

Introdução

Enraizadas em uma visão dicotômica, a natureza e a dinâmica dos movimentos sociais foram por muito tempo tratadas entre os estudiosos dos movimentos sociais como radicalmente distintas e externas ao Estado. Em uma leitura que tomava como pressuposto um natural dualismo, pouca atenção foi dada para as interações entre Estado e movimentos sociais, desconsiderando seu profundo entrelaçamento.

Um rápido olhar para a literatura internacional sobre o tema dos movimentos sociais confirma que, mesmo guardadas as diferenças, estes têm sido tradicionalmente vistos como exteriores ao Estado, operando fora da arena institucional e buscando influenciar as políticas públicas. Foram considerados como os novos sujeitos sociais portadores de uma inovadora identidade e cultura política (MELUCCI, 1999; TOURAINE, 1985), uma dimensão do mundo da vida separada do Estado e do mercado (COHEN; ARATO, 1992), uma rede de interação informal (DIANI, 1992; DIANI; BISON, 2004), ou, ainda, como desafiadore do sistema político (TILLY, 1978).

Em todos os casos suas definições incluem, em maior e menor grau, a ênfase

nas ações conflitivas e autônomas realizadas fora da esfera institucional, em que os grupos em desvantagem foram lidos como desafiantes dos membros políticos institucionalmente estabelecidos. Os movimentos sociais carregam o desejo de mudança “à margem do sistema político [...] são menos institucionalizados que os grupos de interesse e possuem menos laços de rotina com os governos” (BURSTEIN, 1999, p. 7), e, por isso, muitas vezes guardam as feições de um “potencial rival do sistema de representação política” (JENKINS; KLANDERMANS, 1995, p. 5). O resultado é uma interpretação que separa a política institucional e a política não institucional, os movimentos sociais e o Estado, em que cada conjunto de ações e atores constituem entes com limitadas conexões e dotados de suas próprias leis imutáveis (GOLDSTONE, 2003).

A associação dos movimentos sociais como atores extrainstitucionais ganhou terreno no Brasil no contexto político autoritário, em que a forte repressão e o fechamento dos canais de diálogos entre Estado e sociedade foram a tônica. A ação contestatória dos diversos movimentos populares urbanos se tornou a face mais expressiva dos movimentos sociais que se mobilizavam contra o Estado (EVERS,

1 Agradeço os comentários de Lígia Lüchmann, Euzeneia Carlos, Luciana Souza e de dois pareceristas anônimos em uma versão anterior deste texto.

2 Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pós-doutoranda na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) sob financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). E-mail: dccayres@gmail.com

1984; SADER, 1988), e pelas lentes da cooptação, desmobilização e institucionalização, a aproximação assumiu feições negativas e maniqueístas. Sob influência da Teoria dos Novos Movimentos Sociais, conformou-se no Brasil de 1970 e 1980 uma literatura de perfil “engajado” e enfoque normativo-prescritivo (SILVA, 2010).

O processo de transição democrática, contudo, começou a desenhar um novo cenário, na medida em que contou com a participação ativa dos movimentos sociais e com o restabelecimento dos mecanismos de participação e representação política. A efetiva consolidação da democracia nos anos 1990 permitiu a criação de mecanismos de cogestão de políticas públicas por dentro da institucionalidade, abrindo novas possibilidades para influência e participação. A tendência de clara demarcação de fronteiras e separação radical dos movimentos sociais do meio político institucional parecia não mais se sustentar, sendo gradualmente confrontada (CARDOSO, 1994).

Os movimentos sociais na luta por efetivação de direitos e políticas públicas também diversificaram seu leque de atuação, associando protestos públicos com práticas ditas convencionais, como *lobby* parlamentar, apoio a campanhas e participação em eleições e partidos políticos. Com as fronteiras já dilatadas, o desafio de compreender como se operacionaliza a relação entre movimentos sociais e Estado nesse novo contexto foi lançado aos analistas. Críticas e revisões foram levadas a cabo e importantes inflexões teóricas foram documentadas, guardando agora a apreensão comum de que não é possível pensar as reconfigurações nessa relação sem um enquadramento centrado nas interações (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2003; SILVA, 2006; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005).

Importantes trabalhos na literatura internacional e nacional focaram na revisão dos pressupostos externalistas, problematizando e

admitindo as relações entre Estado e movimentos sociais, o que trouxe a análise dessas relações para o centro do debate. Um desses esforços foi feito no marco da Teoria do Processo Político, elaborada nos Estados Unidos nos anos 1980, que volta o olhar para as relações entre Estado e movimentos preocupando-se em desafiar “a fronteira entre política institucionalizada e não institucionalizada” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 6). Essa abordagem foi introduzida no Brasil e mobilizada nas tentativas de explicar as contínuas e diversificadas imbricações observadas. Contudo, a particularidade dos processos vividos no país não tardou a revelar que o recorte operado pela Teoria do Processo Político, que elege a ação conflituosa como foco central, não se mostrava suficientemente adequado para compreender as relações de caráter mais amistoso e colaborativo que pareceriam informar as conexões entre Estado e movimentos sociais no país.

Em especial a partir de 2003, a eleição no plano federal do Partido dos Trabalhadores (PT) – partido com fortes e extensas raízes nos movimentos sociais –, alterou o cenário político no qual as interações entre movimentos sociais e atores político-institucionais se processavam (TATAGIBA, 2010). Novas frentes de investigação foram abertas, tanto com a constatação de que movimentos sociais e Estado podem partilhar de um mesmo projeto político democrático-participativo (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006) quanto com a verificação de deslocamentos de militantes dos movimentos sociais para dentro das estruturas estatais (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Logo, o cenário brasileiro tem apontado que as fronteiras são fluídas e que as conexões entre Estado e movimentos sociais existem e não se limitam a relações de conflito, incluindo igualmente relações de aproximação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e de cooperação (CARLOS, 2015a; GIUGNI;

PASSY, 1998). Revelam, também, uma miríade de possibilidades de imbricações e conexões ainda pouco exploradas e que nem sempre encontram adequada acomodação nas teorias clássicas dos movimentos sociais, como, por exemplo, os processos mútuos de coconstituição (CARLOS, 2015b).

Entre esse conjunto de interações, que desafiam as categorias atualmente disponíveis nas teorias clássicas dos movimentos sociais, este artigo privilegia a análise de nomeações de atores dos movimentos sociais para ocupação de posições oficiais e de confiança no Estado. Para isso, mobilizo o conceito de *ativismo institucional*, argumentando que essa opção conceitual, aliada às teorias dos movimentos sociais, ajuda a operacionalizar uma das múltiplas formas de conexões existentes entre movimentos sociais e Estado. Embora seja uma categoria em elaboração, entende-se que pode trazer importantes elementos para esse campo de estudo na medida em que, mais do que reconhecer o embaralhamento dos limites entre Estado e movimentos sociais, admite a existência de laços que transpõem essas fronteiras, questionando sobre a natureza dessas conexões e suas múltiplas implicações.

Na tentativa de contribuir com esse debate, direciono o olhar para um tipo de relação verificada empiricamente e devidamente documentada na literatura, qual seja, a ocupação de cargos de confiança no Governo Federal a partir de 2003 por atores dos movimentos sociais, tomando como marco a chegada do PT e de Lula ao Poder Executivo. Esse recorte, é importante frisar, não nega outras formas de imbricações, tão pouco ignora que a ocupação de cargos ocorreu e ocorre em outras esferas, envolvendo outros partidos e em outros momentos históricos, com bem mostra Dowbor (2012), apenas reconhece que a maior parte dos trabalhos disponíveis atualmente se centram no fenômeno

do ativismo institucional nos termos aqui propostos, indicando que este tem sido forjado *vis-à-vis* a essa realidade empírica. Tenta, igualmente, trazer contribuições de experiência de pesquisa empírica realizada por mim sobre o ativismo institucional no Poder Executivo Federal sob gestão do Partido dos Trabalhadores, de onde sugiro que esse conceito pode ser mais bem enquadrado a partir de cinco dimensões – dimensão do projeto político, dimensão partidária, dimensão temporal, dimensão setorial e dimensão dos imperativos no Estado –, que iluminam diferentes elementos referentes às características e às formas que o ativismo institucional pode assumir, em especial nos governos com intensas interpenetrações com os movimentos sociais (CAYRES, 2015).

Assim, a proposição dessas dimensões, associada a contribuição de outros estudos, permite dizer que o ativismo institucional é um conceito que fornece inteligibilidade a um tipo de conexão específica entre Estado e movimentos que é expressa pela ocupação de cargos oficiais e não eletivos no Estado por atores oriundos dos movimentos sociais. Mais do que envolver o recolhimento de agendas dos movimentos sociais por atores do Estado, o ativismo institucional implica a imbricação de projetos políticos que, muitas vezes mediada pelo pertencimento partidário, possibilita a ocupação de cargos em diferentes níveis na burocracia pública – sobretudo os temporários de livre nomeação – por atores dos movimentos sociais que buscam de forma ativa imprimir mudanças em setores de políticas públicas com as quais são comprometidos antes mesmo de sua inserção no Estado.

Este texto, além desta introdução e das considerações finais, está dividido em três partes. Na seção seguinte, apresento como as literaturas nacional e internacional têm tratado as interações Estado-movimentos sociais e, em vez de recompor em detalhes os

modelos teóricos², destaco fundamentalmente o modo como essas relações foram tematizadas – suas contribuições, suas insuficiências e seus desafios para o tema em tela. Em um argumento que se assemelha na sua estrutura a um funil, opto por recuperar a trajetória de estudos dos movimentos sociais no país, construindo uma linha argumentativa que conjuntamente expõe os aportes da Teoria dos Novos Movimentos Sociais e da Teoria do Processo Político. Com o mapeamento dos avanços produzidos nesse campo, direciono o argumento de modo a revelar como a inserção de atores dos movimentos sociais no Estado ganhou espaço na agenda de estudo sobre esses movimentos como tema relevante de pesquisa com a chegada do PT e de Lula à Presidência da República.

No item posterior, seleciono estudos internacionais e nacionais que oferecem contribuições para pensar a relação movimentos sociais e Estado sob a ótica do ativismo institucional. A seleção não esgota a variedade de estudos que de alguma forma tematizam a atuação de ativistas dentro do Estado, mas considerou aqueles que estabelecem diálogo crítico com a literatura mobilizada na seção anterior, no sentido de revisão e ampliação, ou que nomeadamente mobilizam a ideia de ativismo institucional. Um dos achados dessa revisão é a identificação que o ativismo institucional tem sido utilizado para analisar fenômenos muito diferentes do que os aqui propostos.

Com os argumentos lançados, na terceira parte procuro, ainda que de forma preliminar, dar um passo adiante no debate, sugerindo cinco dimensões de análise que podem ajudar no refinamento do ativismo institucional – sobretudo na diferenciação dos atores estatais que possuem vinculação à rede de movimentos sociais. A dimensão do projeto político,

a dimensão partidária, a dimensão temporal, a dimensão setorial e a dimensão dos imperativos no Estado são, portanto, dimensões que comunicam características do ativista e dão pistas para pensar suas motivações e sua atuação dentro do Estado. O objetivo central é burilar o conceito de ativismo institucional para compreender o fenômeno de ocupação de cargos de confiança por atores dos movimentos sociais, como verificado no Poder Executivo Nacional nos anos 2000.

Por fim, nas considerações finais, recupero parte dos argumentos e das contribuições e aponto questões em aberto para uma agenda de pesquisa futura sobre o tema.

Situando o debate: das teorias dos movimentos sociais ao ativismo institucional

A literatura sobre movimentos sociais no Brasil nos anos 1970 e 1980 esteve muito focada na diversidade de experiências de lutas vivenciadas nas grandes cidades por movimentos populares. Eram análises que exaltavam a inauguração de novas formas de conflitos e de sociabilidades no cotidiano dos atores das periferias que, em meio a precarização do padrão de vida urbano, criavam as condições para o exercício da democracia em expressões espontâneas e autônomas (KOWARICK, 1988; SADER, 1988; SCHERER-WARREN, 1987). Voltando à atenção aos sujeitos coletivos que em lutas pelos direitos de cidadania buscavam a superação do regime político autoritário, os analistas do campo se preocuparam com o processo de construção de identidades no interior dos grupos populares, restando pouco ou nenhum cuidado às dinâmicas e às possíveis relações entre Estado e movimentos sociais. Esse viés

2 Há excelentes balanços bibliográficos nacionais e internacionais disponíveis ao leitor com essa finalidade. Ver: Alexander (1998), Alonso (2009), Canel (1992), Carlos (2015b), Cohen e Arato (1992) e Gohn (2000).

nos estudos brasileiros se tratou de um empréstimo da Teoria dos Novos Movimentos.

De origem europeia, esse paradigma se desenvolveu em diálogo crítico com a corrente marxista que atribuía exclusivamente à classe trabalhadora lugar de destaque no desenrolar da história (CANEL, 1992). Buscando descentrar as análises da ação coletiva de um único sujeito histórico, ampliou o espectro analítico para abarcar ações coletivas além das determinações exclusivamente econômicas. Do “velho” movimento operário e socialista forjado no campo da produção da vida material, entra em tela a heterogeneidade dos “novos” movimentos sociais que, tematizando outro conjunto de problemas (de gênero, de discriminação racial, ecológicos), tecem no campo da cultura modelos simbólicos e códigos culturais que se dirigem a construir referências novas para a sociedade, a partir de lutas sedimentadas em novas identidades (MELUCCI, 1999; TOURAINE, 1985). Os novos movimentos sociais não articulavam suas ações tendo como referência o ambiente estatal e o institucional, mas sim as disputas pelo controle da produção cultural (MELUCCI, 1999), em que os princípios de autonomia, democracia de base, ação direta e aquisições de identidade local e regional davam contornos às formas de organização dos novos movimentos sociais (SCHERER-WARREN, 1987). O caráter de novidade se alicerçava, portanto, na exaltação da organização espontânea, independente e autônoma diante do Estado, assumindo uma posição de oposição e de recusa à institucionalidade. A ênfase na cultura, na construção de subjetividades e de identidades são importantes contribuições da Teoria dos Movimentos Sociais que, todavia, como ressalta Carlos (2015b, p. 25), apresentam limites para pensar as relações Estado-movimentos sociais, já que a redução da ação ao nível societário e cultural não apenas ignora o Estado enquanto arena de

luta e de atuação de certos movimentos como impede o reconhecimento da influência institucional e estatal na construção de identidades e de subjetividades.

A Teoria dos Novos Movimentos Sociais foi amplamente aplicada em estudos de casos na América Latina (ALONSO, 2009), e, no Brasil, assumiu forte viés normativo, em que a ênfase na externalidade dos movimentos foi não somente a característica distintiva como também o predicado que os qualificou como virtuosos, democráticos e tendo diretrizes distintas daquelas adotadas pelas agências estatais. A rubrica da ausência de relação fazia sentido diante da conjuntura autoritária vivida naquele momento, como bem acentuaram Telles (1988) e Cardoso (1994), mas não poderia ter sido tomada como uma característica inerente aos movimentos sociais e constitutiva deles (SILVA; OLIVEIRA, 2011; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005). Enquanto categoria prático-histórica que estruturava e articulava o sentido da ação política dos atores em dado momento, o discurso nativo de autonomia não implicava, dos pontos de vista analítico e empírico, uma evidência de independência e distanciamento do meio político institucional (CAYRES, 2009). Como sugerem Lavalle e Szwako (2015), é analiticamente mais adequado pensar Estado e sociedade civil a partir de interpretações de cunho relacional que consideram o caráter de mútua determinação e constituição.

As críticas a esse modelo se avolumaram, e a vigorosa produção sobre os novos movimentos sociais no Brasil chegou à década seguinte, nos anos 1990, sob o signo da sociedade civil. O conceito de sociedade civil atendeu à necessidade de ampliar a unidade de análise para além do novo movimento social, englobando uma diversidade de organizações e grupos que criavam um espaço de respeito mútuo e livre comunicação (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 56), conformando, assim, “uma dimensão do mundo da vida [...] que

se diferencia das esferas da economia e do Estado” (ARATO; COHEN, 1994, p. 156). Nessa perspectiva, a sociedade civil não se confunde com “os partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder) [e nem com] agentes e instituições econômicas (não estão diretamente associados à competição no mercado)”, sendo sua principal tarefa tematizar e chamar a atenção para os problemas sociais (LÜCHMANN, 2002, p. 32-33)³.

Um desdobramento óbvio para a relação Estado-movimentos sociais é, além da radical separação entre os dois campos, uma apreensão que toma a aproximação como indesejável e prejudicial, na medida em que oportuniza a “colonização” da sociedade civil pela lógica instrumental do Estado. Logo, na análise das virtualidades das práticas dos sujeitos da sociedade civil e na diferenciação rígida entre as dinâmicas do Estado, do mercado e da sociedade, o conceito de sociedade civil cunhado nos anos 1990 de alguma forma continuava partilhando dos ideais de espontaneidade e de autonomia consagrados nas décadas de 1970 e 1980 (LAVALLE, 2003, p. 106). Como reflexo teórico, grande parte da literatura nacional, que naquele momento esteve focada em estudos de caso sobre as experiências do Orçamento Participativo e dos diversos conselhos gestores de políticas públicas, acabou exibindo orientação fortemente normativa, voltada para o diagnóstico da atuação da sociedade civil na democratização dos processos decisórios⁴, eclipsando da análise a importância dos atores do sistema político (ROMÃO, 2010).

De todo modo, o inegável acúmulo de conhecimento teórico e empírico fruto desses esforços apontou para o limite das abordagens,

especialmente para o descompasso verificado entre as prescrições teórico-normativas e as dinâmicas empíricas examinadas (LAVALLE, 2003, 2011; SILVA, 2006, 2010). Com isso, ao longo dos anos 2000, o questionamento das visões polares entrou na agenda de pesquisa com mais vigor, servindo como ponto de partida para o (re)surgimento de novos temas e como trampolim para mergulhos e aprofundamentos teóricos importantes – notadamente após a constatação da permeabilidade das organizações do Estado brasileiro (MARQUES, 2003), do trânsito institucional de ativistas de movimentos sociais para o Estado (SILVA; OLIVEIRA, 2011), e do reconhecimento de que as diversas instituições participativas haviam se consolidado como parte do sistema político brasileiro (PIRES, 2011).

Em especial, as intensas interpenetrações entre tecido associativo e política institucional, expressas pela migração e pelo posicionamento de atores dos movimentos sociais nas agências estatais, tensionou as abordagens maniqueístas e externalistas de movimentos sociais e sociedade civil em oposição ao Estado, demandando dos analistas a revisão dos paradigmas explicativos sacramentados.

Nesse movimento, a Teoria do Processo Político foi crescentemente recebendo atenção como um instrumental teórico-analítico fértil para repensar e reposicionar o debate, sobretudo por meio dos conceitos de estruturas de oportunidades políticas (RENNÓ, 2003; SILVA; ZANATA JR., 2009), e de repertórios de ação coletiva (DOWBOR, 2012, 2014).

A Teoria do Processo Político, desenvolvida em contexto norte-americano entre os anos 1970 e 1980, questiona a “existência de uma lógica ou racionalidade específica guiando e distinguindo a atuação dos movimentos sociais

3 No Brasil, esses estudos foram divulgados, sobretudo, por Avritzer (1994, 1996) e Costa (1994, 1997).

4 Um balanço da literatura sobre os conselhos gestores na última década é encontrado em Almeida, Cayres e Tatagiba (2015); sobre os Orçamentos Participativos no Brasil nos últimos vinte e cinco anos, ver Souza (2016).

em relação aos atores da política institucional” (SILVA, 2010, p. 5). As origens desse modelo podem ser encontradas na crítica feita pela Teoria da Mobilização de Recursos às análises do comportamento coletivo de matriz funcionalista, que sustentavam que a ação coletiva era expressão de comportamentos irracionais e desordenados operados fora da arena institucional (JENKINS, 1983). Fornecendo, em contraste, estatuto institucional às ações coletivas e estratégico-instrumental ao ator racional, a Teoria da Mobilização de Recursos sustenta que os atores deliberadamente calculam os custos e os benefícios da mobilização, em um contexto que oportuniza as condições estruturais, organizacionais e os recursos para a ação coletiva. Guardando proximidade com as premissas do individualismo metodológico, a Teoria da Mobilização de Recursos acomoda as motivações individuais para o engajamento no nível da microanálise, lidas como estratégicas, racionais e instrumentais, voltadas para a obtenção de resultados políticos.

A Teoria do Processo Político manteve os pressupostos da racionalidade e da ação estratégica, mas criticou o caráter estritamente individual da explicação (CARLOS, 2015b) e aproximou movimentos sociais e Estado por outro caminho: argumentou que o conjunto de ações que os atores escolhem para influenciar a política (repertório) é desenvolvido *vis-à-vis* ao contexto político-institucional (oportunidade política). Sob esse prisma, é impossível explicar as ações desenvolvidas sem considerar aos binômios oportunidade/ameaça, custo/benefício e incentivo/restrrição oferecidos pelo sistema político aos movimentos sociais para a ação coletiva. O terreno institucional, no esquema, ganha relevo, na medida em que são as estruturas de oportunidades políticas que geram efeitos na ação coletiva. A dimensão privilegiada de análise é o conflito, sendo que o protesto assume centralidade na explicação dos repertórios e das relações entre movimentos sociais e

Estado (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 2009; TILLY, 1978).

Inaugurou-se, assim, uma tradição influente que reconhece a aproximação dos movimentos sociais com o Estado sob a chave do conflito, em que os membros políticos são aqueles que têm acesso rotineiro e de baixo custo a recursos controlados pelo governo, sendo os desafidores aqueles adversários do sistema político (TILLY, 1978). Uma extensa agenda de pesquisa se desenvolveu em torno desse marco teórico que, apesar de não guardar concordância sob quais condições as ameaças e as oportunidades externamente geradas produziam efeito nos movimentos (TILLY, 2003), partilhava certo consenso de que essas interações conflituosas promoviam mudanças sociais e políticas, marcando a atuação dos movimentos sociais diante do Estado.

Uma série de críticas também foi endereçada aos estudos. Amenta et al. (2002) lembram que embora a noção de estruturas de oportunidades políticas seja oportuna, ao admitir alianças entre movimentos sociais e atores estatais, via de regra, a proximidade com a institucionalidade se torna uma das variáveis explicativas do declínio do ciclo de protestos (TARROW, 2009), e de adoção de políticas mais moderadas (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001). Goldstone (2003) sublinhou que essa noção também recoloca, em alguma medida, algumas dicotomias, ao manter a percepção do Estado como um oponente e ao enfatizar que a obtenção de recursos é mobilizada exteriormente aos movimentos, nas estruturas formais fornecidas pelos *insiders*. Abers e von Bülow (2011) e Carlos (2015b) reforçam que ao assumir a política como universo institucionalizado e as relações dos movimentos sociais com o Estado como conflituosas, a Teoria do Processo Político comete erro semelhante à Teoria dos Novos Movimentos Sociais, só que em lógica invertida: exclui da análise os movimentos que não direcionam

demandas ao Estado e oblitera as interações colaborativas, cooperativas e as alianças com partidos políticos.

Portanto, mesmo reconhecendo as interações aditivadas por uma perspectiva dinâmica, esse enfoque busca explicar as interações sob a chave das táticas e das estratégias institucionais que os movimentos sociais adotam de fora para influenciar os resultados políticos do Estado em certo contexto político, o que desvia a análise dos encontros não propriamente conflituosos e “que tenham como objetivo compreender como ativistas e aliados interagem dentro do Estado” (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 63) – como ocorre em grande medida no Brasil.

Buscando recuperar a contribuição da Teoria do Processo Político e, ao mesmo tempo, ampliando sua perspectiva, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) propõem o conceito de “repertório de interação” em complemento à noção de “repertório de conflito” para incluir tipos de conexões que escapam das lentes do confronto. Olhando para as imbricações empiricamente verificadas, identificam pelo menos quatro diferentes repertórios de interação existentes entre movimentos sociais e Estado durante o governo Lula, sendo eles, o protesto e a ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade e a ocupação de cargos na burocracia. Neste último repertório em particular, argumentam que ele se torna mais comum quando os movimentos sociais percebem o governo como aliado, o que sugere que a chegada do PT à Presidência da República em 2003 forneceu, de fato, insumos para a fertilização desse repertório e para a agenda de pesquisa sobre o ativismo institucional. A noção de trânsito institucional, como formulada por Silva e Oliveira (2011), reforça essa conexão ao identificar que o deslocamento contínuo de militantes dos movimentos sociais para o Estado guarda relação com a ascensão do PT ao poder.

É importante notar que, apesar de estar recebendo mais atenção nos últimos anos, esse fenômeno não é, por certo, totalmente novo. Scherer-Warren (1987, p. 42), já na década de 1980, sinalizava para essas sinergias ao lembrar que “frequentemente o líder do novo movimento social é igualmente um líder partidário” e que mantém íntimas conexões com o Estado. Alonso, Costa e Maciel (2007) demonstram as conexões entre movimento ambientalista e instituições do Estado ainda na época da ditadura. Feltran (2008) argumenta que a tripla inserção movimento-partido-Estado marcou a trajetória de parte dos militantes de esquerda na década de 1990. Losekann (2012) mostra as interações estabelecidas entre o movimento ambientalista e o Ministério do Meio Ambiente durante o governo Lula. Serafim (2013) foca nos encontros estabelecidos entre o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Ministério das Cidades também no governo Lula. Dowbor (2012, 2014) mostra como a inserção institucional sempre esteve presente entre as estratégias do movimento sanitaria. Abers e von Bülow (2011) retomam parte desses exemplos e acrescentam outros, ainda focando na inserção de ativistas na burocracia estatal. Já para Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os encontros entre Estado e movimentos sociais são pensados na área das políticas urbanas, de desenvolvimento agrário e de segurança pública.

Também Teixeira (2013) argumenta que os vários sentidos da participação em disputa nos últimos trinta e cinco anos (de 1975 a 2010) foram em alguma medida tensionados, e até ressignificados, pela aposta na via institucional. Foi o caso da luta pela consolidação do Sistema Único de Saúde em meados de 1970 e dos conselhos populares em alguns municípios do país, que na década seguinte apostaram na luta institucional como estratégia de estabelecer contrapoderes dentro do Estado. Para a autora, no caso brasileiro, essa relação deve ser compreendida como

uma relação entre pessoas que são ao mesmo tempo uma coisa e outra (ressalto, ao *mesmo* tempo), partido, movimento (às vezes vários movimentos diferentes ao *mesmo* tempo) e governo [...] e ao fazerem estes trânsitos (que não são temporalmente um momento depois outro, mas são “ao mesmo tempo agora”) alteram os lugares por onde passam e a si mesmos. (TEIXEIRA, 2013, p. 10, grifo no original).

Na mesma linha, os dados mapeados por D’Araujo (2009) ressaltam que no período pós-2003 ocorreu, de fato, uma reconversão mais sistemática de uma série de militantes sociais a cargos de confiança no Estado. De acordo com a autora, a expansão de cargos de livre nomeação já era uma tendência no governo de Fernando Henrique Cardoso, mas o seu crescimento se acentuou a partir do governo Lula (D’ARAUJO, 2009, p. 26), em que 29% dos cargos de alto escalão eram ocupados por atores recrutados fora da burocracia, sendo 53% desses filiados ao PT. Chama atenção ainda que “os integrantes das carreiras públicas estão majoritariamente filiados a sindicatos e têm preferencialmente adotado o PT”, sugerindo que a partir de 2003 “houve, de forma inédita, uma confluência entre governo, movimento sindical, movimento social e funcionários públicos mobilizados ideologicamente” (Ibid., p. 10). A criação de diversas secretarias especiais temáticas (das Mulheres, de Igualdade Racial e de Direitos Humanos), a nomeação de reconhecidos militantes sociais para comando de ministérios e a remodelação da Secretaria-Geral da Presidência da República, que em 2003 recebeu a atribuição de fomentar a relação do Governo Federal com os movimentos sociais, parecem também apontar na mesma direção.

Atentos a essas mudanças e para a importância de se investigar os processos de interação Estado-movimentos sociais no Brasil, alguns analistas têm investido em tematizar o ativismo institucional enquanto um tipo de conexão concretizada pelo engajamento de militantes de movimentos sociais em cargos de confiança no Governo Federal, a partir da chegada do PT ao poder. Passo, na seção seguinte, a apresentar parte desses trabalhos.

O estudo do ativismo institucional

Como posto, parte da literatura clássica sobre movimentos sociais tem dificuldade em considerar que estes, nas tentativas de alcançarem seus objetivos, dispõem não apenas de aliados dentro do Estado como também motivam ou posicionam seus membros a ocupar posições nas agências estatais como caminho igualmente legítimo de atuação. Vários estudos, seguindo outra direção, demonstraram que o engajamento dos movimentos sociais no Estado em cargos não eletivos é um tipo de conexão bastante recorrente no país, sugerindo que o engajamento na burocracia é uma estratégia na tentativa de influenciar os processos de políticas públicas⁵.

Santoro e McGuire (1997), uns dos primeiros autores que explicitamente usam o termo “ativismo institucional”, circunscrevem a prática ativista ao quadro da Teoria da Mobilização de Recursos, vinculando-a à obtenção de resultados políticos. Para eles, ativistas institucionais são aqueles que, ocupando posições formais dentro do governo, perseguem objetivos do movimento por meio dos canais burocráticos. Por terem rotina

5 Considerando a delimitação neste artigo do ativismo institucional em nível federal e aos anos 2000, trabalhos com recortes temporal e federativo distintos desse foram excluídos da análise, como os trabalhos de Dowbor (2012, 2014) sobre o Movimento Sanitarista – que mostra a ocupação de cargos por ativistas nos níveis subnacionais, envolvendo diversos partidos e ao longo de um grande período histórico –, e o trabalho de Silva e Oliveira (2011), que identifica o trânsito institucional de atores do Movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul para o Estado.

como membros políticos e acesso direto aos tomadores de decisões a baixo custo – além de influência sobre eles –, tendem a se envolver unicamente em táticas institucionais. O argumento é que o compartilhamento de objetivos concretos entre atores não institucionais e institucionais produz resultados favoráveis aos movimentos sociais.

Essa conceitualização assume que os movimentos sociais são capazes de identificar estrategicamente quais atores dentro do Estado compartilham dos seus interesses, tomando o ativista institucional como um dentre vários outros recursos mobilizados pelos movimentos para alcançarem seus objetivos. O ativista institucional é, inclusive, especialmente útil no contrapeso institucional quando os movimentos enfrentam fortes oposições aos seus objetivos dentro do Estado, ou quando a política em questão exige acompanhando de complexas decisões técnicas (Ibid., p. 513).

Ainda que Santoro e McGuire (1997) diferenciem o ativista institucional de outros atores institucionais pela adoção da “ideologia” do movimento, a definição de ativista institucional não oferece elementos suficientes para identificar precisamente sua origem, tão pouco como os movimentos sociais e os próprios ativistas institucionais constituíam interesses comuns. Isso porque o conceito de ideologia está ancorado no marco da Teoria da Mobilizações de Recursos e seu emprego é limitado: por um lado, o envolvimento anterior com organizações de movimentos sociais que possivelmente explicaria conexões mais fortes entre movimentos e ativistas é uma pista, mas não condição *sine qua non* da prática ativista; por outro, o apoio das organizações aos ativistas é expresso em uma equação simples, resultante apenas da porcentagem de legisladores eleitos que defendem as causas dos movimentos.

Em registro bastante distinto, Banaszak (2005) argumenta, opondo-se à Teoria do Processo Político, que os movimentos sociais

que desafiam a ordem política não são necessariamente exteriores ao Estado. Tão pouco, a proximidade dos movimentos sociais com o meio político-institucional leva à desmobilização ou à adoção de táticas mais moderadas, como propôs Tarrow (2009). Em franca oposição às visões de Estado e aliados políticos como entes separados e externos ao movimento, a autora identifica ampla inserção de ativistas feministas nas estruturas do governo norte-americano, classificando ativistas institucionais como aqueles atores autoidentificados como pertencentes ao movimento social e que também possuem posições reconhecíveis dentro do Estado. Sua defesa central é que ativistas que tomam parte nas estruturas governamentais devem ser reconhecidos igualmente como parte do movimento, e não como recurso *insider* dos movimentos sociais. Sua maior contribuição é nomear essa sobreposição entre movimentos sociais e Estado de “intersecção Estado-movimento”, assumindo que a externalidade dos movimentos sociais diante do Estado não seria uma característica intrínseca e distintiva dos movimentos sociais, mas uma das configurações empíricas possíveis dessa relação. Por isso, as múltiplas formas de intersecção são mais bem compreendidas se localizadas em um *continuum*, que nos seus extremos define as situações de exclusão ou de inclusão completa dos movimentos sociais do meio político-institucional. Entre esses polos são intercalados diferentes gradientes de inserção no Estado.

O que chama atenção na abordagem da Banaszak (2005) é o reconhecimento de que os movimentos e o Estado não são entes em oposição, e que a intersecção Estado-movimento é uma sobreposição flutuante que apresenta variações diante de um conjunto de fatores que permite aos analistas distinguir diferentes padrões de relações entre movimentos sociais, e até mesmo em um único movimento social ao longo do tempo.

Em uma recente revisão da literatura internacional sobre o tema do ativismo institucional, Pettinicchio (2012) recupera uma série de estudos perguntando-se como diferentes autores e escolas têm situado atores que ganham acesso a recursos e poder nas instituições estatais e, com isso, tem trabalhado em questões que são também compartilhadas por movimentos sociais. Adotando uma visão bastante abrangente, conceitua ativistas institucionais como indivíduos que basicamente promovem uma série de mudanças nas organizações e nas instituições, que vão desde alterações nas normas organizacionais até reformas nas políticas (PETTINICCHIO, 2012, p. 501).

Enquanto caracterização inicial e recurso interpretativo, o ativismo institucional assim pensado permitiu ao autor caminhar por diferentes concepções, teorias e campos de conhecimento, buscando pontos de contato entre os diferentes enquadramentos. Contudo, a ampla definição comportou variações significativas, com usos dispersos em diferentes quadros interpretativos no campo da Sociologia e da Ciência Política – e, acrescento, da Economia Financeira⁶. Esse movimento forçou o autor a reconhecer que, nos termos propostos, o ativismo institucional pode ser intercambiável com outros tantos conceitos, por exemplo, “elites simpatizantes”, “empresários morais”, “mobilização de elites” e “agitadores *insiders*”. Identificando a prática ativista em atores que promovem algum tipo de mudança em organizações e instituições, Pettinicchio (2012) navegou entre a Teoria da Mobilização de Recursos, a Teoria do Processo Político e seus opositores, sem considerar os diferentes pressupostos subjacentes, como a concepção de ator e de ação coletiva. Ao fim, seu percurso

ofereceu outra definição mais geral de “ativistas institucionais”, fundamentalmente centrada em suas práticas: são aqueles que trabalham de forma proativa em torno das questões que se sobrepõem aos movimentos sociais, que têm acesso (ou ganham acesso) aos recursos institucionais e que, por isso, possuem alguma influência sobre o processo de formulação e de implementação de políticas. São, igualmente, aqueles que não só acreditam na causa do movimento, mas promovem essa causa mesmo depois de quedas na mobilização, dando continuidade ou expandindo as políticas favoráveis aos movimentos sem necessidade de qualquer impulso de estranhos (Ibid., p. 502-503).

Ainda que útil ao incluir na análise dos movimentos sociais atores diversos que sustentam bandeiras e trabalham em causas do movimento dentro do Estado, tal definição genérica parece mais sugestiva como ponto de partida do que de chegada, posto que carece de maior especificidade analítica para explicar, entre outros elementos, o perfil do ativista, como o elo entre as agendas do movimento e dos ativistas se estabelece e os quais os diferentes efeitos da prática ativista.

Rich (2013), por outro viés, também tensiona dualismos e fronteiras ao mostrar como funcionários do Governo Federal – no contexto federativo, portanto – buscam mobilizar e se aliar à sociedade civil para assegurar e para regular a implementação das ações nacionais de combate e prevenção à aids. A autora argumenta que, ante a limitada capacidade de regulação das ações no nível local, seja pela geografia e/ou pelos limites legais, os ativistas institucionais mobilizam suas redes e investem em contatos fora do Estado para monitorar o desempenho dos

6 Nesse último campo, por meio de rápida pesquisa no Google Scholar, é possível afirmar que, em geral, o termo é usado para designar a participação de patrocinadores, investidores e acionistas nas instituições empresariais, e também para identificar como esse ativismo institucional afeta, condiciona e/ou potencializa os investimentos e as reações do mercado.

governos subnacionais. Em seus termos, esses funcionários mobilizam grupos civis como *government watchdog* e *political advocate* ao reconhecerem o associativismo local como uma chave para assegurar os avanços continuados das políticas de prevenção à aids.

No Brasil, avançando nessa agenda de pesquisa, Abers e Tatagiba (2015, p. 74), em estudo de caso no Ministério da Saúde na Área Técnica de Saúde da Mulher, mobilizam o conceito de ativismo institucional para descrever o que pessoas com experiência anterior em militância em movimentos sociais “fazem quando assumem cargos nas burocracias governamentais com o propósito de fazer avançar as agendas políticas ou projetos propostos pelos movimentos sociais”. Explorando quais são as atividades e os obstáculos que as ativistas institucionais feministas enfrentam em suas militâncias por dentro do Estado, as autoras mostram que essa inserção não é sinônimo de desmobilização ou cooptação, mas sinaliza que Estado e movimentos podem compartilhar objetivos e propósitos. Ao especificarem os desafios do trabalho na burocracia, as autoras argumentam que a rede de relações das ativistas fornece ao mesmo tempo recursos para a promoção de suas agendas dentro do governo e tensões e pressões diante das dificuldades de cravar temas na agenda decisória que esbarram na resistência de vários setores sociais e na forte oposição do Poder Legislativo, como a questão do aborto, por exemplo.

Em pesquisa na Secretaria Nacional de Articulação Social, uma subunidade da Secretaria-Geral da Presidência da República, Cayres (2015) recorreu ao ativismo institucional para compreender como os atores com militância progressista, comprometidos com temas e pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais, atuaram cotidianamente por dentro do Estado em cargos temporários na tentativa de imprimir mudanças nas políticas públicas nas quais eram pessoal e institucionalmente

envolvidos. Depois de constatar que 71% dos burocratas possuíam histórico de militância em partidos, sindicatos e movimentos sociais, a autora mostra como esse perfil ativista orientou a atuação dos atores na conformação do desenho institucional do órgão, nos temas e nas pautas presentes na agenda do ministério e nas interações cotidianas estabelecidas internamente e com outros ministérios. Essas articulações foram captadas por meio do acompanhamento de “quatro cenas de trabalho”, quais sejam, a mediação de conflitos entre Estado e movimentos sociais, o monitoramento das pautas dos movimentos sociais, a integração das ações do Programa Cataforte 3 e a estruturação do Sistema e da Política Nacional de Participação Social.

Abers (2015), diferentemente dos estudos anteriores focados nos ativistas com histórico de militância, recorre ao Programa de Apoio à Conservação Ambiental – também conhecido como Bolsa Verde e desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente – para analisar a atuação, o comprometimento e a capacidade de influência da burocracia de médio escalão. Partindo da constatação de que esses compartilham de orientações semelhantes aos dos movimentos sociais, a autora amplia a noção de ativismo para incluir aqueles burocratas individualmente comprometidos com uma tarefa entendida como de natureza pública. Enfatiza, desse modo, como a sua atuação influencia diretamente no alcance dos objetivos do programa no sentido de sua melhoria e continuidade e como alguns, inclusive, se tornaram ativistas do próprio Bolsa Verde. Ao compreender que o ativismo não exige obrigatoriamente vinculação a uma rede de movimentos sociais, como presumido no trabalho anterior (ABERS; TATAGIBA, 2015), Abers tenta avançar no entendimento dos modos de funcionamento do Estado e das políticas públicas levadas a cabo por burocratas sensíveis a projetos sociais coletivos.

Ferreira (2016) buscou descrever e analisar quais eram as práticas ativistas dos servidores públicos da carreira de Analistas Técnicos de Políticas Sociais vinculados a duas subunidades do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A autora, seguindo o caminho de Abers, mobiliza o ativismo institucional não para compreender a atuação de atores de movimentos sociais no Estado, e sim para analisar como tais profissionais atuam em políticas ou agendas de natureza pública. Por meio da revisão da literatura, identifica pelo menos 11 diferentes tipos de práticas ativistas, das quais 6 foram mapeadas entre os seus interlocutores.

Em uma visão em conjunto, o que esses estudos relevam? Em comum buscaram identificar e descrever um fenômeno empiricamente verificado por meio de estudos de casos, de políticas públicas e carreiras, deslocando ou mesmo invertendo o olhar e assumindo a burocracia como ponto de observação.

Todos enfatizam a importância da trajetória de vida como um componente que permite explicar o compromisso dos ativistas institucionais com certas pautas e mesmo com os próprios movimentos – com exceção de Santoro e McGuire (1997), que não são claros nesse ponto. Ainda que as ênfases variem, uns focando na militância em movimentos sociais antes da inserção no Estado e outros voltando sua atenção para a formação acadêmica e a atuação profissional, o argumento da trajetória esteve presente para explicar como se conforma o elo entre as agendas dos movimentos sociais e a prática ativista. Contudo, não houve uma preocupação em todos os casos em distinguir o tipo de vínculo institucional do ativista com relação ao Estado – ou seja, se ele era ou não um servidor efetivo – nem tão pouco seu perfil socioeconômico ou associativo.

Igualmente, os trabalhos informam que o ativismo institucional mantém algum tipo de conexão com a história de relação que o Estado

desenvolveu com o tema da política pública estudada, sendo que o grau de permeabilidade e de recepção depende do status que aquele tema adquiriu nessa relação histórica – ponto já identificado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

De um modo geral, os trabalhos documentam como esses ativistas tentam influenciar as decisões políticas, acionando redes internas ou externas ao Estado e/ou mobilizando oportunidades e recursos oferecidos pelo seu posicionamento institucional. Ressaltam o esforço árduo e criativo, quase “heroico”, feito por esses atores para avançar com as pautas dos movimentos sociais por dentro de um Estado e de uma burocracia cheios de constrangimentos e limitações. Os estudos também anotam que, nas tentativas de privilegiar as demandas dos movimentos sociais, os ativistas não mobilizam apenas os meios institucionais, recorrendo quando necessário a repertórios extrainstitucionais, estimulando ações dos movimentos sociais ou mesmo se engajando nelas.

Assim, esses estudos mostram que não temos um diagnóstico preciso do perfil do ativista e que o ativismo institucional tem sido associado a um tipo de ação dentro do Estado realizada por um ator, vinculado ou não a movimentos sociais, que de forma proativa trabalha em pautas que se sobrepõem aos movimentos sociais. Assim, ao invés de ser um conceito que explica um tipo de vínculo estabelecido entre Estado e movimentos sociais, manifesto na ocupação de cargos por atores desses movimentos sociais que deliberadamente ocupam a burocracia como espaço de militância, o ativismo tem sido uma lente que procura dar relevo à ação de atores dentro do Estado.

Ativismo institucional e dimensões de análise

Os estudos resenhados na seção anterior mostram que vários são os significados que têm sido atribuídos ao ativismo institucional.

Partindo desse debate, e tomando como referência minha experiência prévia de pesquisa sobre as interações Estado e movimentos sociais no Governo Federal (CAYRES, 2015), argumento que há alguns elementos que podemos mobilizar na tentativa de especificar as diferenças entre os variados tipos de ativismo anteriormente identificados. Esses elementos são pensados em termos de dimensões analíticas que privilegiam, sobretudo, o olhar sobre o ativista institucional e sugerem, de forma preliminar, como pensar as interações Estado-movimentos sociais – em especial aquelas verificadas no país com a chegada do PT ao Executivo Federal em 2003. As dimensões são, portanto, tentativas de enquadramento do ativismo institucional buscando elementos que nos ajudem a distinguir o perfil e a atuação dos ativistas vinculados a redes de movimentos sociais que temporariamente ocupam cargos oficiais no Estado daqueles burocratas que, como identificou a literatura, são servidores de carreira e não possuem os mesmos vínculos e as mesmas trajetórias.

A primeira delas é a *dimensão do projeto político*, como concebido por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), isto é, como “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. A noção de projeto político está ancorada no reconhecimento da heterogeneidade dos atores, dos interesses e das práticas que coexistem no interior da sociedade civil e do Estado e que expressam diferentes projetos políticos em relação à democracia em um contexto nacional. A potencialidade explicativa da noção de projeto político implica em: a) enfatizar a intencionalidade da ação política colocando o sujeito em destaque; b) reafirmar o vínculo indissolúvel entre ação e representação que alude à conexão necessária entre cultura e política que essa vinculação expressa; c) considerar que os diversos formatos

de ação política expressam a multiplicidade dos projetos políticos existentes; d) compreender que embora os projetos políticos sejam frutos de uma dimensão societária, eles também são resultados da combinação de outras dimensões (individual, de classe, institucional e estatal) (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Sua força analítica reside, entre outros pontos, no tensionamento da dicotomia sociedade civil/Estado, exatamente por considerar o intrincado jogo de relações e forças entre esses campos, bem como a possibilidade de migração de sujeitos de um campo para outro. Assim, reconhecer a existência de diferentes projetos políticos evitaria a apreensão do ativismo institucional como uma unidade de valores e propósitos que não especifica que as ações dos atores são orientadas por uma diversidade de percepções e ideias sobre, por exemplo, democracia, participação, cidadania, inclusão e *accountability*. Isso quer dizer que não basta diferenciar os atores ativistas dos não ativistas ou limitar o entendimento do ativista a suas práticas proativas, mas estabelecer com quais projetos eles são engajados e por quais percepções se movem no Estado, e qual a correspondência desses projetos e pautas com aqueles propostos pelos movimentos sociais.

A dimensão do projeto político está intimamente associada e articulada com um segundo elemento, a *dimensão partidária*, especialmente no que tange aos processos de formação de gabinete ministerial, como estratégia de favorecimento de aliados dentro do Estado e efetivação de um dado projeto político. Esse é um ponto importante para o ativismo nos termos e recortes aqui adotados e que já foi apontado anteriormente por Silva e Oliveira (2011), que lembram que reconhecer a interpenetração existente entre partido e movimentos sociais é particularmente relevante para compreender o trânsito institucional de ativistas para o Estado. Assim, segundo os autores, a relação dos movimentos sociais com partidos

mais do que explicar a abertura ou a permeabilidade das agências estatais às demandas dos movimentos, ilumina a dimensão e a forma que o próprio ativismo institucional pode assumir. Na esteira desse argumento, a conexão partido-movimento-Estado, que teve seu ápice em 2003 com a chegada do PT à Presidência da República, exemplifica a ligação entre as dimensões do projeto político e a partidária, revelando possíveis nexos entre engajamento partidário, militância e ocupação de cargos no Estado que incidem no ativismo institucional.

Ademais, o confronto da literatura sobre nomeações discricionárias, burocracia pública e interações Estado-movimentos sociais sugere que não é analiticamente prudente descolar o ativismo institucional da dimensão do projeto político e da dimensão partidária, sob pena de que, na ausência de especificações, este seja confundido com outros tipos de ações proativas de setores internos do Estado. O estudo de Gouvêa (1994), por exemplo, mostra como a expansão do Estado brasileiro e de uma série de agências estatais foi encampada por um conjunto de burocratas, uma elite industrial e econômica que, de forma insulada, assumiu a condição de dirigentes e “promotores” do desenvolvimento do país, longe de ligações com partidos e movimentos sociais. Se o núcleo central do ativismo institucional residir nas práticas, sobretudo nas proativas, sem que projetos políticos e nexos partidários e movimentistas sejam assumidos como elementos importantes que informam os conteúdos e as motivações das práticas, podemos dizer que o ativismo institucional mais explicaria uma ação de um ator indiferenciado do que operacionalizaria a relação Estado-movimentos sociais.

Uma terceira lente de análise inter-relacionada com as demais que parece incidir no

ativismo institucional seria a *dimensão temporal*, que envolve tanto o período que esses atores dispõem para atuarem dentro do Estado nas agendas e nas atividades políticas que militam quanto as tensões que sobre eles recaem nas tentativas de influenciarem no rearranjo de questões sociais e políticas que consideram relevantes. Essa dimensão se relaciona intimamente com a estrutura institucional de provimento de cargos no setor público federal, que comporta significativo número de postos de confiança à disposição do Presidente da República e dos Ministros de Estado⁷.

Iluminada por essa frente, a atuação de um ativista em um cargo comissionado não pode ser tomada como equivalente à de outro ator, ativista ou não, que alçou seu cargo via concurso público e que dispõe do tempo de uma carreira como servidor público para desenvolver suas atividades. Não é difícil supor que aquele identificado como ativista seja mais sensível às pressões sociais – se responde a um movimento social com quem compartilha projetos – e às pressões partidárias – se responde a uma base partidária e eleitoral –, e que sua investitura no cargo seja mais suscetível a contingências e a flutuações políticas e eleitorais de curto prazo. Em outras palavras, aquele ator, que ascende a um cargo na burocracia, cuja nomeação está em parte determinada pelo engajamento em movimento social e/ou vinculação partidária, *está* no Estado, naquele tempo, apoiado na crença de que aquela militância por dentro da institucionalidade pode fazer avançar as pautas construídas coletivamente ao longo do tempo *vis-à-vis* a um conjunto de conflitos e disputas sócio-históricas.

Um quarto elemento que deve ser considerado nos estudos sobre ativismo institucional diz respeito à *dimensão setorial* da política

7 Além das nomeações discricionárias Rech (2017) chama atenção para o ativismo institucional de consultores contratados que atuam temporariamente na burocracia pública federal na formulação e/ou implementação de políticas públicas. Ver também Rech e Silva (2016).

pública. O argumento aqui é que o tema da política pública importa no contexto em que o ativismo institucional opera. A literatura tem apontado que “algumas partes do Estado podem ser mais abertas à participação de atores do movimento [...], e agências burocráticas criadas como resultado das ações do movimento podem ser mais acessíveis aos atores do movimento do que outras agências burocráticas” (BANASZAK, 2005, p. 156). Bonastia (2000), nessa direção, mostra como as políticas de ações afirmativas durante o governo Nixon foram bem empregadas nas “*institutional homes*” (agências de governo por meio das quais as políticas relevantes eram interpretadas, articuladas e realizadas), mas não obtiveram sucesso em agências fragmentadas e com finalidades variadas, demonstrando, assim, como a estrutura e a missão de uma agência têm efeitos diretos e importantes sobre os resultados das políticas. Abers, Serafim e Tataçiba (2014) lembram que as formas de interação entre Estado e movimentos sociais, e os avanços daí derivados nas políticas públicas, são em grande medida condicionados pelos padrões históricos de relação que Estado e sociedade constituem nos diversos setores da ação estatal. Assim, o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a Confederação de Trabalhadores na Agricultura, que guardam uma longa história de relação com Estado, acionam e combinam diferentes repertórios de interação com as agências estatais para concretização das políticas urbanas e de promoção à agricultura familiar, ao passo que no campo da segurança pública a pouca tradição movimentalista e de diálogo Estado-sociedade legou uma fraca conexão entre a mobilização da sociedade civil e a consolidação de políticas de segurança.

De forma complementar, igualmente a *dimensão dos imperativos do Estado*, isto é, a posição que a agência estatal em que o ativista está inserido ocupa na estrutura

hierárquica do Estado deve ser contemplada na avaliação do grau de influência alcançado pelos ativistas. Nesse caso, não apenas a posição do cargo que o ativista ocupa na estrutura institucional importaria (alto, médio ou baixo escalão), mas, sobretudo, a inserção e a projeção que o setor da política pública assume no conjunto de prioridades das ações do Estado. Esse parece ser um elemento importante de análise, especialmente quando confrontados com os argumentos de Dryzek (2000) sobre o grau de permeabilidade do “núcleo duro” da política do Estado. O autor lembra que há um conjunto de matérias (segurança nacional, política externa, política fiscal, monetária e comercial, justiça civil e criminal, entre outras) que tocam em atividades fundamentais do Estado que, por garantirem sua longevidade e estabilidade, constituem funções nucleares que são por ele designadas de imperativos do Estado. Esses imperativos existem independentemente dos desejos ou preferências dos funcionários públicos, e dentro desse núcleo as ações são coordenadas de forma coerente com os seus imperativos, sobrando pouca margem de manobra para os burocratas envolvidos em suas atividades. Assim, por exemplo, se um governo eleito pela sua plataforma de distribuição de renda achar que suas políticas vão assustar os mercados, a tendência é a substituição das preferências diante dos imperativos do Estado para evitar uma crise econômica – por mais comprometidos que sejam seus líderes (DRYZEK, 2000, p. 83). Igualmente, as políticas públicas para a população indígena no que tange à garantia de direitos políticos iguais não é matéria do núcleo da política do Estado. No entanto, a demarcação de um território indígena em terras ricas em recursos naturais e produção agrícola toca em imperativos econômicos relevantes (Ibid., p. 84). Segundo Dryzek (2000) é essa permeabilidade do núcleo da política

do Estado – que é relativa e varia em cada contexto – que explica a existência de instituições conflitantes e a adoção de políticas contraditórias, por exemplo, subsídios aos produtores de tabaco e desenvolvimento de campanhas antitabagismo. Assim, embora muitas atividades tenham pouca conexão com esse núcleo, os graus de jurisdição, discricionariedade e atuação dos ativistas nas instituições são variados e não deixam de ser conformados com os assuntos que são considerados essenciais às atividades do Estado – o que implica considerarmos nas análises das práticas ativistas os temas, as hierarquias e as relações de poder por dentro do Estado.

À guisa de conclusão: desafios teóricos e agenda de pesquisa sobre o ativismo institucional

Neste artigo busquei fertilizar o campo de investigação sobre as interações entre Estado e movimentos sociais, mobilizando o ativismo institucional como um conceito que operacionaliza um tipo de vínculo específico que atores dos movimentos sociais estabelecem com o Estado ao ocuparem cargos de confiança nas agências estatais. É um conceito que tensiona as abordagens dicotômicas que preveem nítida separação entre Estado/movimentos sociais e que ajuda a decompor a imagem do Estado como um bloco monolítico e homogêneo.

Argumentou-se que as dimensões de análise sugeridas ajudam a iluminar certo conjunto de questões, como a dimensão do projeto político, por exemplo, que comunica como os atores se movem no Estado, potencialmente identificando as intencionalidades e os propósitos da prática ativista. A dimensão partidária ajuda, entre outros fins, a revelar como os atores dos movimentos sociais possivelmente chegam até o Estado que, em associação com a dimensão temporal, aponta possíveis conflitos

e constrangimentos aos quais os ativistas estão submetidos na sua atuação dentro do Estado. Os limites e as possibilidades de sua atuação também estão em larga medida condicionados pelo setor da política pública que permitiu que a conexão entre Estado e movimentos sociais ocorresse, bem como pelo nível de tensão que repousa nos imperativos do Estado. As dimensões analíticas sugeridas ajudam, portanto, a decantar aquilo que diz respeito ao ativista institucional e que, quando identificado, ajuda compreender como o ativismo institucional opera na relação Estado-movimentos sociais.

Contudo, há um conjunto de questões que permanecem em aberto no campo de investigação do ativismo institucional. Os estudos elencados mostraram a necessidade de um maior acúmulo de informações em pelo menos três questões: o perfil desses ativistas (quem são, suas origens, seus campos de pertencimento), os atributos (sociais, pessoais, educacionais, profissionais, partidários, rede de relações) mobilizados e reconvertidos para a entrada no Estado e as formas de recrutamento e de legitimação desses ativistas no seio dos movimentos sociais. Ademais, os estudos não revelam quais os impactos do ativismo institucional na trajetória e nas percepções do ativista sobre as relações Estado-movimento, isto é, não foram ainda problematizados os tipos de implicações que a inserção no Estado gera no ativista institucional. Também permanece pouco tematizado o efeito do ativismo institucional no movimento social e na construção de sua identidade coletiva.

O foco privilegiado das dimensões analíticas do ativismo institucional no ator não esmiúça, por outra via, dimensões que comunicam elementos do Estado e das burocracias que são igualmente importantes para análise e entendimento do ativismo. Uma questão para novos estudos é, portanto, identificar quais dimensões referentes ao Estado e às burocracias interferem no ativismo institucional.

Logo, um olhar complexo sobre o ativismo institucional significa conjugar em um desenho de pesquisa dimensões do ator e dimensões do Estado que incidem na prática ativista, adicionando novas preocupações

teóricas e analíticas no campo de estudo sobre movimentos sociais que, ao renovar o seu conjunto de indagações, ampliam o entendimento dos processos de construção da democracia no país.

Referências

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015. p. 143-175.
- ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2wN0X7H>>. Acesso em: 24 out. 2014.
- ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*. London: Ashgate, 2015. p. 73-103.
- ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2vDWBL9>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- ALEXANDER, J. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 114-145, jun. 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2wXnHBn>>. Acesso em: 19 ago. 2012.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 94, p. 255-294, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2wnyIHU>>. Acesso em: 5 set. 2015.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2wXnHBn>>. Acesso em: 10 mar. 2010.
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos: Cebrap*, São Paulo, n. 79, p. 151-167, nov. 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/2wNvVg7>>. Acesso em: 15 fev. 2010.
- AMENTA, E. et al. Challengers and States: toward a political sociology of social movements. *Research in Political Sociology*, New York, v. 10, p. 47-83, 2002.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 147-182.

- AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro. In: _____. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 271-308.
- _____. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.
- BANASZAK, L. A. Inside and outside the State: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, D. S.; JENNESS, V.; INGRAM, H. *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. London: University of Minnesota Press, 2005. p. 149-176.
- BONASTIA, C. Why did affirmative action in housing fail during the Nixon era? Exploring the “institutional homes” of social policies. *Social Problems*, Oxford, v. 47, n. 4, p. 523-542, Nov. 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2iDmGbW>>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- BURSTEIN, P. Social movements and public policy. In: GIUGNI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. *How social movements matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999. p. 3-21.
- CANEL, E. New social movement theory and resource mobilization theory: the need for integration. In: CARROLL, W. (Org.). *Organizing dissent: contemporary social movements in theory and practice*. Toronto: Garamond, 1992. p. 22-51.
- CARDOSO, R. C. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. *Anos 1990: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.
- CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015a.
- _____. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 15-53, jun. 2015b. Disponível em: <<http://bit.ly/2wXMiWz>>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- CAYRES, D. C. *Sociedade civil e Estado: a autonomia revistada*. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.
- _____. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff*. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.
- _____. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 3-25, jan./jun. 1997.

- D'ARAUJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009. Participação de Camila Lameirão.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.
- DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, [S.l.], v. 40, n. 1, p. 1-25, Feb. 1992. Disponível em: <<http://bit.ly/2xrPRlv>>. Acesso em: 15 set. 2009.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizations, coalitions, and movements. *Theory And Society*, New York, v. 3/4, n. 33, p. 281-309, Jul./Aug. 2004. Special issue: current routes to the study of contentious politics and social change. Disponível em: <<http://bit.ly/2xsh0oG>>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- DOWBOR, M. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. 2012. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- _____. Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitarista nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; ROMÃO, W. M. *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 83-122.
- DRYZEK, J. Insurgent democracy: civil society and State. In: DRYZEK, J. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 81-114.
- EVERS, T. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 11-23, abr. 1984. Disponível em: <<http://bit.ly/2h1LExL>>. Acesso em: 21 set. 2008.
- FELTRAN, G. S. *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. 2008. 363 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- FERREIRA, D. D. *Ativismo institucional no governo federal: as práticas dos analistas técnicos de políticas sociais*. 2016. 153f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.
- GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. (Orgs.). *From contention to democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998. p. 81-107.
- GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.

- GOLDSTONE, J. A. Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: _____. *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1-24.
- GOUVÊA, G. P. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- JENKINS, J. C. Resource mobilization theory and the study of social movements. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 9, n. 1, p. 527-553, Aug. 1983. Disponível em: <<http://bit.ly/2iE50wN>>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. The politics of social protest. In: JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. *The politics of social protest: comparative perspectives on States and social movements*. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1995. p. 3-13.
- KOWARICK, L. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos: Cebrap*, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-109, jul. 2003. Disponível em: <<http://bit.ly/2f3FHtO>>. Acesso em: 9 out. 2008.
- _____. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 84, p.13-23, dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2vIWorB>>. Acesso em: 28 out. 2013.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2wj7bcf>>. Acesso em: 21 maio 2015.
- LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do governo Lula. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XV, n. 1, p. 179-200, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2wNgxjS>>. Acesso em: 15 jan. 2015.
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp; Annablume, 2003.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Part I: what's the problem? In: _____. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 1-88.
- MELUCCI, A. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México, DF: El Colégio de México, 1999.
- PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, New Jersey, v. 6, n. 6, p. 499-510, jun. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2y32dkA>>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: IPEA, 2011. 372 p.

- RECH, C. M. Quando um arranjo institucional é feito e causa da interação de movimentos sociais com o estado: o caso da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2017, Vitória. *Anais...* Vitória: PDPP, 2017. p. 1-23.
- RECH, C. M.; SILVA, M. K. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA DA UFS, 1., 2016, Aracaju. *Anais...* Aracaju: UFS, 2016. p. 375-388.
- RENNÓ, L. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, nov. 2003. Disponível em: <<http://bit.ly/2xs8ZzO>>. Acesso em: 8 out. 2009.
- RICH, J. A. J. Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS policy sector. *Latin American Politics and Society*, New Jersey, v. 55, n. 2, p. 1-25, Summer, 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2vlnyb8>>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- ROMÃO, W. O eclipse da sociedade política nos estudos sobre o orçamento participativo. *BIB*, São Paulo, v. 70, p. 121-144, set. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2wNk1Ti>>. Acesso em: 23 out. 2013.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, Oxford, v. 44, n. 4, p. 503-519, nov. 1997. Disponível em: <<http://bit.ly/2wDZtfD>>. Acesso em: 19 jan. 2015.
- SCHERER-WARREN, I. O caráter dos novos movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 35-53.
- SERAFIM, L. *Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. 202 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jun./dez. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2wXvwHh>>. Acesso em: 20 mar. 2008.
- _____. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 46, n. 1, p. 2-9, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2iDgqkn>>. Acesso em: 31 maio 2010.
- SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento: uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 86-124, dez. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2iDKGvJ>>. Acesso em: 29 maio 2014.

- SILVA, M. K.; ZANATA JR., R. Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores de Porto Alegre. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: LASA, 2009. p. 1-24.
- SOUZA, L. A. M. de. “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. *BIB*, São Paulo, n. 79, p. 83-103, out. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2vmckU0>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TATAGIBA, L. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 71, p. 63-83, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2xshV8C>>. Acesso em: 29 maio 2014.
- TEIXEIRA, A. C. C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. 2013. 160 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis: PUC-SP, 2005.
- TELLES, V. S. Anos 70: experiências, práticas e espaços públicos. In: KOWARICK, L. *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. São Paulo: Paz e Terra, 1988. p. 247-286.
- TILLY, C. *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw-Hill, 1978.
- _____. Afterword: agendas for students of social movements. In: GOLDSTONE, J. A. *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 246-256.
- TOURAINÉ, A. An introduction to the study of social movements. *Social Research*, New York, v. 52, n. 54, p. 749-788, 1985. Disponível em: <<http://bit.ly/2iEiXe3>>. Acesso em: 4 maio 2015.

Resumo

Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais

Este artigo aborda as interações Estado-movimentos sociais a partir da ocupação de cargos de confiança no Estado por atores dos movimentos sociais, tomando como marco a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Poder Executivo Federal. Para isso, mobiliza o conceito de ativismo institucional como opção conceitual que, aliada às teorias dos movimentos sociais, ajuda a operacionalizar uma das múltiplas formas de conexões existentes entre Estado e movimentos sociais. Assim, sugere cinco dimensões – dimensão do projeto político, partidária, temporal, setorial e dos imperativos no Estado – que ajudam a enquadrar e a iluminar as formas que o ativismo institucional assume nos governos com intensas interpenetrações com os movimentos sociais. Defende, também, a ideia de que mais que o recolhimento de agendas dos movimentos sociais por atores do Estado, o ativismo institucional implica imbricação

de projetos políticos que, mediada pelo pertencimento partidário, possibilita a ocupação de cargos na burocracia – sobretudo os temporários de livre nomeação – por ativistas que buscam ativamente imprimir mudanças nas políticas públicas com as quais são comprometidos antes mesmo de sua inserção no Estado.

Palavras-chave: Ativismo institucional; Movimentos sociais; Estado.

Abstract

Institutional activism and State-social movements interactions

This article addresses the State-social movements interaction from the occupation of positions of trust in the State by social movement actors, taking as milestone the arrival of the Partido dos Trabalhadores at the federal executive power. To this end, this work mobilizes institutional activism as a conceptual option that, together with the theories of social movements, helps to operationalize one of the multiple forms of connections between State and social movements. Thus, it suggests five dimensions – political project, partisan, temporal, sectoral and State imperatives – that help to frame and highlight the ways institutional activism assumes in governments with intense interpenetrations with social movements. It also advocates that institutional activism is not only a gathering of social movements' agenda by state actors, but that it further implies the imbrication of political projects, that, mediated by partisan membership, enables the occupation of governmental positions in bureaucracy, especially the temporary ones with free nominations, by activists who actively seek to create change in public policies to which they are committed before even their insertion in the state.

Keywords: Institutional activism; Social movements; State.

Résumé

Activisme institutionnel et interactions État-mouvements sociaux

Cet article explique les interactions État-mouvements sociaux à partir de l'occupation des postes de confiance dans l'État, par des acteurs des mouvements sociaux, en prenant comme repère l'arrivée du Parti des Travailleurs (Partido dos Trabalhadores) au Pouvoir Exécutif Fédéral. Pour cela, on mobilise la notion d'activisme institutionnel comme choix conceptuel que, alliée aux théories des mouvements sociaux, permet de mettre en œuvre une des multiples formes de connexions existantes entre l'État et les mouvements sociaux. Ainsi, on suggère cinq dimensions – dimension du projet politique, du parti, temporelle, sectorielle et des impératifs dans l'État – qui permettent de encadrer et éclairer les formes que l'activisme institutionnel prend dans les gouvernements avec des interpénétrations intenses avec les mouvements sociaux. On soutient, également, que l'activisme institutionnel implique plus que le rassemblement de l'ordre du jour des mouvements sociaux par des acteurs d'État; il implique l'imbrication des projets politiques que, en médiation par affiliation de parti, rend possible l'occupation des postes dans la bureaucratie – surtout les temporaires de libre nomination – pour les militants qui cherchent activement à imprimer des changements dans les politiques publiques dont lesquelles ils sont compromis même avant de l'insérer dans l'État.

Mots-clés: Activisme institutionnel; Mouvements sociaux; État.