu, mas a gente precisa que o processo seja instruído”. Mudar a linguagem do Estado, transpor isso numa linguagem mais direta e não ter o receio [disso]. Tanto dentro da academia quanto do serviço público todo mundo sempre diz que se tem que ser imparcial, o tempo todo. Mas o Estado tem uma opção constitucional, que é clara. Existem hoje políticas públicas que têm que ser desenvolvidas e não há problema que eu adote o posicionamento no sentido de efetivar essas políticas. Isso não é ser imparcial, é dar efetividade àquilo que é obrigação do Estado. É legítimo. (E8)

A mobilização em prol de uma causa, representa, possivelmente, a essência do ativismo institucional (Ferreira, 2015). Ao escreverem sobre os repertórios de interação entre o Estado e a sociedade na “Era Lula”, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) observaram que “ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil” (Abers et alii, 2014, p. 326).

Foi possível observar, na pesquisa de campo, que, ao assumirem cargos dentro na burocracia estatal, os atores com trajetórias em movimentos sociais trouxeram consigo um acúmulo sobre as pautas tratadas nessas organizações. Esse serviu, sobretudo, para que o burocrata promovesse ações governamentais com o intuito de incidir sobre essas pautas, sobre as políticas públicas a elas relacionadas, e também sobre o ambiente interno das secretarias.

A entrevistada 7, que tinha trajetória de ativismo em um movimento de mulheres, relatou que, ao assumir um cargo de liderança dentro da SEDA, movimentou o debate sobre a questão das mulheres e propôs que essa pauta estivesse presente na agenda de todas as atividades executadas pelo órgão.

Outro exemplo de mobilização foi relatado por E5, trabalhando na Assessoria Jurídica (AJU) de uma das secretarias. Defendeu que mesmo na área meio era possível e necessário mobilizar



certas pautas, o que fazia em decorrência de seu acúmulo em um movimento social de caráter popular. E5 contou que, ao receber processos sobre questões relacionadas à agroecologia, o procedimento recorrente dos servidores da Assessoria era dar uma resposta negativa automaticamente. Diante disso, junto com outros colegas que também tinham essa trajetória, procurava aberturas na legislação para viabilizar as políticas. O primeiro decreto de regularização de área quilombola foi um dos resultados dessa iniciativa. Para viabilizar políticas dessa natureza, a equipe fazia análises de risco, em diálogo com a Auditoria da SEDA, de modo a amparar as ações e evitar margens para questionamentos sobre sua legalidade. Neste mesmo sentido, outros entrevistados relatam casos em que se reforça que o setor jurídico constitui um espaço de poder significativo, determinante do processo de tomada de decisão, uma vez que as demandas e projetos propostos pelas secretarias devem necessariamente passar por esse crivo.

Outra característica fundamental dos movimentos sociais, que foi possível observar na prática ativista institucional, é a formação de uma identidade coletiva. Melucci (1998) afirma que os indivíduos “ativam suas relações de modo a dar sentido ao seu ‘estar junto’ e aos fins que perseguem”. Nesse sentido, as mobilizações envolvem tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas (Alonso, 2008).

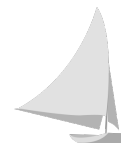
Foi possível observar que os burocratas ativistas expressam os valores de coletividade e os significados dos movimentos sociais em seu trabalho cotidiano. Foram diversas as falas que evidenciaram que esses profissionais se sentem de alguma forma conectados e pessoalmente motivados a promover o acesso de populações marginalizadas às políticas públicas.

E1 contou como sua vivência nos movimentos sociais emergia na realização de suas atividades durante o período em que trabalhou na área meio da SEDA. Durante o período em que respondeu como contadora da secretaria, lidou com relatórios técnicos, atividade que, entre outras, viabilizava as políticas executadas. Sua ciência da importância da regularização das terras para as pessoas do campo fez com que, por muitas vezes, trabalhasse até muitas horas da noite para cumprir os prazos necessários. Sem isso, não seria possível promover as medidas de reforma agrária; sem tais procedimentos, o processo de titularização das terras seria inviabilizado, afetando diretamente a vida de milhares de beneficiários.

Assim, ela explica como, mesmo na execução das atividades na área meio, a sensibilidade ativista afetou seu modo de trabalho:

Quando a gente olha para esses *papéis*, o ativismo faz é isso: dá rosto, dá olho, dá voz. Porque a gente conhece essas pessoas, conhece no sentido amplo, de representatividade. Os *papéis* [documentos] são muito predefinidos e a gestão é orientada por instrumentos normativos e legais. A sensibilidade política que trazemos da militância nos dá outras percepções – para onde a política vai ser direcionada, a quem vai servir. Acho que quem vem com esse histórico de movimentos sociais tende a entender a quem esse Estado deve servir e faz o esforço para que isso seja efetivado (E1).

E11, por sua vez, relata que a experiência de atuar em movimentos sociais proporciona às pessoas o valor da coletividade, o qual não se encontraria presente no trato dos gestores do Estado, em geral, ao trabalharem com populações marginalizadas. Relatou como exemplo a discussão acerca das diretrizes educacionais das comunidades quilombolas. De acordo com



ela, muitos gestores não consideravam sua importância – por exemplo, não entendiam as razões de seu calendário escolar específico destinar uma semana inteira para celebrar Nossa Senhora do Rosário. Resume então que a compreensão dos burocratas em geral sobre os valores das comunidades tradicionais seria falha, e dificultaria o processo de adequação das políticas públicas para a realidade dos que iriam acessá-las.

A condução das políticas de enfrentamento da violência contra o público de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), na Sedpac, era feita por um gestor com larga trajetória no movimento LGBT. Essa trajetória política lhe conferiu o entendimento de que as violências sofridas seriam resultantes de uma convergência de vulnerabilidades sociais, sendo preciso considerar o recorte de classe, raça e gênero para que fossem produzidas políticas públicas efetivas. Nesse sentido, ele narrou que, para ampliar sua equipe de trabalho, prezou pela aglutinação de pessoas com vivências diferentes, provenientes de classes sociais, identidades de gênero e orientações sexuais distintas. Essa preocupação com a composição do corpo de funcionários evidenciou, que esse burocrata valorizava a pluralidade e acreditou que essas pessoas poderiam, a partir de sua própria trajetória, contribuir de modo significativo para a construção das políticas daquele setor.

E5 conta que ao chegar na Seda para trabalhar na área jurídica, procurou nortear suas ações pela constituição federal e estadual. Para contemplar os objetivos da secretaria – a garantia da soberania e da dignidade da população campesina –, buscou imprimir esses valores em todas as suas tomadas de decisão. Passou a nortear suas ações pelo viés principiológico, aplicando a razoabilidade, a legalidade, a dignidade da pessoa humana e a prevalência da coletividade em detrimento do particular nos atos normativos que lhe competiam:

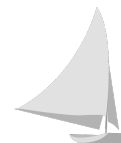
Ela [essa atitude] reflete essa bagagem do movimento, que se eu não tivesse, não sei se teria essa visão. Porque a negatória da política pública, o racismo institucional, etc é tão naturalizado, que se você não se vigiar estará reproduzindo aquele [modo de funcionamento do] serviço, para ele de fato não funcionar (E5).

Para a entrevistada, de outro modo isso traria importantes prejuízos para o próprio estado, já que para utilizar de forma eficiente o orçamento destinado à execução de políticas dessa natureza, para que sejam viabilizadas, era preciso tomar medidas sem precedentes quando ao modo de fazer da secretaria.

Como exemplo, relata a insegurança que existia previamente no processo de compra de sementes crioulas pela secretaria:

Para a compra de sementes do mercado comum já tem uma prática, você só copia. Já a de sementes crioulas, tem canais jurídicos para fazer essa compra dos agricultores, mas é algo novo e impõe riscos. As pessoas ficam com medo de serem questionadas. (E9)

Uma dimensão importante da prática do ativismo institucional é trazida por Ferreira (2015), para quem o acesso e constituição de redes pelos servidores públicos constitui uma situação comum na administração pública, e não algo exclusivo dos chamados burocratas ativistas. A literatura defende que “os vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as



mais variadas situações sociais, influenciando o fluxo de bens materiais, ideias, informação e poder” no âmbito do Estado (Marques, 2006, apud Ferreira, 2015).

No mesmo sentido, ao discutir o conceito de “redes de ativistas”, Abers e Von Bulow (2011) resgatam os estudos sobre redes ambientais na Itália, de Mario Diani (1995), que observou as formas dos vínculos entre indivíduos que possuem uma identidade de militância comum. Dentre elas, destacam-se o intercâmbio regular de informações e a existência de laços de amizade entre membros importantes de diferentes organizações. A presente seção propõe-se a apontar a ocorrência de práticas ativistas que se fundam no uso dessas redes, com o intuito de promover determinadas agendas.

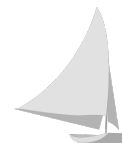
As contribuições de E8 evidenciam a troca de informações no interior dessas redes de relacionamento, que incluem redes epistêmicas, ou seja, redes constituídas sobretudo de atores e organizações voltados à produção, adensamento e intercâmbio de conhecimento e informação baseados em evidências científicas. Para ela, os movimentos sociais, as universidades e os especialistas teriam uma bagagem de conhecimento muito grande, que muitas vezes falta à administração pública. Por isso, ela precisaria contar com essas contribuições externas, que contemplam estudos, teses acadêmicas e outras fontes de informação e acúmulo que poderiam ajudar a fundamentar os atos públicos. A entrevistada relata que, nesse sentido, haveria uma troca constante de saberes no ciclo de produção da política pública.

As falas de E7 também evidenciam o acesso e cultivo dessas redes. Conta que o processo de organização das mulheres na Seda promoveu uma aproximação com a Articulação de Mulheres do Campo de Minas Gerais (AMC/MG). Do diálogo entre a Seda, a AMC/MG e as pesquisadoras do Grupo de Estudos de Gênero e Diversidade, da Fundação João Pinheiro (Egedi/FJP), foi possível viabilizar a demanda das mulheres camponesas por pesquisas e diagnósticos que retratassem a realidade das agricultoras de Minas Gerais, cujas trajetórias e contribuições eram, na maior parte do tempo, silenciadas.

Importa também explorar o tema da participação social e como é fomentada pelos burocratas ativistas. Os espaços institucionalizados de participação social são uma conquista constitucional, que possibilitou ampliar a influência da sociedade civil sobre o processo de produção das políticas públicas. A promoção desses espaços e a participação ativa dos burocratas constitui uma relevante prática ativista, e foi referida com bastante frequente nas entrevistas.

Muitos dos entrevistados afirmaram pautar suas ações no Estado com base nas demandas recebidas das conferências estaduais, realizadas durante os anos de 2014 a 2018, ou nas pautas discutidas nos conselhos de políticas. E10 evidenciou, em específico, o esforço de incluir a participação do público na concepção do Memorial dos Direitos Humanos. Foi criado um grupo de trabalho para discutir o projeto, cuja composição abriu espaço para cinco representantes da sociedade civil. A participação social no processo de elaboração desse Memorial, que era um bem público, foi fundamental para que a sociedade se apropriasse desse bem, em sua opinião. Diz que somente com o reconhecimento social da política, com as pessoas sentindo que aquela conquista lhes pertencia, estariam dispostas e bem articuladas para promover sua defesa.

De acordo com o E6, a condução da política pública para o público LGBT foi orientada pelas propostas produzidas na Conferência Estadual, que ocorreu em outubro de 2015. E2 também



afirma que as diretrizes da Conferência Estadual de Juventude, realizada em 2015, sinalizaram os temas a serem tratados pelo governo, tendo sido possível acessar uma variedade de municípios que até então desassistidos pelo Estadual, nessa pauta setorial.

5. Considerações Finais

Quem vem com esse histórico de movimentos sociais tende a entender a quem esse Estado deve servir e faz o esforço para que isso seja efetivado (E1).

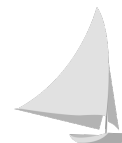
Este trabalho se insere em um debate ainda incipiente, mas que tem se mostrado importante para entender como ocorre e o que acontece no processo de produção e implementação das políticas públicas e tomadas de decisão estatais. A performance da chamada “burocracia ativista” se mostrou, neste sentido, determinante desse processo, do desenho das políticas e também dos resultados alcançados.

O trabalho também registrou, em parte, o cotidiano de duas secretarias que, a despeito de novas, foram extintas no processo de mudança de governo, promovendo, assim, um registro histórico – tanto de parte das políticas executadas quanto das práticas ativistas que promoveram uma maior articulação entre Estado e sociedade civil, como pôde ser observado.

Um primeiro achado da pesquisa foi a constatação de que compreender a trajetória profissional desses atores se mostrou relevante para explicar como se conforma o elo entre as agendas dos movimentos sociais e o ativismo institucional, tal como havia sido indicado por Cayers (2016). Contudo, esta mudança de lugar de fala – do militante do movimento social ao servidor do Estado – se mostrou especialmente complexa, e certas dificuldades relatadas pelos respondentes evidenciaram as dificuldades características do ativismo estatal.

A pesquisa de campo explicitou um conjunto de práticas ativistas promovidas na administração pública por esses burocratas com trajetória de inserção em movimentos sociais, as quais variaram de acordo com o grau de autonomia de que dispunham. Foi possível elencar alguns fatores a ela relacionados: o reconhecimento da capacidade técnica e política do burocrata no setor em que atua; sua posição na hierarquia – determinada pelo cargo que ocupa; o contexto institucional e a disposição do governo com relação à política pública na qual atua – evidenciada, por exemplo, na existência de um planejamento para a política; e a iniciativa individual. Evidenciou-se também que o contexto histórico e institucional influenciaram o grau de ativismo institucional praticado nos casos estudados. Por outro lado, dentre os fatores observados que limitam essa autonomia observou-se: os procedimentos burocráticos pré estabelecidos e a visão hegemônica ou tradicional da administração pública.

Em sua atuação cotidiana, os burocratas entrevistados revelaram a preocupação de explicitar a legalidade de suas ações, dado que frequentemente identificados por seus pares como “militantes”, e por buscarem, via de regra, implementar um olhar inovador na produção das políticas inovadoras. Gestores de diferentes políticas ressaltaram que a legitimidade das ações promovidas em benefício de públicos vulnerabilizados, como os trabalhadores rurais e as comunidades quilombolas, entre outros, costuma ser questionada pela burocracia “tradicional”. Em vista disso, sua estratégia consistia em se apropriar dos procedimentos da administração estadual, e fundamentar cuidadosamente suas decisões com base no rigor técnico, na legalidade e nos princípios constitucionais.



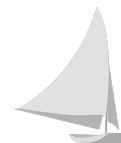
Os entrevistados pontuaram os benefícios de conjugar conhecimento técnico e trajetória política, oriunda da participação nos movimentos sociais. Ressaltam a viabilização de direitos e políticas que de outro modo não existiriam, sobretudo àquelas voltadas aos segmentos mais vulneráveis, dado que seu acesso ao Estado e seu poder de barganha e pressão são, por definição, reduzidos. Explicitam também o alcance ampliado das políticas e a potencialização de seus resultados, resultantes de sua atuação, uma vez que sua experiência social provê informações sobre o problema social que muitas vezes não estão acessíveis à burocracia tradicional – o funcionamento da situação na “ponta”, as dificuldades enfrentadas pelos destinatários das políticas, que determinam a ineficácia das políticas, entre outras. Os entrevistados ressaltaram o estabelecimento de formas de comunicação que aproximam o Estado da sociedade civil, a promoção de espaços participativos e a adoção das propostas oriundas das conferências e conselhos, entre outros, que viabilizam a execução de políticas mais democráticas.

A atuação dos burocratas ativistas também coloca em questão a “neutralidade” ou o caráter puramente “técnico” dos procedimentos burocráticos estabelecidos. Notam que o “fazer tácito” da administração pública que, por exemplo, com frequência não questiona contratos com empresas privadas e, ao mesmo tempo, inviabiliza a assistência do Estado a minorias, expressa também uma visão ideológica. Esse viés relacionar-se-ia a uma concepção do Estado, que historicamente se encontra atrelada aos interesses das elites socioeconômicas. Notam como é relevante, mesmo na execução de atividades na área meio, a “sensibilidade ativista” afeta o trabalho governamental; revelam a área jurídica e o restante da área meio (sempre considerada “técnica”) como âmbitos importantes de decisão e produção da Política.

Sua presença pareceu, assim, fundamental para que, dentro da estrutura estadual, questione-se a praxe da gestão pública e seja possível alavancar outros modos de fazer. Não apenas porque o modo costumeiro de executar as políticas dentro da administração se mostra por vezes um empecilho para que as ações do Estado possam alcançar públicos historicamente desassistidos, mas também por promoverem alterações também no ambiente interno das secretarias. A esse respeito, o presente estudo encontra convergências com as contribuições de Abers e Bulow (2011), Carlos (2015), Souza e Gomes (2015) e Ferreira (2016), entre outros.

A pesquisa de campo também permitiu observar que a experiência dos indivíduos nos movimentos sociais refletiu-se na impressão de valores que dão significado ao seu trabalho cotidiano. Esses atores e atrizes procuram formas autônomas de contemplar as pautas coletivas e públicas que trazem da sociedade. A preocupação dos burocratas ativistas se revela também na importância atribuída ao lastro social que a produção de políticas públicas deve ter para que sejam legitimadas perante a sociedade civil. Para tanto, com frequência acionam suas redes epistêmicas, para que ofereçam contribuições para as políticas ou, por vezes, para pressionar o Estado a avançar determinadas pautas. Achados similares foram encontrados por Pires (2015) e Godinho e Peixoto (2015).

Com efeito, o resgate da literatura sobre o acesso ao Estado mostra que uma preocupação característica do chamado “modelo pós burocrático” de administração pública exige uma nova capacidade dos burocratas de interagir com a sociedade e viabilizar uma cidadania mais ativa que, por sua vez, demanda um cidadão mais formado. Assim, a presença de servidores com trajetória anterior em movimentos sociais parece relevante, nesse sentido, para a viabilização de um novo modelo de gestão pública e de governança por parte do Estado. Conhecimento prático se aliaria a conhecimento técnico nesse novo modelo de administração pública, que



demanda novas competências e habilidades para gerar um novo serviço público, e isso é visível nas práticas ativistas observadas.

As contribuições do presente trabalho abrem perspectivas no desenvolvimento desta agenda de pesquisa sobre o ativismo institucional e também sobre práticas inovadoras em gestão pública. Ambas são agendas incipientes, cujo desenvolvimento tem a contribuir para a elucidação de questões e problemáticas relevantes da administração pública, tais como: os encontros entre o Estado e a sociedade civil, a legitimidade na tomada de decisões públicas, a efetividade das políticas públicas, entre outras. É também importante para aprofundar o debate sobre a atualização da burocracia “tradicional”; continuar a investigar o burocrata ativista parece enfim pertinente para refletir sobre a formação do servidor público.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca Naera; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). Ativismo na burocracia?: O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. Cap. 5. p. 143-176.

ABERS, Rebecca Neaera; von BÜLOW, Marisa. Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?. **Sociologias**, 13 (28), 2011, p. 52–84.

ABERS, Rebecca Neaera, TATAGIBA, Luciana. Ativismo institucional na burocracia brasileira: a mobilização em defesa da saúde da mulher. In: **Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs**, 2014, Caxambu. São Paulo: Anpocs, 2014. p. 1-32.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. 2014, vol.57, n.2, pp.325-357.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e a experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 23-56.

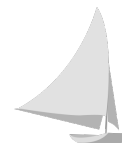
ALONSO, Angela. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. Lua Nova, São Paulo, v. 76, p.49-86, 2009.

BELO HORIZONTE. Marina Alves Amorim. Fundação João Pinheiro (Org.). **Mulheres do Campo de Minas Gerais: trajetórias de vida, de luta e de trabalho**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2017. 346 p. (Sempre Vivas).

BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W.. Politics as Cultural Practice. **Political Studies Review**, University Of California, Berkeley, 2008.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e sistema político na teoria de movimentos sociais. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, ano 17 n. 01, p. 53-77, jun. 2015.

BRITO JÚNIOR, Álvaro Francisco de; FERES JÚNIOR, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p.237-250, dez. 2011.



CARVALHO, Paulo Sergio de; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Democracia, desenvolvimento e profissionalização da burocracia na administração federal brasileira: reformas ou mudanças incrementais?. In: **Congreso Interancional del CLAD**, 19, 2014, Quito. Trabalho. Brasília: Enap, 2014. p. 1 - 25.

CAYRES, Domitila Costa. **Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais**. Bib, São Paulo, v. 82, p.81-104, set. 2017.

DEMIER, Felipe; GONÇALVES, Guilherme Leite. Capitalismo, Estado e democracia: um debate marxista. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p.2350-2376, 01 set. 2017.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, v. 24, p.213-225, out. 2004.

FERREIRA, Daniela Damiat. **Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais**. Daniela Damiat Ferreira – São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2016.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Mulheres e políticas públicas na América Latina e Caribe: desafios à democracia na região. In: **Anais do 37. Encontro Anual da Anpocs**, Águas de Lindóia. 2013.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. A importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **Anais do 37. Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2011.

RECH, Carla Michele; SILVA, Marcelo Kunrath. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. **Anais do I seminário nacional de sociologia da UFS**, Sergipe, n.11, p. 375-388, abr. 2016.

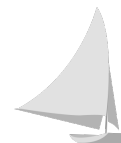
SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

ROCHA, Islânia Lima da. O Estado moderno a partir da concepção marxista: o comitê executivo da burguesia e a sua supressão. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 5., 2011, São Luís. São Luís: Ufal, 2011. p. 1 - 10.

GODINHO, Letícia; GOMES, Larissa Peixoto. Dilemas da burocracia de médio escalão no contexto de uma política frouxamente articulada: o caso da Secretaria Nacional de Segurança Pública. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. Cap. 8. p. 253-292.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 44, n. 22, p.203-220, set. 2014.

PIRES, Roberto. “Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores”. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. Cap. 8. p. 177-222.



i Agradecemos o financiamento à pesquisa concedido pela Fapemig - Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais, por meio do programa BICAP.