

42º Encontro Anual da ANPOCS

SPG 26 – Movimentos sociais e suas interações com o Estado: conflitos, instituições e efeitos

Borrando as fronteiras entre Estado e sociedade: feminismo estatal e ativismo institucional

BEATRIZ RODRIGUES SANCHEZ

Borrando as fronteiras entre Estado e sociedade: feminismo estatal e ativismo institucional

Beatriz Rodrigues Sanchez¹

Introdução

Quais são as contribuições que os conceitos de feminismo estatal e de ativismo institucional trazem para a análise das interações entre os movimentos sociais e o Estado? Em primeiro lugar, é preciso dizer que estes conceitos partem de campos diferentes da Ciência Política e da Sociologia. O primeiro tem origem nos estudos feministas e de gênero e pretende articular as ferramentas analíticas e conceituais fornecidas pelas teorias dos movimentos sociais, da representação política e de políticas públicas. O segundo foi desenvolvido por teóricas e teóricos dos movimentos sociais e pretende analisar o fenômeno de ocupação de cargos estatais por ativistas. Apesar dessas diferenças, os dois conceitos pretendem apresentar uma visão complexa da interação entre Estado e sociedade, superando interpretações dicotômicas que até então enxergavam essa relação ou como um processo de contestação, por um lado, ou de cooptação, por outro. Partindo desses pressupostos, este *paper* pretende discutir e comparar criticamente os conceitos de feminismo estatal e ativismo institucional com o objetivo de contribuir para a literatura sobre as interações socioestatais, demonstrando a conexão entre formas de ativismo dentro e fora do Estado.

Nos últimos anos, o campo de pesquisa denominado feminismo estatal ou feminismo de Estado tem ganhado importância na Ciência Política e na Sociologia. Existem diversas definições sobre o conceito de feminismo estatal e nenhuma delas é consensual. Lovenduski (2005) o entende como o ativismo dos movimentos de mulheres dentro do Estado. Eisenstein (1990) o define como um feminismo institucionalizado em agências públicas. Macbride e Mazur (2010) como características das agências de políticas para as mulheres. Sawyer (1990) como as atividades de femocratas² no governo e na administração pública. Scheidegger (2014) como a conexão entre movimentos de

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Grupo de Estudos de Gênero e Política da Universidade de São Paulo e do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP.

² O conceito de femocratas foi cunhado pelas teóricas do feminismo estatal e diz respeito às ativistas dos movimentos feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia estatal.

mulheres (incluindo os feminismos), agências de políticas para as mulheres e o Estado, dentro de uma relação conceitual particular. O elemento comum entre todas estas abordagens é a referência à conquista de espaços institucionais dentro do Estado e ao estabelecimento de instâncias especializadas em políticas de igualdade de gênero.

As definições mais comuns do conceito de feminismo estatal foram originadas e amplamente utilizadas em contextos europeus nas décadas de 1980 e 1990. Na América Latina, o conceito não é muito difundido, visto que a maior parte dos estudos sobre feminismo estatal e sobre a ação das agências de políticas para mulheres têm como foco as democracias ocidentais pós-industriais. Isso significa que estudos sobre países latino-americanos que adotem a perspectiva do feminismo estatal precisam ser melhor desenvolvidos. É importante destacar também que a maior parte das análises empíricas que utilizaram a abordagem do feminismo estatal não tiveram como foco o Legislativo ou o Judiciário, mas sim o Executivo. Dessa forma, é preciso avançar na formulação do conceito para que ele possa dar conta de explicar as relações entre os movimentos feministas e outras dimensões do Estado, tanto no Brasil como em outros países.

Ainda no que diz respeito ao conceito de feminismo estatal, as autoras que criaram esse termo demonstram que o estabelecimento de agências de políticas para as mulheres transformou a forma como os movimentos feministas reivindicavam suas demandas para o Estado (LOVENDUSKI, 2005). Estas agências incrementaram o acesso das mulheres às instituições, garantindo a sua participação no processo político e inserindo objetivos feministas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o modelo do feminismo de Estado fornece ferramentas analíticas capazes de conectar a literatura sobre as relações sócio-estatais com a literatura sobre representação política substantiva das mulheres, ou seja, com estudos preocupados com o conteúdo da representação feminina e não somente com a quantidade de mulheres nos parlamentos. Esse modelo foi desenvolvido a partir das próprias teorias da representação política e dos movimentos sociais, mas também a partir das teorias de políticas públicas e do neo-institucionalismo. Trabalhos que utilizam este modelo mostraram que os movimentos feministas têm atuado em aliança com as agências de políticas para as mulheres e, como resultado, lograram aumentar sua representação política (RANGEL, 2013).

O conceito de ativismo institucional, por sua vez, surge num contexto em que os movimentos sociais, de maneira geral, passaram a atuar por dentro das instituições estatais. No caso brasileiro, esse processo se deveu principalmente à chegada do Partido

dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, a partir de 2003 (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Historicamente, o PT foi construído em aliança com os movimentos sociais e, por isso, a permeabilidade estatal às demandas sociais passou a ser maior nos governos petistas, inclusive com ativistas ganhando cargos na burocracia estatal. Além disso, a partir da década de 1990, o Brasil passou a ser um caso exemplar no que diz respeito à criação de instituições participativas, como o Orçamento Participativo, os Conselhos e as Conferências. Esse processo também contribuiu para a aproximação entre atores sociais e Estado. Assim, os fenômenos citados fizeram com que fosse necessário analisar de maneira mais complexa as formas de interação sócio-estatais no Brasil, acompanhando a atuação de ativistas no interior do Estado e deixando de lado interpretações que entendiam o Estado e os movimentos sociais como polos opostos.

Como é possível perceber, tanto o conceito de feminismo estatal quanto o de ativismo institucional pretendem borrar as fronteiras bem definidas entre Estado e sociedade demonstrando que as formas de interação sócio-estatais não podem ser analisadas a partir de uma perspectiva dicotômica. Portanto, os dois conceitos podem fornecer ferramentas analíticas importantes para a análise dos movimentos sociais e de suas interações com o Estado.

Este *paper* será dividido em três partes. Em primeiro lugar, analisaremos o conceito de feminismo estatal, a partir da obra de autoras que são referência nesse campo de estudo. Em seguida, apresentaremos o conceito de ativismo institucional e as produções que pela primeira vez utilizaram essa chave analítica. Por fim, tendo como base a comparação entre os dois conceitos, identificaremos as contribuições que cada um deles pode trazer para o debate sobre as relações sócio-estatais.

Feminismo estatal

O conceito de feminismo estatal não é novo. Prova disso é o fato de que teóricas feministas, principalmente dos EUA e Europa, há algum tempo vêm desenvolvendo, a partir desse modelo, pesquisas empíricas comparadas. O grande projeto realizado pela Research Network on Gender and the State (RNGS) é um exemplo. Pesquisadoras de diversos países se reuniram para analisar sistematicamente o impacto da atuação dos movimentos feministas e das agências de políticas para as mulheres na formulação e implementação de políticas públicas (MCBRIDE e MAZUR, 2010).

Em termos teóricos, essa agenda de pesquisa contribui para o aprofundamento do estudo das relações sócio-estatais ao articular as teorias de representação política, políticas públicas e movimentos sociais. Em seguida, vamos analisar a relação do conceito de feminismo estatal com cada uma dessas literaturas.

No que diz respeito às teorias da representação política, o conceito de feminismo estatal pretende desvendar as conexões entre as dimensões descritiva e substantiva da representação, de acordo com a distinção cunhada por Pitkin (1967). A dimensão da representação descritiva está relacionada com a quantidade de representantes de determinado grupo nas instituições de representação e entende que os parlamentos deveriam ser como um reflexo da composição da população. Por exemplo, se a população feminina no Brasil corresponde a mais da metade do total da população, seria de se esperar que essa proporção fosse verificada nos parlamentos. A representação substantiva, por outro lado, diz respeito ao conteúdo da representação e parte do pressuposto de que os representantes devem agir de acordo com o interesse dos representados. O conceito de feminismo estatal permite conectar essas duas dimensões, ao defender que a representação descritiva, ou seja, a presença de mulheres nos parlamentos, é pré-requisito para a consolidação da representação substantiva dos interesses das mulheres. Em outras palavras, é a presença de femocratas dentro do Estado que possibilita a formulação de propostas em defesa da igualdade de gênero (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010).

Em minha dissertação de mestrado, verifiquei que essa relação entre representação descritiva e representação substantiva existe também no caso brasileiro, apesar de apresentar alguns limites. As bancadas femininas da Câmara dos Deputados e do Senado se mobilizaram para formular e aprovar projetos de lei que promovessem a igualdade de gênero, principalmente nos temas de combate à violência contra as mulheres e do aumento da participação política feminina. A Lei Maria da Penha, por exemplo, foi fruto dessa articulação. No entanto, em temas relacionados à legalização do aborto, pauta histórica dos movimentos feministas, não houve consenso entre as parlamentares mulheres. Nesse caso, a ideologia partidária contou mais do que o gênero para o posicionamento político das parlamentares (SANCHEZ, 2017).

Um elemento fundamental para a conexão entre representação descritiva e representação substantiva está relacionado à ligação de parlamentares mulheres com os movimentos feministas. Como demonstrado por Weldon (2002), os movimentos

feministas, a partir da interação com suas representantes, podem ser mais efetivos em expressar as perspectivas das mulheres do que a mera presença de mulheres nas legislaturas. Por isso, os estudos legislativos e sobre representação política deveriam considerar a mobilização política dos movimentos sociais como um aspecto central do processo representativo nas instituições. São os atos críticos das femocratas vindas dos movimentos feministas e não somente a presença de mulheres que garantem a existência da representação substantiva. As teóricas do feminismo estatal argumentam, portanto, que, em circunstâncias em que o Estado possui espaços de consulta à sociedade civil, a representação nas instituições estatais em conjunto com o ativismo feminista promove uma melhor representação política das mulheres. Isso porque as representantes oriundas dos movimentos feministas levam adiante ideias “generificadas”³ na tentativa de enquadrar os debates de maneira que seu discurso esteja alinhado com os interesses das mulheres.

Um aspecto relevante para o debate sobre o conceito de feminismo estatal e sua relação com as teorias da representação política diz respeito à interseccionalidade. As mulheres não são um grupo homogêneo. Pelo contrário, existem diversos eixos de opressão que atuam sobre as experiências de vida das mulheres e, conseqüentemente, sobre as suas oportunidades de participação política (BIROLI e MIGUEL, 2015). Marcadores como raça, classe e orientação sexual devem ser considerados na análise das interações entre os movimentos feministas e o Estado. No entanto, a representação dos diversos eixos de opressão, pauta central para as preocupações feministas, se traduz pouco nas estruturas institucionais, que são desenhadas para agregar e não para diferenciar interesses. No caso brasileiro, por exemplo, as mulheres negras representam apenas 0,6% do total de deputados no Congresso Nacional.

A questão da interseccionalidade é fundamental para o conceito de feminismo estatal, uma vez que levanta a seguinte questão: os interesses de quais mulheres estão sendo representados pelas femocratas que atuam dentro do Estado? Apesar de falarem genericamente em nome do grupo “mulheres”, pode ser que apenas um segmento dessa população esteja sendo representado. Além disso, é preciso ressaltar que não somente as mulheres, mas os próprios movimentos feministas são diversos entre si. Conseqüentemente, as prioridades de cada movimento também são diferentes. No Brasil,

³ O termo “generificadas” costuma ser utilizado como a tradução de “gendered” do inglês.

por exemplo, os movimentos feministas negros tiveram como prioridade a aprovação da legislação trabalhista referente aos direitos das empregadas domésticas, já que a maior parte destas trabalhadoras são mulheres negras.

A disciplina partidária é um outro fator que pode influenciar a atuação das femocratas, mais especificamente das parlamentares mulheres. Em alguns casos, a decisão do partido pode contar mais do que o interesse dos movimentos, o que constitui uma barreira para a representação dos interesses feministas. Em outras palavras, é possível que as legisladoras queiram representar os interesses dos movimentos feministas, mas acabem sendo constrangidas por seu partido e pelos procedimentos e convenções institucionais. No caso brasileiro, o debate sobre legalização do aborto pode ser considerado um exemplo da influência da disciplina partidária. Mesmo considerando que o tema da legalização do aborto tem sido historicamente uma demanda dos movimentos feministas, parlamentares mulheres se opuseram a projetos de lei nesse sentido (MIGUEL, BIROLI e MARIANO, 2017). Além disso, a orientação ideológica do governo do momento em análise pode influenciar a interação sócio-estatal. Durante os governos de esquerda no Brasil, os movimentos feministas tiveram uma maior inserção nas instituições estatais do que no cenário político atual, com participação massiva em Conselhos, Conferências e Orçamento Participativo, o que resultou na adoção de políticas públicas voltadas para as mulheres.

No que diz respeito à relação entre o conceito de feminismo estatal e o campo de estudos de políticas públicas, algumas pontes podem ser construídas. Tradicionalmente, os cientistas políticos, principalmente nos EUA, defendiam que as políticas públicas decorriam da interação entre três entidades: decisores políticos, burocratas e grupos de interesse, formando os vértices da metáfora do triângulo (PETERS, 1986). Esse modelo recebeu diversas críticas, principalmente por ser excessivamente rígido, tanto em relação aos atores envolvidos no processo quanto às suas modalidades de funcionamento (CAPELLA e BRASIL, 2015). Apesar dessas críticas, algumas teóricas do feminismo estatal continuaram utilizando o modelo do triângulo por acreditarem que ele pode fazer sentido para a análise das relações entre os movimentos feministas e o Estado. No caso do feminismo estatal, o triângulo seria a expressão da relação entre os movimentos feministas, o Estado e alguma outra entidade como, por exemplo, os meios de comunicação, os partidos políticos e os sindicatos. A metáfora do triângulo expressaria a ideia de que, geralmente, os atores estatais, os legisladores e as atrizes dos movimentos

feministas são conectados por meio de diferentes organizações e processos políticos. Isso significa que há uma variedade de possíveis alianças entre os movimentos sociais e os atores estatais que precisam ser analisadas. Assim, a representação política é feita pelos três lados do triângulo a partir de repertórios de intervenção política padronizados (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010).

O feminismo estatal, inspirado nas teorias de políticas públicas, traz outro elemento para a análise das interações entre os movimentos sociais e o Estado que é a importância do contexto em que essa conexão acontece. O modelo de cidadania existente em cada país, o ambiente político, o grau de institucionalização do movimento, o tipo de instituição e de governo são elementos que influenciam as interações sócio-estatais. Ademais, como defende a literatura de políticas públicas, o setor da política que está em jogo é determinante para o resultado do processo político. O acesso aos subsistemas da política é crucial para que os movimentos possam ter algum papel na formulação das propostas. Em sistemas políticos mais fechados, por exemplo, a atuação das legisladoras mulheres se torna um importante ponto de acesso para os movimentos feministas (LOVENDUSKI e GUADAGNINI, 2010).

Ainda com relação à contextualização, é importante levar em consideração o momento em que a interação sócio-estatal aconteceu. A influência do tempo varia de acordo com o tema que está sendo debatido. Em momentos específicos, alguns temas estão mais presentes nas demandas dos movimentos do que em outros. Utilizando mais uma vez o exemplo dos movimentos feministas no Brasil, a demanda pelo combate à violência contra as mulheres esteve bastante presente no momento da aprovação da Lei Maria da Penha, que, como dito anteriormente, foi fruto da articulação entre os movimentos feministas e a bancada feminina do Congresso Nacional. Por isso, análises longitudinais e não estáticas são mais adequadas para pesquisas que pretendam verificar a relação entre os movimentos sociais e o Estado.

Agora, vamos analisar as contribuições que o conceito de feminismo estatal, enquanto categoria analítica, traz para as teorias dos movimentos sociais. A maior parte dos estudos sobre os movimentos feministas nesse campo são descritivos e históricos, além de focarem somente em estudos de caso particulares (OUTSHOORN, 2010). Estudos comparados entre diversos países são mais raros. Na literatura clássica sobre movimentos sociais, os movimentos feministas estão praticamente ausentes. Muitos dos estudos sobre movimentos sociais utilizam a literatura secundária sobre os movimentos

feministas como base para suas teorias mais gerais (TARROW, 2005; MELUCCI, 1996; DELLA PORTA e DIANI, 2006). Mesmo considerando os estudos mais recentes no campo dos movimentos sociais, os movimentos feministas permanecem nas franjas da maior parte dos esforços teóricos para compreender os movimentos de modo genérico, o que significa que a maior parte das teorias ainda considera os movimentos liderados por homens como representantes do caso normativo ou padrão. Portanto, trazer os movimentos feministas para a formulação de conceitos básicos pode trazer novos olhares e desafios teóricos.

Um ponto central para as teorias clássicas dos movimentos sociais é o conceito de ciclo de protestos. Diversos teóricos dos movimentos sociais utilizaram esse conceito demonstrando que a maior parte dos movimentos passavam primeiramente por um momento de crescimento, em seguida, de maturidade e, por fim, de declínio (TILLY, 1978; TARROW, 1998; DELLA PORTA e DIANI, 2006). Posteriormente, esses mesmos autores passaram a criticar o conceito de ciclo de protestos, uma vez que ele pressupõe um caráter evolutivo dos movimentos. A parábola, ou seja, crescimento, ápice e declínio, pode ser apenas uma das trajetórias dos movimentos passível de verificação empírica. Dessa maneira, não existe uma trajetória padrão ou típica (KOOPMANS, 1995). Em alguns casos, os movimentos podem se radicalizar ou institucionalizar dependendo do grau de abertura do sistema político (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001). Nessa perspectiva, o declínio pode ser visto como um processo de reestabilização.

Os movimentos feministas, na maior parte dos países, não seguem a trajetória da parábola (FERREE e MUELLER, 2007). A narrativa criada pelos teóricos clássicos dos movimentos sociais afirma que a partir da década de 1980 os movimentos sociais começaram a declinar por conta da diminuição de janelas na estrutura de oportunidades políticas. No entanto, os movimentos feministas mantiveram altos níveis de mobilização nesse período. É possível concluir, portanto, que a estrutura de oportunidades políticas é generificada, dando a homens e mulheres diferentes vantagens e desvantagens de mobilização. Nos EUA, por exemplo, no caso da discussão sobre aborto, a mobilização dos movimentos feministas continuou mesmo com poucas janelas de oportunidades (OUTSHOORN, 2010).

Outro aspecto abordado pela literatura de movimentos sociais diz respeito ao grau de autonomia dos movimentos. De acordo com essa literatura, os grupos informais e autônomos teriam menor tendência de sobreviver ao longo do tempo, já que possuiriam

menos organização e menor mobilização de recursos. No entanto, os grupos autônomos feministas revelam outra tendência. Como demonstra Alvarez (2014), os movimentos feministas latino-americanos sempre foram compostos por setores informais e mais críticos ao Estado e que, mesmo assim, perduraram ao longo do tempo.

A literatura clássica dos movimentos sociais apresenta também uma distinção entre os conceitos de grupos de interesse e o de movimentos sociais, como se os grupos de interesse ou pressão atuassem por dentro do Estado e os movimentos sociais por fora. Os grupos de interesse atuam por meio de práticas como o *lobby*, enquanto os movimentos sociais adotariam repertórios de ação mais contenciosos. O conceito de feminismo estatal borra essas fronteiras ao mostrar que os movimentos sociais também podem atuar dentro das instituições, sem que abandonem práticas mais disruptivas (OUTSHOORN, 2010).

Por fim, as teorias clássicas dos movimentos sociais afirmam que altos níveis de mobilização e ativismo fazem com que as demandas dos movimentos sejam atendidas. Em grande parte dos casos, isso realmente acontece. Por outro lado, a literatura tradicional sobre movimentos sociais deixou de lado o fato de que essas mesmas reivindicações podem ser atendidas quando ativistas dos movimentos ocupam posições nas arenas institucionais. Essas formas de atuação, ou seja, ativismo fora e dentro do Estado, não são excludentes, pelo contrário, se combinadas, podem gerar melhores resultados para os movimentos. O caso recente dos movimentos feministas na Argentina é exemplar nesse sentido. Os protestos massivos organizados pelas mulheres, em conjunto com a atuação de parlamentares feministas, fizeram com que o projeto de lei que previa a legalização do aborto no país fosse aprovado pela Câmara dos Deputados.

Após ter analisado a relação entre o conceito de feminismo estatal e as literaturas de representação política, políticas públicas e movimentos sociais, vamos passar agora para a discussão sobre o conceito de ativismo institucional.

Ativismo institucional

Os movimentos sociais contemporâneos ganharam posições dentro do Estado em diversos países (PETTINICCHIO, 2012). No caso brasileiro, esse fenômeno passou a ser mais frequente a partir do governo Lula (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Por

considerarem os movimentos sociais e o Estado como entidades distintas, as teorias dos movimentos sociais acabaram não levando esse fenômeno em consideração. Tendo isso em vista, o conceito de ativismo institucional teve origem nos estudos mais recentes sobre movimentos sociais que pretendem criticar a existência de fronteiras rígidas entre os movimentos e o Estado. Esse conceito partiu do diagnóstico de que a visão mais comum sobre os movimentos sociais os definia como grupos que buscam resolver coletivamente suas demandas fora do processo político regular (TARROW, 1998; TILLY, 1978). Essa definição já coloca de saída a questão das interações sócio-estatais de maneira dicotômica. A tradição dos estudos dos movimentos sociais sempre foi analisar a relação entre ativistas e o Estado de baixo para cima, desconsiderando as especificidades das instituições estatais. Ademais, o conceito clássico de movimentos sociais os concebia como atores extrainstitucionais e que, portanto, só existiriam fora do Estado.

Os ativistas institucionais desafiam essa visão mais tradicional acerca dos movimentos sociais ao atuarem por dentro das instituições, com acesso a recursos e poder estatais. A teoria da mobilização de recursos, surgida a partir do campo dos movimentos sociais, foi a primeira a dar importância para os ativistas institucionais, mas acabou reproduzindo a oposição entre a atuação dentro e fora do Estado (PETTINICCHIO, 2012). Para essa teoria, os “desafiadores”⁴, que estão fora da política, às vezes requerem estruturas formais para obterem recursos de dentro do Estado. Assim, para a teoria da mobilização de recursos, os atores dos movimentos e a estrutura de oportunidades política continuam sendo conceitualmente distintos e mutualmente excludentes.

O conceito de estrutura de oportunidades políticas cunhado pela teoria da mobilização de recursos pode ser definido como a receptividade ou vulnerabilidade do sistema político em relação aos protestos organizados por um grupo desafiador (MCADAM, MCCARTHY e ZALD, 1988). De acordo com Santoro e McGuire (1997), existem três categorias de estruturas de oportunidades políticas: o apoio ou oposição de elites políticas, a abertura ou o fechamento das instituições e a presença de aliados ou de oponentes dos movimentos. Para a teoria da mobilização de recursos, são essas variáveis que determinam se os movimentos terão suas demandas atendidas pelo Estado. Essa teoria utiliza também o modelo da mediação política, em que o efeito das ações dos movimentos sociais nos resultados da política é mediado pelo contexto político. Portanto,

⁴ No inglês, o conceito utilizado é o de “challengers”.

assim como defendido pelas autoras do feminismo estatal, o contexto político precisa ser levado em consideração para a análise das interações sócio-estatais.

A teoria do processo político, por sua vez, também não dá conta de analisar de maneira satisfatória as interações entre os movimentos sociais e o Estado, uma vez que tende a dar maior ênfase aos protestos do que às formas mais institucionalizadas de mobilização. Além disso, ela também parte do pressuposto de que os atores dos movimentos atuam por fora das instituições. De acordo com Pettinicchio (2012), a teoria do processo político não ajuda a entender o papel dos ativistas institucionais por três principais motivos. Em primeiro lugar, há um problema de endogeneidade, isto é, quando as variáveis que afetam o resultado, nesse caso, os movimentos sociais, também são parte do resultado. Em outras palavras, os movimentos sociais não podem ser ao mesmo tempo parte das instituições e afetados por essas mesmas instituições. Esse é o mesmo problema do dilema do ovo e da galinha. Quem veio primeiro: o trabalho dos ativistas institucionais ou os protestos? Como é possível separar causa e efeito nesse caso?

Em segundo lugar, a teoria do processo político tende a tratar as elites como reacionárias, no sentido de reação, e não como pró-ativas. Entretanto, os ativistas institucionais são atores que buscam pro-ativamente representar os interesses dos movimentos. Ademais, essa teoria afirma que quando os “*insiders*” atendem às demandas dos movimentos, há um declínio de mobilização. Todavia, como demonstrado anteriormente, as teóricas do feminismo estatal revelaram que isso não acontece necessariamente. É possível que altos níveis de mobilização coexistam com a atuação de ativistas institucionais. A teoria do processo político afirma também que as elites políticas respondem as demandas dos movimentos ou por cooptação ou por repressão. Porém, essas elites, quando representadas por ativistas institucionais, podem iniciar mobilizações.

Por fim, a teoria do processo político afirma que os movimentos sociais declinam ou porque atingem o sucesso ou porque falham. Portanto, há uma conotação negativa em relação à institucionalização do movimento, como se ela fosse sinônimo de cooptação. No entanto, como mais uma vez demonstra o feminismo estatal, níveis de institucionalização podem fazer com que os movimentos perdurem também fora do Estado. Nesse caso, a fronteira criada pela teoria do processo político entre os ativistas que atuam fora do Estado e os ativistas institucionais é borrada pelo conceito de ativismo institucional.

O conceito de ativismo institucional não é rígido. De maneira geral, ativistas institucionais são indivíduos que atuam coletivamente provocando mudanças nas organizações e instituições com o objetivo de efetivar as reivindicações dos movimentos sociais (PETTINICCHIO, 2012). Por ser um conceito amplo, há bastante variação em seu uso. É necessário levar em consideração que movimentos distintos possuem diferentes graus de relação com o Estado. Os movimentos feministas, como exposto anteriormente, se destacam por investirem nessa interação há bastante tempo. O papel dos ativistas institucionais depende da dimensão de exclusão vivida pelo movimento. Os movimentos negros, por exemplo, encontraram maior dificuldade para se institucionalizarem no caso brasileiro do que os movimentos feministas (RIOS e MACIEL, 2018).

De acordo com a definição de Tilly (1978), os ativistas institucionais possuem acesso a recursos institucionais e ao processo de tomada de decisão, além de trabalharem em prol das reivindicações dos movimentos. Nessa perspectiva, as reivindicações são definidas pelos movimentos sociais antes de entrarem no Estado. Santoro e Mcguire (1997) definem os ativistas institucionais como participantes dos movimentos sociais que ocupam cargos no Estado e que buscam representar as demandas dos movimentos sociais através dos canais burocráticos tradicionais. Para esses autores, as deputadas feministas podem ser consideradas ativistas institucionais porque promoveram ativamente, no caso dos EUA, ações afirmativas em prol das mulheres. No caso brasileiro, a atuação de parlamentares mulheres para a aprovação da Lei Maria da Penha também pode ser considerada um caso de ativismo institucional.

Pettinicchio (2012) definiu o conceito de ativismo institucional como o ato de defender causas contenciosas de maneira pró-ativa. Essa definição está focada na maneira como os ativistas atuam por dentro do Estado, deixando em segundo plano a questão sobre quem são os ativistas. Esse deslocamento é importante porque contempla o caso de pessoas que atuam dentro da burocracia estatal em prol das pautas de determinados movimentos sem necessariamente ter uma ligação formal com eles. Essa definição também confere centralidade ao caráter contencioso das causas defendidas por ativistas dentro do Estado, o que representa um avanço em relação à literatura que olhava apenas para os modos cooperativos de interação entre Estado e sociedade.

A partir dessas definições, é possível tirar algumas conclusões sobre o papel dos ativistas institucionais. Em primeiro lugar, os ativistas institucionais devem agir de maneira pró-ativa para efetivarem as demandas dos movimentos sociais. Em segundo

lugar, para serem considerados ativistas institucionais, eles precisam ter acesso a recursos e ter alguma influência no processo de formulação e implementação das políticas. Além disso, os ativistas institucionais podem continuar promovendo uma causa mesmo quando há declínio da mobilização fora do Estado. Em outras palavras, os ativistas institucionais podem defender uma política mesmo que não haja pressão externa dos movimentos.

Uma questão importante relativa à definição do conceito de ativismo institucional diz respeito aos critérios utilizados para diferenciar os ativistas institucionais de outros atores estatais. Pessoas que não possuem vínculos diretos com os movimentos em sua trajetória, mas que defendem as pautas destes podem ser consideradas ativistas institucionais? Santoro e McGuire (1997) propõem alguns critérios para diferenciar os ativistas institucionais de outros atores estatais. Primeiramente, os ativistas institucionais se diferenciam porque adotam a ideologia dos movimentos. Como demonstraram Eisenstein (1995) e Carroll (1984), a consciência feminista das femocratas fez com que elas sentissem necessidade de prestar contas para os movimentos feministas. Em segundo lugar, o processo pelo qual os ativistas institucionais se tornaram participantes dos movimentos sociais deveria ser similar ao processo daqueles atores dos movimentos que não atuam dentro do Estado. Por fim, os ativistas institucionais devem traduzir seu posicionamento ideológico em ações políticas em prol dos movimentos. Uma forma de ação política nesse sentido seria garantir o acesso de ativistas não-institucionais a recursos como informação, pessoal especializado e outros tomadores de decisão.

Por fim, ainda no que diz respeito ao conceito de ativismo institucional, é preciso considerar que a importância da atuação dos ativistas institucionais varia de acordo com o tipo de movimento em questão. Os estudos empíricos realizados com base nessa categoria chegaram a algumas conclusões sobre a variação do papel dos ativistas institucionais (SANTORO e MCGUIRE, 1997). Em primeiro lugar, os ativistas institucionais têm maior sucesso quando os movimentos possuem acesso substancial à estrutura política, como o caso das parlamentares feministas nos EUA demonstrou. Adicionalmente, os ativistas institucionais ganham importância quando os movimentos enfrentam a oposição de elites políticas. Por último, mas não menos importante, os ativistas institucionais ganham relevância quando a política em questão é altamente complexa, pois eles podem fornecer informações cruciais para os tomadores de decisão.

Na próxima seção, a partir do que foi discutido até aqui, iremos aprofundar os vínculos encontrados entre os conceitos de feminismo estatal e ativismo institucional.

Feminismo estatal e ativismo institucional

Os vínculos entre os conceitos de feminismo estatal e de ativismo institucional podem ser explicados em parte porque, historicamente, nenhum outro movimento se dedicou tanto ao ativismo institucional como o movimento feminista (PETTINICCHIO, 2012). Além disso, as pesquisadoras dos movimentos feministas foram umas das poucas e as primeiras a reconhecerem a importância das ativistas institucionais. Enquanto as teorias dos movimentos sociais, de modo geral, estavam mais preocupadas com os repertórios de ação mais contenciosos, as teóricas feministas já estavam olhando para a atuação das femocratas. Por esses motivos, a análise dos movimentos feministas pode suscitar questões relevantes sobre o papel do ativismo institucional.

Os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado, na perspectiva do ativismo institucional, demonstram três aspectos principais. Em primeiro lugar, eles demonstram o processo pelo qual ativistas dos movimentos se tornam ativistas institucionais. Em segundo lugar, revelam a possibilidade de que “*insiders*” não atuem apenas institucionalmente. Os estudos sobre as interações entre os movimentos feministas e o Estado nos EUA verificaram que, ao mesmo tempo em que atuam por dentro do Estado, as ativistas institucionais podem se engajar em formas mais contenciosas de mobilização, como os protestos de rua. Isso quer dizer que os “*insiders*” podem ser incorporados por uma instituição e continuarem sendo ativistas, o que contraria a ideia de cooptação postulada pelas teorias clássicas dos movimentos sociais. Por fim, o ativismo institucional do movimento feminista nos EUA demonstra a importância da burocracia estatal e não somente dos representantes eleitos. Os representantes podem não ser reeleitos, mas a composição da burocracia se mantém estável ao longo do tempo.

Eisenstein (1996), em concordância com os teóricos do ativismo institucional, afirma a importância da atuação das femocratas para a inclusão dos interesses feministas no Estado. Banaszak (2010), por sua vez, defende que o Estado não é uma entidade monolítica, pelo contrário, é composto por indivíduos eleitos e pela burocracia. Esses indivíduos são conectados aos movimentos feministas em diversos graus, como também demonstra a literatura sobre ativismo institucional. Assim, estar dentro do Estado não significa necessariamente ter influência. Uma das estratégias utilizadas pelas ativistas institucionais, como demonstra o caso do movimento feminista nos EUA, é estimular protestos de rua para que elas possam ter maior influência dentro do Estado. Nesse caso, os ativistas institucionais podem criar novas oportunidades políticas para mobilização

disponibilizando recursos políticos para a ação coletiva. Esse é um exemplo de ativismo de dentro para fora e não de fora para dentro. No caso brasileiro, um exemplo de como as femocratas podem agir como mobilizadoras em questões caras para os movimentos foi o que aconteceu durante o processo de tramitação do PL 5069, de autoria do então deputado Eduardo Cunha. O projeto de lei dificultava o acesso ao aborto legal nos casos já previstos em lei. A denúncia feita pelas parlamentares feministas contra a tramitação do PL gerou diversas manifestações em cidades brasileiras. As femocratas, com o apoio dos movimentos feministas, conseguiram arquivar o projeto de lei.

Em alguns casos, o grau de institucionalização dos movimentos feministas foi tão importante que a mobilização dos grupos não pode ser entendida se não considerarmos a atuação das ativistas institucionais. A atuação das femocratas no âmbito de Legislativo, por exemplo, reformulou os discursos sociais sobre o tema da violência contra as mulheres. Antes, a ideia de que questões do âmbito privado não tinham relação com a política institucional era comum. A frase “em briga de marido e mulher não se mete a colher” era a maior expressão dessa distinção entre público e privado promovida pelo liberalismo político clássico. A atuação das femocratas, em conjunto com os movimentos feministas, fez com que fossem aprovadas leis de combate à violência contra as mulheres que questionaram o discurso liberal de separação entre a esfera política e a esfera doméstica.

Outra característica que aproxima o conceito de ativismo institucional e o de feminismo estatal é a importância da contextualização histórica. Como afirmado nas seções anteriores, nessas duas perspectivas é importante traçar um histórico não só dos movimentos estudados, mas também do contexto político mais geral em que se deu a interação sócio-estatal. Considerar, por exemplo, o partido que está no governo e a correlação de forças na sociedade é fundamental para entender os diferentes graus de institucionalização. O nível de organização dos movimentos, a densidade das redes estabelecidas, a relação com os partidos políticos, a internacionalização dos movimentos, a legitimidade das demandas diante da opinião pública, são dimensões contextuais que podem explicar o sucesso ou não do processo de institucionalização.

Todos esses aspectos demonstram a proximidade tanto teórica quanto empírica dos conceitos de feminismo estatal e de ativismo institucional. Teoricamente, apesar de terem origens diferentes, os dois conceitos dialogam criticamente com as teorias dos movimentos sociais. Empiricamente, as duas perspectivas estão preocupadas em analisar

a atuação de ativistas dos movimentos dentro do Estado. Considerando essas semelhanças, é difícil explicar o fato de ainda hoje os estudos feministas serem consideradas apenas temas ou estudos de caso dentro de um guarda-chuva teórico maior e mais relevante que seriam as teorias dos movimentos sociais. O feminismo estatal é uma ferramenta teórica e analítica que, assim como o conceito de ativismo institucional, contribui para um melhor entendimento das relações entre os movimentos e o Estado.

Conclusões

Tanto o conceito de feminismo estatal quanto o conceito de ativismo institucional oferecem ferramentas analíticas complexas para a análise das conexões entre os movimentos sociais e o Estado. O conceito de feminismo estatal surgiu a partir de pesquisas feministas que analisaram empiricamente as estratégias dos movimentos para garantir que suas reivindicações fossem incorporadas pelo Estado. O conceito de ativismo institucional, por sua vez, teve origem no campo das teorias dos movimentos sociais e busca entender o papel que integrantes dos movimentos passam a cumprir quando passam a ocupar cargos nas instituições estatais. Apesar de terem origens teóricas diferentes, os dois conceitos estão preocupados com o mesmo fenômeno: os processos de interação sócio-estatais decorrentes da entrada de ativistas no Estado.

Adicionalmente, os dois conceitos analisam o Estado de maneira heterogênea, complexa e fragmentada e não como um bloco unitário, como algumas análises das teorias clássicas dos movimentos sociais costumavam fazer. Uma outra característica comum a esses dois campos de estudo é que os trabalhos empíricos que utilizam esses conceitos estão focados no âmbito do Executivo. Nesse sentido, seria preciso avançar nessa agenda de pesquisa, expandindo a análise para a relação entre os movimentos sociais e outras instâncias estatais, como o Legislativo e o Judiciário. Seria interessante também realizar estudos que comparassem as interações entre sociedade e Estado no Brasil antes e depois de 2016. Com a saída do PT do governo federal, a tendência que tem se revelado é a de distanciamento entre os movimentos sociais e o Estado. Quais as implicações desse afastamento para a análise das interações entre Estado e movimentos sociais no Brasil?

Outro desafio que se apresenta para essa agenda de pesquisa tem relação com as formas de ativismo que ocorrem por fora do Estado e seus efeitos dentro das instituições.

Como analisar os efeitos produzidos pelos protestos de rua na formulação de políticas públicas, por exemplo? Quais são os mecanismos causais que conectam as manifestações às alterações na produção legislativa?⁵ Essas e outras perguntas revelam o quanto a agenda de pesquisa sobre as interações socioestatais é promissora não somente para a Ciência Política e para a Sociologia enquanto disciplinas, mas também para a análise concreta de fenômenos recentes das democracias contemporâneas.

Por fim, uma pergunta que surge no atual contexto de ascensão conservadora em diversos países do mundo é a seguinte: será que passaremos por um momento de “desinstitucionalização” dos movimentos, uma vez que as democracias estão vivendo um momento de “desdemocratização” com o fechamento dos canais estatais? Será que retornaremos para aquele momento característico dos anos 1960 em que os movimentos se consideravam mais “autonomistas” ou o aprendizado institucional que os movimentos sociais compartilharam após terem feito parte do Estado nos levará para um outro lugar?

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, vol. 57, n°2, p.325 a 357, 2014.

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. *Cadernos Pagu*, n°43, 2014.

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

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, v. 20, no. 2, 2015.

⁵ No caso dos movimentos feministas, por exemplo, durante a tramitação do PL 5069 de autoria do então deputado Eduardo Cunha (PMDB) ocorreram diversos protestos ao redor do Brasil contra a aprovação do projeto, que dificultava o acesso ao aborto legal. Como consequência, a tramitação foi adiada e o PL ainda aguarda para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 101, 2015.

CARROLL, Susan. Woman candidates and support for feminist concerns. *Western Political Quarterly*, n. 37, 1984.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell, 2006.

EISENSTEIN, Hester. The Australian femocrat experiment. In: *Feminist Organizations*. Ed: Myra Ferree and Patricia Martin. Philadelphia: Temple University Press, 1995.

EISENSTEIN, Hester. *Inside agitators*. Philadelphia: Temple University Press, 1996.

FERREE, Myra; MUELLER, Carol. Feminism and the women's movement: a global perspective. In: *The Blackwell companion to social movements*. Ed: David Snow, Sarah Soule, Hanspeter Kriesi. Oxford: Blackwell Publishing, 2007.

KOOPMANS, Ruud. The dynamic of protest waves. In: *New social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Ed: Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak and Mario Giugni. London: UCL Press, 1995.

LOVENDUSKI, Joni. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press & Malden: Polity Press, 2005.

LOVENDUSKI, Joni; GUADAGNINI, Marila. Political Representation. In: *The Politics of State Feminism*. Ed. Dorothy McBride and Amy Mazur. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

MCADAM, Doug; MCCARTHY, John; ZALD, Mayer. Social movements. In: *Handbook of sociology*. Ed: Neil Smelser. Newbury Park: Sage Publications, 1988.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

MCBRIDE, Dorothy; MAZUR, Amy. *The politics of state feminism: innovation in comparative research*. Temple University Press, 2010.

MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia; MARIANO, Rayani. O direito ao aborto no debate legislativo brasileiro: a ofensiva conservadora na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, vol.23, n.1, pp.230-260, 2017.

OUTSHOORN, Joyce. Social movements and women's movements. In: *The Politics of State Feminism*. Ed. Dorothy McBride and Amy Mazur. Philadelphia: Temple University Press, 2010.

PETERS, Guy. *American public policy*. Nova York: MacMillan, 1986.

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

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

RANGEL, Patrícia. *Feminismo de Estado e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil*. Anais do 10º Seminário Internacional Fazendo Gênero, Florianópolis, 2013.

RIOS, Flavia; MACIEL, Regimeire. *Feminismo negro em três tempos*. *Labrys, études féministes/ estudos feministas*, v. 1, p. 120-140-140, 2018.

SANCHEZ, Beatriz. *Teoria política feminista e representação substantiva: uma análise da bancada feminina da Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado, USP, 2017.

SANTORO, Wayne; MCGUIRE, Gail. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, vol. 44, no. 4, 1997.

SAWER, Marian. *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Sydney: Allen & Unwin, 1990.

SCHEIDEGGER, Christine. *Women's Policy Machineries in Comparison: Bricks for Equal Gender Relations*. Dissertation, St. Gallen, 2014.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements, political opportunities, mobilizing structure and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TARROW, Sidney. *The new transnational activism*. New York: Cambridge University Press, 2005.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. MA: Addison-Wesley, 1978.

WELDON, Laurel. Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. *Journal of Politics*, n.64, 2002.