

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Departamento de Ciência Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Paula Ayumi Osakabe

**RESQUÍCIOS DE TRAJETÓRIA: Ativismo institucional e a Secretaria de  
Políticas para Mulheres**

Belo Horizonte  
2020

Paula Ayumi Osakabe

**RESQUÍCIOS DE TRAJETÓRIA: Ativismo institucional e a Secretaria de Políticas para Mulheres**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça

Coorientadora: Profa. Dra. Rayza Sarmiento

Belo Horizonte  
2020

## AGRADECIMENTOS

Às pessoas que cruzaram comigo entre BSB, BH, RP, e fizeram minha trajetória mais rica e repleta de afeto: muito obrigada.

À minha família, Naoko, Mario e Marcelo, que me apoiou mesmo quando o mestrado em BH não parecia o caminho óbvio; que não mediram esforços para possibilitar que eu chegasse até aqui. Muito obrigada.

Ao meu orientador e à minha orientadora, Ricardo Fabrino Mendonça e Rayza Sarmiento, que sempre demonstraram atenção, presença e cuidado seja na orientação, na sala de aula ou na vida. Sou grata por serem exemplo de profissionais que demonstram paixão, honestidade e comprometimento com a academia.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, pela possibilidade de receber ensinamentos valiosos e vivenciar discussões de excelência. À Thaís e ao Alessandro, obrigada pela paciência e solicitude, mesmo em torno das intermináveis demandas do Programa.

Também à Fapemig, agradeço pelo reconhecimento sobre a relevância da pesquisa. Ele possibilita que eu e outras pessoas tenham a experiência acadêmica que, ainda hoje, poucos têm acesso no Brasil.

Às amigas periféricas do DCP que trouxeram os ensinamentos mais valiosos fora da sala de aula. Que foram colo e meu porto seguro na pós-graduação. Compartilhando aquela posição que parecia deslocada, esse grupo me ensinou o que é companheirismo. Ensinou também que podemos (e devemos) ocupar todos os espaços – juntas. Vocês foram força, inspiração e acolhimento em anos tão conturbados. Atualmente, vocês também são esperança. Muito obrigada.

Às amigas e amigos de BSB que me recebem de braços abertos toda vez que retorno ao Planalto Central, e que me acompanham há anos nessa caminhada: muito obrigada. Brasília é menos inóspita por causa de vocês.

Ao Marcelo e à Bruna, pelo amor e pela paciência por todos esses anos. Obrigada por estarem sempre ao meu lado e me ensinarem, todos os dias, o que é amizade e companheirismo.

E, principalmente, às participantes da pesquisa, por compartilharem suas histórias de luta e por serem resistência e inspiração nesses novos tempos.

## Resumo

Considerando as grandes variações que a Secretaria de Políticas para Mulheres passou desde 2016, essa pesquisa dá continuidade aos estudos sobre ativismo institucional e se aproveita da possibilidade de estudar este fenômeno em um cenário de transformação política. Partindo do princípio que os estudos sobre interações entre Estado e sociedade civil podem se beneficiar de um estudo de cunho interpretativo sobre ativismo institucional, principalmente neste novo contexto, perguntamos qual é a interpretação do conceito de ativismo institucional a funcionárias da SPM. A partir da análise de 12 entrevistas, procuramos entender não apenas quais os tipos de interpretação, mas também o que essas interpretações nos dizem sobre o conceito. Ao mesmo tempo, repensamos como nós, estudiosas e estudiosos das relações entre Estado e sociedade civil, temos utilizado o conceito em nossos estudos. Ao longo da análise, foi possível perceber que o conceito de ativismo institucional variou amplamente entre as entrevistadas, principalmente entre aquelas que tinham trajetória em movimentos sociais feministas e partidos e aquelas que não tinham. Também foi importante notar como se reconhece que ativismo institucional não fora algo que acabou ao fim do governo petista, mas que continua a se manifestar atualmente nas instituições, mesmo que embasado em valores e ideais diferentes, senão opostos. Ademais, concluímos que a centralidade do comprometimento com agendas de movimentos sociais no conceito de ativismo institucional é central para pensar a representação em arenas como o executivo, uma vez que objetivos coletivos provenientes da sociedade civil ganham espaço para serem vocalizados em diferentes espaços decisórios.

Palavras chave: relações Estado e sociedade civil, movimento feminista brasileiro, ativismo institucional.

## Abstract

Considering the variations that the Ministry of Women's Policy has been through since 2016, this research continues a study about institutional activism and takes advantage of the possibility of taking a closer look at this phenomenon in a scenario of political transformation. Assuming that studies about State and civil society interactions can benefit from an interpretative look about institutional activism, specially in this new context, we asked federal workers from the ministry what is their interpretation about the institutional activism concept. Starting from analysis from 12 interviews, we seek to understand not only what kind of interpretations there are, but also what these interpretations say about the concept. In the mean time, we could also rethink how we, as State-civil society relationship scholars, have been using the concept in our studies. The notion of institutional activism varied widely amongst the interviews, mainly between those that had a history in the feminist social movement and party affiliation and those that didn't. It was also important to notice that it was recognized that institutional activism was not a practice that ended by the end of the Worker's Party mandate, but something that still manifests inside institutions – even if grounded in different (if not opposite) ideas and values. Furthermore, we conclude that commitment to the social movements agenda is fundamental to think representation in executive arenas, once collective goals from civil society earn space to be vocalized in different spaces of political decision.

**Keywords:** State-civil society relations, Brazilian feminist social movement, institutional activism.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1 – Organograma a SPM 2003	91
Organograma 2 – Organograma da SPM 2013	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Conceitos de ativismo institucional	45
Tabela 2 – Diferenças e semelhanças de interpretação sobre ativismo e gestão	133

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB	Articulação das Mulheres Brasileiras
ATPS	Analista Técnico de Política Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNCN/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CFMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
DEAMS	Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPM	Plano Nacional de Políticas para Mulheres
CNPM	Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres
PT	Partido dos Trabalhadores
RNGS	Research Network on Gender Politics and the State
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
UNE	União Nacional dos Estudantes

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1. TEORIAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS E AS RELAÇÕES COMPLEXAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL</b> .....	<b>11</b>
1.1 SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS.....	13
1.1.1 Sobre repertórios.....	19
1.1.2 Estruturas de Oportunidade Política .....	22
1.1.3 Autonomia e Cooptação no debate sobre movimentos sociais .....	24
1.2. ESTADO E BUROCRACIA.....	29
1.3. ATIVISMO INSTITUCIONAL: TRAJETÓRIA DO CONCEITO DE POSSÍVEIS FORMULAÇÕES .....	36
<b>2. MOVIMENTOS FEMINISTAS, FEMINISMO DE ESTADO E A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES</b> .....	<b>49</b>
2.1. OS MOVIMENTOS FEMINISTAS BRASILEIROS E OS DEBATES SOBRE A PROXIMIDADE INSTITUCIONAL .....	51
2.2. REPRESENTAÇÃO E INCLUSÃO POLÍTICA.....	66
2.3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TEORIA DE ESTADO FEMINISTAS.....	74
2.4. FEMINISMO ESTATAL: DIFERENTES INTERPRETAÇÕES SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	79
2.5. A SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA MULHERES: CONTEXTO, TRAJETÓRIA E RUPTURAS .....	88
3.1 O PROCESSO METODOLÓGICO .....	96
3.2 TRAJETÓRIAS.....	103
3.3 OS DIFERENTES PADRÕES DE INTERPRETAÇÃO SOBRE ATIVISMO INSTITUCIONAL.....	110
3.3.1 Grupo 1: as militantes do movimento feminista filiadas a partidos .....	111
3.3.2 Limites do Ativismo Institucional .....	117
3.3.3 Interpretação 2 - As Interpretações das servidoras de carreira .....	121
3.3.4 Uma interpretação diferente.....	129
3.4. A SECRETARIA – SUBSTITUIÇÃO DE SUJEITOS, TRANSFORMAÇÃO DE INTERPRETAÇÕES .....	133
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>148</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de perguntas</b> .....	<b>160</b>

## INTRODUÇÃO

Acredito que, assim como vários outros estudos, o desejo de realizar esta pesquisa não se deu por acaso. O início do que, agora, tornou-se essa dissertação, deu-se muito antes do projeto de mestrado. Ainda em 2016, em um cenário estremecido pelo impeachment de Dilma Rousseff, eu realizava meu último trabalho como discente da Universidade de Brasília (UnB), com um tema muito similar, procurando entender o ativismo institucional na Secretaria de Políticas para Mulheres. Naquela época, envolta em um contexto de transformação e incerteza, pesquisar o tema já era tarefa que demandava cuidado. Ao final deste estudo, em 2017, percebi que permaneciam dúvidas e indagações sobre o tema. Assim iniciei minha caminhada em Belo Horizonte, onde passei dois anos de muito aprendizado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG.

Ao longo dos anos que estive no programa, de 2018 a 2020, o cenário político brasileiro apresentou diversos desafios para esta pesquisa. As eleições de 2018, com seus acirramentos, com certeza foram um marco importante para a história do país e, definitivamente, influenciaram o andamento dessa dissertação. O contexto havia se transformado. As agendas feminista, de gênero e de movimentos sociais – principalmente aquelas relacionadas à pauta progressista – passaram a ser publicamente contestadas pelo governo de forma muito mais contundente a partir de 2019. Conseqüentemente, essa ruptura política influenciou estruturas e diretrizes políticas do Estado, inclusive da SPM. Com isso, as entrevistas que já eram de difícil acesso começaram a serem desmarcadas ou tratadas com cautela (quando não desconfiança).

Além disso, atualmente, termino de escrever essa dissertação em um contexto, mais uma vez, abalado – agora pela pandemia de COVID-19. Apesar dos esforços acadêmicos parecerem pequenos frente ao momento que vivemos, ainda considero de grande importância entender os sujeitos que esta pesquisa abarca, assim como os tipos de estudos que podem se desdobrar a partir desta.

Sendo assim, atravessada por essa sequência de acontecimentos, esta pesquisa buscou responder à pergunta: “qual a interpretação das servidoras da SPM sobre ativismo institucional?”.

O **capítulo 1** busca compreender como a literatura sobre movimentos sociais e Estado têm abordado e qualificado as relações que se estabelecem entre os dois

domínios. A partir da discussão sobre a bibliografia, argumentamos que as relações socioestatais eram analisadas por uma ótica que, muitas vezes, colocava Estado e sociedade civil em uma dinâmica conflitiva e de oposição. Apesar disso, também percebemos que estas relações podem tanto encontrar pontos de tensionamento e disputa quanto de confluência e parceria. Desta forma, o capítulo se encerra com o argumento de que os estudos sobre interações socioestatais podem se enriquecer a partir da construção de análises que possam qualificar as diferentes formas de relação entre Estado e sociedade civil.

O **capítulo 2**, por sua vez, discute as relações e discussões possíveis entre movimento feminista e Estado. Passando pela trajetória do movimento brasileiro, especialmente em pontos de intersecção entre sociedade civil e instituições, a discussão nos leva a entender que o projeto de superação de desigualdades de gênero esteve, diversas vezes, ligado à transformação da política e incidência dos movimentos sobre a esfera estatal. Ao longo do tempo, movimentos e estudos feministas constataram que a institucionalização não precisa ser, de qualquer maneira, acompanhada de ônus para as pautas feministas.

Neste capítulo também tratamos da questão da representação política que não se baseia apenas na participação através do voto, mas em outros tipos de representação extraparlamentares através de arenas como Executivo e Judiciário. Entendemos que este tipo de representação de agendas, construídas por atores coletivos que antes não chegavam a estes espaços, pode se legitimar a partir de mecanismos de prestação de contas com a sociedade civil, gerando legitimidade a partir dessa proximidade.

Ademais, trataremos de abordagens de teorias feministas sobre o Estado e, a partir de uma abordagem interseccional sobre feminismo de Estado, podemos observar insights interessantes sobre atores e estratégias que acontecem na intersecção entre Estado e sociedade civil. Estes estudos também demonstraram como uma lente interpretativa pode ser um instrumento útil para análise de ações de representantes de movimentos em arenas institucionais, sem que sejam considerados esforços alheios às reivindicações provenientes da sociedade civil. A partir dessa abordagem, buscamos inspiração ao analisar ativismo institucional, e passamos a

questionar alguns pressupostos determinados pela literatura a partir da compreensão do significado dado a determinados comportamentos e estratégias.

Já o **capítulo 3** se concentra na apresentação da metodologia e da análise das entrevistas, feitas entre o final de 2019 e o início de 2020. Através de análise cuidadosa das falas das entrevistadas, pudemos perceber como interpretações e conceitos são atravessados pelas trajetórias e valores de cada sujeito. A partir de um olhar interpretativo, foi possível perceber a importância da existência de comprometimento com a causa de movimentos sociais dentro do Estado. Também foi possível observar uma divisão das no padrão de interpretação que nos levou a separá-las em dois grupos – aquelas com trajetória de partidos políticos e movimento feministas e aquelas sem esse histórico. Essa divisão proporcionou observar que as interpretações sobre ativismo institucional eram grandemente influenciadas pelos percursos de vida das entrevistadas. A análise das falas também possibilitou enxergar como as entrevistadas ainda enxergam ativismo institucional na SPM, mesmo que com valores diferentes daqueles manifestados até 2016. Este entendimento das entrevistadas sobre a atual gestão não excluiu a possibilidade de que o ativismo institucional possa funcionar sob bases não progressistas, com valores conservadores e religiosos, por exemplo. Pelo contrário, a presença e a colocação das bandeiras, assim como a conexão de determinados funcionários com movimentos sociais, foram vistos como exemplos de ativismo institucional.

Com isso, concluímos que a interpretação de ativismo institucional está relacionada ao tipo de trajetória de cada sujeito, uma vez que esta se constrói atrelada a valores e ideais. Ademais, pudemos perceber que ativismo institucional é constantemente limitado por normas, regras e leis que são parte da estrutura burocrática, e não uma prática que foge das normas das instituições.

Além disso, o entendimento de ativismo institucional se mostrou fortemente interligado com o comprometimento em levar agendas e pautas de movimentos sociais para dentro das instituições. A centralidade deste comprometimento com a causa traz importância para o conceito de ativismo institucional uma vez que discutimos a importância da representação em outras arenas estatais, como a burocracia. A partir da viabilização do acesso as arenas do executivo, tais objetivos coletivos provenientes da sociedade civil ganham a oportunidade de serem

vocalizados em arenas de discussão pública, sem serem limitadas à representação pelo voto.

## **1. TEORIAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS E AS RELAÇÕES COMPLEXAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

Pensar ativismo institucional requer compreender as interações entre movimentos sociais e Estado. Ao convocarmos, logo e saída, a ideia de movimentos sociais, lembramos de cenas convencionais de protestos, marchas, barricadas, manifestações e outros grandes atos. Podemos relembrar também alguns casos emblemáticos de ciberativismo, principalmente a partir do uso frequente de redes sociais digitais como plataformas centrais para mobilização política contemporânea. Estes casos remetem a variadas formas de atuação de movimento em múltiplas arenas de contenção. Do outro lado, pode-se supor, estaria o Estado - o alvo e receptor das reivindicações oriundas da sociedade civil organizada.

Esta dissertação preocupa-se com um tipo talvez menos intuitivo, mas não menos importante, de ação coletiva. Chamamos atenção para um tipo de ação em que movimentos sociais e Estado sobrepõem-se ou mantêm relações de proximidade. Analisando as tradicionais teorias de movimentos sociais (MS) sobre esse tema, é possível enxergar que o entendimento sobre as relações com o Estado se pautam, frequentemente, pelo enfrentamento e pelo conflito. Já na Teoria de Mobilização de Recursos (TMR), o Estado é visto como tendo a intenção de cooptar ou neutralizar as ações de atores coletivos críticos (John McCarthy e Mayer Zald, 1977). Na Teoria do Processo Político (TPP), movimentos sociais também são pensados em uma tensa relação de confronto com o Estado (ALONSO, 2009; TILLY, 1975; TARROW, 1993; TILLY, TARROW, MCADAM, 2001).

As nomenclaturas variam, mas a dicotomia “dentro” vs. “fora” persiste com o uso de categorias como: *insiders* e *outsiders*, *members* e *challengers*, estatal e não estatal; institucional e não institucional. Diferentemente desta lente teórica, entretanto, esta dissertação coaduna com a literatura que busca entender relações socioestatais como interações mais complexas, de constituição mútua (GURZA LAVALLE, SZWAKO, 2015; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2015; GURZA LAVALLE, et al., 2019), que precisam de outras categorias para serem melhor compreendidas. Neste

ponto, a vertente sobre encaixes institucionais e domínios de agência mostra-se pertinente para entender as nuances e endogeneidades institucionais.

Tal abordagem favorece o estudo porque não determina se o resultado proveniente do processo de institucionalização é sadio (ou problemático) a priori. Também não parte do pressuposto de que os interesses dos movimentos sejam sempre compatíveis com ideais democráticos ou preocupados com o bem comum; mas joga luz na parte da agenda de pesquisa que procura entender como atores sociais podem encontrar contextos institucionais mais favoráveis - encaixes institucionais - para impulsionar suas agendas (GURZA LAVALLE, 2015).

Quando consideramos contextos institucionais favoráveis, concordamos com Dagnino et al. (2006) quando defendem a necessidade de se entender as estruturas estatais, conhecer a “arqueologia do Estado”:

ou seja, o modo como as instituições se formaram em distintos ciclos ou períodos políticos, superpondo-se estruturas e instituições, aprovando-se leis contraditórias ou paralelas, abrindo-se espaços novos em certas áreas, enquanto em áreas diferentes subsistem práticas nitidamente autoritárias. (DAGNINO, et al., 2006, p.19).

O modo como instituições se constroem é peça importante para entender de que forma relações socioestatais se dão. Dagnino e colaboradores fazem parte de uma agenda de pesquisa que se preocupa em entender novos tipos de relações e dinâmicas possíveis entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, a inserção institucional, a atuação a partir de dentro do Estado, forma novos tipos de tensões que contribuem para a diversificação da noção de política. (FELTRAN, 2006, p.376) O ativismo institucional (ou uma das maneiras de inserção institucional), coloca-se nessa agenda de pesquisa buscando entender militantes que ocuparam cargos na burocracia e que são compromissados com pautas de movimentos sociais. Esta agenda de pesquisa parte do reconhecimento da infinitude de possibilidades de interação entre Estado e sociedade civil, entendendo que movimentos sociais podem se utilizar de táticas tanto institucionais como não institucionais para incidir na política (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014; DOWBOR, 2012; NASCIMENTO, 2012).

Este capítulo se organiza em três partes principais: primeiramente, trataremos de alguns debates sobre a ideia de sociedade civil e movimentos sociais, tentando entender como esta literatura se constrói até a discussão sobre a heterogeneidade da sociedade civil e a multiplicidade de interações possíveis com o Estado, que são centrais para a minha pesquisa. Depois, na segunda parte, deter-nos-emos, por um

momento, sobre determinados conceitos das teorias de movimentos sociais, dissertando mais especificamente sobre repertórios de confronto e estruturas de oportunidade política. A partir dessa bibliografia, enfatizamos a importância de contribuições que dão lugar à possibilidade de que as relações entre Estado e sociedade civil possam ir além da ótica contenciosa (DOWBOR, 2012; NASCIMENTO, 2012; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Para esse propósito, argumentamos que, apesar de boa parte da literatura de MS perceber a aproximação de movimentos com o Estado como um risco de cooptação e perda de autonomia do movimento, o entendimento sobre autonomia precisa ser revisitado. Partimos da premissa de que movimentos e Estado sempre irão se relacionar - e isso não significa automática perda de autonomia (TATAGIBA, 2010). Uma lente que permite entender autonomia em uma gradação permite olhar estas interações com mais clareza. Entendemos, dessa forma, que a separação entre Estado e sociedade, sem tipo algum de conciliação ou possibilidade de interação menos rígida, é restrita e pouco contribui para análise de determinados casos como a Secretaria de Políticas para Mulheres .

Como conclusão, chamaremos atenção para os diversos tipos de conceitos e concepções de ativismo institucional, argumentando que o conceito permite a análise do fazer ativista em diversos contextos políticos com a participação de movimentos sociais variados. O ativismo institucional, desta forma, permanece relevante para entender como determinadas relações socioestatais podem influenciar o tipo de política promovido por instituições.

## **1.1 SOCIEDADE CIVIL E MOVIMENTOS SOCIAIS**

As relações socioestatais, centrais para esta pesquisa, são melhor entendidas se, primeiramente, compreendermos como a literatura pertinente vem construindo o conceito ao longo do tempo. Nesta subseção, pretendemos atentar, primeiramente, à bibliografia sobre sociedade civil e movimentos sociais. Segundo Alvarez et al., (2017), o termo “sociedade civil” chegou relativamente tarde na agenda de pesquisa da América Latina, principalmente se comparado à importância do conceito para Europa e Estados Unidos durante a terceira onda democrática (COHEN, ARATO, 1992).

Posteriormente, no século XIX, Hegel argumentava a favor de uma diferenciação entre o que era considerado Sociedade Civil e Estado, colocando-os em

uma estrutura com três instituições sendo elas: família, sociedade civil e Estado. O segundo servindo como o base para edificação do último. O conceito hegeliano compreende que a sociedade civil é composta por instituições intermediárias, entre Estado e família, em que há possibilidade de desenvolvimento de individualidade mas também de formação de formas de vida ética (AVRITZER, 1994 apud MENDONÇA, 2011, p.10).

Já as interpretações da primeira metade do século XX costumavam entender tal período como aquele em que a sociedade civil e seus esforços de mobilização eram rapidamente absorvidos por Estados centralizadores sob o argumento do interesse nacional. Isto é, os termos utilizados para denominar o que era popular ou coletivo estavam relacionados a projetos desenvolvimentistas ou projetos feitos em nome do povo. A área de movimentos sociais tampouco utilizava o termo como um espaço de contestação (ALVAREZ, et al., 2017).

A expressão sociedade civil passa a ganhar saliência durante os anos 1970, como uma resposta à percepção de que o Estado tinha dificuldades em garantir os direitos de seus cidadãos. A ascensão de regimes ditatoriais nos países latino americanos, a derrota do socialismo no leste Europeu causou descrença e ceticismo com relação à capacidade do Estado de solucionar problemas sociais. Em oposição a ele, a sociedade civil apareceu como “pólo de virtude” (DAGNINO, 2002), aquele com competência para trazer democracia às ditaduras e construir sentimentos de comunalidade.

O uso do termo movimentos sociais, por sua vez, era empregado em nosso território durante o regime militar para fazer alusão a determinados grupos que faziam resistência e contraposição à posição do Estado autoritário da época. Durante as décadas de 1970 e 1980, movimentos sociais (e o associativismo de uma forma mais geral) costumavam ser entendidos a partir de uma ideia de radical desvinculação de estruturas estatais (KECK, 1989; PINTO, 2003; AVRITZER, 2012). Com isso, a agenda de pesquisa sobre as relações socioestatais se preocupava com a importância dos movimentos sociais para a redemocratização da região, olhando com maior atenção para a controvérsia sobre autonomia e institucionalização dos movimentos.

Segundo Avritzer (2012), tanto um ideal de autonomia quanto formas de administração política independentes do Estado foram pautadas pelas organizações da sociedade civil da época (CHAUÍ, 1988). Estes sindicatos e movimentos de reforma

urbana, de saúde, feministas, aqueles organizados pela Igreja Católica e os comunitários vinculavam a natureza do movimento ao seu caráter autônomo, entendendo por autonomia um afastamento de estruturas estatais e da política institucional (PINTO, 2003; AVRITZER, 2012). Segundo Arato,

um novo entendimento teórico surgiu das reformas e revoluções estratégicas de transformação da ditadura (...). Estas estratégias eram baseadas na organização autônoma da sociedade civil e na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e a conceptualização da esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou partidária. (ARATO, 1995, p.19 apud ALVAREZ, 1998, p.16)

A construção dos “laços sociais fora do Estado autoritário” configura a ideia de um afastamento. É concebível pensar na sociedade civil como oposição ao Estado em um cenário autoritarista. Naquele contexto, a sociedade civil era o lugar onde se podiam manifestar os desejos de liberdade e mobilização, como lembram Oliveira e Silva (2011). A questão, no entanto, continua sendo o determinismo em se considerar que as relações socioestatais se dão invariavelmente sobre bases conflitivas, litigiosas ou de contenda.

A visão de Ana Maria Doimo (1993) apresenta uma lente interessante para entender os movimentos sociais daquela época. Os movimentos que, no momento pós-70, resistiam à ditadura eram aqueles que compunham o que a autora chamou de “movimento popular”: um campo ético-político mais amplo. Estes movimentos de esquerda, buscando um novo tipo de dinâmica de poder, posicionaram-se contra o regime ditatorial e inclusive facilitaram a formação de uma nova base partidária, com a construção de vários partidos, inclusive do Partido dos Trabalhadores (DOIMO, 1993). Do mesmo modo, foram protagonistas no processo da Constituinte e no ganho de direitos de cidadania decorrentes deste mesmo processo.

Além de fragmentados e heterogêneos, estes movimentos mantinham relações com instituições políticas, além daquelas consideradas aprioristicamente como “não políticas” (como Igreja Católica, a academia, e outras organizações de esquerda) (DOIMO, 1993, 141). Essa conjunção de movimentos populares do campo ético-político, mantinha uma relação pendular entre duas lógicas de comportamento: aquela que se aproximava da política institucional, visando ampliar direitos de cidadania por esse meio; e uma lógica que negava o Estado e prezava pela “autonomia” da ação coletiva. Esta dinâmica pendular, segundo a autora, fazia parte da própria construção do movimento, da noção de política e da ideia do “popular” frente ao contexto pós

regime ditatorial, além de uma edificação do que era a capacidade do povo e da mobilização coletiva (DOIMO, 1993).

Durante a década de 1990, de acordo com Alvarez, Dagnino e Escobar (1998), o conceito de sociedade civil passou por um renascimento ou "boom conceitual" na América Latina. A partir de influência claramente gramsciana, conceituou-se a sociedade civil de variadas formas, mas sempre entendida em contraste ao Estado e ao mercado, tendo organizações associativistas e movimentos sociais como núcleo duro de sua composição. Em justaposição ao Estado neoliberal, cada vez menos presente como ator garantidor de direitos, a sociedade civil despontou como conceito e ator em evidência.

É na década de 1990 que se intensificam os debates com o argumento de que a sociedade civil precisava ser entendida para além de um reduto de boas intenções e valores democráticos. Nestes debates, constrói-se a ideia da sociedade civil como uma arena de disputa política e relações de poder, podendo ser igualmente fonte de manifestações racistas, sexistas, xenofóbicas etc. (ALVAREZ, et al., 1998; DAGNINO, et al., 2006; CHAMBERS, KOPSTEIN, 2001). Trabalhos como de Alvarez, Dagnino e Escobar (1998) ajudam a entender como a sociedade civil pode se constituir uma arena central para organização de contestação política e cultural dos movimentos e, ao mesmo tempo, ser espaço de reprodução de poderes hegemônicos e relações pouco democráticas. No período de "onguização" dos movimentos, foi possível entender que as especificidades das relações entre Organizações Não Governamentais (ONGs) e movimentos - ora com movimentos de base, ora com agências e fundações, privadas ou não, do norte global (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 1998).

Chambers e Kopstein (2001) seguem raciocínio similar ao sugerir que a sociedade civil possa produzir resultados (manifestações) ambivalentes. O argumento parte do princípio de que a sociedade civil e seus valores centrais devem ser analisados sob a ótica democrática, isto é, questionados sobre a significância daquela associação para a consolidação democrática. Entendendo que existem uma *particular civility* e uma *democratic civility*, Chambers e Kopstein afirmam que nem todos os valores associativos vêm em benefício da democracia. Ao invés de reprimir determinadas associações, os autores defendem o pluralismo como saída para abafar as "más" iniciativas da sociedade civil: "(...) não é a existência de organização plural

que é importante; é a *experiência* do pluralismo.<sup>1</sup> ” (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2001, p. 853, tradução livre).

Nessa alçada, o trabalho de Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006) afirma que valores e crenças, dada a heterogeneidade da sociedade civil, irão se manifestar politicamente das mais diversas formas. Esse “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 40) são nominados projetos políticos. Ultrapassando a ideia de que projetos estejam vinculados apenas às estratégias políticas, estes autores argumentam que projetos políticos são fruto de bases culturais, valorativas presentes na sociedade. Tendo isso como premissa, argumentam a existência de três projetos políticos evidentes no contexto latino-americano: o projeto neoliberal, o democrático participativo e o autoritário (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

O projeto autoritário seria respaldado pelo autoritarismo social característico na história latino-americana. Reforçando esta posição estão o fracasso de projetos neoliberais na diminuição da desigualdade de renda e a precariedade da inclusão política prometida pelos governos democráticos. Segundo os autores, as relações socioestatais, no projeto autoritário, dão-se de maneira verticalizada, clientelista, repressiva ou cooptativa. Já o projeto liberal aparece como aquele que prioriza o ajuste da economia, a abertura para o comércio internacional e a transferência de responsabilidades, que antes eram do Estado, para a sociedade civil.

Enquanto o projeto neoliberal prega a diminuição e privatização do Estado, o projeto democrático-participativo tem como premissa a importância da participação cidadã para o processo de democratização (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 48). Esse processo começa a se solidificar a partir da década de 1980 e da Constituinte. A década de 1990 viu algumas instâncias participativas nascerem, com os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos, acompanhando a premissa do projeto democrático participativo que visava a partilha de poder decisório com a sociedade civil.

Ressaltamos que, em um trabalho de 2004, Dagnino (2004) faz uma caracterização importante do relacionamento que se estabelecia entre sociedade civil

---

<sup>1</sup> No original: “it is not the existence of the plural organization that is important; it is the experience of pluralism.” (CHAMBERS, KOPSTEIN, p. 853).

organizada e Estado neoliberal dos anos 1990, sintetizando o que chamou de “confluência perversa”. A autora parte do entendimento de que a disputa entre dois projetos políticos – democrático-participativo e o neoliberal – trouxe impasses, pois ambos requerem uma sociedade civil “ativa e propositiva”. No entanto, apenas o primeiro projeto almeja objetivos ligados à extensão da cidadania e à redistribuição de poder. Por isso, frisa a importância de se entender o tipo de participação civil que cada projeto propõe – esta participação decorreria na “partilha efetiva do poder” do Estado para sociedade civil? Ou, na verdade, haveria uma delegação de serviços e responsabilidades do Estado para sociedade? (DAGNINO, 2004).

A confluência é descrita como perversa um porque faz uso de atores e conceitos democráticos para fortalecer um processo de “onguização” dos movimentos e de enfraquecimento do Estado. Em momentos em que estas relações se mostravam evidentes, alguns militantes se perguntavam, afinal de contas, a qual projeto político seus esforços estariam favorecendo – aquele que acreditavam ser verdadeiramente democratizante, ou o neoliberal?

Este é um dos principais motivos pelos quais a concepção de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre “projetos políticos” ainda reverbera nos estudos sobre relações entre Estado e sociedade civil. Este entendimento cria uma categoria em que Estado e sociedade podem estar sob o mesmo guarda-chuva, conservando suas relações fluidas ao longo da construção das bases da democracia latino-americana. Seja por um plano neoliberal, autoritário ou democrático-participativo, através das relações entre Estado e sociedade civil podemos entender como nossa democracia se edifica. Assim, o conceito de projetos políticos permite pensar transversalmente as relações estratégicas e dinâmicas estabelecidas entre atores estatais e sociais.

Dentre os variados entendimentos sobre a sociedade civil – seja como fonte de emancipação e de justiça, como aquela que foi cooptada por táticas neoliberais, ou que fora despolitizada ou burocratizada – a concepção de sociedade civil colocada por Alvarez et al. (2017), que também contempla esta dissertação, é a de que a sociedade civil pode ser melhor entendida se analisada de acordo com sua complexidade e frequente ambiguidade. Ela pode tanto politizar quanto despolitizar questões; pode representar, mas também é capaz de “*misrepresent*”. Ela é fruto das mais variadas dinâmicas de poder. Por isso, entendê-la somente como resguardo de justiça ou comunidade corrompida não consegue refletir sua complexidade.

Com este argumento, passaremos a discutir de que forma a teoria sobre movimentos sociais tem abordado o debate sobre as variadas formas de mobilização da sociedade civil. Para chegarmos até a discussão de ativismo institucional, precisamos, antes, atentar à maneira como movimentos sociais agem estrategicamente e adquirem rotinas de atuação. Esta literatura que tem os repertórios como objeto principal se mostrará importante para a construção do conceito de ativismo institucional abordado nesta pesquisa.

### **1.1.1 Sobre repertórios**

A teoria sobre movimentos sociais mobilizada nesta pesquisa se beneficia das contribuições da Teoria do Processo Político (TPP), a qual explica o surgimento da mobilização social através do processo histórico, político e social na base do fenômeno. Faz parte do argumento desta abordagem a constatação segundo a qual, ao longo do tempo, as mobilizações sociais se tornam rotineiras – seja em formas de protestos, marchas, barricadas, greves – e utilizadas por atores em litígio (TILLY, 1993). Como veremos ao longo dessa seção, as práticas atribuídas a movimentos sociais não são estáticas, e abrem caminho para outras formas de ação.

Quando fazemos alusão às práticas rotineiras de mobilização de MS, referimo-nos ao que foi chamado de “repertório” por Charles Tilly (1993), que o descreve como a gama de rotinas utilizadas e compartilhadas por atores contenciosos, que mobilizam não apenas recursos, mas também o conhecimento aprendido de experiências passadas (TILLY, 1993). Repertórios são conjuntos de táticas, que variam através da história, ainda que essas mudanças sejam lentas. Eles se manifestam por meio das performances dos atores, que modulam táticas disponíveis aos contextos em que se insere. A este respeito, pode-se mencionar o uso de fantasias de época nos protestos do *Tea Party* (TARROW, 2011 [1994]), as demonstrações em Wall Street com o movimento *Occupy* e os guarda-chuvas amarelos nos protestos de 2014 em Hong Kong, como exemplos do ajuste de ações de confronto a contextos variados.

Os “repertórios de confronto” (TARROW, 2009) são formas de interação provenientes de lutas históricas entre atores políticos. Os atores coletivos aprendem e compartilham estes repertórios após várias experiências e, nesta trajetória, consolidam tais ações. A literatura da Teoria do Processo Político, na qual os trabalhos de Tilly e Tarrow se inserem, mantém o pressuposto de que as relações socioestatais estão contidas em posições antagônicas. Ao colocar a lógica do conflito acima de

outros tipos de relacionamento, essa perspectiva vê um padrão de relacionamento entre movimentos e Estado em que existem momentos (esporádicos) de menor conflito, frequentemente atrelados à resposta a demandas sociais (TARROW, 1998). Momentos como estes geralmente suscitam um declínio de mobilização por parte da sociedade civil (MCADAM, 1982). Com isso, a interação socioestatal estaria baseada notadamente em um “ciclo de contenção” (TARROW, 1998), em que tais relações alternam entre o conflito e a cooptação.

É verdade que Tilly (1993) e Tarrow (2009) não excluía a possibilidade de que atores sociais pudessem criar e transformar seus repertórios. No entanto, essa abordagem preocupava-se com agentes sociais que usavam repertórios contenciosos contra o poder estatal, não se atendo mais detidamente à possibilidade de que se utilizassem de lugares de poder no escopo do Estado. A resposta do Estado, segundo a teoria, varia geralmente entre absorção/acomodação de demandas e aumento de repressão.

No entanto, como argumenta Goldstone (2003), as estratégias e ações políticas de movimentos sociais não podem ser restritas a protestos, marchas e ações políticas fora da esfera institucional. O autor defende a posição de que tais repertórios foram largamente utilizados porque, historicamente, muitos grupos não tinham espaço em arenas decisórias para expor suas reivindicações<sup>2</sup>. Entretanto, restringir o repertório dos movimentos a performances em espaços não institucionais implica ignorar todas as relações que acontecem (há muito) entre movimentos sociais e partidos políticos, incluindo várias formas de lobby e influência nas corridas eleitorais etc. (GOLDSTONE, 2003).

Como argumentam Abers e von Bülow (2011), as relações socioestatais no Brasil frequentemente se deram de maneira próxima, de acordo com os projetos políticos de cada uma das partes. O que as autoras tentam evidenciar é o fato de que a literatura sobre movimentos sociais tem mantido invisível alguns tipos de relações importantes entre Estado e sociedade civil. Excluir este tipo de relação do radar seria ignorar uma realidade mais complexa e ao mesmo tempo, mais rica para o estudos socioestatais.

---

<sup>2</sup> Esta discussão faz alusão à ideia de que existem diferentes graus de exclusão. Isto é, de que diferentes grupos sociais sofrem variadas formas e níveis de exclusão do sistema político – um debate levantado por Banaszak (2005), no qual nos aprofundaremos na próxima subseção

A partir deste argumento, Abers, Serafim e Tatagiba (2014), ao analisar movimentos sociais brasileiros e da América Latina, sugerem a expansão do conceito de repertórios de confronto e do próprio entendimento sobre estas relações. As autoras concebem a ideia de “repertório de interação entre Estado e Sociedade civil” no intuito de admitir que as relações entre os dois entes possam variar em tipo e em natureza. Segundo as autoras, o repertório de interação entre Estado e sociedade civil contém quatro tipos de interface:

i) protestos e ações diretas, como marchas, barricadas e manifestações mais tradicionais. Estas manifestações rotineiras podem ter diferentes significados. No caso estudados pelas autoras, marchas e protestos podem ser tanto parte do ciclo de negociação entre movimento social e governo quanto uma tentativa de abertura da negociação com o governo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

ii) participação institucionalizada, localizadas em arenas de diálogo e deliberação pública entre Estado e sociedade civil. Nestas ocasiões, a sociedade civil participa na tentativa de interferir e influenciar políticas públicas em pauta. Diferentemente do repertório anterior, a participação institucionalizada é conduzida pelos atores estatais. Seus maiores exemplos brasileiros são as Conferências e o Orçamento Participativo.

iii) políticas de proximidade, das quais clientelismo e lobby são exemplos, embora aquelas não se restrinjam a estes. Uma parte importante dos direitos coletivos no Brasil foi reivindicada a partir de relações pessoais, o que afirma as políticas de aproximação como uma oportunidade para reivindicar direitos e políticas sociais (ver TATAGIBA, TEIXEIRA, 2005).

iv) ocupação de cargos na burocracia, como o ativismo institucional, examinado nesta dissertação.

Os repertórios de interação, desta forma, são um mecanismo útil para entender os tipos de relação socioestatais que pretendemos analisar, justamente porque não restringem as mobilizações sociais fundamentadas unicamente no confronto político. O conceito procura ampliar a gama de estratégias de interação, abrindo para interações que podem se basear em rituais de parceria entre Estado e sociedade (EVANS, 2004), relações de proximidade (TATAGIBA, 2010) e ações de movimentos fomentadas a partir de dentro do aparato estatal (DOWBOR, 2008; RICH, 2013). Além

disso, o conceito possibilita a alternância entre os diferentes repertórios dependendo do contexto institucional (ABERS et al., 2014).

Para este estudo, a alternância na escolha dos repertórios será importante para entender as mudanças contextuais enfrentadas pelas entrevistadas. Ou seja, como as transições políticas interferem na maneira de se entender a SPM, o trabalho realizado dentro da Secretaria e, conseqüentemente, como agir frente a este novo contexto.

### **1.1.2 Estruturas de Oportunidade Política**

Outra noção central para a Teoria do Processo Político, criado por Tilly no clássico *“From mobilization to revolution”* (1978) são as estruturas de oportunidade política (EOP), entendidas como momentos de mudança estrutural e política que acabam sendo utilizados como oportunidades para que atores críticos possam expressar e manifestar suas reivindicações em arenas públicas. Tais momentos de ruptura geralmente são resultado de mudança nas interações entre Estado e sociedade civil – como o nível de autoritarismo ou de repressão, a constituição do corpo burocrático, sistemas descentralizados como o federalismo, ou aliados influentes e sua posição dentro do governo/partidos etc.

Autores da TPP defendem que agentes usam das estruturas de oportunidade política para interpretar o contexto e gerar mobilizações, eventualmente implicando interações sustentadas entre autoridades e movimentos (ALONSO, 2009). Em *“Políticas do Confronto”*, Tarrow e Tilly (2015, p.60) argumentam que as estruturas de oportunidade são relevantes porque modelam a forma pela qual a contenção se dá, visto que as oportunidades (assim como as ameaças) influenciam quais repertórios utilizar. Isto é válido tanto para atores e organizações que estão fora do poder (denominados *“challengers”*) quanto para aqueles que fazem parte do sistema político.

As estruturas de oportunidade política estão diretamente relacionadas às diversas configurações do Estado. Tarrow (2011) argumenta que diferentes perfis estatais irão influenciar diretamente no tipo de relação que se estabelece nas políticas de confronto. O modelo de Kriesi (1995), no qual se baseia, classifica os Estados em fortes e fracos, com estratégias inclusivas ou exclusivas aos grupos de oposição política. De acordo com o modelo, Estados fortes que fazem uso de estratégias inclusivas, apesar de pouca repressão, cooptam movimentos sociais e opositores informalmente (KRIESI, 1995 apud TARROW, 2011, p.175). Este tipo de estratégia

estatal, de aliança entre autoridades e desafiadores (ou *outsiders*), pode gerar mudança de repertórios, que os possibilitam trocar de papel: de agentes transgressores para sujeitos com atitudes menos contenciosas (TARROW, TILLY, 2015, p.60).

Quando nos referimos às possíveis relações de confronto, entende-se que elas podem variar, podendo ocorrer tanto de forma transgressora quanto contida. Os confrontos transgressores são aqueles que geralmente saem do arranjo padrão de relacionamento e atravessam fronteiras das rotinas que eram institucionalizadas, construindo novas performances, ou seja, novas maneiras de fazer reivindicações. Segundo Tilly e Tarrow (2015), quanto mais autoritário ou “fechado” o regime, maior a possibilidade de que o confronto seja transgressor, já que tais regimes são mais avessos a demonstrações públicas de políticas contenciosas.

Este tipo de argumento também se baseia no entendimento de que a democratização e a consolidação de regimes democráticos induzem a uma abertura política para movimentos sociais, já que se supõe que existem proteções formais contra repressão arbitrária e uma relativa igualdade de oportunidades de participação, além de consulta aos participantes políticos. Espera-se também que a combinação entre o alargamento e igualdade com mecanismos de consulta gerem incentivos para que os cidadãos se mobilizem para manifestar suas demandas (TILLY, TARROW, 2015).

Assim, faz parte do argumento desta teoria que as oportunidades políticas poderiam induzir tanto o declínio de protestos quanto a adoção de ações políticas mais moderadas por parte dos movimentos sociais, justamente pelo caráter íntimo das relações entre movimentos sociais e Estado (TILLY, TARROW, 2015, p. 58). Este argumento, no entanto, não exclui o caráter conflituoso que esta literatura ainda reforça – o silenciamento de movimento sociais por meio de cooptação informal esboça o caráter contencioso destas estratégias. Autoras como Lee Ann Banaszak (2010) não concordam com a argumentação sobre a crescente moderação dos movimentos ligados a governos, levantada pela Teoria do Processo Político.

Cabe lembrar que o conceito de oportunidades políticas não é isento de críticas na bibliografia sobre MS. Alguns autores (como visto em ZAREMBERG et al., 2017) consideram o conceito muito esponjoso, já que pode ser utilizado de diferentes formas, e sempre em caráter *ex post facto*. Além disso, a construção do conceito de

oportunidades também tem dificuldade de explicar os cenários em que as oportunidades não foram reconhecidas/aproveitadas por atores de movimentos e sociedade civil. Cohen e Arato (1992, p.503) inclusive argumentam que o conceito designa um caráter puramente reativo aos movimentos sociais. Ainda assim, o conceito é importante para a agenda de pesquisa já que abre o debate para outras questões, como veremos na seção sobre ativismo institucional.

Estruturas de oportunidade são, desta forma, importantes para começar a entender quais variáveis são relevantes para que movimentos sociais possam emergir e a mobilização possa ocorrer. Através dessa lente conseguimos enxergar como o Estado e suas modificações “interiores” podem abrir espaço para outras agendas e diferentes atores políticos. No caso do governo Lula e, posteriormente, Dilma Rousseff, políticas participativas e o próprio convite do governo para que membros de movimentos ocupassem cargos burocráticos fez com que os mesmos mudassem sua forma de relacionamento com Estado. O contexto favorável, composto por um projeto político democrático participativo do PT e a própria proximidade do partido com as bases populares, formou as oportunidades políticas para que militantes de movimentos se vissem dentro do aparato estatal, da arena decisória e executiva das políticas públicas.<sup>3</sup>

Com isso, esta seção teve o intuito de tocar nos principais pontos relacionados à possibilidade de relação socioestatais pelas lentes da teoria dos movimentos, mais especificamente pela teoria do processo político. Na próxima subseção, permaneceremos na discussão sobre movimentos sociais, salientando o debate sobre autonomia.

### **1.1.3 Autonomia e Cooptação no debate sobre movimentos sociais**

Contextos como o estudado nesta pesquisa, nos quais movimentos e governo estabelecem relações próximas, não estão isentos de críticas tanto por parte da academia quanto por parte dos próprios movimentos sociais. Como mencionado anteriormente, algumas correntes da literatura sobre movimentos sociais veem interações políticas socioestatais, principalmente aquelas mediadas por mecanismos

---

<sup>3</sup> O governo do Partido dos Trabalhadores não foi o primeiro cenário de experiências participativas no Brasil. Como demonstrado por Gurza Lavalle e Szwako (2015), experiências participativas e de proximidade entre Estado e sociedade civil estiveram presentes na história política brasileira há séculos.

formais, como uma possível maneira de o Estado cooptar a ação política de militantes (TARROW, 1994). Este fenômeno da cooptação pode ser entendido como “ação de desmobilização pela agregação, desempenhada pelo ator que tem atributo de incorporar atores a um determinado espaço, seja de inclusão ao quadro de direitos, seja a um canal participativo” (RIBEIRO, 2008, p.35). Ou seja, através da cooptação, perde-se o momentum pela captação da pauta social para dentro de arenas institucionais.

O debate sobre autonomia no Brasil possui um marco ainda nas décadas de 1980 e 1990, em que se valorizava o caráter autônomo/independente da sociedade civil, principalmente no caráter organizativo e de ação desvinculada do Estado, como já mencionado (AVRITZER, 2012). Apesar disso, um outro tipo de argumento a respeito dos movimentos sociais brasileiros aponta para a inadequação em se pensar o atributo da autonomia como característica básica de movimentos sociais ou como definidora do status de sociedade civil (GURZA LAVALLE, SZWAKO, 2015). Essa perspectiva também sustenta uma crítica à atribuição da característica da autonomia a grupos específicos de atores, e não um *continuum* de relações possíveis entre agentes socioestatais ou práticas recorrentes da sociedade civil organizada (GURZA LAVALLE, SZWAKO, 2015), em que Estado e sociedade civil se constituem um ao outro, como observado anteriormente. Preocupa-se em entender, desta forma, o conjunto de relações, dinâmicas e lógicas que constituem esta construção mútua entre sociedade e Estado, já que se modificam ao longo da história.

A mesma literatura tem abordado as relações socioestatais a partir de uma chave que leva em consideração primeiramente a capacidade do Estado, sua transformação (maior ou menor capacidade) e as consequências das relações (erráticas) entre agentes burocráticos e sociais (LOSEKANN, 2009; ABERS, KECK 2013, SERAFIM, 2013; SZWAKO, 2013). Ou seja, como as organizações da sociedade civil mudam suas estratégias e suas táticas de acordo com a dinâmica da relação com atores estatais. Esta mudança de repertório não significa necessariamente um “desvirtuamento” ou a cooptação do movimento, mas uma transformação estratégica baseada no contexto socioestatal que se apresenta, nas estruturas em que tal relação se dá, nas oportunidades políticas provenientes dos atores e das relações de poder dentro do Estado (GURZA LAVALLE, SZWAKO, 2015)

Como argumentado por Tatagiba (2010), concordamos que movimentos estão em constante relação com partidos e agentes estatais. Isso não retira necessariamente sua característica autônoma como movimento social – o que também não significa que as interações não estejam permeadas por conflitos e tensões. Quando se refere à autonomia dos movimentos, a autora faz alusão à “capacidade de participar de uma relação sem perder a distância crítica” (2010, p.68). Ao estudar os movimentos urbanos de São Paulo durante o governo Marta Suplicy, Tatagiba disserta sobre o risco da perda da autonomia, e como certos ganhos materiais não significam eficácia<sup>4</sup> para os movimentos, já que ela precisa estar ligada ao objetivo do movimento social como promotor de novas nomeações da realidade, exigindo uma função crítica da ação política (TATAGIBA, 2010). Desta forma, não negamos que existem tensões permeando estas interações de agentes e arenas estatais, principalmente no que toca às demandas e à eficácia de suas ações políticas do movimento (TATAGIBA, 2010). Estas tensões fazem parte da dinâmica entre Estado e sociedade civil, e a autonomia é o termômetro que indica o status desta relação. A autonomia, desta forma, deve ser entendida como

(...) um valor e, como tal, informa os limites a serem observados na relação entre movimentos e sistema político (...) autonomia não significa ausência de relação, forma como no geral costuma ser abordada, mas nos informa acerca da qualidade dessa relação, a forma como os atores se colocam nela (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006, p.229).

Sobre alinhamento de movimentos sociais com o sistema político, a autora ainda afirma que

Não há, a priori, nenhum problema no fato dos movimentos se aliarem aos governos, partidos ou vereadores para encaminhar suas lutas, suas demandas. Aliás, os movimentos sempre fizeram isso. O problema está na sensação de que essas relações servem mais ao Estado do que aos próprios movimentos (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006, p.229)

Este tipo de entendimento chama atenção para a importância de distinguir primeiramente, qual seria o “objetivo” dos movimentos sociais para, posteriormente, analisarmos a quem estas relações estão beneficiando. Na década de 1990, Cohen e Arato (1992) constroem o argumento de como a TMR e a de NMS não conseguem lidar com os tipos de mobilização com objetivos que iam além de inclusão política e

---

<sup>4</sup> Ao se referir à eficácia, Tatagiba diz sobre como “afetar o jogo político e a produção das decisões, numa direção que seja favorável à realização dos seus interesses” (2010, p.69)

aumento de benefícios compartilhados. Os autores argumentam em prol de uma abordagem assentada na sociedade civil, trazendo objetivos políticos, que entendem como a política da influência e a política da identidade (1992, p. 509). Políticas de Inclusão (ou identidade) seriam aquelas relacionadas à integração de novos atores e membros da sociedade política às instituições. Já as Políticas de Influência seriam aquelas que “alteram o universo de discurso político para acomodar novas interpretações, novas identidades, e novas normas”. Assim, consideram que

Enquanto a democratização da sociedade civil e a defesa de sua autonomia da “colonização” econômica e administrativa pode ser vista como o objetivo dos novos movimentos, a criação de “sensores” dentro de instituições políticas e econômicas (reforma institucional) e a democratização da sociedade política (as políticas de influência e inclusão), que abririam estas instituições para novas identidades e normas igualitárias articuladas com o terreno da sociedade civil, são os meios de assegurar esse objetivo. (COHEN, ARATO, 1992, p.526, tradução nossa<sup>5</sup>)

Assim, enquanto os autores argumentam que a autonomia da sociedade civil é importante para os movimentos sociais, ainda se entende que a democratização das instituições através da reforma de seus mecanismos importa para a manutenção desta mesma autonomia. Além disso, consideram a própria democratização da sociedade política como um ganho para a sociedade civil (COHEN, ARATO, 1992). Essa democratização, supõe-se, acontece somente com a diversificação e pluralização dos agentes políticos-institucionais.

Quando se refere à possibilidade de ganhos para movimentos sociais frente ao Estado, entende-se que estes ganhos são inúmeros e podem estar ligados até à reivindicação de identidades ou a definições institucionalizadas de categorias raciais (AMENTA et al, 2010). O objetivo dos movimentos não se volta necessariamente para os grupos políticos, mas também a própria sociedade civil. Como Cohen e Arato (1992) argumentam,

reformas jurídicas e inclusão política raramente são o suficiente para definir ou assegurar o sucesso [de movimentos]. Políticas de identidade e mobilização por parte de movimentos de base permanecem na agenda. (COHEN, ARATO, 1992, p. 558, tradução nossa)<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “While the democratization of civil society and the defense of its autonomy from economic or administrative “colonization” can be seen as the goal of the new movements, the creation of “sensors” within political and economic institutions (institutional reform) and the democratization of political society (the politics of influence and inclusion), which would open these institutions to the new identities and egalitarian norms articulated on the terrain of civil society, are the means to securing this goal.” (COHEN, ARATO, 1992, p. 526)

<sup>6</sup> “(...) legal reform and political inclusion hardly suffice to define or secure success. Identity politics and grassroots mobilizing remain on the agenda.” (COHEN, ARATO, 1992, p. 558)

Ademais, o sucesso de um movimento social não pode ser medido apenas como a conquista de demandas pontuais, dado que as consequências políticas de suas reivindicações vão, frequentemente, além das mesmas. A literatura mais recente tem colocado essas conquistas como "bens coletivos", ou vantagens de grupo, justamente porque movimentos representam um contingente maior de cidadãos futuramente beneficiados pelo progresso de suas reivindicações (AMENTA et al., 2010). Um impacto favorável ao movimento, desta forma, seria aquele que produz influência a longo prazo sobre a política e aumenta os benefícios da ação política para os movimentos (AMENTA et al., 2010, p.287).

Em comparação, um caso como o apresentado por Tatagiba e Teixeira (2006) exemplifica como certos relacionamentos podem restringir a ação política dos movimentos. Segundo este estudo, o projeto participativo do governo do PT em São Paulo teve que conviver com a lógica partidária baseada em resultados eleitorais. Para as autoras, o desejo que o PT ganhasse as próximas eleições foi responsável por mitigar um posicionamento mais assertivo e de oposição dos movimentos quando tal posicionamento se fazia necessário (p.226). As autoras deixam claro que a participação<sup>7</sup> dos movimentos em arenas institucionais foi frequentemente combinada com estratégias tradicionais de mobilização e acionamento de redes privadas para o encaminhamento de demandas e desenvolvimento da agenda de movimentos<sup>8</sup>. Argumentamos que, assim como as autoras fizeram ao caracterizar a participação, devemos saber qualificar os tipos de relacionamentos socioestatais, compreendendo também os objetivos dos MS. Ou seja, qualificar as diferentes formas de interação entre Estado e sociedade civil para podermos “compreender os seus efeitos sobre o padrão associativo, sobre o sistema político e, principalmente, sobre a qualidade da democracia” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006, p. 227).

---

<sup>7</sup> Elaboramos essa afirmativa sem, no entanto, deixar de considerar que determinados espaços e relações dependem sempre das diferenças de poder e dos níveis de exclusão política dos envolvidos. Não faz parte do nosso argumento defender a exclusão de relações conflitivas e permeadas de tensão. Concordamos com Pereira (2012) quando o autor chama atenção para o fato de que alguns movimentos sociais preferem não participar de arenas institucionais dada a incompatibilidade destes mecanismos e a discordância das agendas tratadas ali.

<sup>8</sup>As autoras argumentam, ainda, que este padrão de relacionamento de proximidade na AL evidencia o descompasso entre o que se tem como objetivo (aprofundamento da democracia através de políticas participativas) e o contexto em que se dá (abertura para relacionamento entre atores com alta assimetria de recursos e possível perda de autonomia). Essa questão levantada pelas autoras evidencia a disjuntiva que enfrentamos ao tentar abordar questões de igualdade e democracia (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006).

As autoras argumentam, por fim, que este padrão de relação de proximidade entre movimentos e instituições na América Latina evidencia o descompasso entre o que se tem como objetivo (aprofundamento da democracia através de políticas participativas) e o contexto em que se dá (abertura para relacionamento entre atores com alta assimetria de recursos e possível perda de autonomia). Essa questão levantada pelas autoras revela a disjuntiva que enfrentamos ao tentar abordar questões de igualdade e democracia (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006).

Com isso, nesta subseção, buscamos demonstrar que examinar as relações entre Estado e sociedade civil é um desafio se levarmos em consideração apenas relações de autonomia e interdependência (AVRITZER, 2012). As características das relações socioestatais podem ser estudadas, desta forma, sem premissas dicotômicas. O desafio que permanece é entender como as relações, dinâmicas e lógicas são base dessa constituição mútua (GURZA LAVALLE, 2015, p.166)

## **1.2. ESTADO E BUROCRACIA**

Assim como algumas vertentes do campo de movimentos sociais, a área de pesquisa que se dedica ao estudo do Estado também apresenta discussões que tentam distanciar o domínio estatal daquele de movimentos. Algumas correntes buscam focar seus estudos sobre a profissionalização de uma gestão burocrática que se quer técnica e não militante. O Estado, além disso, é entendido como ator que deveria mediar conflitos em sociedades plurais, resguardar certas distâncias de movimentos específicos, sob pena de perder sua capacidade de articulação de políticas que possam ser entendidas como objetivas e legítimas.

As teorias marxistas do Estado, por exemplo, baseiam-se na disputa entre classes sociais e o enxergam como um instrumento da burguesia – ele funcionaria como manutenção, pela coerção, e perpetuação do modo de produção capitalista. Além de deixar claro que o Estado está vulnerável aos interesses de classes e outros grupos de interesse, estas teorias também o retratavam como um instrumento de coerção organizada. Da mesma forma, Charles Tilly (1978), ao escrever sobre teorias de conflito político, também se fundamenta na concepção do Estado como uma organização que detém os meios de coerção. Neste sentido, investigando diferentes tipos de protestos na Europa, Tilly demonstrou várias maneiras pelas quais as estruturas estatais influenciaram a maneira como se sucederam os protestos e as mobilizações da época. No caso da Grã-Bretanha, por exemplo, houve a criação de

formas de protestos de movimentos sociais pela interação com o parlamento. A criação de novos repertórios de ação coletiva, que eram fortemente influenciados pelas práticas e padrões de comportamento dos Estados – e de seus oficiais – também foi verificada em outros países (p.23).

Semelhante aos estudos de ação coletiva, outros autores voltaram a considerar o poder de agência do Estado e suas influências sobre os grupos de interesses. Segundo Skocpol (1985), os pesquisadores que estudam grupos de interesses deixaram de considerá-los como meras reflexões da sociedade. Nesta nova abordagem, o Estado aparece como agente que não só os influencia em suas táticas e estratégias, mas também determina o conteúdo e a definição dos interesses envolvidos. Desta forma, acredita-se que os Estados europeus têm diferentes interesses políticos porque passaram por sequências históricas distintas, com intervenções estatais – seja sobre economias ou sobre a sociedade – também diferentes.

Contestando principalmente teorias marxistas do Estado, Skocpol (1979) defende a volta da noção de autonomia dos Estados, conceituando-os como:

“um conjunto de organizações administrativas, políticas e militares comandado, e mais ou menos coordenado, por uma autoridade executiva. (...) Onde existem, estas organizações fundamentais são ao menos potencialmente autônomas do controle direto da classe dominante.” (SKOCPOL, 1979, p. 29, tradução nossa)

Em uma obra posterior, *Bringing the State Back In* de Theda Skocpol, Peter Evans e Rueschemeyer (1985), Skocpol apresenta o livro como uma resposta às visões da época que colocavam o Estado como resultado de conflitos e arranjos sociais, e não como instituição que poderia, por si só, ser tanto estrutura como agente de mudança. O capítulo de abertura da obra apresenta duas visões diferentes do Estado. A primeira considera o Estado como um conjunto de organizações que vão perseguir objetivos diferentes, dependendo da disponibilidade de recursos em relação à configuração social. Já a segunda o apresenta como configurações de organização e ação que influenciam os significados e métodos das políticas para todos os grupos e classes sociais (p.28) – uma concepção muito similar à apresentada por Mann (1993).

O Estado para Michael Mann se mostra muito similar ao weberiano, caracterizando-se como:

1. [...] um grupo diferenciado de instituições e profissionais. 2. Que incorpora centralidade, no sentido que relações política irradiam “para”

e “de” um centro, a fim de cobrir uma 3. Área territorial demarcada, sobre as quais exerce 4. Algum nível de regras vinculantes autoritárias, apoiadas por alguma forma organizada de força física. (MANN, 1993, p.55, tradução nossa)<sup>9</sup>

No entanto, o que chama atenção em sua obra é a ênfase que se dá às capacidades, uma delas denominada de poder infraestrutural do Estado. Os Estados, sejam despóticos ou não, teriam quatro particularidades e, dentre elas, o poder infraestrutural se manifestaria pela capacidade do Estado em penetrar seu território e implantar suas políticas. Fazendo uso dele, o Estado atravessaria a sociedade e teria a capacidade de modelar a vida social e, conseqüentemente, quanto maior seu poder infraestrutural, maior a capacidade de irradiação e penetração do controle estatal pelo resto do território (1993, p.59). Interessante observar que Mann (1993) aceita a ideia dos teóricos marxistas – de que a sociedade poderia influenciar o Estado – ao evidenciar que esta intervenção se daria em mão dupla: tanto o Estado poderia influenciar na sociedade civil enquanto esta poderia interferir nas instituições estatais. Admite, desta forma, que relações socioestatais podem se dar em base de troca e câmbio de influência.

Em “Estado como problema e solução”, por exemplo, Evans (1993) faz uma análise interessante sobre alguns Estados desenvolvimentistas, construindo o conceito de “autonomia inserida”. No Zaire, a conexão entre burocracia e mercado serviu para que o Estado funcionasse em favor de determinados interesses privados. As normas, as regras e a estrutura burocrática – fonte de previsibilidade, estabilidade e possibilidade para projetos industriais em longo prazo – foram sacrificadas neste processo. Diferentemente do Estado predatório do Zaire no regime Mobutu, o caso do Japão demonstra que a relação entre burocracia e âmbito privado baseava-se em uma relação de “autonomia inserida”, isto é, a burocracia japonesa demonstrava ser estruturalmente estável, coesa, eficiente possuindo autonomia para se orientar para questões de ação coletiva. Não é uma autonomia descolada da sociedade, mas uma “autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas” (EVANS, 1993, p.135).

---

<sup>9</sup> No original: “1. The state is a differentiated set of institutions and personnel 2. embodying centrality, in the sense that political relations radiate to and from a center, to cover a 3. territorially demarcated area over which it exercises 4. some degree of authoritative, binding rule making, backed up by some organized physical force.” (MANN, 1993, p.55)

Por isso, a análise de Evans é importante para embasar o argumento de que, em determinados casos, a burocracia estatal é capaz de manter certa autonomia, sem deixar de estabelecer parcerias e conexões com a sociedade civil. As relações socioestatais não precisam ser aquelas encontradas nos “bolsões de eficiência” brasileiros, permeados por relações clientelistas. As relações socioestatais podem, diferentemente, vir em benefício da própria coesão e fortalecimento de um nicho dentro do aparato estatal (EVANS, 1993).

Além disso, os exemplos de Evans fortalecem também a ideia de que o Estado precisa ser entendido como uma instituição complexa, heterogênea e não unitária. Interessante ressaltar, como já pontuado (BANASZAK, 2010), que a compreensão de que valores, ideias e interesses sociais possam influenciar um determinado organismo, ou braço do Estado, não é nova para os estudos da gestão e da ciência política (FARIA, 2003). Usando outro tipo de concepção sobre o Estado, essa literatura reconhece a possibilidade de influência de interesses sociais específicos sobre certas atividades estatais ou em determinadas agências institucionais. Estudos sobre os interesses de “femocratas” (servidoras estudadas pela bibliografia de políticas e movimento de mulheres), por exemplo, demonstra como foram abarcados por partes do Estado e tiveram influência sobre certos *outputs* políticos (MAZUR, 2001).

Banaszak (2010) concorda com esta interpretação do Estado como uma instituição complexa, com atores individuais e coletivos, que se constitui por partes que têm capacidades e recursos diferentes, interesses e valores conflitantes e, muitas vezes, contraditórios. Analisando três facetas estatais – sendo elas organizações, interesses e indivíduos – Banaszak entende que tais aspectos afetam o que os movimentos conseguirão atingir ao cruzarem com o Estado (BANASZAK, 2010, p.16). Para a autora, burocracias e instituições serão importantes principalmente quando existem grandes mudanças institucionais e organizacionais - já que se abre a possibilidade de mudar o foco, reescrever regras ou criar novas formas de organização que podem beneficiar o movimento (p.17). A localização estratégica dos atores, desta forma, é imprescindível para saber qual o poder decisório, já que cada organismo dentro do aparato estatal pode variar nestes aspectos. Essa heterogeneidade do Estado também pode ser vista pela lógica dos interesses em que, diversas vezes, eles irão diferir entre as agências, os departamentos e as secretarias, de acordo com a forma em que a construção destas organizações se deu

historicamente. Da mesma maneira acontece com a troca do quadro de funcionários: a mudança de servidores e agentes públicos importa para o tipo de agenda promovida pelo Estado.

Trabalhos como os de Dryzek et. al (2003) demonstram como relações entre Estado e movimentos sociais produzem resultados variados. Neste caso, os autores contribuem para a literatura argumentando que tais relações precisam ser classificadas de acordo com o nível de inclusão pelo Estado das pautas provenientes do movimento. A inclusão da agenda ambiental, analisada pelo estudo em questão, variou muito em diferentes Estados<sup>10</sup>.

O que o estudo demonstra é que a variação das respostas de cada instituição fora fortemente influenciada pela confluência ou disjunção de interesses entre Estado e movimento social. Recorrentemente, crises financeiras e interesses econômicos conflitantes se mostraram empecilhos para absorção de políticas ambientais progressistas. Quando a influência sobre a estrutura política é limitada, a inclusão do movimento pode significar sua neutralização ou cooptação. E mais: o trabalho sustenta que uma eventual burocratização de militantes do movimento também pode levar ao afastamento dos movimentos de base (DRYZEK et al, 2003).

Nestes casos, entende-se que o sucesso e a abertura do Estado para a sociedade civil se darão de acordo com a congruência das pautas entre órgãos estatais e agentes sociais. A permanência da conquista deste espaço, no entanto, poderá mudar, guardadas as capacidades do Estado, assim que organizações, indivíduos e interesses estatais se modifiquem novamente (BANASZAK, 2010). Como veremos em seguida, esta concepção debate de forma muito similar uma agenda de pesquisa neoinstitucionalista que discute domínios de agência e encaixes institucionais.

No Brasil, o período pós transição democrática foi palco para o aparecimento de instituições em que as relações socioestatais foram centrais para a formação de políticas públicas - especialmente em políticas sociais. Quando pensamos nas áreas de assistência social e, mais recentemente, de saúde (como políticas de HIV/AIDS, saúde materna e atenção básica), este perfil específico de instituição fica mais claro. Os participantes de Conselhos, por exemplo, sejam por parte do Estado ou da

---

<sup>10</sup> O estudo sobre “*green States*” analisou Estados Unidos, Noruega, Alemanha e Reino Unido (DRYZEK et al, 2003)

sociedade civil, foram reconhecidos por ter a liberdade de intermediar o repasse de recursos públicos a determinados segmentos sociais vulneráveis. Com isso, através de arenas de interações entre Estado e sociedade civil, MSs se viam com a possibilidade de incidência direta sobre políticas caras a sua agenda política.

Estas arenas são o que os autores têm chamado de domínios de agência, ou “configurações de encaixes derivados de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas em níveis de hierarquia intermediários.” (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2019, p. 26). Domínios de agência são esferas de competência que resultam de processos de institucionalização. As propriedades singulares destas esferas definem as capacidades de agências de sujeitos, oferecendo a eles um tipo de atuação específica. Ambientes em que houve institucionalização de movimentos como o feminista, indígena, negro e LGBT, são alguns exemplos de como esse processo de institucionalização fora relevante para a construção da capacidade de agir em determinada agenda política.

Encaixes institucionais, segundo esta agenda de pesquisa, são entendidos como sedimentações institucionais de processos de interação entre Estado e sociedade civil - que podem se manifestar na forma de leis, órgãos, programas, instrumentos, regras - nos quais os atores envolvidos conseguem gerenciar “a seletividade das instituições políticas ao seu favor” (GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2019, p.47) A ideia de encaixes é proveniente do conceito de encaixe (*fit*) de Skocpol (1992) e faz alusão às interações socioestatais, em que atores sociais ora se acomodam ao contexto institucional ora encontram entradas institucionais ao Estado dependendo de seu contexto. Com isso, os encaixes institucionais fornecem centralidade ao contexto endógeno da instituição - às aberturas e os constrangimentos nas interações socioestatais a partir de aspectos próprios da instituição. Além disso, dão protagonismo aos atores, agentes e organizações que estão diretamente relacionados às interações socioestatais naquela instituição.

Os autores argumentam que esta abordagem teórica permanece acurada, muito embora reações valorativas desencadeadas pelo contexto pós-impeachment busquem negá-la. A literatura que indica a importância dos encaixes institucionais para observar a institucionalização de movimentos sociais e as possíveis transformações em políticas públicas não ignora o novo contexto político brasileiro.

Admite, na verdade, a mudança de atores e encaixes institucionais nos diferentes níveis da administração pública.

O ativismo institucional faz parte desta agenda de pesquisa na qual movimentos sociais podem se institucionalizar e estabelecer as mais variadas relações com o Estado. Neste trabalho, levantamos a hipótese de que na essência do ativismo não está o caráter progressista alinhado a valores democráticos. No Brasil, os valores de participação da CF foram um marco na promoção de mecanismos de controle e desenho de políticas. Em 2002, a proposta democrático-participativa ganha as eleições e se torna um marco ao contribuir para que governo e sociedade civil voltassem a se aproximar. Estudos como de D'Araujo (2009), por exemplo, revelam o aumento na intensidade do fluxo de ativistas que passaram a atuar dentro do Estado. O levantamento demonstrou como o quadro do governo apresentou um alto nível de membros com trajetórias de movimentos sociais: no primeiro mandato do governo Lula, por exemplo, 45,5% e 56,6% dos DAS5 e 6<sup>11</sup>, respectivamente, tiveram algum vínculo sindical. A participação em movimentos sociais no mesmo mandato era de 44,6% e 64,2% para DAS5 e 6, nesta ordem. O segundo mandato apresenta uma queda pequena, com 43,4% e 62,2%, respectivamente, em participação em movimentos sociais (D'ARAUJO, 2009, p. 53). Os dados indicam que havia uma forte ligação e confluência entre o Partido e os movimentos sociais, facilitando fenômenos como a atuação de ativismo por dentro das estruturas do Estado.

Importante ressaltar, entretanto, que não partimos do pressuposto de que o ativismo institucional seja um fenômeno especificamente brasileiro, muito menos recente. Como veremos na próxima subseção, este termo tem sido usado há décadas pela bibliografia da temática e pela literatura internacional. Da mesma forma, os estudos sobre esta relação fluida entre militância e burocracia revelam experiências ocorridas ainda na década de 1970.

Esta subseção buscou entender como instituições estatais e sociedade civil se relacionam a partir das lentes da literatura que discute burocracia e autonomia estatal. Passando por diferentes concepções de Estado e as configurações do exemplo brasileiro, chegamos ao debate sobre ativismo institucional. O aumento da presença de ativistas institucionais no Estado está sob o mesmo guarda-chuva que tem

---

<sup>11</sup> Cargos DAS são aqueles chamados de Grupo-Direção e Assessoramento Superiores. São cargos que podem ser ocupados tanto por funcionários internos (de carreira) ou externos (como em casos de cargos comissionados, geralmente indicados para o alto escalão do governo).

facilitado e estimulado a presença da sociedade civil em arenas participativas sobre bases constitucionais, visto que este contexto se construiu pela convergência entre projetos políticos democráticos participativos tanto de governo como de sociedade civil.

A próxima subseção, desta forma, faz um compilado sobre o que a literatura tem falado sobre este fenômeno em que ativistas passam a ocupar cargos formais no Estado. Darei especial atenção aos diferentes tipos de proposições, premissas e nomenclaturas do conceito. Com isso, espero aprofundar o debate sobre o termo, fornecendo suporte teórico para a análise das entrevistas.

### **1.3. ATIVISMO INSTITUCIONAL: TRAJETÓRIA DO CONCEITO DE POSSÍVEIS FORMULAÇÕES**

A agenda sobre ativismo institucional, debatido nesta seção, insere-se na discussão sobre participação institucionalizada, colocando em evidência um agente que tenta conciliar a atuação de militância e a ocupação de cargos na burocracia. O ativismo, em si, é o comportamento do agente “que visa influenciar políticas e ações corporativas ou governamentais em uma determinada temática (como proteção ambiental, por exemplo)” (OLSSON, HYSING, 2012, p.263). Isso não significa, todavia, que devemos considerar qualquer burocrata como ativista institucional. Como enfatizado por Abers e Oliveira (2011), é preciso ter cuidado com o perfil de agente estudado, já que as estruturas institucionais são capazes de limitar o poder de ação dos indivíduos. O que significa que, uma vez que os militantes adentram o Estado, há a possibilidade de que seu posicionamento se transforme e, por vezes, até vá de encontro aos interesses dos movimentos.

Santoro e McGuire (1997) estão entre autores pioneiros na utilização do termo ativismo institucional. Para eles tanto o compromisso com pautas de movimentos sociais quanto suas trajetórias são importantes, pois esses ativistas são “participantes de movimentos que ocupam status formal dentro do governo e que perseguem objetivos de movimentos sociais através de canais burocráticos convencionais” (SANTORO, MCGUIRE, 1997, p.504, tradução nossa).

A multiplicidade de conceitos de ativismo institucional ilustra a dificuldade em localizar com precisão as características essenciais deste tipo de ação. De início, os conceitos debatidos durante essa seção demonstram que ativismo institucional é aquele praticado por funcionários públicos que têm comprometimento com os valores

sociais e que são conscientes do interesse público da pauta (ABERS, 2015, p.148). Ao final do capítulo, buscamos apresentar irá um compilado de conceitos diferentes de ativismo institucional (Quadro 1).

O que parece ser determinante para divisão dos conceitos, entretanto,  a participao em movimentos sociais. Ou seja, alguns autores entendem que  imprescindível haver esse pertencimento a algum movimento - seja por necessidade de uma rede de contatos, seja pela própria experiência de militância que fornece experiências e estratégicas específicas ao ativista. Por outro lado, demais autores entendem que  possível praticar ativismo institucional apenas com um reconhecimento da importância da pauta<sup>12</sup> ou um comprometimento proveniente de experiências de vida e redes sociais das quais participam (MISCHE, 2009), sem participao em movimentos.

Mesmo que pesquisadores construam conceitos que se tangenciam, as características de cada ideal transformam a maneira de enxergar o ativismo institucional. Santoro e Mcguire (1997, p.504), por exemplo, argumentam que ativistas institucional são participantes de movimentos sociais, e se diferenciam de outros ativistas porque ocupam cargos formais dentro do Estado e usam desta posio para causar mudanças políticas. O que torna ativistas institucionais singulares, neste caso,  o acesso aos recursos dos cargos institucionais. Olsson e Hysing (2012) têm entendimento semelhante ao de Santoro e Mcguire. No entanto, ativistas institucionais, para eles, usam ambos os recursos institucionais como suas redes cívicas para causar mudança política (OLSSON, HYSING, 2012, p.259). Esse conceito pressupõe uma relao ambivalente entre aqueles que estão dentro das instituioes e aqueles que estão de fora, denotando que ambos os atores têm sua contribuio, e não apenas quem ocupa cargos estatais, como na visão anterior.

Entre aqueles que não pressupõem participao anterior em movimentos sociais, Rich (2012) constr seu argumento baseando-se em atores sociais progressistas que procuram reformar a política a partir de dentro da estrutura institucional, mais especificamente em setores sociais da burocracia, e que se utilizam de suas relaoes com a sociedade civil para causar esta transformao (RICH, 2012, p.03). O conceito de Rich (2012) se diferencia, primeiramente, porque supõe que

---

<sup>12</sup> O que também não restringe a possibilidade de ser constituinte da mesma rede de contatos, como argumentado por Cayres (2015).

ativismo institucional é praticado especificamente por cidadãos progressistas. Depois, que eles necessariamente se localizam em divisões e setores organizacionais que se relacionam com temáticas sociais.

Essa concepção se mostra mais restrita que a de Pettinichio (2012), por exemplo, que entende que ativismo institucional são aqueles sujeitos “com acesso a recursos institucionais e processos de tomada de decisão que estão trabalhando em questões de movimento” (PETTINICCHIO, 2012, p. 502). Neste caso, o autor se preocupa menos com a trajetória ou as características do sujeito e mais com a atuação dele dentro das instituições: ele necessariamente está assumindo a causa ou os ideais defendidos por movimentos sociais e utilizando os recursos institucionais que possui (PETTINICCHIO, 2012). Com isso, este conceito de ativismo institucional não pressupõem ideologia, trajetória de movimentos sociais, nem tipifica a arena estatal de atuação. O comum entre os conceitos, até agora, é o objetivo de transformar a política institucional a partir de dentro a favor de pautas de movimento.

Dentre os conceitos colhidos, talvez o de Cayres seja aquele que mais se diferencia. Mudando o ponto de referência do conceito, ela transforma a maneira de se trabalhar com a ideia. Para a autora, a existência do ativismo institucional depende do reconhecimento por parte de *outros* sujeitos de que existe um trajetória e uma relação do ativista com as causas de movimentos sociais. Segundo Cayres (2015), os valores e princípios proveniente da trajetória de movimentos sociais estão por trás da militância dentro da burocracia. Por isso, a militante precisaria desse reconhecimento por parte de outros agentes para ser classificada como ativista institucional.

Apesar de interessante, considerar o reconhecimento do indivíduo como militante como uma característica de ativismo institucional traz outras questões relevantes. Existem tensionamentos sobre o que é reconhecido como ativismo institucional, principalmente por parte dos movimentos sociais (ZANOLI, 2019). Analisando o movimento LGBT de Campinas, Zanoli (2019) descreve as discrepâncias nas definições do que se considera ativismo nas visões de ativistas institucionais em contraposição às visões do movimento. Por um lado, um militante reconhecido pela sua história com o movimento LGBT continua, mesmo trabalhando para o Estado, enxergando-se como ativista dos direitos LGBT. Por outro, membros do movimento o enxergam como o “representante do prefeito”, o “representante do governo entre nós” (ZANOLI, 2019, p.503). Nesse caso, ativismo para o movimento

LGBT se faz através da cobrança do Estado, por fora de suas estruturas (ZANOLI, 2019). Aquele que se entende como ativista institucional, por sua vez, se enxerga como tal porque coloca em pauta os interesses do movimento nas arenas políticas decisória. Por isso, apesar de importante para o ativista institucional em determinadas negociações, o reconhecimento pelos demais pode ser pouco essencial para a construção do conceito, já que ser ativista e ser reconhecido como ativista permanecem questões em disputa.

Visto o caso relatado por Zanoli (2019), a definição sobre ativismo institucional permanece incerta e gerando questões também entre movimentos e ativistas. A literatura, apresentando diversas versões sobre o conceito, influencia também na maneira como autoras e autores debatem e analisam cada estudo. O objetivo central desta dissertação não está em defender um conceito específico de ativismo institucional, nem questionar determinadas concepções. Acreditamos, entretanto, que cabe mencionar o conceito utilizado no processo desta pesquisa, entendendo que, de alguma forma, ele influenciou e foi referência na maneira em que o processo de revisão literária, entrevistas e análise dos casos foi feito.

Sendo assim, entendemos ativismo institucional como<sup>13</sup>:

um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva. Tal definição de militância independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado do que Lichterman (1995) chamou de compromissos individualizados (ABERS, 2015, p.148)

Este conceito chama atenção por quatro motivos:

- 1) O ativismo institucional passa a ser visto como um tipo de *ação*, e não uma identidade. É algo relacionado ao *fazer político* do indivíduo dentro da administração pública, e não o ser ativista dentro do Estado, e isso será importante na presente dissertação.
- 2) O trabalho na burocracia é proveniente do objetivo da ativista em trabalhar em projetos políticos e sociais relevantes para o interesse público e coletivo.
- 3) A definição deixa de lado a obrigatoriedade da trajetória de participação

---

<sup>13</sup> Outra contribuição interessante para o debate sobre ativismo institucional foi dado pelo artigo mais recente de Abers (2019), que defende um caráter bidimensional de ativismo institucional, baseado no entendimento de causa e ação proativa. Apesar desta definição não ter sido considerada à tempo para a versão final da pesquisa, ela deve ser aprofundada em pesquisas futuras.

direta em movimentos sociais. Apesar de reconhecer que a conexão com movimentos e suas redes é importante para o tipo de estratégias elaboradas pelas ativistas em contextos institucionais, a ideia de compromissos individualizados pode ser uma lente mais útil para analisar cada caso.

- 4) “Promover projetos políticos ou sociais” pode ter consequências com vieses políticos, por vezes, divergentes, como vimos na discussão sobre sociedade civil, movimentos sociais e projetos políticos. Com isso, o conceito oferece abertura para a variação ideológica nos tipo de ativismo que uma pesquisa pode abarcar.

Para entender a diversidade de conteúdo da literatura, utilizamos a categorização que Pettinicchio (2012, p.52) constrói para trabalhar os distintos estudos sobre o tema. Para o autor, é possível dividir os trabalhos sobre ativismo institucional em três tipos: aqueles estudos que reconhecem o papel dos ativistas institucionais i) como facilitadores ou propulsores de mobilização para os movimentos, ii) como membros da burocracia podem se tornar aliados de movimentos sociais (SANTORO, MCGUIRE, 1997; ABERS, 2015) e iii) como militantes de movimentos que passam a trabalhar no Estado enquanto continuam a participar de atividades com a sociedade civil organizada (BANASZAK, 2005)<sup>14</sup>.

Utilizando as divisões apresentadas, faremos algumas ponderações sobre os tipos de argumentos encontrados nos trabalhos sobre ativismo institucional. O primeiro tipo de estudo relata como a atuação e a existência de movimentos foram facilitadas pelo desempenho de ativistas institucionais, isto é, que surgem a partir de burocratas dentro do Estado (DOWBOR, 2012; RICH, 2013; SCOTCH, 2001 apud PETTINICCHIO, 2012).

Como um exemplo destes estudos, a pesquisa de Rich (2013) examina como atores, que a autora chama de “burocratas ativistas”, conseguem mobilizar agentes civis e organizações sociais para fiscalizar e fazer pressão sobre políticas de HIV/AIDS no Brasil, dada a fraca capacidade de gestão até o final do processo que envolve a política pública. A partir disso, Rich argumenta que a sociedade civil é capaz fazer

---

<sup>14</sup> Esta classificação tem a função de facilitar o entendimento dos estudos e não são excludentes. A partir de uma leitura atenta, entretanto, é possível observar que um caso pode apresentar mais de uma classificação, e que alguns estudos se encaixam em mais de uma categoria.

pressão sobre a performance de governos estaduais e municipais, já que o governo federal muitas vezes não possui capacidade regulatória sobre todo seu território (RICH, 2013, p.03). O estudo demonstra justamente como estes burocratas usam de diversas estratégias em colaboração com a sociedade civil, como por exemplo financiando atividades, fornecendo treinamento para ações de advocacy e abrindo espaço para sociedade civil na construção das políticas na área.

Já Dowbor (2012) retrata a formação do movimento sanitarista, demonstrando como ele ocupou a burocracia ainda na década de 70 persistindo até o governo Lula. Além de entender que práticas de ativismo institucional aconteciam há décadas, Dowbor demonstra como os ativistas continuaram com estratégias e valores sanitaristas dentro da instituição, consolidando, inclusive, o Sistema Único de Saúde em nível federal.

Similarmente, Banaszak (2010, p. 92-114) demonstra como militantes do movimento de mulheres que ocupavam espaços dentro da burocracia foram importantes para a mobilização da segunda onda feminista ao longo da década de 1960 nos Estados Unidos. Os dois casos apresentam um contraponto para a concepção de que movimentos sociais se manifestam apenas fora da alçada do Estado. Demonstrando como ativistas atuando dentro da burocracia podem estimular determinadas políticas, inclusive em outros níveis administrativos, através de seu relacionamento com a sociedade civil. Além disso, demonstram como ativistas institucionais, através de sua rede de contatos composta tanto de participantes de movimentos quanto da burocracia, podem mobilizar a sociedade civil usando de recursos como conhecimento, lobby e construção da opinião pública (OLSSON, HYSING, 2012).

Scotch (2001 apud PETTINICCHIO, 2012), por sua vez, discorre sobre a importância de ativistas institucionais para a persistência de políticas de linguagem não discriminatória para pessoas com deficiência. O autor demonstra também como estes burocratas continuaram a fomentar a ação do movimento, incentivando protestos e ação direta quando não encontravam espaço para ações estratégicas dentro das instituições. Olsson e Hysing (2012), no estudo sobre a performance do governo sob a lógica ambiental, levantam o argumento de que municípios com ativistas institucionais, em média, tinham melhores desempenhos em pautas ambientais em todos as medidas da pesquisa (OLSSON, HYSING, 2012, p.260).

Similarmente, o trabalho de Banaszak demonstra, a partir de três estudos de casos, como o ativismo foi importante para mudar o desenho de determinadas políticas em favor dos movimentos de mulheres (2010, p.137-161).

O segundo tipo de estudos, por sua vez, busca entender como burocratas podem se tornar ativistas. Ou seja, de que forma servidores se alinham com a causa de movimentos sociais ainda que trabalhassem dentro do Estado (SANTORO, MCGUIRE, 1997; ABERS, 2015). Ao trabalhar com funcionários de médio escalão no Ministério do Meio Ambiente, Abers (2015) examina como se verificaram os esforços e as ações criativas por parte dos burocratas para promover e consolidar institucionalmente o programa Bolsa Verde. A autora expande o conceito de ativismo institucional para aqueles funcionários que têm comprometimento com os valores sociais e que são conscientes do interesse público da pauta. Em seu estudo sobre o Ministério do Meio Ambiente aparecem casos em que burocratas se identificavam como ativistas ambientais e os valores atrelados à militância somente após terem entrado para o ministério.

Este tipo de estudo entende que o ativismo não está necessariamente atrelado à participação em movimentos sociais, e sim à consciência da importância da pauta social. Além disso, considera que militantes podem se identificar com determinadas pautas uma vez que entrem em contato com elas, ou seja, de que burocratas podem adquirir certos valores de movimentos, e até militar por eles, mesmo em posição de Estado. Estes casos demonstram como as relações entre Estado e sociedade civil são mais complexas do que se imagina, e como as “fronteiras” entre uma arena e outra são mais porosas e permeáveis do que se imagina.

O terceiro tipo de pesquisa, por sua vez, apresenta casos em que ativistas institucionais ocuparam espaços no governo sem deixar de participar de movimentos e atuar como ativistas de movimentos e se utilizar de estratégias não institucionais de mobilização (BANASZAK, 2010). Banaszak (2010) produziu um estudo extenso sobre o movimento de mulheres dentro da burocracia estadunidense, demonstrando como a existência de militantes no Estado não significava que estas iriam se utilizar somente de táticas e estratégias institucionais como forma de reivindicação. Uma vez que as representantes de movimentos entravam no Estado, deparavam-se com a variação de influência e efetividade de suas ações sobre as políticas públicas, lugar em que a ineficiência e morosidade do Estado se mostravam um obstáculo para sua militância.

Neste contexto, a autora salienta o achado de que as ativistas do movimento de mulheres não deixaram de participar de ações coletivas, protestos e passeatas do movimento mesmo estando em cargos burocráticos. Ou seja, demonstrou como as táticas variavam entre repertórios convencionais (institucionais) e contenciosos de ação, de acordo com o perfil e as estruturas de cada governo (2010, p.115-136).

O estudo de Banaszak (2010) deixa evidente que 1) a “contradição” movimento-Estado se transforma quando lidamos com este tipo de ativismo e 2) o lugar de burocracia não mitiga totalmente a possibilidade de ação contenciosa. É possível encontrar casos em que mais de uma estratégia foi utilizada pelas ativistas (inclusive casos em que ambas formas institucionais e não institucionais foram mobilizadas). Essa escolha depende, muitas vezes, do contexto institucional e as relações do movimento e do ativista com as estruturas estatais daquela pauta.

Banaszak (2005) dá importância ao que chama de “intersecção Estado-movimento”, que conceitua de maneira similar ao ativismo institucional<sup>15</sup>. O que chama atenção neste estudo, todavia, é a maneira pela qual a autora inova ao localizar esse “limiar” entre Estado e sociedade. Além de localizar este espaço, a autora frisa a importância dos tipos de relacionamentos que ocorrem ali, construindo um espectro que mede os níveis de inclusão e exclusão de um movimento ou uma pauta social. Este espectro demonstra que, mesmo que exista algum tipo de reconhecimento, determinadas pautas podem não exercer influência ou crédito sobre decisões política (BANASZAK, 2005, p. 156). Acreditamos que a contribuição desse estudo está na importância que se dá ao nível de exclusão de determinadas pautas, já que essa gradação importa para determinar quais pautas seriam absorvidas ou não pela arena institucional.

Permanece a questão, entretanto, de por que a atuação de ativistas dentro da burocracia pode ser relevante para os estudos das ciências sociais. Estes ativistas são atores que estão em contato direto com a construção da política – começando com a construção da agenda e do planejamento, a tomada de decisão e a implementação da mesma (OLSSON, 2009). Isso traz não apenas o conhecimento do cenário político e administrativo para encontrar a melhor entrada para as agendas de

---

<sup>15</sup> Banaszak chama de intersecção Estado-movimento aqueles "membros que se auto identificam como membros do movimento que também ocupam posições reconhecidas dentro do Estado." (BANASZAK, 2005, p.154). A autora direciona sua atenção para ativistas de movimentos dentro do Estado em posições que permitem que eles influenciem decisões políticas, principalmente.

movimentos, mas também nivela a ação da militância ao mesmo patamar de funcionários públicos do Estado (OLSSON, HYSING, 2012).

Com isso, apresentamos um quadro resumindo as diferentes concepções de ativismo institucional da literatura

**Quadro 1 - Conceitos de ativismo institucional**

Com participação em movimentos		Sem participação em movimentos	
Autoras	Conceito	Autoras	Conceito
OLSSON, HYSING	“i) é um ativista na sociedade civil (membro ativo de uma organização cívica) ii) ocupa posição formal dentro do setor público, e iii) age estrategicamente desta posição usando recursos de municipalidade e recursos de redes cívicas para influenciar a tomada de decisão pública.” (2012, p.259, tradução nossa)	PETTINICCHIO (2014)	“Aqueles com acesso a recursos institucionais e processos de tomada de decisão que estão trabalhando em questões de movimentos. (...) assumem uma causa que já existe e foi defendida por movimentos (outsider challengers).” (p. 502).
ABERS, TATAGIBA (2015)	“Usamos o termo ativismo institucional para descrever o que pessoas fazem quando aceitam trabalhar em burocracias governamentais com o propósito de avançar em agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais. (...) nossa preocupação aqui é como a militância anterior em redes de movimentos sociais afeta suas atividades.” (p.73, tradução nossa).	RICH (2012)	“Grande variedade de cidadãos reformistas que ocuparam postos em setores sociais da burocracia como uma forma de avançar em mudanças políticas a partir de dentro. Estes burocratas progressistas, deparando-se com políticos desregrados ou morosos, contam com alianças com a sociedade civil para auxiliar seus objetivos.” (p.03, tradução nossa).
SANTORO E MCGUIRE (1997)	"Entendemos ativistas institucionais como participantes de movimentos sociais que ocupam status formais dentro do governo e que perseguem objetivos de movimentos através de canais burocráticos convencionais. Ativistas institucionais são similares	IBARRA (2015)	“O ativismo burocrático, portanto, é fundamental na minha interpretação da construção do público nas mãos do burocrata do nível de rua que, tendo uma agenda política concreta, vai além da norma, destrói o mito da jaula de ferro weberiana que aprisiona funcionários públicos e se posiciona como agente público. Uso o conceito ativismo para

	<p>a ativistas não-institucionais no sentido de sua ideologia, como eles se tornam envolvidos nas atividades do movimento e na ação política de apoio. Diferentemente de ativistas não-institucionais, os ativistas institucionais ocupam posições formais dentro da política e usam recursos de seus cargos para acarretar mudança política.”</p> <p>(p.504, tradução nossa)<sup>16</sup></p>		<p>ressaltar o ângulo militante das mães comunitárias, oposto ao tecnocrata impessoal que domina o imaginário weberiano do funcionário.” (p.143).<sup>17</sup></p>
BANASZAK (2005)	<p>Intersecção Estado-movimento: "membros que se auto identificam como membros do movimento que também ocupam posições reconhecidas dentro do Estado." (BANASZAK, 2005).</p>	ABERS (2015)	<p>“Enquanto naqueles trabalhos, eu presumia que um ativista deveria pertencer a uma rede de movimento social, neste proponho ampliar a compreensão do ativismo. Entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva. Tal definição de militância independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado do que Lichterman (1995) chamou de compromissos individualizados.” (p.148)</p>
		CAYRES (2015)	<p>“São reconhecidos ideologicamente pela sua vinculação anterior e trajetória de relação com as causas de movimentos sociais que tem na burocracia um espaço para exercício de sua militância”.</p>

<sup>16</sup> No original: "We view institutional activists as social movement participants who occupy formal statuses within the government and who pursue movement goals through conventional bureaucratic channels. Institutional activists are similar to non-institutional activists in terms of their ideology, how they became involved in movement activity, and their supportive political action. Unlike non-institutional activists, institutional activists hold formal positions within the polity and use their offices' resources to affect policy change." (SANTORO, MCGUIRE, 1997, p.504)

<sup>17</sup> No original: "El activismo burocrático, por lo tanto, resulta fundamental en mi interpretación de la construcción de lo público en manos de la burócrata de base o callejera quien, teniendo una agenda política concreta, va más allá de la norma, destruye el mito de la jaula de hierro weberiana que aprisiona a los funcionarios públicos y se posiciona como agente público. Uso el término activismo para resaltar el ángulo militante de las madres comunitarias, opuesto al tecnócrata impersonal que domina en el imaginario weberiano del funcionario." (p.143).

			(p. 66).
--	--	--	----------

Fonte: autora

Finalizando o capítulo, é importante sinalizar que o fenômeno do ativismo dentro da burocracia precisa ser diferenciado da agenda de pesquisa sobre empreendedorismo burocrático<sup>18</sup>, presente na sociologia organizacional. Como o ativismo institucional, os autores dessa perspectiva também estão inseridos no debate sobre agência e estrutura, entendendo que os servidores públicos não são simplesmente absorvidos pelas normas e regras institucionais – eles possuem relacionamento com outros funcionários, dispõem de habilidades e reconhecimento social para contornar as estruturas estatais, se necessário (FLIGSTEIN, 2001). Mesmo que os dois conceitos se interseccionem ao debater o poder de agência e/ou a capacidade de determinados burocratas de perseguirem seus objetivos por dentro das estruturas institucionais, o conceito de empreendedor parece ainda mais impreciso que o de ativista institucional, já que não pressupõem comprometimento com uma agenda de militância.

A partir disso, acreditamos que parte significativa da concepção de ativismo institucional seria o objetivo que guia a ação e o comportamento do agente. Quando nos referimos a ativistas institucionais, estamos tratando de indivíduos que “estão preparados para ir além de ou distender as responsabilidades e jurisdições formais para promover um *‘propósito maior’*” (OLSSON, HYSING, 2012, p. 264, grifo nosso). Seja qual propósito for. É possível que a finalidade esteja relacionada a ideais de justiça social, igualdade de gênero e outros valores, trazendo benefícios que transbordam para a sociedade como um todo. Entretanto, retomamos a literatura sobre sociedade civil referenciada anteriormente para entender nosso atual cenário político institucional em que a sociedade civil e suas manifestações têm demonstrado resultados dúbios, nem sempre progressistas.

Nesta dissertação nos interessa que a política promovida pelo Estado após 2016 se transformou e passou a congrega outros tipos de pautas e organizações da sociedade civil. Com isso, os novos ideais políticos que permeiam a instituição se

---

<sup>18</sup> O mesmo se dá com as chamadas “femocratas”, também bastante estudadas pela literatura sobre políticas públicas e gênero. Entendemos, no entanto, que femocratas não são funcionárias necessariamente ligadas a movimentos sociais, mas carregam um status de “expert” em políticas públicas voltadas para mulheres.

mostram terreno fértil para entender o ativismo através do Estado. O que se entende por ativismo institucional? Como eles são vistos pelas servidoras que estiveram ali anteriormente? Em que diferem? Esse tipo de análise encontra embasamento teórico porque a corrente, com exceção de Rich (2003), não restringe a possibilidade de um ativismo de direita conservadora, por exemplo. Para a corrente pertinente, é possível fazer este tipo de justaposição porque o ativismo institucional não depende de valores progressistas, mas o comprometimento com pautas vindas de movimentos sociais.

Ao longo deste capítulo, o argumento sustentado foi de que analisávamos relações socioestatais apenas pela lógica da oposição mas atualmente construímos uma abordagem em que Estado e sociedade civil estão em constante interação e se constituem um ao outro. O estudo destas relações através das fronteiras entre Estado e sociedade civil geralmente encontra pontos de tensionamento e disputa, mas se depara, da mesma maneira, com momentos de confluência. O esforço principal do capítulo foi argumentar que o campo de estudo sobre relações entre Estado e sociedade civil pode se enriquecer se souber *qualificar* estas diferentes formas de interação entre Estado e sociedade civil.

Para tanto, as teorias sobre movimentos sociais se revelam importantes para entender as fontes da mobilização, assim como as possíveis estratégias utilizadas por atores críticos. Concordamos com Pettinicchio (2012) que, se um dos objetivos dos movimentos sociais é influenciar a política, é preciso entender quando e como tais movimentos irão se mobilizar; tanto em contextos favoráveis quanto em momentos em que seus interesses vão de encontro ao governo.

Além disso, tratamos sobre o debate de arenas estatais e burocráticas, mostrando como determinadas vertentes entendem o Estado como instituição heterogênea, que pode manifestar diversos interesses. Nesta dissertação, partimos da premissa de que o Estado possui capacidade para cooptar mas também pode ser entendido como agente interessado em estabelecer parcerias com a sociedade civil (EVANS, 2003). Com esta literatura, entende-se que o aumento do fluxo de ativistas para dentro do Estado se deu a partir de um cenário de promoção da aproximação entre instituições estatais e sociedade civil e de confluência de projetos políticos entre ambas as esferas.

Chamamos atenção para duas ressalvas: primeiramente, como argumentado por Banaszak (2010, p. 4), considera-se que as militantes que ocuparam cargos no

Estado durante este período não são representativas do movimento de mulheres ou do movimento feminista como um *todo*. Como representantes não eleitas, algumas delas foram escolhidas pelo governo a partir da relação próxima do partido com bases e movimentos sociais. Portanto, reconhece-se que existem determinadas mulheres que adentram esses espaços institucionais com mais facilidade que outras, e isso certamente afeta o tipo de política incentivada pelo Estado. Como veremos no próximo capítulo, consideramos que a representação pode ir além da arena legislativas, desde que acompanhada por mecanismos que garantam sua legitimidade, como a prestação de contas, por exemplo.

A segunda ressalva decorre do reconhecimento de que o afastamento do governo dos movimentos sociais de esquerda não aconteceu apenas com o impeachment de Dilma Rousseff e o início do governo de Michel Temer (ABERS, OLIVEIRA, 2015). Desde o governo Lula, por exemplo, houve uma forte crítica por parte do Fórum Nacional de Reforma Urbana quando o Ministério fora ocupado por Márcio Fortes, do Partido Progressista. Essa nomeação, que fora parte de uma política de coalizão do partido, fez com que um grande número de militantes do Fórum saísse de seus cargos burocráticos na época, como manifestação da insatisfação do movimento com o partido (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Ademais, Abers e Oliveira (2015) argumentam que, embora não se tenham dados oficiais sobre a diminuição do número de ativistas institucionais ao longo do governo do Partido dos Trabalhadores<sup>19</sup>, é isso que a análise setorial do Ministério do Meio Ambiente parece demonstrar. De acordo com o estudo organizado pelas autoras, a saída de ativistas de cargos comissionados no ministério foi provocada por uma mudança nas prioridades do partido e a transformação nas relações de coalizão política. Entende-se que a criação de uma carreira especificamente para o Ministério do Meio Ambiente, através de seleção por concursos públicos, também pode ter influenciado na saída destes ativistas. Isso, no entanto, não reduz o fato de que o partido tenha deixado de depender de militantes da sociedade civil para compor o quadro de funcionários públicos do ministério.

É neste novo contexto, em que existe uma aparente tendência à mudança do tipo de movimentos sociais que permeiam o governo, que esta pesquisa se insere.

---

<sup>19</sup> A pesquisa de maior escopo sobre o perfil dos burocratas foi feito por D'Araujo, que reuniu dados até o final do segundo mandato do governo Lula.

Após doze anos no governo, as relações entre Partido dos Trabalhadores e movimentos de base se transformaram. Com a troca de governo em 2016 e a mudança de ideais promovidos pelas instituições, imagina-se que a dinâmica do relacionamento entre ativistas feministas e a SPM também tenha se modificado. As mudanças de quadro de funcionárias e a transformação dos valores difundidos pela instituição são fatores que invocam indagação sobre de que forma as práticas entre movimento e instituição foram afetados pós governo Dilma Rousseff - se é que foram afetados. A partir do entendimento das próprias funcionárias da SPM sobre o que é ativismo institucional, buscamos entender como podemos analisar e compreender este fenômeno em um cenário de transformação institucional e mudança de agentes-chave nas relações socioestatais.

No próximo capítulo, partiremos para a discussão sobre o movimento feminista brasileiro, a teoria sobre feminismo estatal, a SPM e as transformações políticas pelas quais passou. Com o apoio das teorias discutidas neste capítulo, buscaremos demonstrar como as teorias feministas sobre o Estado conversam com as teorias sobre movimentos sociais e ativismo institucional.

## **2. MOVIMENTOS FEMINISTAS, FEMINISMO DE ESTADO E A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES**

As discussões sobre ativismo institucional, como visto na seção anterior, geralmente se associam às teorias de movimentos social e Estado. Acreditamos, entretanto, que outras questões são importantes para os propósitos desta dissertação. Este capítulo busca discutir teorias feminista de Estado e o movimento feminista, considerando especialmente suas contribuições para a área de ativismo institucional. Enfatizo, contudo, que o pensamento feminista perpassa toda a dissertação, e não apenas esse capítulo.

Na primeira seção, em vez de uma discussão detalhada da trajetória dos movimentos de mulheres brasileiras, ressalto os momentos de intersecção nos quais o movimento feminista incidiu diretamente sobre contextos institucionais. Argumento que o histórico destas interações socioestatais não nega o fato de que o movimento feminista sempre teve a intenção de promover uma ampla reestruturação das formas de se fazer política. Não é por acaso que o projeto político de reestruturação perpassasse

também as arenas estatais, dado que o Estado é uma arena que reforça determinadas desigualdades.

Na segunda seção, trataremos dos debates sobre representação para além dos momentos eleitorais e como tais discussões nos auxiliam no entendimento sobre outros papéis de agregação de representatividade no Estado ou, mais especificamente, de novos tipos de representação que se verificam em outros espaços políticos decisórios, como no poder executivo. A terceira seção, por sua vez, é apresentada com o intuito de discutir as visões do Estado de acordo com a teoria feminista. A relevância desta seção se justifica na quarta seção, em que abordarei o feminismo de Estado e as abordagens presentes nesta literatura. A partir das discussões sobre feminismo estatal, mais especificamente da corrente interseccional, sugerimos que as relações entre movimentos e Estado podem ir para além daquela de interpelação e contestação.

A quinta seção, por fim, encerra o capítulo com a história da criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e sua trajetória até os dias atuais, com o propósito de entender o contexto antes e depois dos governos petistas. Esta justaposição de cenários será importante para a análise das entrevistas, da trajetória das participantes, das visões sobre a SPM e do entendimento sobre ativismo institucional, central para esta pesquisa. Mais que apenas descrever a trajetória do órgão, procuramos enfatizar algumas mudanças institucionais (estruturais ou não, entretanto sempre políticas) provenientes de um novo contexto político, o que influenciará a maneira de entender as interpretações sobre ativismo institucional das participantes desta pesquisa.

Cabe assinalar que, quando nos referimos ao “movimento feminista” ou ao movimento de mulheres, não indicamos que eles sejam uniformes e homogêneos. Como Lélia Gonzalez (1982) argumenta, chamar a multiplicidade de movimentos relacionados com a causa feminista, mesmo que diversos e, por vezes, divergentes, de “O Movimento Feminista” apenas nos serve para indicar o que é específico a esse grupo. Abarcar a trajetória dos variados movimentos feministas do Brasil não é a proposta deste capítulo, mas sim discutir o relacionamento deles com a institucionalização, sempre levando em consideração que 1) determinados movimentos subalternos estão tão afastados do poder político que a

institucionalização não se mostra uma opção concreta, e isso por si só é uma forma de exclusão. Como apontado por Young (2000), exclusão política pode se dar tanto de forma externa quanto interna, o que significa que espaços institucionais por vezes inibem a participação de determinados grupos sociais (negros, indígenas etc). Para ela, seja no acesso às arenas deliberativas (exclusão externa), seja através de discriminação das falas consideradas “apropriadas” de ser ouvidas; exclusão política vai para além da presença de grupos minoritários nas esferas institucionais. 2) Ademais, outros movimentos podem escolher atuar de maneira diferente e, portanto, optam por não participar destas arenas de poder institucional (PEREIRA, 2012).

Importante pontuar também que o intuito da pesquisa não é medir a efetividade ou o nível de “despatriarcalização”<sup>20</sup> do Estado, fruto das ações da SPM ou do trabalho feito pelas entrevistadas. Analisar quanto o trabalho da Secretaria de fato teve sucesso em enfraquecer práticas patriarcais está muito além do escopo deste estudo. A discussão tem a missão de debater como reivindicações do campo feminista culminaram na criação de órgãos estatais com o objetivo de promover políticas de igualdade de gênero.

## **2.1. OS MOVIMENTOS FEMINISTAS BRASILEIROS E OS DEBATES SOBRE A PROXIMIDADE INSTITUCIONAL**

Os dados sobre a representação política de mulheres no ambiente institucional brasileiro são pouco alentadores: em 2018, ainda éramos menos de 10% na Câmara dos deputados, isto é, 45 deputadas entre 513 parlamentares no total. Já em 2019, a nova configuração da Câmara trouxe 32 novas deputadas, colocando nossa representação para pouco mais de 14%, muito pouco considerando que representamos 52% do eleitorado brasileiro (TSE, 2018). De todo modo, o repasse de 30% do fundo de financiamento de campanha para candidatura de mulheres e a indicação obrigatória de, no mínimo, 30% de candidatas por partido, parecem ter tido pouca efetividade na composição de quem nos representa, já que a maioria dos partidos não conseguiu chegar à porcentagem de repasse exigida (BARBIERI, et al, 2019).

---

<sup>20</sup> Para Matos e Paradis (2014, p. 71), despatriarcalização significa “conduzir e produzir orquestradamente estratégias e mecanismos de descolonização patriarcal e racial do Estado brasileiro e da sua forma de gestão pública, com vistas a reforçar uma nova etapa que tenha foco na conquista de resultados cívicos de políticas públicas.”

Estes dados claramente não significam que mulheres tenham menos interesse em ocupar arenas políticas. Consequentemente, o que nos interessa nesta seção é, primeiramente, apontar como, apesar da pouca representação em cargos eletivos tradicionais, o movimento de mulheres brasileiras conseguiu alcançar determinados objetivos exercendo pressão política sobre arenas institucionais de variadas formas – seja por meio de *advocacy*, lobbies, presença em conselhos e conferências ou ocupação em órgãos do executivo (AVELAR, RANGEL, 2017).

Concordamos com a reflexão de Biroli (2018) de que o movimento feminista esteve presente reivindicando seus direitos nos momentos mais determinantes de inflexão política brasileira, por mais controversa que a aproximação do movimento com o Estado fosse. O movimento não deixou de lado a importância do reconhecimento institucional de suas demandas, como as eleitas da bancada feminina e a Constituinte bem exemplificam. É verdade que, durante os anos 1970 e 1980, os movimentos em geral mantinham um discurso de autonomia baseado em desconfiança com relação ao Estado. No entanto, mesmo que este discurso existisse, eles sustentavam em mente a ideia de uma mudança política estrutural mais ampla (BIROLI, 2018).

Quando olhamos para a trajetória do movimento feminista brasileiro, percebemos que as reivindicações por reconhecimento e paridade de participação começam a se solidificar entre os séculos XIX e XX. Na Constituição que marcou o início da República em 1891, não havia menção específica sobre a proibição do voto feminino. Isto é, todos os “cidadãos” poderiam votar, desde que maiores de 21 anos. No entanto, a categoria “cidadão” estava delimitada a uma parcela muito limitada da população, negando o status de cidadãs às mulheres. Esta constatação era algo tão óbvio à época que não havia necessidade de mencionar que mulheres não eram cidadãs, isto já era uma premissa.

As primeiras reivindicações de mulheres por direitos civis e políticos básicos somente tomariam forma entre o final do século XIX e a Segunda Guerra Mundial, período em que mulheres manifestam demandas como direito ao voto e acesso à educação (PINTO, 2013). As representantes da sociedade civil pioneiras nessa movimentação eram provenientes da elite brasileira, muitas vezes mulheres brancas,

educadas no exterior. Estas mulheres trouxeram consigo outras ideias e teorias de suas experiências fora do Brasil, principalmente referências europeias.

Nessa mesma época surgia, em 1909, o primeiro partido feminino brasileiro: o Partido Republicano Feminino. Fundado por Gilka Machado e Leolinda Daltro, o partido se justificava como uma maneira de reivindicar o direito das mulheres ao voto. Leolinda Daltro, que era professora além de sufragista, também lutava pelas causas feministas e indigenistas (KARAWAJCZYK, 2014). Décadas depois, em 1922, Bertha Lutz, representante da elite branca, cria a Federação Brasileira para o Progresso Feminino e realiza o I Congresso Internacional Feminista no Rio. Usando de sua inserção social e política adquirida por meio de seus círculos sociais, Bertha Lutz ganhava apoio de deputados e senadores pelo direito ao voto feminino, liderando o movimento de sufragistas brasileiras.

Em 1934, é eleita a primeira deputada negra do Brasil, pelo Partido Liberal Catarinense. Antonieta de Barros, dedicada à pauta da educação, filha de escrava liberta, elege-se logo na primeira eleição aberta ao voto feminino (GELEDÉS, 2016). Dois anos depois, Bertha Lutz passa a ocupar o cargo de deputada após a morte de seu titular, em 1936. A Federação Brasileira para o Progresso Feminino permanece na ativa, passando pelo momento da conquista do voto feminino, em 1932, até o golpe que inaugura o Estado Novo, em 1937 (PINTO, 2003).

É também durante os anos de regime de Getúlio Vargas que mulheres identificadas como “comunistas” foram submetidas a torturas e prisões políticas, após o episódio que ficou conhecido como “intentona comunista”. Apesar de ocuparem espaços dentro de organizações partidárias, estas mulheres eram vistas como “mão de obra” do partido – papéis de pouca centralidade, mantendo-as em lugar de subalternidade (BLAY, 2017). Ainda que obtivessem o direito ao voto em 1932, é somente em 1945 que as mulheres votam para presidente no Brasil. Em 1946, o voto feminino passa a ser obrigatório. Em 1948, é criada a Federação de Mulheres no Brasil, organização que defendia a libertação de presas políticas (AVELAR, BLAY, 2017).

Entre as décadas de 1950 e 1960, Romy Medeiros, fundadora do Conselho Nacional das Mulheres, atuou no Estatuto da Mulher Casada, revisando temas como

a necessidade de autorização dos maridos para trabalhar ou viajar. Bem articulada com as elites políticas e religiosas da época, a advogada feminista impulsionou a realização do I Congresso Nacional de Mulheres (PINTO, 2003) em 1972, mesmo sob regime militar.

Durante a década de 1970, novamente o Brasil viu seu governo se tornar cada vez mais autoritário e a mobilização da sociedade civil se multiplicar em diferentes vertentes. Discursos populares, ou matrizes discursivas (SADER, 1988), foram importantes para o renascimento dos movimentos sociais urbanos durante esta década (FELTRAN, 2006). Nesse contexto, tanto o movimento feminista quanto o negro se unem a outros movimentos de esquerda com o objetivo comum de enfrentar com o governo ditatorial. Ao longo desta década, o feminismo deixa de ser algo debatido apenas pela elite intelectual, altamente educada, e passa a se disseminar por outros estratos sociais (PINTO, 2003). Este período é frequentemente apontado como a segunda onda feminista brasileira, aquela marcada, segundo Alvarez (1990) pelo alinhamento com a Igreja Católica, a participação de grupos estudantis e de grupos de esquerda.

Para Schumacher e Vargas (1993), o movimento feminista da época tinha, como muitos outros, a autonomia em relação ao Estado como ideal central para sua atuação. Autonomia à parte, o enfoque dos movimentos da época era extremamente heterogêneo, variando entre o debate geral e o debate específico (ARAÚJO, 2014). Não era incomum que alguns setores da esquerda se sentissem incomodados com as pautas feministas - sobre corpo, sexualidade - já que eram consideradas pautas específicas, que contribuíam para a divisão da luta geral (WOITOWICZ, PEDRO, 2010). Isto se verificava diversas vezes na própria dinâmica machista dos partidos e pelos homens militantes, que consideravam a luta de classes e o fim do governo autoritário como o objetivo central, enquanto outras apontavam para a especificidade e a primazia do feminismo, reivindicando a necessidade de considerar suas questões como componente relevante para o movimento (PINTO, 2003).

Se, para as feministas brancas, era difícil pautar suas reivindicações dentro da esquerda, as mulheres do movimento negro também enfrentavam desafio semelhante em organizações de esquerda. Como mencionado, o movimento negro se impulsiona ao final da década de 1970, depois de sofrer uma desarticulação de suas elites

intelectuais, resultado da repressão do regime ditatorial (GONZALEZ, 1982). O movimento de mulheres negras se fortalece principalmente pela fundação do Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN) e o Movimento Negro Unificado (MNU), em 1978 em São Paulo. Neste espaço, assim como nas organizações de esquerda, repercutia o machismo e o paternalismo pelos colegas de movimento. Ali também foi necessário que as mulheres negras criassem momentos reservados para tratar do lugar e do papel da mulher negra e sua especificidade (GONZALEZ, 1982).

A mobilização se fortalece, entretanto, apenas depois do processo de redemocratização brasileira – o que confere força à tese de que a expansão democrática favorece aparecimento de movimentos e organizações de sociedade civil (RIOS, 2017). Thereza Santos, que fora ligada ao Partido Comunista, participante da União dos Estudantes (UNE) e uma das principais militantes negras da época, é indicada para integrar o Conselho Estadual da Condição Feminina como representante das mulheres negras (BLAY, 2017).

Em caráter transnacional, um episódio importante de entrelaçamento de movimento e instituições acontece em 1975: o ano se torna o Ano Internacional da Mulher pela Assembleia Geral da ONU. Conjuntamente, entre 1975 e 1985 fora estabelecida a década de Mulher. Ao longo daquele ano de 1975, o movimento carioca cria o Centro da Mulher Brasileira. Em São Paulo, é criado o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira. Suas integrantes pertenciam majoritariamente à classe média branca intelectualizada, com entrada em círculos sociais importantes, o que facilitou sua articulação. Pinto (2003) sugere que o caráter público da criação dos centros, sob os olhos do governo autoritário, abaixava a suspeita sobre qualquer atividade que iria de encontro com o regime dentro da organização.

Apesar da disseminação do feminismo durante esta década, havia ainda uma certa resistência por parte da sociedade civil organizada às ideias de cunho feministas. A esquerda e o centro, assim como na era Vargas, não entendiam como a questão da mulher poderia ser central para os movimentos em um contexto ditatorial. Os movimentos de esquerda resistiam em falar sobre questões “privadas”, principalmente porque a questão de classe ainda era vista como prioritária e única na agenda social. Ademais, alguns grupos de mulheres de classe média e elite muitas vezes não se enxergavam como principal alvo de opressão – elas buscavam proteger as mulheres

proletárias e, por vezes, não ficava claro que o patriarcado praticava a opressão que perpassava todas as classes sociais (PINTO, 2003).

Em um contexto de redemocratização e de expansão da participação política pela sociedade civil, a questão da institucionalização da pauta feminista se colocava cada vez mais para o movimento. Entre os problemas envolvidos, é possível destacar, primeiramente, o receio das integrantes em perder autonomia frente às amarras do Estado e dos partidos que disputavam o governo. Em segundo lugar, havia a aparente contradição em um movimento que reivindicava a reestruturação das arenas políticas estabelecer relacionamento em uma parceria tão próxima com o Estado (PINTO, 2003).

De maneira geral, o denominado movimento de mulheres e os feministas tinham agendas complementares. O primeiro pautava a anistia, a formação da Constituinte e políticas públicas (como creches). Por sua vez, os movimentos que se autodenominavam feministas se diferenciavam entre os autônomos e aqueles ligados a partidos políticos. Enquanto os autônomos enxergavam submissão e instrumentalização das pautas feministas em ambientes partidários, aqueles ligados a partidos tinham que, geralmente, colocar a luta de classes em primeiro plano (BLAY, 2017).

Durante o processo de redemocratização, o PMDB e as representantes feministas do partido deram preferência ao caminho da institucionalização como forma de ocupar arenas estatais e promover políticas para mulheres. Em 1983, criam o Conselho Estadual da Condição Feminina do estado de São Paulo. A atuação do Conselho que era ocupado majoritariamente por representantes do PMDB da capital, no entanto, foi restringida por não possuir poder decisório, apenas consultivo. Segundo Celi Pinto (2003, p.70), este foi um dos principais obstáculos da institucionalização do movimento de mulheres: “(...) os grupos são suficientemente fortes para romper a impermeabilidade estatal, mas não o bastante para ocupar um espaço nas instâncias decisórias. ”

Em 1980, a política pública de enfrentamento à violência contra a mulher tem no seu germe a criação do SOS Corpo, o SOS Corpo criou lemas famosos como “Quem ama não mata” e “O Silêncio é Cúmplice da Violência”; além de ter sido muito

atuante na organização de protestos e marchas contra violência contra as mulheres durante as décadas de 1970 e 1980 (SOS Corpo, 2015; DE SOUSA, 2013; DE SOUSA 2017)<sup>21</sup>. O grupo também agiu reivindicando respostas de acolhimento às vítimas de violência diretamente do Estado. Posteriormente, como reconhecimento desta agenda e necessidade de atendimento especializado, foram criadas as DEAMs - Delegacias Especializadas em Atendimento às Mulheres, criadas em 1985 em São Paulo e Recife (BANDEIRA, MELLO, 2005). Esta iniciativa foi bem recebida pelo sistema, já que o número de mulheres policiais também crescia. Até 1992, foram criadas 141 delegacias em âmbito federal.

A criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) em 1985 representa a dinâmica relacional entre os movimentos e representações formais durante o período de redemocratização brasileiro. A proposta inicial de criar órgãos voltados para políticas para mulheres era proveniente das Organização das Nações Unidas, desde 1962. O contexto internacional volta a se manifestar em 1985, com a III Conferência Mundial da Mulher, realizada em Nairóbi. A conferência teve como uma de suas proposições a criação de organismos nacionais de promoção de políticas para mulheres (PITANGUY, 2003) o que, posteriormente, teve alguma absorção pelas representantes políticas da época (MOSER, 1996 *apud* SANTOS, 2006). A ideia de formar um Conselho para promoção dos direitos das mulheres se concretizou após um seminário, com a articulação de deputadas e vereadoras mulheres, já na década de 1980 (ARAÚJO, 2014).

A ideia, no entanto, recebeu reações diversas dos movimentos. Durante o VII Encontro Nacional Feminista (1986), em Belo Horizonte, a criação do Conselho Nacional foi um dos principais tópicos de discordância entre as participantes. Enquanto algumas buscavam apoio para a proposta, outras viam a iniciativa com desconfiança, baseando-se nas experiências de conselhos como os de São Paulo e do Rio de Janeiro (VARGAS, SCHUMAHER, 1993, p.353). Como resultado do encontro e enquanto manifesto contra a criação do Conselho de maneira unilateral e antidemocrática, as participantes criam a Carta de BH. Vargas e Schumacher (1993)

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://soscorpo.org/25-de-novembro-dia-de-luta-pelo-fim-da-violencia-contra-as-mulheres/>

apresentam trechos da carta, na qual foram listados os perigos dessa aproximação com o governo que a criação do Conselho representava:

- a garantia da permanente formulação de uma política de vanguarda está na independência do movimento. "...não pretendemos ser levadas a reboque..."

- as entidades oficiais (termo usado na ocasião para designar Instituição governamental) se apropriam do discurso feminista cooptando-o ou esvaziando-o, até transformá-lo em modismo; (VARGAS, SCHUMAHER, 1993, p.354).

Ainda em tom de repúdio à iniciativa e receio de que o discurso feminista fosse cooptado, as autoras da Carta reivindicam que a criação do Conselho, se colocada em prática, fosse feita por meio de projeto de lei, como forma de garantir a participação da sociedade em sua elaboração (VARGAS, SCHUMAHER, 1993).

Em 1985, por fim, é criado o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, em um esforço entre movimento feminista e mulheres vinculadas ao PMDB que estabeleceram um acordo com Tancredo Neves. José Sarney, posteriormente, cumpriu a promessa feita ao movimento por Tancredo Neves e enviou o projeto que cria o Conselho. Com o objetivo de desenvolver políticas nacionais para mitigar desigualdades de gênero e a discriminação contra mulheres, a atuação do Conselho foi notável, principalmente entre 1985 e 1989.<sup>22</sup>

Durante a Constituinte, foram poucas as mulheres que conseguiram ser eleitas. Apenas 26 candidatas tornaram-se deputadas em um total de 487 cadeiras, ou seja, cerca de 5,7% representação feminina<sup>23</sup>. Apesar disso, as deputadas construíram a "bancada feminina", e apresentaram trinta emendas parlamentares, que concentravam inúmeras reivindicações de movimentos feministas da época (PINTO, 2003). Neste contexto, os movimentos concentrados no CNDM tiveram papel determinante para a construção de propostas que foram apresentadas à Constituinte, compiladas na chamada "Carta das mulheres". Ademais, as participantes do Conselho trabalharam na Campanha Mulher e Constituinte, com o lema "Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher" (CRESCÊNCIO, DE OLIVEIRA, 2019, p.08).

---

<sup>22</sup> Posteriormente, o governo Collor, no entanto, deu pouca atenção ao Conselho – semelhante ao PSDB, que não forneceu espaço para o órgão quando chegou ao poder em 1994 (ver BIROLI, 2018, p.181).

<sup>23</sup> Nenhuma mulher foi eleita para cargo de senadora. As primeiras senadoras pós redemocratização, Júnia Marise e Marluce Pinto, foram eleitas somente em 1990.

A despeito da falta de representação, o movimento encontrou outras formas de política que não dependiam de representantes, fazendo pressão e formando resistências propositivas (PINTO, 2003). As emendas populares que seriam analisadas pela Assembleia Constituinte, por exemplo, deveriam ter no mínimo 30 mil assinaturas para serem consideradas. A partir da mobilização de movimentos feministas e de direitos das mulheres, dentre as 122 emendas populares, três foram levadas à Assembleia. Apesar de pontuais, as emendas tratavam dos mais variados tópicos, como a número 20, que tratava de saúde da mulher, igualdade conjugal, violência sexual, planejamento familiar, direito de posse e propriedade de terra etc. (PINTO, 2003, p.77).

O PAISM, Programa de Assistência Integral de Saúde da Mulher, foi outra iniciativa voltada para mulheres da primeira metade dos anos 80. O Programa nasceu como resposta à ideia de dedicar a década de 1980 para a saúde da mulher, e retirar o enfoque restrito sobre a saúde materno-infantil. Estes valores, como a atenção à saúde integral das mulheres (não apenas no ciclo puerpério) do PAISM, posteriormente, durante a década de 2000, foram considerados na criação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) (CARVALHO, 2019, p.307). O PNAISM, por sua vez, teve maior participação de representantes da sociedade civil e do movimento de mulheres, construindo um plano com bases amplas, que considerada desde a atenção obstétrica até o abortamento inseguro e no enfrentamento à violência doméstica e sexual (CARVALHO, 2019).

Outra importante organização nesta época, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) atuava como intermediário do campo político e dos movimentos de mulheres. A Organização Não Governamental (ONG) foi notável por marcar presença junto ao Congresso Nacional, durante a Constituinte, reivindicando a pauta feminista através de proposição de projetos, assessoramento da bancada de mulheres etc. (PINTO, 2003, p.98). A atuação através de ONGs, no entanto, foi amplamente criticada por não auxiliar a representação formal das mulheres na política. A legitimidade destes grupos, segundo Celi Pinto (2003), estaria atrelada à trajetória de militância das participantes, bem como sua atuação de *advocacy* em favor de pautas do movimento. Entretanto, este argumento não reverbera da mesma forma

pelo movimento feminista – como frequentemente é o caso (ver SCHUMACHER, VARGAS, 1993).

O CFEMEA, no entanto, pode ser entendido como exemplo de dois aspectos importantes relacionados à institucionalização dos movimentos sociais ocorridos durante a década de 90: o primeiro deles sendo o afastamento das feministas dos movimentos de base e, em segundo lugar, a proliferação de ONGs com enfoque nos direitos das mulheres (ALVAREZ, 2014). Estas transformações, segundo Alvarez, trouxeram outras nuances ao movimento.

A proliferação de ONGs, segundo a autora, mesmo que sejam fruto de movimentos sociais, diferencia a essência da militância. Além disso, a “onguização” trouxe pautas externas, de órgãos internacionais, para a agenda feminista brasileira através do financiamento das organizações. Também se pode dizer que esta transformação tem caráter formal, já que estabelece quem está dentro, quem está fora, distribui trabalhos e gera hierarquias. Desta forma, a institucionalização dá traços diferentes ao semblante do movimento<sup>24</sup>.

Esse movimento de institucionalização, entretanto, não foi característica apenas do movimento feminista brasileiro. Principalmente durante a década de 1990 e por conta do crescente neoliberalismo, era de interesse do Estado que a sociedade civil organizada se mobilizasse em prol de serviços sociais que ele mesmo não assumia (ARAÚJO, 2014). Entretanto, as ONGs, para Alvarez (1990), tiveram um papel importante porque geraram e disseminaram produções acadêmicas feministas. Usaram, ademais, suas conexões para criar pontes que articulavam diferentes atores e movimentos feministas brasileiros.

Ainda na década de 1990, o governo Collor desestrutura o CNDM, que foi reativado novamente apenas para as Conferências Internacionais de Cairo, em 1994 e de Beijing, em 1995 (BANDEIRA, MELO, 2010). A Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995 em Beijing, também evidenciou a divisão que ocorria no movimento. Isto é, havia uma clara separação entre feministas que discutiam sobre o movimento a partir dele, e aquelas que seguiam o caminho da

---

<sup>24</sup> Ressaltamos que a “onguização”, como a maioria das temáticas dentro do feminismo, não fora fruto de uma concordância do movimento.

mobilização via instituições (ALVAREZ, 1998). Apesar disso, a Conferência de Beijing foi evento catalisador no processo de mobilização através das fronteiras, ou “transnacionalização”, do movimento que já vinha ocorrendo na década de 1990.

A virada para o século XXI também não significou que as ONGs feministas deixaram de atuar. A Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), criada em 2000 no processo preparatório para a Conferência de Durban, trouxe novos termos à luta feminista, considerando resistência, ancestralidade, racismo, lesbofobia e luta de classes, assim como o combate contra a objetificação de mulheres negras (CARVALHO, 2019, p. 302). A articulação, que é composta de 27 diferentes grupos de feministas negras, chama atenção para o racismo como grande empecilho para o acesso às políticas públicas.

Também no período entre 2003 e 2014, por exemplo, é possível perceber um número considerável de convênios firmados entre governo federal e ONGs feministas. Segundo um estudo feito por Novellino (2006 *apud* PINHEIRO, p.87) cerca de 6% das organizações que firmaram convênios com o governo federal eram feministas. Em doze anos de governo do Partido dos Trabalhadores, dos 293.529 convênios acertados, cerca de 3.511 eram iniciativas voltadas especificamente para mulheres. Destas 3.511 iniciativas, aproximadamente 35% eram mobilizadas especificamente pela sociedade civil organizada (PINHEIRO, 2015).

Ainda sobre estas relações entre sociedade civil e o movimento institucionalizado, destaca-se também a importância da atuação do Geledés, ONG de mulheres negras que teve Sueli Carneiro como sua representante mais conhecida. Criado em 1985, mas impulsionado pelo fortalecimento do movimento negro no processo de redemocratização brasileiro, a organização foi central para que a pauta do movimento feminista negro fosse considerada em espaços institucionais, como no Conselho da Condição Feminina e no Conselho Nacional da Mulher (RIOS, 2017).

O caso da campanha para aprovação da Lei Maria da Penha (Lei n.11.340/2006), por exemplo, demonstrou como a ação coletiva de movimentos/organizações pela mobilização do direito conseguiu causar transformações contundentes. Enquanto Cladem/IPÊ, Themis e Advocaci foram organizações importantes para o processo de *advocacy*, o CFEMEA, Agende e Cepia

se concentraram em assessoria técnica nos projetos de lei e de políticas para mulheres (MACIEL, 2011). Segundo Maciel (2011), foram utilizadas diferentes estratégias de mobilização, que variavam não apenas nas esferas do governo como em diferentes níveis institucionais. As primeiras mobilizações ocorreram ainda em 1995, com a criação dos Juizados Especiais Criminais (Jecrims) e a constatação de que a legislação existente não abarcava a gravidade dos casos de violência contra mulher, seja pela falta de instrumentos que fornecessem proteção à vítima, seja pela falta de reparação proporcional a elas (PIOVESAN, PIMENTEL, 2002; SARMENTO, 2013).

Entre a década de 1990 e início dos anos 2000, organizações de advocacy como o Cladem e o Cejil levam para parecer da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA o caso de Maria da Penha contra o Estado brasileiro (CIDH, 2001). Segundo Maciel (2011), após o parecer favorável da Comissão, entre 2003 e 2006, começam os esforços para o processo de formulação da lei, que tiveram como coordenadoras as mulheres do CFEMEA. A lei, entregue à SPM em 2004, é apresentada como projeto de lei para o Congresso através da mesma instituição. Concomitantemente, movimentos como a AMB continuavam a fazer pressão e manifestações pela aprovação do projeto em audiências públicas em diferentes regiões do Brasil (DE SOUSA, 2013).

Após a aprovação, em 2006, começa um novo ciclo de mobilizações do movimento que foi marcado pela implementação e aceitação do novo mecanismo legal de enfrentamento à violência contra mulheres (ANDRADE, ALMEIDA, 2017). Na época, a SPM e outros órgãos internacionais financiaram a criação do Observatório Nacional de Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, em 2007 (MACIEL, 2011). Já na sociedade civil, os movimentos também faziam campanhas que buscavam fortalecer a legitimidade da lei, como foi a iniciativa dos “16 dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres”. Segundo Maciel (2011), todo o processo de formulação e implantação da Lei fora importante para dar abertura ao movimento para canais institucionais, não só com partes do legislativo, mas também com órgãos executivos e judiciários. A rede de ativismo feminista brasileiro conseguiu, além disso, estabelecer interações com redes e instituições transnacionais, possibilitando outro alcance e visibilidade às mobilizações do movimento feminista brasileiro no contexto internacional (MACIEL, 2011).

Mais recentemente, com as manifestações que nomearam o período da “Primavera Feminista” em 2015 (BRITO, 2017; LIMA et. Al. , 2018), cresce o número de iniciativas como mandatos coletivos e outros tipos de instâncias de representação, como por exemplo plataformas como a #merepresenta; candidaturas como as Muitas, em Belo Horizonte, a #partida em âmbito nacional, a Juntas em Pernambuco e a Bancada Ativista em São Paulo (PELLEGRINO, 2018).

Esta nova geração do feminismo brasileiro, oriunda da virada do século, foi descrita por Marlise Matos (2010) como:

Um processo de “democratização de gênero no âmbito das instituições e da (re)formulação de políticas públicas”, assim como a revitalização da agenda clássica do feminismo na busca por direitos, (...) a partir dos desafios colocados pelo movimento contemporâneo de transnacionalização do feminismo, de globalização das agendas locais das mulheres e de fermentação das estratégias feministas horizontais.” (MATOS, 2010, p.83).

Baseada em uma crítica inicialmente levantada por Mohanty (2003), Matos (2010) afirma que os feminismos latino-americanos não seguem o mesmo fluxo de acontecimentos que o norte global e, conseqüentemente, não se encaixam no tipo de representação que as teóricas ocidentais tentam construir. Esta falsa representação, que nos apresenta de forma reducionista, seria tão opressora quanto colonizadora (MOHANTY, 1984 *apud* MATOS, 2010, p.75). Desta forma, considerando que se faz necessário construir um enquadramento teórico adequado à nossa realidade latino-americana, Matos (2010) sugere uma reorganização nas classificações das ondas. Para ela, a segunda onda da América Latina estaria localizada durante o período do regime militar, entre as décadas de 60 e 70. A terceira onda teria sido marcada por um contexto neoliberal, entre as décadas de 1980 e 1990, com a especialização do movimento e a difusão do pensamento feminista (como apontado por PINTO, 2003).

Mais pertinente para a discussão desta pesquisa, a quarta geração do feminismo latino Americano se caracterizaria por 1) uma ampliação do conceito de direitos humanos, 2) expansão do espaço de mobilização dos movimentos, que passa a atuar em âmbitos transnacionais; 3) valorizar o princípio da não discriminação, concebendo a possibilidade de conectar as diferentes pautas feministas; 4) possibilitar outros tipos de ação a fim de atingir resultados tanto transversalmente quanto interseccionalmente e intersetorialmente. Este ponto, essencial para os tipos de relação socioestatais tratados nesta dissertação, considera que estratégias do

movimento podem abarcar também ações construídas em conjunto com o Estado. E finalmente, Matos indica uma 5) Aproximação entre a academia e as teóricas feministas ao movimento social (MATOS, 2010, MATOS; PARADIS, 2013).

Além do caráter de transversalização da pauta, Matos primeiramente argumenta que esta nova onda soube se disseminar horizontalmente, no sentido de que não se restringiu apenas às classes mais favorecidas ou às mulheres brancas. Este feminismo atravessou classes, etnias e orientações sexuais diferentes. A autora também reforça outra característica constituinte dessa geração: a consolidação e solidificação de relações não apenas transnacionais, mas muitas vezes de cunho anticapitalista e com enfoque em relações entre o sul global. Esta quarta onda, justamente por seu cunho pós-neoliberal e por sua natureza transnacional e horizontal, é bastante marcada por perspectivas “multidimensionais”, o que acaba por pluralizar também as concepções do que se considera justiça social. Por isso, a quarta onda feminista latino americana é fortemente pautada por movimentos negros, lésbicos, trans etc. (MATOS, 2010). Os feminismos latino americanos, especificamente, têm suas peculiaridades: sofreram com governo ditatoriais, tiveram relações com a Igreja Católica, com a teologia da Libertação, e com os movimentos e partidos de esquerda. Foram construídos a partir a estímulos diferentes daqueles do norte global, e por isso precisam ser entendidos dentro de seu contexto (MATOS, 2018).

As consequências desta nova geração de pautas feministas são importantes para o contexto desta pesquisa porque foi dela que se solidificaram Mecanismos Institucionais de Políticas para Mulheres (MIMs) e as relações do movimento com órgãos estatais (MATOS, PARADIS, 2014). Este quarto momento do feminismo latino-americano da virada do século XXI foi fortemente marcado pela institucionalização da pauta feminista, principalmente com a criação de órgãos estatais voltados para mulheres. Através destas estratégias que visavam realizar ações em conjunto com o Estado, as feministas buscavam uma democracia efetivamente participativa, na qual as arenas decisórias previamente criadas pudessem ser devidamente ocupadas pela sociedade civil (MATOS, 2010, p.82).

Neste ponto chamamos atenção para duas questões: primeiramente, o movimento feminista não começou sua aproximação com a política institucional

apenas recentemente, com a implantação de políticas participativas e Mecanismos Institucionais de Mulheres<sup>25</sup> Em segundo lugar, a ação do movimento não obedece uma lógica de um *continuum* de ações coletivas mais ou menos institucionalizadas (GURZA LAVALLE et al, 2019).

Sobre o primeiro ponto, é importante marcar que alguns MIMs nascem já na década de 1940, como exemplo a “División del Trabajo y Asistencia de la Mujer”, na Argentina (FLACSO, 1993 *apud* MATOS; PARADIS, 2013). A própria história do movimento brasileiro, como mencionado, se inicia com o movimento pelo direito ao voto (PINTO, 2003) As mulheres buscaram ocupar espaços em Conselhos e procuraram preencher assentos em instituições internacionais. Já sobre a segunda questão, argumentamos que movimentos sociais não transformam seus repertórios e estratégias respeitando um delineamento que varia entre o institucional e o não-institucional, ou entre a mobilização e a não mobilização. Seu comportamento é múltiplo e varia de forma não linear, podendo atuar de formas tanto institucionais como não institucionais simultaneamente (GURZA LAVALLE et al, 2019), como alguns estudos na área demonstram (CARLOS, 2012; DOWBOR, 2012; ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). As estruturas estatais, argumenta Sonia Alvarez (1990), não são essencialmente patriarcais e determinadas por interesses particulares. Para a autora, o Estado se esforça em parecer neutro e, neste contexto, pode ajudar a propagar diferentes temáticas, mesmos as feministas. Alvarez (1990) frisa o fato de que os esforços dos movimentos feministas têm influência sobre as políticas públicas, demonstrando, desta forma, que as relações entre estes movimentos e o Estado estão em constante transformação.

É importante destacar, desta forma, que a abordagem desta seção opta por mostrar como a incidência de ações dos movimentos feminista sobre as instituições não é fenômeno recente ou proveniente do governo petista. Essa aproximação já ocorria anteriormente dependendo do contexto político e não ficou refém do debate sobre autonomia dos movimentos, forte durante o período ditatorial. Mesmo que determinados períodos fossem menos suscetíveis à aproximação ao Estado, ele permanece como ator-chave, e a principal arena de conflitos e deliberações políticas.

---

<sup>25</sup> Uma discussão mais aprofundada sobre os MIMs será apresentada durante a seção que debate Feminismo Estatal.

Salientamos a reflexão de Biroli (2018) de que existe uma relação direta entre contextos de promoção de políticas em prol da igualdade de gênero e momentos de expansão democrática com presença/atuação de mulheres. Nesta seção, evidenciamos que as interações do movimento com estruturas estatais não escondem o fato de que o feminismo sempre teve a intenção de promover uma reformulação ampla nas formas de se fazer política<sup>26</sup>. Seja pela via institucional ou pela política de contenção, o essencial é que a atuação do movimento feminista está associada a aspectos de emancipação, inclusão/representação política e, conseqüentemente, de ampliação da democracia. (BIROLI, 2018, p.175).

## **2.2. REPRESENTAÇÃO E INCLUSÃO POLÍTICA**

Nesta seção, procuraremos discutir principalmente as teorias sobre representação, dando foco para aquelas produzidas pela teoria feminista. Este enfoque foi escolhido porque as autoras feministas se preocupam não apenas com a maneira de traduzir a generalidade social para a esfera política, como também voltam seu olhar para a forma pela qual o sistema democrático moldou a maneira de se conduzir a política (PHILLIPS, 1995; ARAUJO, 1998; MIGUEL, BIROLI, 2014). Atualmente, se consideramos a democracia liberal representativa (SCHUMPETER, 1961), por exemplo, o direito ao voto aparece como o mecanismo nivelador de todos os indivíduos. É ele que garante que todos os indivíduos tenham o mesmo peso sobre as decisões políticas. É o sufrágio universal que reconhece que todos têm o direito de decidir de acordo com seus interesses. Entende-se, nesta corrente procedimental, que direito ao voto é condição suficiente que coloca todos os indivíduos em um mesmo ponto de partida, com as mesmas oportunidades.

É também este mesmo pensamento que, por vezes, não enxerga problemas na sub-representação de mulheres na política (PHILLIPS, 1995; ARAÚJO, 1998; MIGUEL; BIROLI, 2014). O que a teoria feminista trouxe de novo para o debate democrático clássico, e o que nos importa para este capítulo, é o entendimento de que o contexto liberal por si só não fornece recursos suficientes para uma inclusão política extensiva. Não que o liberalismo seja, de partida, contrário à inclusão, mas justamente porque, em uma sociedade permeada por clivagens sociais, econômicas

---

<sup>26</sup> Feminismo como campo discursivo

e culturais, não é possível dizer que existe paridade política à priori (YOUNG, 2000; MIGUEL; BIROLI, 2014).

Este argumento caminha na mesma direção daquele apresentado por Anne Phillips (2011) em “O que há de errado na democracia liberal?”, no qual a autora argumenta que a democracia precisa ser refundada partindo do princípio de que as desigualdades entre grupos sociais existem – sem suspender diferenças e considerando somente indivíduos “universais”. Indivíduos nunca são neutros, todos eles possuem marcações de gênero, raça, sexualidade. No caso das mulheres, está claro que o sufrágio universal não foi condição suficiente para gerar paridade na representação política. De acordo com dados da Inter-Parliamentary Union (IPU) sobre a percentagem de mulheres no parlamento em diferentes países, as médias internacionais vão de 3% na metade do século XX para 24,9%, já em 2019. Já as médias brasileiras são consideravelmente piores: variam de 0 a 14,1% em 2019, uma diferença de 10,8% da média internacional de representação feminina.

Estes dados ilustram como o gênero pode se relacionar diretamente com uma maior ou menor probabilidade de busca e conquista da carreira política. Há uma disparidade criada socialmente que lesa especificamente mulheres. Isso ressoa no argumento de Phillips (2011), de que a democracia deve considerar menos o indivíduo universal oriundo do pensamento liberal e mais os grupos sociais baseados em diferenças identitárias. Em um contexto de democracia liberal representativa, os trabalhos de Pitkin sobre representação são importantes para caracterizar as particularidades de cada corrente que compõe o debate sobre o tema. No entanto, como Phillips (1995) coloca, a questão é que as diferentes visões nestas discussões sobre representação “não se comprometem o bastante com um sentimento de exclusão política amplamente sentido por grupos definidos por seu gênero, etnia ou raça.”<sup>27</sup> (PHILLIPS, 2001, p.272).

Phillips (1995) vê a exclusão de mulheres na política como a falta de visibilidade para que outros enquadramentos sobre igualdade política sejam debatidos. Ao dissertar sobre a questão da inclusão política, que ficou conhecida como a política de

---

<sup>27</sup> Esta declaração lembra um apontamento feito por Flávia Biroli (2017) sobre o compromisso da academia com teorias de gênero, na qual afirma que “um olhar reflexivo para o subcampo da teoria política precisa questionar se e de que modo o patriarcado está sendo atualizado nas teorias que produzimos.” (p.185)

presença, a autora enfatiza o que chama de “representação justa” – uma representação baseada na presença política diversificada, inclusiva. Ela se afasta da ideia de representação levada ao limite, debatida por certo tempo pela crítica feminista (sobre quem pode falar em nome de quem), e reafirma a necessidade de uma política representativa vinculada à inclusão de grupos historicamente marginalizados. Com isso, a autora adiciona outro debate caro ao feminismo: o de que as mulheres, assim como outros indivíduos, não têm suas vivências caracterizadas apenas por gênero, mas por raça, classe social, religião etc. Esta constatação baseia-se no entendimento de que os obstáculos enfrentados por mulheres brancas não são os mesmos enfrentados por mulheres negras, indígenas ou mulheres de diferentes classes sociais (COLLINS, 2015; hooks, 1984). Estas pensadoras entendem que identidade não se restringe essencialmente a cor da pele ou a etnia, mas às experiências de desvantagens e privilégios proporcionados pela sociedade. No Brasil, por exemplo, essas clivagens diversas vezes se intensificam e se sobrepõem. Um exemplo esclarecedor disso foi o fato de que, somente em 2015, o trabalho de empregadas domésticas (de maioria negra e baixa renda) foi considerado igual às outras formas de trabalho, por meio da PEC das Domésticas (Emenda Constitucional 72/2013). Outro caso pode ser o fato de que quase não existem mulheres negras no Congresso Nacional.

O debate específico sobre o problema na exclusão de mulheres pode ser entendido com Nancy Fraser (2008), que demonstra preocupação em como se constrói o conceito de justiça social. Para ela, a “má representação” (“*misrepresentation*”) é fruto de regras decisórias equivocadas que impedem determinados grupos de se relacionarem em paridade com a sociedade (FRASER, 2008, p.18). De acordo com Fraser, justiça requer que os arranjos sociais permitam que todos participem como pares na vida social. Ou seja, superar a injustiça significa desmantelar obstáculos que impedem alguns de participarem em condições de paridade com os demais. Com isso, para que estas condições possam ser estabelecidas, certos tipos de injustiça precisam ser mitigados. Segundo a autora, a injustiça distributiva, por exemplo, parte da premissa de que algumas pessoas podem ser impedidas de participar por motivos econômicos. Já o segundo tipo de injustiça se estabelece quando hierarquias institucionalizadas de valoração cultural negam status

necessário a determinados sujeitos ou grupos – o que Fraser (2008) chama de desigualdade de status ou não-reconhecimento (cultural).

A terceira dimensão, por sua vez, refere-se à política, no sentido de representação. A injustiça política se relaciona com a “forma” com que determinados processos políticos se dão. Isto é, ela se baseia no fracasso em institucionalizar a paridade de participação no nível metapolítico, em deliberações e decisões que dizem respeito ao “quem”. O “quem” são as pessoas habilitadas a participar de determinadas arenas políticas e na construção delas, e de que forma este espaço está sendo constituído para que forneça acesso às mesmas pessoas. Existe, nesse caso, uma falsa representação metapolítica – processo pelo qual o espaço político de primeira ordem é constituído (ou quem está no processo de sua constituição). Estado político e elites transnacionais, por exemplo, monopolizam a atividade de decisão do enquadramento, negando voz a quem pode ser afetado no processo.

Em sua maior parte, o debate feminista tende a fundamentar seus argumentos nesta discussão anterior, que leva à construção do público e do privado como centro do problema, de forma crítica (PATEMAN, 1993; FRASER, 1992; YOUNG, 2011; ELSHTAIN, 1993)<sup>28</sup>. Segundo Miguel e Biroli (2014) o feminismo traz consigo esta contribuição que é essencial para garantir a construção de uma sociedade mais democrática e justa. A falta de compreensão sobre o que se passa na esfera privada faz com que o entendimento sobre esfera pública fique incompleto, impreciso e parcial. Para eles:

(...) sem essas conexões fica difícil entender de que maneira relações tidas como voluntárias e espontâneas, mas que respaldam padrões de autoridade e produzem subordinação, têm impacto ao mesmo tempo para o exercício da autonomia por cada indivíduo e para a construção da democracia. (MIGUEL, BIROLI, 2014, p.33).

A segunda constatação feita por Biroli e Miguel (2014) parte do princípio de que existe uma sequência de obstáculos na trajetória de carreiras políticas que lesarão

---

<sup>28</sup> Pateman (1993, p.29) sustenta que a sujeição das mulheres na esfera privada é a premissa que constrói o sentido de liberdade civil e de direito político. A designação da esfera privada, da família e dos afetos para mulheres é a razão pela qual elas foram, e ainda são, sistematicamente excluídas da esfera pública e política. Ademais, a partir de uma crítica a forma como a esfera pública habermasiana é construída, Fraser (1992) argumenta que esta forma de esfera pública acaba por ignorar aspectos importantes como a relevância de grupos desfavorecidos e a diversidade social. Iris Young (2011) similarmente chama atenção para a construção de viés na própria concepção de esfera pública unitária, como uma esfera construída a partir da generalização de experiências e ideais que, na verdade, não são universais.

especificamente as trajetórias das mulheres. Para os homens, a ambição política não é desfavorecida pelos arranjos familiares – situação oposta à das mulheres. Segundo Lawless e Fox (2005 *apud* Miguel e Biroli, 2011) a ambição por cargos políticos pode ou não se efetivar em ações de acordo com os recursos que a pessoa possui, sendo as responsabilidades doméstica e o tempo dois dos principais obstáculos para mulheres. De acordo com o estudo feito pelas autoras, as mulheres com propensão a virarem candidatas tinham maior probabilidade de serem solteiras ou divorciadas (LAWLESS, FOX, 2005), evidenciando o ônus que incorre à mulher ao ter que escolher entre o matrimônio e a carreira profissional.

Ademais, é possível entender que a ocupação majoritariamente masculina do espaço político reforça estruturas sociais que conectam o político e o público aos homens. Este cenário reitera a exclusão de mulheres e, frequentemente, de temas caros ao feminismo. Por isso, muitas vezes, mesmo que representantes mulheres venham a participar do jogo político, elas são relegadas a temas políticos *soft* – aqueles relacionados à família, à infância ou a questões ambientais (MIGUEL, BIROLI, 2011). Ou seja, mesmo que a arena política seja acessível às mulheres, as expectativas sociais impõem obstáculos ao acesso delas a certas temáticas. Como afirmam:

O problema não se concentra no acesso dos diferentes indivíduos ao campo político, mas nos mecanismos que os diferenciam *internamente*, legando-lhes posições de maior ou menor centralidade (MIGUEL, BIROLI, 2011, p. 102)

Não nos aprofundaremos sobre o dilema entre questões *soft* e *hard* de política, mas frisamos a importância de destacar estas questões para a paridade de mulheres nas arenas políticas. O debate desta subseção é extremamente relevante para demonstrar o modo como a arena política é construída, e como os obstáculos que ela impõe se fazem extremamente desvantajosos e injustos uma vez que estas barreiras recaem vez após vez sobre o mesmo grupo social.

Principalmente em se tratando de uma dissertação que aborda Mecanismos Institucionais para Mulheres, é importante que a nossa discussão vá além dos debates sobre representação eleitoral, pensando também representações *extraparlamentares*, especialmente com foco na *atuação de mulheres ativistas* (AVELAR, 2013). Ainda dialogando com a teoria de Pitkin, mas também influenciada por trabalhos de Urbinati (2006) e Almeida (2013), Avelar reforça a noção de um tipo de representação que vai

além daquela pensada como representação a partir da autorização – mas uma representação que é proveniente de representantes auto autorizados, reforçando a limitação da representação apenas baseada no voto. Avelar e Rangel (2017), ao se aprofundarem sobre as trajetórias do movimento feminista argentino e brasileiro, apresentam quatro formas nas quais a representação política de mulheres se manifestaram: a partir de representação por organizações da sociedade civil (institucionalizadas ou não) - movimentos, coletivos etc. E outras três formas de representação, consideradas representações políticas extraparlamentares, sendo: 1) organizações de *advocacy*, 2) instituições participativas e 3) servidoras de órgãos executivos (conselheiras, secretárias etc.) (AVELAR, 201). Este último caso, em especial, contribui para as discussões que trataremos durante este trabalho.

Neste caso, Avelar (2014, p.31) defende a ideia de que existe uma forma de representação que é “um meio de representação de grupos e de suas perspectivas construídas coletivamente que chegam ao Estado por meio de um processo de representação que ocorre em múltiplos lugares” Para ela, o processo de representação importa também para a legitimidade do representante. Em seu trabalho, destaca-se a importância desse tipo de representação para que temáticas que antes não alcançavam arenas de discussão pública cheguem e tenham legitimidade para serem pautadas sem serem impedidas por canais menos acessíveis como pela participação pelo voto (MANSBRIDGE, 2003 *apud* AVELAR, 2013).

Confluindo com este debate sobre representação, resultado das novas experiências participativas que eram fomentadas no Brasil, especialmente durante a década de 90 até o início do século XXI, Débora de Almeida (2014) argumenta que as arenas institucionais participativas tiveram grande influência sobre o que se entendia como representação. Se as vertentes (como a de Pitkin, 1967) baseavam sua ideia de representação em *accountability* e responsividade, como estes ideais podem ser justificados e demonstrados nas novas arenas institucionais?

Em questão de responsividade, a autora menciona o argumento que defende a sensibilização do representante a diferentes tipos de perspectivas sociais e discursos. Já com relação à *accountability*, a autora entende mecanismos internos como:

Controle nas associações, justificações públicas de representatividade - que permitam o teste público dos representantes e a inclusão dos diferentes

Rosanvallon (2008) também é parte da agenda de pesquisa que procura entender a representação democrática de forma plural. Preocupado com as diferentes fontes de legitimidade democrática, o autor vai além das arenas institucionalizadas para entender como se dá a tradução do social para seus representantes. Considerando o momento do voto como algo breve e efêmero, o autor propõe o que chama de “representação permanente” – representação que decorreria através da interação entre sociedade civil, exercendo vigilância e desconfiança, e a política institucional (ROSANVALLON, 2008). A importância desse argumento está justamente na necessidade de se fundamentar e prolongar a representação e sua legitimidade para além dos momentos eleitorais, entendendo-a como um processo (YOUNG, 2000; ALMEIDA, 2014; MENDONÇA, GURZA LAVALLE, 2019).

Partindo do princípio que tanto eleições quanto o poder administrativo (burocrático) se encontravam em declínio e crise, o autor defende a tese de que três valores podem ser fonte de legitimidade democrática à representação, sendo eles: imparcialidade, reflexividade e proximidade (2011). Destas três, a imparcialidade e a reflexividade estão mais diretamente associadas à garantia de remoção de particularidades. A imparcialidade estaria naquelas instituições que focam no interesse geral, afastam-se de interesses individuais e, a partir disso, sustentam sua legitimidade. São órgãos que usam de sua tecnicidade e embasamento científico como apoio para o seu exercício. Como exemplo, temos organismos técnicos, agências reguladoras e comissões, que são legítimas não apenas por convergirem à vontade geral, mas também por considerarem o maior número de visões, de forma a tornar estas instituições mais representativas. A prestação de contas também aparece como outro fator que concede legitimidade às mesmas.

Já a legitimidade da reflexividade está relacionada a outras instituições que podem amparar a expressão do interesse geral ou a vontade comum. As cortes, segundo ele, são importantes exemplos de reflexividade pois adicionam ou atualizam alguns valores ou ideais ao sistema representativo, ainda que sejam restritas pela lei. Movimentos sociais e organizações de sociedade civil também serviriam a esse papel

de reflexividade, dado que sempre apontam para diferentes realidades, por vezes esquecidas por valores democráticos (ROSANVALLON, 2008). A ideia por trás da reflexividade como fonte de legitimidade seria justamente diversificar as formas pelas quais cientistas e cidadãos possam discutir valores e ideais (ROSANVALLON, 2008 apud ALMEIDA, 2015).

A proximidade, por sua vez, seria um valor que se propõe a olhar de perto o concreto, uma atenção caso à caso. Esse tipo de legitimidade se concede através de uma expectativa social sobre os governantes. Segundo o autor (2011), a proximidade entre governantes e governados começa a se fortalecer a partir do final da década de 1990, principalmente para fazer referência ao serviço público. Para ele, pode-se identificar três figuras de proximidade: atenção à particularidade, a política de presença e a “democracia da interação”.

Esta pluralização triádica da representação nos importa porque nos ajuda a pensar como *determinados espaços na burocracia poderiam se legitimar como espaços de representação*, através de mecanismos de prestação de contas e as relações de proximidade possíveis entre governantes e governados. Como Mendonça (2008) defende

“Ao possibilitar a vocalização de determinadas visões de mundo e ao fomentar o exercício de avaliações recíprocas, a representação pode instigar uma dinâmica frutífera entre parcialidade e generalidade: um representante fala a partir de uma perspectiva específica, mas ele/ela pode fazê-lo em nome de uma coletividade inteira” (MENDONÇA, 2008, p.128, tradução nossa)<sup>29</sup>.

Com isso, consideramos que as discussões sobre representação mencionadas são importantes para entender a pluralidade das formas de representação que vão além das eleições ou da burocracia. Arenas participativas, conselhos e outros espaços burocráticos, em geral, não são pensados ou pesquisados a partir das lentes da representação. A ideia, desta forma, é pensar em como a burocracia e espaços institucionalizados no executivo podem servir como lugares de interação socioestatais, que culminam em processos de *accountability* ou prestação de contas

---

<sup>29</sup> No original: “By enabling the vocalization of certain world views and by fomenting the exercise of reciprocal evaluations, representation may instigate a fruitful dynamic between partiality and generality: a representative speaks from a specific perspective, but s/he may do so in the name of the entire collectivity.” (MENDONÇA, 2008, p.128).

da sociedade civil com o Estado, gerando uma representação que se diferencia daquelas tradicionais, mas que obtém sua legitimidade dessa proximidade.

A argumentação apresentada nessa seção é significativa para esta pesquisa porque, como veremos nas próximas seções, os feminismos têm discutido de que forma podemos assegurar que o Estado e as instituições democráticas deixem de reproduzir estruturas baseadas na desigualdade de gênero através de outros tipos de representação. O cerne do problema pode ser interpelado por vários ângulos, mas sabemos que quanto maior o número de mulheres em espaços de poder, mais difícil será restringir nossa atuação. A política de presença, como nos lembra a teoria feminista, por vezes, não é o suficiente para abarcar os problemas de representação. No entanto, ela poderia ser o primeiro passo para que avancemos nas questões de inclusão de mulheres na política, alavancando a presença de mulheres em outros espaços de poder; fazendo da política um lugar, conseqüentemente, mais plural, democrático e próximo ao corpo social.

### **2.3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE TEORIA DE ESTADO FEMINISTAS**

A questão da necessidade de ocupação ou afastamento da política institucional por parte das mulheres foi, por muito tempo, tema relevante no pensamento feminista. A teoria feminista, no entanto, não está sozinha: existem também no campo de MSs inúmeras discussões sobre os perigos e ameaças provenientes da aproximação de movimentos com o Estado<sup>30</sup> (ver literatura sobre cooptação, como MEYER, TARROW, 1998; MCADAM, TARROW, TILLY, 2001; DRUCK, 2006). As relações entre movimentos sociais e Estado, até mais recentemente, foram estudadas majoritariamente como interação baseada em conflito. Com os movimentos sociais feministas isto não se deu de forma diferente. Os modos de lidar com questões de desigualdades de gênero, no entanto, variam nas múltiplas vertentes do feminismo. Sendo assim, se as relações entre movimentos e estruturas estatais sempre foram permeadas por tensão, como chegamos ao que atualmente chamamos de feminismo de Estado? Para questões como esta, precisamos discutir as distinções entre as visões sobre o Estado de acordo com a sua respectiva corrente feminista.

---

<sup>30</sup> Como debatido na bibliografia sobre cooptação, como MEYER, TARROW, 1998; MCADAM, TARROW, TILLY, 2001; DRUCK, 2006.

As produções teóricas feministas sobre o Estado são diversas e estão em constante construção. Johanna Kantola (2006) as categoriza em vertentes liberal, radical, socialista, marxista, pós-estruturalista e nórdica. Estas interpretações variam tanto nas características dadas ao Estado quanto nos fundamentos que o constrói. Por ora, limitamos o debate às correntes feministas liberais, radicais e marxistas, que contribuem mais para a estruturação da discussão do capítulo.

As correntes feministas de cunho liberal têm uma visão menos determinista do Estado, não o enxergando como ator intrinsecamente patriarcal e opressor. Com isso, reformas institucionais incrementais poderiam fazer com que o Estado promovesse políticas públicas voltadas para mitigar desigualdades de gênero (BANASZAK, 2009). O feminismo liberal enxerga o Estado como um ente neutro, desprovido de interesses próprios. Segundo Kantola (2006), essa corrente argumenta que o Estado reproduz convenções patriarcais e misóginas porque foi ocupado majoritariamente, desde o início, por homens. A solução, neste caso, seria tomar de volta estes espaços políticos para que políticas de igualdade de gênero sejam empreendidas.

Como crítica, Carole Pateman argumenta que o contrato social, fundador do Estado, foi feito a partir de um acordo entre homens. Entretanto, a dominação de homens sobre mulheres nascera anteriormente, com o Contrato Sexual. O entrelaçamento do patriarcalismo com a ordem política liberal faz com que o Estado seja visto, erroneamente, como neutro (PATEMAN, 1993). As críticas aos estudos feministas liberais<sup>31</sup>, como discutido na subseção anterior, estão baseadas no questionamento quanto à ingenuidade de se imaginar que direitos iguais são base suficiente para uma sociedade justa. O Contrato Sexual, de Carole Pateman, anunciou a teoria feminista no debate que discute o fundamento do Estado e as reverberações do Contrato Sexual para a dicotomia da vida pública e privada das mulheres. Desde então, diversas autoras forneceram contribuições que partem de outras perspectivas e vivências (cf. hooks, 2000; YOUNG, 2012).

Ao questionar os limites do que é considerado privado, Susan Okin (2008) refuta a posição liberal que defende a não intervenção do Estado sobre a vida

---

<sup>31</sup> Ao discutir liberais, podemos ainda mencionar Nussbaum (1999) que, apesar de enxergar problemas com o liberalismo, ainda se fundamenta em princípios liberais para construir sua teoria feminista. Para ela, o liberalismo tem em suas premissas a dignidade dos indivíduos e seu direito de escolha, baseado em direitos individuais (CYFER, 2010)

particular dos indivíduos. Para a autora, esta posição é perigosa porque pode perpetuar as desigualdades no âmbito familiar. A privacidade da vida familiar é o lugar no qual o patriarcalismo, adicionado ao liberalismo, faz com que as liberdades individuais sejam usufruto apenas de homens chefes de família, e não de seus subordinados. Assim, o homem faz a transição do público para o privado, uma vez que crianças e mulheres se restringem à vida doméstica, e conseqüentemente à negação de seus direitos individuais.<sup>32</sup> Okin (2008), entretanto, não descarta a importância da vida privada, mas questiona até que ponto e de qual forma o Estado liberal deve interferir na esfera familiar. Segundo Kantola (2006), a solução dada por Okin (1989) estaria no Estado liberal e suas ações traduzidas em políticas públicas e reformas das leis sobre família. De maneira similar, Jean Cohen (2012) também concorda que a existência da esfera privada, em si, não é o principal problema. O problema seria a incontestabilidade das relações que ocorrem nela. O ideal seria que pudéssemos reconfigurar as duas esferas. Isto é, que as duas fossem permeáveis, e que seus perímetros estivessem constantemente em disputa e reestruturação (2012, p.10).

Já as feministas consideradas radicais teorizam o Estado a partir de outras premissas, que se baseiam na ideia de que o Estado é construído sobre bases patriarcais. Estes estudos se referem às superestruturas sociais e políticas que moldam e determinam o lugar de cada um dentro da sociedade, e não somente a influência do Estado sobre ela. Este pensamento considera que as próprias bases do Estado são construídas a partir de pressupostos patriarcais, sendo ineficaz, desta forma, qualquer outro tipo de ação que não seja a revolução. É por causa da contribuição destas feministas que o problema do patriarcado pôde ser entendido de maneira abrangente (KANTOLA, 2006). Kathy Ferguson (1984), por exemplo, atribui à burocracia o papel de fonte de disseminação do discurso patriarcal, pois ela seria o patriarcado em forma de estrutura (FERGUSON, 1984 apud DEHART-DAVIS, 2007).

---

<sup>32</sup> Assim sendo, a autora questiona se as mulheres têm este espaço para construção individual, já que o seu papel social, detentor de responsabilidades domésticas, faz com que elas nunca possam deixá-lo de lado (OKIN, 2008).

Mackinnon (1989), por sua vez, entende que tanto o marxismo quanto o liberalismo não fornecem uma resposta clara para qual seria o papel/responsabilidade do Estado nas relações de poder entre os sexos. A autora deixa de lado a concepção do Estado como instrumento de perpetuação de desigualdades, para caracterizá-lo como essencialmente masculino. Considerando o fundamento masculino do Estado, não há motivos para as feministas buscarem algum tipo de atuação dentro dele, já que suas estruturas reproduzem apenas elementos que colocam as mulheres em lugares de subordinação. A objetividade seria a norma masculina que rege o Estado. Esta objetividade, sob moldes liberais, também é a mesma que dá ao Estado sua legalidade (MACKINNON, 1989). O argumento dela defende que “O Estado é masculino em um sentido feminista: a lei vê e trata as mulheres como os homens veem e tratam as mulheres” (MACKINNON, 1989, p.161).

A teoria do Estado patriarcal, mobilizada especificamente por Mackinnon (1989), no entanto, peca em conceder majoritariamente ao Estado a responsabilidade pela disseminação e manutenção do patriarcado. Ademais, a vertente radical do feminismo também recebeu críticas ao considerar que a opressão do Estado reverbera da mesma maneira pelas diversas clivagens sociais. Feministas negras foram as principais autoras a criticar essa maneira de caracterizar a dominação do Estado patriarcal. Estas autoras entendem que as consequências da dominação não podem ser universais, pois elas recairão de diferentes maneiras de acordo com a raça, cor e classe social das mulheres (KANTOLA, 2006). Para as representantes do feminismo negro, por exemplo, a dinâmica do trabalho e da vida em família são diferentes de mulheres brancas – o que pede que as teorias considerem opressões de raça, gênero e classe também (bell hooks, 1984).

O debate feminista frequentemente se baseia no argumento de que a responsabilidade do Estado está no fato de que ele colabora para reproduzir determinadas estruturas de dominação. Ao tecer alguns argumentos para analisar o ideal de imparcialidade, Young (2012) argumenta que a teoria política vê o Estado como um espaço público onde reina a razão. Mais uma vez, tais dicotomias são limitantes, e deixam de fora o que não é considerado “universal”: as particularidades, as emoções, os aspectos relacionados ao corpo. Ao diferenciar a razão do desejo, os políticos conscientemente concebem o público cívico de forma a excluir mulheres,

negros e não proprietários – que seriam aqueles que não transcendem a ordem privada, particular, sentimental (p.185). Com isso, a autora aponta três funções ideológicas à ideia de imparcialidade, uma delas sendo a sustentação da concepção do Estado como ator neutro. Depois, a função de legitimar a hierarquia da burocracia sobre a sociedade, uma vez que aquela possui a imparcialidade que esta não possui. E, por último, reforçar a opressão da maioria (p.188).

A questão da família e do ambiente privado aparece frequentemente no feminismo como produtos sociais – permeados pela cultura e por princípios – e que são, ao mesmo tempo, influenciados por instituições, como o Estado. A divisão sexual do trabalho dentro da família é um exemplo de como essa condição na esfera privada pode causar exclusões, impedindo um desenvolvimento mais democrático da sociedade. Ao não socializar o cuidado das crianças e dos idosos, por exemplo, as condições familiares fazem com que as mulheres não tenham tanto tempo para o mercado de trabalho ou para o autodesenvolvimento quanto os homens. Isso é determinante porque, conseqüentemente, elas terão menos representatividade na esfera pública, impedindo que seus direitos sejam considerados tão importantes quanto os deles. Desta forma, a possibilidade que elas evoquem seus interesses e alcancem espaço na agenda política é muito menor. Segundo Biroli, o papel do Estado é relevante porque:

(...) o Estado e as normas vigentes estimulam alguns modos de vida e desestimulam outros. Isso ocorre, sobretudo, quando há proteção e vantagens para alguns arranjos e formas, que as relações e a vida cotidiana assumem, em detrimento de outros. (BIROLI, 2014, p.43)

A premissa, neste caso, é de que existem padrões de concentração de poder que estão constantemente em reprodução. Neste cenário, o Estado aparece como instituição que propaga esse tipo de disparidade por reproduzir o discurso dominante, hegemônico e patriarcal. Também por isso, o poder de influência sobre a formulação e desenho de políticas é central: porque pode consolidar ou dismantelar práticas hierárquicas e desiguais, assentar ou transcender relações de poder (ALVAREZ et al., 2017).

No entanto, não faz parte dessa visão a ideia de que o Estado seja *intrinsecamente* patriarcal. Uma corrente do feminismo, entendida como feminismo de Estado, fundou uma linha de estudos distinta que se caracterizou por estudar

justamente esta intersecção instituições estatais e questões feministas. Considerando o Estado como propulsor de práticas sociais e reprodutor de discursos, as pesquisadoras do feminismo estatal se propõe a entender até que ponto uma prática do feminista dentro do Estado realmente se solidifica em políticas niveladoras de desigualdades.

#### **2.4. FEMINISMO ESTATAL: DIFERENTES INTERPRETAÇÕES SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO**

As relações do feminismo com o Estado, como representado na subseção sobre o caso brasileiro, sucederam-se com um conflito interno: ao mesmo tempo que tentavam manter sua autonomia como movimento, também percebiam o reconhecimento proveniente do Estado como recurso importante para avançar em políticas públicas. Neste ponto, concordamos com Marian Sawer (2013) quando a autora afirma que o movimento de mulheres está sempre desafiando a ordem social existente através de suas reivindicações e de seus discursos - ações que não precisam envolver necessariamente uma ação coletiva disruptiva. Faz parte deste argumento a ideia de que a institucionalização é componente das várias formas como o movimento tem escolhido operar (SAWER, 2013, p.4); e se o movimento deixa de atuar através da ação contenciosa, não significa que eles deixam de existir, nem que foram cooptados pelas instituições necessariamente.

Para entender este argumento, proponho discutir o feminismo de Estado e as diferentes correntes desenvolvidas desde então. As distintas abordagens apresentadas a seguir não são necessariamente excludentes. Antes, elas influenciam umas às outras e, por vezes, sobrepõem-se em alguns aspectos. A abordagem que endossamos neste capítulo é interseccional, partindo da ideia de que existe um deslize na tendência das teorias de movimentos sociais em assumir institucionalidade de forma negativa, similar a uma “desradicalização”, rotinização e marginalização necessariamente (SAWER, 2013). Nesta dissertação, compreendemos também que ações coletivas fora do ambiente institucional não acontecem impreterivelmente contra as instituições. As ações do movimento podem também decorrer em conjunto ou com o apoio de determinadas as instituições.

Considerando esta reflexão, a literatura sobre feminismo de Estado começa a ser escrita em meados da década de 1980, confluindo com obras que voltavam a olhar

para a importância do Estado (SKOCPOL, et al, 1985); entendendo-o justamente como ator com poder de influência sobre a sociedade e os grupos de interesses. Os primeiros estudos partiram primeiramente de países do norte ocidental (HERNES, 1987), mas experiências de feminismo estatal já são pesquisados em várias regiões do globo (MAMA, 1995; ZHENG, 2005; MAZUR, MCBRIDE, 2010; BORCHORST, SIIM, 2008; BOHN, 2010). Bereni e Revillard (2018) organizam a literatura sobre feminismo estatal iniciando com 1) o nascimento do termo femocrata e a tipificação desse tipo de agência 2) a abordagem de “transmissão institucional”, ou “*institutional relay*”, conduzida a partir de pesquisas da Rede de Pesquisas sobre Gênero e Estado (RGNS) 3) a abordagem de coalizão e, finalmente 4) a corrente interseccional, também preferida por esta pesquisa. Apesar de variadas, por vezes estas abordagens são complementares e não antagônicas. A abordagem interseccional se beneficia muito dos estudos feitos anteriormente. Comparativamente, as diferenças estão vinculadas a visão das literaturas às possíveis interações entre Estado e sociedade civil.

Em princípio, o termo femocrata (EISENSTEIN, 1995; SAWER, 1990) foi utilizado para designar aquelas mulheres que trabalhavam na burocracia, especificamente em órgãos relacionados aos direitos das mulheres. Posteriormente, o conceito se expande e começa a fazer referência a todas as feministas trabalhando dentro do Estado, mesmo que não atuassem especificamente em órgãos para mulheres (BERENI, REVILLARD, 2018, 441). As autoras desta corrente partiam do princípio que o Estado era composto por diversos organismos, por vezes contraditórios, nos quais a agenda feminista poderia se proliferar. A abordagem do feminismo de Estado femocrata, desta forma, atentava-se para militantes feministas que ocupavam lugares dentro da burocracia (BERENI, REVILLARD, 2018, 441).

Nesta corrente, o termo “*accountability*” foi utilizado por algumas autoras para entender como se dá a continuidade do movimento através do Estado por essas funcionárias (EISENSTEIN, 1995; BANASZAK, 2010). O termo traz entendimento de que mesmo que elas tivessem que prestar contas às normas burocráticas e à estrutura estatal, também tinham que justificar e ser “responsivas” ao movimento feminista, fazendo as relações de *accountability* se apresentarem tanto no tocante ao Estado quanto aos movimentos sociais. A *accountability* se mostra, assim, um mecanismo

importante para entender a ponte que conecta ação no Estado que provém de movimentos sociais, principalmente quando as servidoras mencionam regras burocráticas mas também o que tinham que fazer para o movimento. Essa noção, ou esse entendimento, das femocratas sobre sua responsabilidade para com o movimento aparece com frequência nessa literatura e aparecerá, também, durante as entrevistas dessa dissertação.

Ademais, Outshoorn (1994) fez uma divisão interessante dessas servidoras, colocando-as em duas categorias: “*career oriented*” e aliadas. A primeira categoria designava aquelas que se mostravam devotas primeiramente a suas carreiras profissionais, enquanto as “*aliadas*” eram aquelas que colocavam o movimento e suas ideias como prioridade. Este tipo de categorização pode ser importante para entender que, mesmo que ativistas de movimento sejam ainda militantes, suas prioridades em cargos públicos podem não estar voltadas para a militância, necessariamente.

Uma outra abordagem sobre feminismo de Estado, chamada de transmissão *institucional*, beneficiou-se principalmente dos estudos de Amy Mazur e Dorothy McBride (2013), pesquisadoras da *Research Network on Gender Politics and the State* (RNGS), da Universidade de Washington. A construção do conceito de feminismo de Estado e a maneira de utilizá-lo foram inovações importantes para a área de estudo. O RNGS promove o refinamento do conceito de feminismo de Estado, relacionando-o ao:

nível pelo qual as políticas para mulheres promoverão efetivamente os interesses das mulheres dentro do Estado, pelo avanço de ideias de movimentos de mulheres e reivindicações nos debates políticos e ajudando-as para que tenham acesso às arenas de governança estatal. (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.657, tradução nossa).<sup>33</sup>

Como explicitado por Mazur e McBride (2010), estar ciente sobre questões de gênero e ser feminista, entretanto, podem ser situações diferentes. O fato de um órgão governamental ter sua temática voltada para mulheres não quer dizer, necessariamente, que ele esteja efetivamente promovendo políticas que avancem as ideias de movimentos de mulheres ou as ajude a ter presença política. Até este

---

<sup>33</sup> No original: “*the degree to which women’s policy machineries effectively promoted women’s interests within the state, through advancing women’s movements actors’ ideas and claims in policy debates and content and helping the actors that forwarded those claims to gain access to state governing arenas.*” (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.657).

momento da literatura, o feminismo de Estado significava basicamente a existência de instituições de política para mulheres. A partir da abordagem do RNGS, entretanto, o conceito de feminismo de Estado foi aprimorado para tentar verificar se essas agências de fato conseguiam promover políticas que beneficiassem as mulheres (MAZUR, MCBRIDE, 2013).

Estes estudos sobre OPMs resultado do projeto RNGS (MAZUR, MCBRIDE, 2007), entendem que tais agências podem refletir as demandas do movimento feminista sem, contanto, retirar a divisa que separa Estado e sociedade civil. Não se nega que as agências possam ser aliadas do movimento, fazendo com que determinadas agendas feministas sejam irradiadas com o amparo do Estado. Este lugar institucional, entretanto, diferencia-se da posição dos movimentos sociais - entendida como uma posição autônoma, onde se localizam organizações, lobbies, universidades etc. (BERENI, REVILLARD, 2018, p.414). Com isso, a RNGS é cuidadosa em estabelecer que feminismo de Estado e MIMs não são sinônimos, já que nem sempre estes mecanismos funcionam em favor da promoção de políticas que beneficiam as mulheres (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.657).

O feminismo de estado ocorre, nesta corrente, quando uma agência de políticas para mulheres “age como aliada de ativistas de movimentos de mulheres para atingir objetivos políticos e acesso procedimental a arenas de elaboração de políticas.”<sup>34</sup> (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.661). Analisando a efetividade destas agências voltadas para políticas para mulheres, Mazur e McBride (2010) apresentam uma problemática importante justamente porque colocam em questão a capacidade destas agências em desenhar políticas que sejam realmente feministas. Considerando que o objetivo das feministas seja mitigar hierarquias baseadas por gênero que geram desigualdades em todos os âmbitos, as autoras se perguntam até que ponto essas agências transformativas conseguem ser verdadeiramente feministas (MAZUR, MACBRIDE, 2010, p.124).

O modelo analítico construído pelas autoras considera que, por parte dos organismos estatais, pode-se esperar quatro tipos de respostas: aquelas que são

---

<sup>34</sup> O termo “femocrata” foi criado, segundo Mazur e McBride (2010), por autoras australianas e dinamarquesas, (Eisenstein, 1996; Sawyer, 1990; Watson, 1990; Outshoorn, 1994), durante a década de 1990, e se refere justamente às feministas que trabalhavam dentro da burocracia, com ações estatais relacionadas à gênero.

duais, as peremptórias, as cooptativas e as não-respostas (MAZUR, MCBRIDE, 2010, p.73). Respostas peremptórias ou cooptativas estão relacionadas a representação substantiva e descritiva, respectivamente. A resposta dual conseqüentemente se refere às duas sub-respostas possíveis: uma procedimental, na qual o movimento é reconhecido e ganha representatividade na arena institucional, e a segunda, substantiva, na qual havia ganho substantivo na transformação de políticas públicas (MAZUR, MCBRIDE, 2010). Neste caso, a resposta dual é a reação considerada como mais favorável ao feminismo de Estado. A não-resposta, por sua vez, é considerada a pior resposta (MAZUR, MCBRIDE, 2010).

O modelo analítico construído leva em consideração não só as condições do Estado, mas também as características do movimento para a construção efetiva do feminismo de Estado. As autoras destacam as estruturas de oportunidade política e os recursos de mobilização do movimento como duas variáveis importantes para o modelo. Mazur e McBride (2013) consideram estruturas de oportunidade aquelas relacionadas à organização do Estado, à compatibilidade cultural, aos partidos políticos e pontos de acesso ao movimento. Já os recursos de mobilização do movimento serão medidos de acordo com as redes de mobilização, as filiações, atividades e organizações desenvolvidas por eles (p.664).

O que chama atenção no modelo analítico construído pela RINGS é o modo como movimentos feministas e as estruturas de oportunidade de cada contexto são igualmente importantes para que o resultado ótimo (resposta dual) seja alcançado. Segundo argumentam, o avanço nas pautas feministas não é alcançado apenas por meio do feminismo de Estado, os movimentos feministas alcançam ganhos para as mulheres de forma independente destes mecanismos<sup>35</sup>. No entanto, isto não seria feminismo de Estado. Para elas, o feminismo de Estado acontece nesta aliança entre órgãos estatais e movimentos. Além disso, estas autoras acreditam que os órgãos de políticas para mulheres podem ser aliados efetivos em refrear ideias patriarcais, principalmente se estiverem próximos ao centro político e tiverem figuras feministas como liderança (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.138).

---

<sup>35</sup> Como afirmam: “*Agencies also may form partial alliances or fail completely when movements are still successful in achieving their goals. The result is women’s movement success, but not state feminism.*” (MAZUR, MCBRIDE, 2013, p.666)

Estes órgãos de política para mulheres começam a ganhar notoriedade principalmente a partir da Quarta Conferência Mundial Sobre a Mulher, sediada em Pequim em 1995, que estabeleceu um incentivo à criação de órgãos institucionais para o avanço de mulheres. Este estímulo em âmbito internacional com a mobilização por parte dos movimentos de mulheres culminou na proliferação dos MIMs. Estes órgãos, também designados de OPMs (Organismos de Políticas para Mulheres) no contexto brasileiro, foram criados em toda a América Latina. Matos e Paradis (2013) atribuem a proliferação destes mecanismos institucionais também aos fenômenos da quarta onda feminista na América Latina (MATOS; PARADIS, 2013, p. 13).

Segundo as autoras, estes mecanismos podem ter sua capacidade avaliada a partir de fatores, como: 1) localização em níveis altos no organograma estatal; 2) amparo por estruturas nos diferentes níveis do Estado – nacional, estadual e municipal – para fazer penetrar suas políticas 3) corpo burocrático para implantar suas iniciativas, coordenar suas ações, participar das diferentes arenas de construção de políticas 4) montante do orçamento nacional 5) uso de um alto orçamento *per capita* (MATOS; PARADIS, 2013).

A criação destas instituições seria resultado de um novo tipo de governança democrática da época, em que a participação, abertura à deliberação e acesso à arena política eram promovidos como meios de democratização e abertura às pautas provenientes da sociedade civil (GUZMÁN, 2001 apud MATOS; PARADIS, 2013). Segundo Matos e Paradis (2013), houve uma expansão considerável de órgãos não governamentais participando ativamente nestas arenas que antes eram estritamente estatais, podendo significar tanto maior engajamento da sociedade civil, quanto maior acessibilidade a estes mecanismos. Este acesso se manifestou principalmente com a estruturação dos MIMs e a criação dos Planos (ou programas) de políticas nacionais pela igualdade de gênero, como os Planos Nacionais de Política para Mulheres (PNPMs) no Brasil. Estes mecanismos institucionais, além disso, causaram uma mudança relevante no olhar das agendas institucionais para o papel das mulheres na sociedade, desvinculando-as das áreas maternal e familiar, segundo um estudo promovido pela CEPAL (FERNÓS, 2010).

Se a primeira e a segunda abordagens abarcavam basicamente a atuação de femocratas e a análise institucional das políticas promovidas por MIMS, a terceira

abordagem, denominada a abordagem de coalizão se direciona mais para uma análise entre “protesto feminista e instituições feministas, incluindo a burocracia estatal”. (BERENI, REVILLARD, 2018, p.414). Esta perspectiva se preocupa com as consequências políticas das interação e alianças entre mulheres em diferentes espaços políticos, dentro e fora do Estado. Estas interações são chamadas de parcerias estratégicas (HAALSA, 1991), geralmente construídas entre mulheres na burocracia, em cargos políticos e na sociedade civil, como ativistas, traçando o que chamam de triângulo de veludo (WOODWARD, 2003) ou triângulos feministas (HOLLI, 2008; BERENI, REVILLARD, 2018).

Segundo Bohn e Levy (2019), estas parcerias estratégicas podem se desenrolar de duas maneiras: primeiramente, podem aumentar a acessibilidade dos movimentos ao Estado, especialmente a recursos e espaços de interação, comunicação e colaboração, além de habilidade de formular, aprovar e implementar as políticas de gênero. Por outro lado, as parcerias podem agir como um filtro, selecionando quais demandas podem ser consideradas prioridade, e quais não poderiam (p. 246).

A quarta abordagem, chamada abordagem de intersecção, se aproxima ao que Banaszak (2010) chama de “intersecção movimento-estado”, também utilizado nesta dissertação como exemplo de estudos que se preocupam com “*movement insiders*”, ou representantes dos movimentos dentro de instituições (KATZENSTEIN, 1998). Esta abordagem se preocupa em analisar a intersecção Estado-movimento, entendendo que é neste lugar que ativistas institucionais, por exemplo, atuam. Segundo Bereni e Revillard (2018), também se encaixam nesta abordagem aqueles estudos que tratam sobre femocratas, mas que, ao contrário da primeira abordagem, desafiam a divisão entre instituição e movimentos.

Os estudos focados no caso australiano de Sawyer (2013), por exemplo, partem de uma chave interpretativa, questionando as divisões entre Estado e sociedade civil a partir do entendimento sobre o que são consideradas ações “disruptivas”, e quem determina o que são ações disruptivas de movimentos sociais. Os estudos de Andrew e McLaren (2014 apud BERENI, REVILLARD, 2018), seguindo a mesma linha de raciocínio, argumentam que o que define “ativismo radical” não precisa se relacionar com repertórios de conflito. Instituições, para esta corrente, pode causar

desmobilização, mas também podem disputar arenas de discurso e desafiar estruturas políticas. Neste caso, estas instituições se tornam “*movement institutions*”, ou instituições de movimento.

Laure Bereni e Anne Revillard (2018) usam o caso da França, que passou por um processo similar ao brasileiro, para demonstrar como é possível entender a intersecção entre Estado e movimento. Mesmo que a segunda geração feminista francesa, pós maio de 1968, tivesse a mesma aversão às instituições que o movimento brasileiro durante a década de 1970, nos anos 1980 as OPMs começam a ter o papel de manifestar algumas agendas de mulheres, como uma campanha pública sobre controle de natalidade, reembolsos pelo seguro de saúde em caso de aborto etc. Segundo as autoras, essas instâncias administrativas eram centrais pois forneciam estabilidade à representação de mulheres no Estado. O que as diferenciava é que estas instituições não serviam apenas como aliadas ou parceiras de movimentos sociais. Por vezes, elas são “instituições de movimento”, argumentando que podem servir como fonte de protestos e contenção dentro da burocracia. Neste sentido, estes MIMs são vistos como uma reverberação de movimentos sociais, especialmente considerando os tipos de ação que promovem (BERENI, REVILLARD, 2018, p.419).

Segundo as autoras, os repertórios de confronto destes organismos de política para mulheres certamente apresentam determinados limites. Entretanto, apesar de restrições próprias das arenas institucionais, existem benefícios como acesso a diferentes arenas de protesto, possibilidade de conexão com servidores de alto escalão (BERENI, REVILLARD, 2018, p.425).

“seu status burocrático impede que elas adotem táticas confrontacionais tais como manifestações, mas também proporciona arenas de protesto que são inacessíveis ou muito menos acessíveis a atores externos, como conexões diretas a servidores públicos de alto escalão e gabinetes em diferentes departamentos (BERENI, REVILLARD, 2018, p. 426, tradução nossa).<sup>36</sup>

Também faz parte deste argumento a ideia de que as agências de políticas para mulheres não são apenas arenas burocráticas que concentram ativistas

---

<sup>36</sup> No original: “*their bureaucratic status prevents them from adopting confrontational tactics such as street demonstrations, but it also provides them with venues of protest that are inaccessible or much less accessible to outside actors, such as direct connections to higher civil servants and cabinets in various departments.*” (BENERENI, REVILLARD, 2018, p. 426)

institucionais - elas também exercem o papel de proporcionar uma experiência de socialização burocrática. As experiências, naqueles espaços, de servidores e servidoras que não tinham convicções claramente feministas fizeram com que eles começassem a se identificar com a agenda, mesmo depois de deixar tais instituições. Esse processo de socialização feminista se dá dentro dos MIMs, colocando-os como instituição que, inclusive, promovem um tipo único de socialização profissional (BERENI, REVILLARD, 2018).

Recentemente, ainda seguindo uma linha interseccional de feminismo de Estado, em *“The women’s cause in a field”*, Laure Bereni (2019) propõe uma análise que busca entender a estrutura destes novos tipos de protestos coletivos especializados, presentes fortemente nestas instituições de movimento. A este campo relacional entre Estado e movimento ela nomeia *“women’s cause field”*, ou estes grupos e organizações se dedicam a avançar demandas de mulheres em uma variedade de espaços e ambientes, institucionais ou não.

Comprovar que a SPM ou qualquer outro MIM brasileiro tenha sido uma “instituição de movimento” é uma proposta muito além do tipo de discussão que esta seção se propôs a tratar. No entanto, a abordagem de intersecção do feminismo de Estado chama atenção porque desafia alguns pressupostos colocados pelas abordagens passadas. Propõe repensar algumas suposições. Para essa corrente, a divisão entre Estado e sociedade civil carece ser repensada e, além disso, as relações socioestatais precisam se expandir para outros repertórios que não sejam apenas de confronto. O que se considera “ativismo radical”, por vezes, precisa ser revisitado e enxergado a partir de conceitos provenientes da sociedade civil, e não apenas do que a literatura o considera.

Consideramos também que a construção dos MIMs em um contexto brasileiro vai além de representação política ou de institucionalização de pautas não hegemônicas: ela foi responsável também por multiplicar as temáticas, as ferramentas analíticas e os grupos sociais participantes (RIOS, 2017, p.245). Por isso, apesar de não poder afirmar que existem exemplos de mecanismos para mulheres que se tornaram “instituições de movimento”, fica claro que é a abordagem sobre intersecção que estabelece um diálogo com o campo de estudo sobre ativismo institucional e o

que nos propomos a analisar nesta pesquisa. Sendo assim, passamos para uma breve discussão sobre a construção e a trajetória institucional da SPM.

## **2.5. A SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA MULHERES: CONTEXTO, TRAJETÓRIA E RUPTURAS**

Após discutirmos diferentes abordagens de feminismo Estatal, indo desde a concepção do conceito de femocrata até a possibilidade de construção de instituições que contribuam para a agenda feminista, cabe falarmos da instituição em questão neste estudo. A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) nasce em 2003, pela Lei 10683/2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Logo de início, a SPM foi criada com status ministerial, orçamento próprio e fora ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República. A indicação para o cargo de Secretária é de responsabilidade exclusiva da Presidência, como é também de outros ministérios. O objetivo principal da Secretaria estava baseado no conceito de “transversalização de gênero”<sup>37</sup>. O termo é uma adaptação do conceito de *gender mainstreaming*, ou seja, colocar as questões de gênero como componente na construção de políticas públicas. Este alicerce significava que a Secretaria não só trabalhava na elaboração de políticas públicas para mulheres, mas também se esforçava para que uma lente preocupada com igualdade de gênero perpassasse todos os órgãos em nível federal.

Também em 2003, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) é vinculado à SPM e tem sua estrutura modificada: são colocadas doze cadeiras destinadas a representantes do governo e outras doze para representantes da sociedade civil, a serem designadas por membros do governo. A reestruturação também adiciona três cadeiras para representantes com conhecimentos notórios em questões de gênero, além de designar a presidência do Conselho à própria ministra da Secretaria (ARAÚJO, 2014). A nova configuração do Conselho tirou de sua função

---

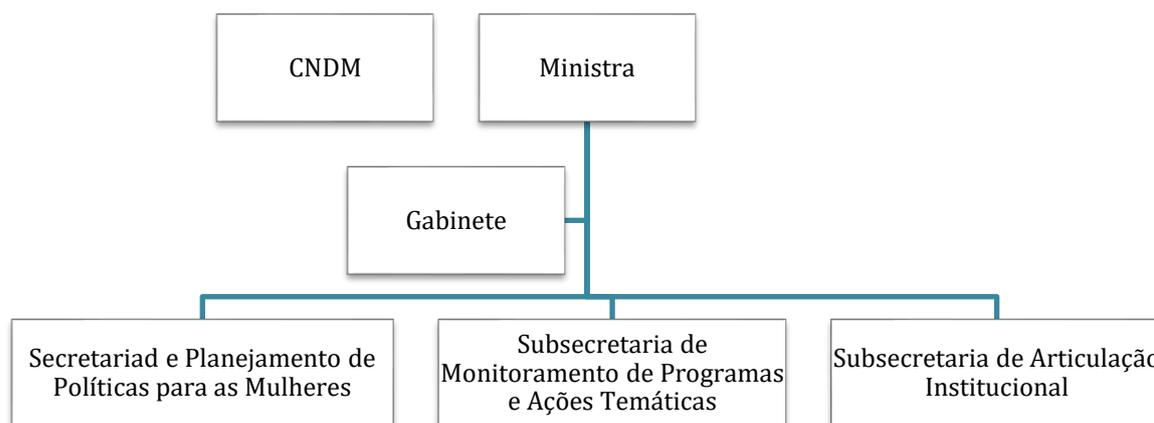
<sup>37</sup> O conceito de transversalidade de políticas públicas de gênero utilizado pela Secretaria se baseia na “idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.” (BANDEIRA, 2005)

o caráter deliberativo, passando a ser somente consultivo. Trouxe também o questionamento de que a participação de movimentos em arenas institucionais é importante para a democratização das políticas, mas, ao mesmo tempo, também impede a possibilidade de intervenção do movimento na escolha de seus representantes, feita pela Presidência da República (BRASIL, 2003; ARAÚJO, 2014, p.66).

De acordo com o decreto nº4.625 de 21 março de 2003 (BRASIL, 2003), a Secretaria contava com Gabinete e o CNDM, além de três Subsecretarias principais: Planejamento de Políticas para Mulheres, Monitoramento de Programas e Ações Temáticas e Subsecretaria de Articulação Institucional. Segundo este decreto, o número de cargos em comissão na SPM era de 44.

Para ilustrar, o regime estrutural da SPM foi organizado como demonstra o Organograma 1.

Organograma 1 – Organograma da SPM 2003



(Fonte: decreto nº 4.625 de março 2003)

A SPM passa pelos primeiros governos do PT, de 2003 a 2010, com status de ministério, ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República e contando com apoio financeiro. Entre 2003 e 2008, o repasse financeiro para a Secretaria passou de R\$4 milhões para R\$55 milhões, o que representa um salto de 1,6% para 6,06% do orçamento total do Gabinete da presidência (BOHN, 2010). Em 2007, houve uma redução de gastos com todas as Secretarias ligadas à PR, que foram afetadas

igualmente pela retenção. No ano seguinte, após outro corte de gastos, a SPM sofre um reajuste menor comparado às outras secretarias (BOHN, 2010, p.90).

Estudos como de Bohn (2010) se concentraram em analisar o desempenho da Secretaria nos dois primeiros mandatos do governo petista, argumentando que, até então, o órgão parecia receber atenção e financiamento relevante para as ações que promovia. Usualmente, quando avaliados, estes órgãos são qualificados por dois aspectos: 1) a força institucional e sua capacidade de inserir a agenda de gênero em arenas de discussão de políticas públicas e 2) se as ações verificadas são ações que estão em congruência com as reivindicações dos movimentos de mulheres. Segundo a autora, a SPM demonstrou força institucional do organismo, principalmente dada sua localização próxima ao Gabinete da presidência. O status de ministério também se mostrou relevante para possibilitar ações mais efetivas, já que o órgão dispunha de apoio financeiro e capacidade administrativa. Por último, argumenta que os repasses de recursos para a secretaria puderam ser vistos como uma corroboração do governo à causa, já que o orçamento se mostrou predominantemente crescente ao longo deste governo (BOHN, 2010).

Em 2004, 2007, 2011 e 2016, a Secretaria promoveu, em conjunto com o CNDM, quatro Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres (CNPM) para a construção das políticas de maneira participativa e acordo de seus objetivos em conjunto com a sociedade civil. Destas Conferências nasceram os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM), planos com diretrizes que direcionavam as políticas de gênero a serem seguidas em âmbitos federais, estaduais e municipais. As Conferências eram sempre organizadas e presididas pela SPM, mas as Comissões Organizadoras mudavam de edição para edição.

A primeira CNPM teve como objetivo fazer propostas e formar diretrizes que fundamentariam o I PNPM. Ao longo de todo o processo da I Conferência, incluindo as etapas municipais, atuaram cerca de 120 mil participantes, provenientes tanto da sociedade civil quanto do Estado (BANDEIRA, MELO, 2010). A II Conferência foi mais incisiva em criar ações dirigidas para determinadas áreas de atuação, como: autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social; educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta; enfrentamento do

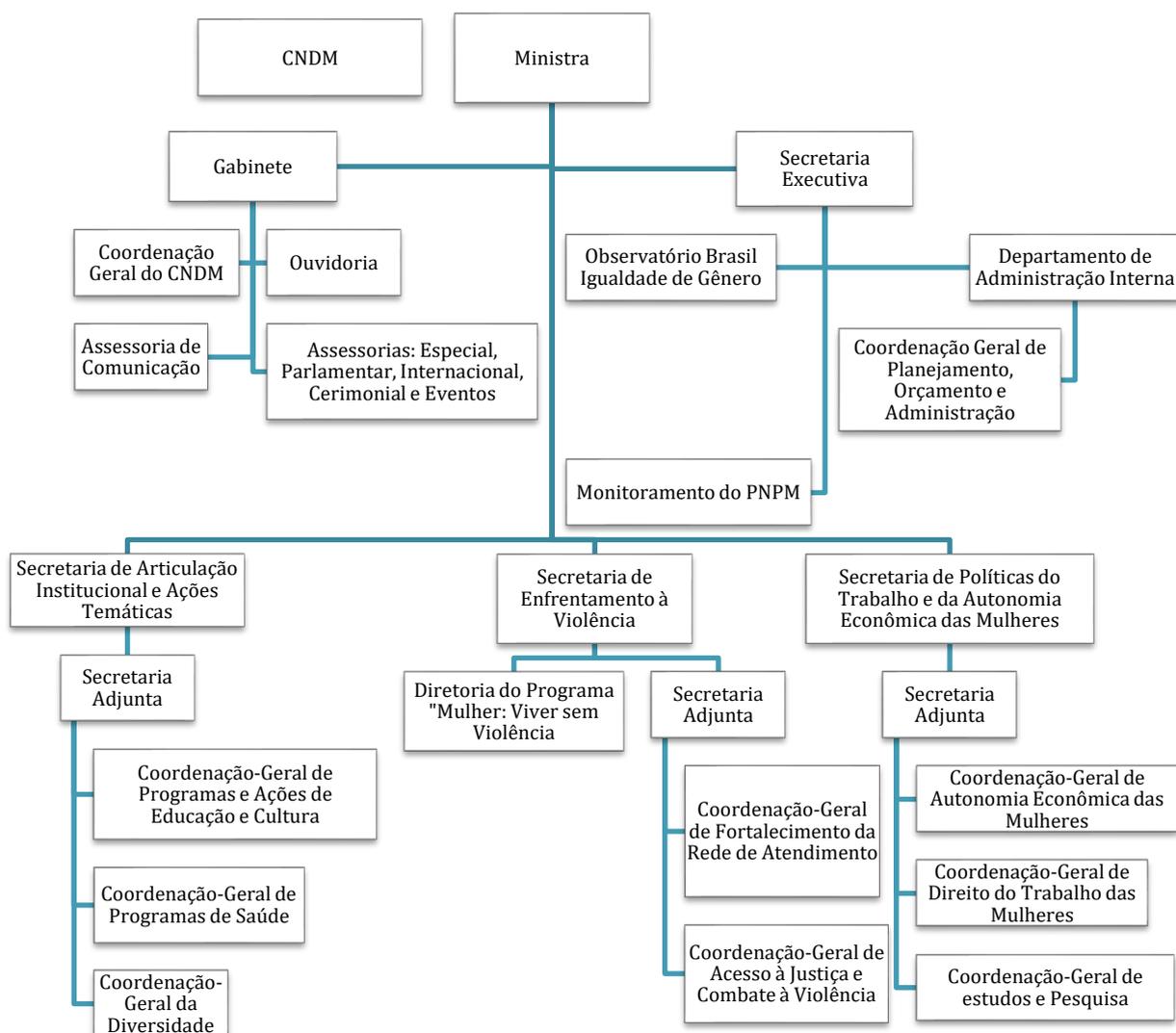
racismo, sexismo e lesbofobia; enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens e idosas em suas especificidades e diversidades; entre outras (BANDEIRA, MELO, 2010, p.39).

Em 2011, já durante o governo de Dilma, a III Conferência teve como tema a Autonomia e a Igualdade para Mulheres. Os eixos temáticos desenvolvidos durante a segunda Conferência foram mantidos, e a temática sobre autonomia foi debatida ao redor destes eixos. Ao final da Conferência, o III PNPM apresentou 91 propostas, distribuídas em autonomias econômicas, pessoal, cultural e política.

Desta forma, apresentamos abaixo o organograma da secretaria, antes da fusão com outros ministérios (2015), publicado pelo decreto nº 8.030 de junho de 2013, já com a implementação da Coordenação-Geral da Diversidade, diretriz criada na III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. A partir deste decreto, a Secretaria se separava basicamente em órgãos de assistência à ministra (Gabinete e Secretaria-Executiva), órgãos específicos (Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres; Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas) e órgão colegiado, neste caso, o próprio CNDM. Segundo o “Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão” do decreto de 2013, a Secretaria contava, desta vez, com 54 cargos em comissão.

Desta maneira, o organograma da Secretaria em 2013 pode ser ilustrado como apresentado abaixo:

Organograma 2 – Organograma SPM 2013



(Fonte: decreto nº 8.030 de junho de 2013)

Em 2016, em um contexto mais atribulado, a IV Conferência construiu suas diretrizes ao redor da temática “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”. Contando com as etapas municipais, a Conferência teve a participação de mais de 150 mil pessoas, com consultas realizadas em aproximadamente 2500 municípios da federação (BRASIL, 2016). A IV Conferência, em especial, ficou marcada em várias falas de ativistas por ser a Conferência em que Dilma Rousseff deu seu último discurso oficial. Naqueles dias, também acontecia o julgamento do impeachment da presidenta, o que dava ainda mais um caráter de urgência à conclusão do processo da Conferência. Com o PNPM, delineava-se a criação de um Sistema Nacional de Políticas para Mulheres (MATOS, 2018). No último dia de evento, uma grande marcha contra o impeachment aconteceu em Brasília e foi acordado durante a sessão, após

o discurso da presidenta na Conferência, que as participantes, tanto de movimentos quanto servidoras da Secretaria, participariam da marcha.

Apesar do apoio de alguns setores de movimentos sociais e do próprio corpo burocrático da secretaria, o governo Dilma Rousseff, desde o início, já não fornecia um cenário esperançoso para a SPM. O Projeto de Lei Orçamentária daquele ano sugeriu que a SPM tivesse um corte de gastos que levaria ao menor orçamento desde 2008, em torno de R\$55 milhões, aproximadamente. Nos anos seguintes, a secretaria conseguiu captar mais recursos até o momento da segunda eleição de Rousseff. De 2014 a 2015, o órgão viu seu orçamento ser reduzido novamente em 22%, de 119 milhões para 90 milhões em recursos executados (UOL, 2015).

Com relação às mudanças e reestruturações institucionais da Secretaria, ainda em outubro de 2015, frente à crise econômica e fiscal, os cortes nos gastos governamentais reverberaram diretamente na SPM. Nesta época, criou-se o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (ÉPOCA, 2015), que significava a junção da SEPPIR, SDH e SPM em uma única instituição. Esta mudança, para estes órgãos, queria dizer a perda do status original de ministério e enfraquecimento institucional.

Em maio 2016, após o golpe, durante governo Michel Temer, a formação de uma única pasta direcionada a Mulheres, a Igualdade Racial, Juventude e aos Direitos Humanos que foi incorporada ao Ministério da Justiça e Cidadania significou o grande enfraquecimento de instituições que tinham proeminência no desenvolvimento de políticas de combate à desigualdade de gênero, de raça e às violações aos direitos humanos em âmbito federal. As temáticas, que já estavam dividindo um mesmo ministério ao final do governo Rousseff, foram realocadas para dentro de uma pasta ministerial, perdendo significativamente seu status e o poder executivo que tinham anteriormente.

Finalmente, em junho de 2018, Temer realoca a SPM para o Ministério dos Direitos Humanos (PLANALTO, 2018), onde esta permaneceu até o fim de seu mandato com Fátima Pelaes como secretária. Em agosto de 2018, o Ligue 180, reconhecido como uma das principais políticas de enfrentamento à violência contra mulheres foi transferido para a ouvidoria do Ministério dos Direitos Humanos, o que

foi considerado uma completa descaracterização da política. Desde então, aspectos sociais e políticos, como a campanha do fim da “ideologia de gênero” e a ausência da representação de mulheres em cargos de chefia de ministérios deram sinais do afastamento do Estado o movimento e os ideais pela igualdade de gênero (BIROLI, 2018).

Com o governo de Jair Bolsonaro, em 2019, o Ministério dos Direitos Humanos passa a ser chamado de Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, englobando também a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e políticas ligadas à juventude. Apenas em 2019, o orçamento da Secretaria foi cortado em 27% pelo governo federal (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Considerando tal escassez de recursos da secretaria, surpreende o fato de que, do orçamento aprovado - por volta de 51 milhões em 2019 - apenas 20 milhões tenham sido utilizados (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). A verba reservada pelo Congresso para a construção de Casas da Mulher Brasileira, cerca de 13 milhões, sequer havia sido movimentada até o início de novembro de 2019 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

A indicada a chefiar o ministério no executivo, Damares Alves, é pastora evangélica, defensora dos “direitos da família”, da “vida” e ex-assessora de Magno Malta, importante representante da bancada evangélica no Congresso (EL PAÍS, 2018). Casos como a retirada dos termos “gênero” e “orientação sexual” da Base Nacional Comum Curricular e a mais recente tentativa de proibir o acesso a certos tipos de medicamentos usados em caso de aborto, tornaram visíveis um tipo de articulação de cunho conservador que se estabelece no país, tanto nas esferas executivas quanto legislativas. Desde a sua criação, a SPM não havia sofrido mudanças políticas na mesma dimensão que vem sofrendo desde o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016. Sendo assim, a Secretaria pode servir como um exemplo de iniciativa voltada a atender demandas da sociedade civil e que, enfraquecida pela reação conservadora, muda de papel e passa a ser utilizada para disseminar valores e interesses contrários às pautas dos movimentos que a fundaram. Ou seja, os esforços relacionados à expansão democrática através da participação e a inclusão política de mulheres, que se tentava concretizar ao longo da última década, foram abruptamente suspensos (BIROLI, 2018).

\*\*\*\*

Com este capítulo, buscamos discutir a ideia de que as interações entre o movimento feminista e o Estado demonstram que o primeiro, assim como outros, frequentemente teve o intuito de promover emancipação por meio da reestruturação extensiva das formas de se fazer política. Entendendo o Estado como ator que estimula determinadas desigualdades, não é por acaso que o projeto político emancipatório feminista perpassa também por arenas estatais. Como demonstra o capítulo, ao longo do tempo, os estudos sobre movimentos sociais e feminismo Estatal constataram que as relações socioestatais podem também ignorar a demarcação entre sociedade civil e instituições, sem que pautas de movimentos sofram com o ônus originário da institucionalização. Com os debates apresentados, pudemos compreender que movimentos feministas, nacional e internacionalmente, tiveram variadas formas de interação com arenas institucionais e, com a entrada de representantes de movimentos para dentro do Estado, algumas destas instituições servem como catalizadores de protestos e estratégias de manifestação.

A primeira seção buscou primeiramente, identificar momentos de intersecção entre movimento feminista e Estado, argumentando que o feminismo nem sempre esteve totalmente alheio às arenas institucionais. Pelo contrário, dava importância à emancipação e, conseqüentemente, à promoção da igualdade de gênero através, dentre outras ações, da inserção da pauta feminista e da representação das mulheres em espaços políticos decisórios. Neste percurso, passamos por debates de autonomia, cooptação e construção do Estado originários na teoria feminista. Posteriormente, abordamos as diferentes correntes do feminismo de Estado porque nos cabe explorar como estudar ativismo institucional se relaciona aos debates sobre feminismo estatal, fazendo com que os dois campos de estudo conversem.

A partir da abordagem de intersecção do feminismo de Estado, observamos que ela traz análises interessantes sobre atores e ações que se manifestam na intersecção entre Estado e sociedade civil. São estudos que partem da mesma ideia de que as relações socioestatais podem decorrer de diversas maneiras, e não apenas em caráter de conflito. São estudos que também demonstraram que uma lente interpretativa pode ser um instrumento útil para analisar ações e estratégias de representantes de movimentos dentro de instituições, sem que sejam rotulados,

invariavelmente, de esforços nulos ou alheios às demandas de movimentos sociais. São olhares que nos permitem questionar alguns pressupostos determinados pela literatura a partir da compreensão do significado dado a determinadas estratégias.

À luz dessas contribuições, acreditamos que conseguimos abordar, mesmo que brevemente, como debates da teoria e movimento feminista nos ajudarão a pensar ativismo institucional na Secretaria de Políticas para Mulheres. Os dois capítulos anteriores serviram para apresentar os instrumentos, ou lentes, que serão utilizados para análise das entrevistas feitas para esta pesquisa. Desta forma, a próxima seção tratará não apenas da análise das entrevistas, mas também apresentará o método escolhido para analisá-las.

### **3. METODOLOGIA E ANÁLISE DAS ENTREVISTAS**

Após dois capítulos em que debatemos as teorias sobre relações entre sociedade civil, Estado e feminismo, chego ao momento mais empírico da dissertação, em que me proponho a analisar como pessoas que trabalharam na SPM entendem um conceito pelo qual muitas vezes são lidas, qual seja, o de ativismo institucional. Neste capítulo, apresento a metodologia utilizada e a análise dos dados. Saliento que a pergunta de pesquisa que a dissertação busca responder é “qual o significado de ativismo institucional para as servidoras da SPM?”. Esta pergunta tem como intuito explorar a multiplicidade dinâmica do conceito e sua adaptação a contextos distintos.

#### **3.1 O PROCESSO METODOLÓGICO**

Nosso primeiro contato com a pesquisa de campo, em 2015<sup>38</sup>, antes do projeto de pesquisa que levou a essa dissertação, revelou que ativismo institucional era um termo polissêmico não apenas para pesquisadoras que operam com ele, mas também entre as pessoas usualmente enquadradas por tais pesquisadoras a partir de suas lentes. Ao fazer entrevistas, percebemos que as ações consideradas como ativismo pareciam depender muito do que as próprias pessoas entendiam como ativismo

---

<sup>38</sup> Nessa época, realizava uma pesquisa de Iniciação Científica na Universidade de Brasília sobre ativismo institucional na SPM, entrevistando funcionárias e ex-funcionárias do órgão, com o foco em estratégias e diferentes tipos de relacionamento com a sociedade civil. Depois, durante a monografia, em 2017, realizei um trabalho exploratório semelhante, mas com um número maior de entrevistadas.

institucional. Isto é, as manifestações de ativismo institucional relatadas dependiam da concepção do que era ativismo institucional por essas pessoas.

Já no mestrado, e tendo como base esta constatação, nos perguntamos qual a interpretação sobre ativismo institucional desses sujeitos? As perguntas do roteiro de pesquisa foram construídas a partir do princípio de que o entendimento sobre ativismo institucional das participantes é fundamentado em crenças, julgamentos, convicções. Assim, a análise das entrevistas se faz a partir de um processo em que pedir para que as entrevistadas expressem suas interpretações sobre ativismo institucional significava interpretar o que elas entendem por ativismo institucional. Trata-se de uma interpretação (minha), a partir das lentes da Ciência Política, da interpretação (delas) como participantes.

O trabalho de campo com as entrevistas também tentava captar como o conceito de ativismo institucional foi concebido pelas participantes, partindo do pressuposto de que as variações se davam em função de diferentes valores, vivências e trajetórias das mulheres. Para isso, as perguntas do roteiro de pesquisa se concentravam não apenas na interpretação sobre ativismo institucional, mas também no percurso de vida das entrevistadas, considerando principalmente que o próprio conceito de ativismo institucional faz referência a ideais e experiências das participantes.

Além das trajetórias, as perguntas se dedicaram a entender outro pano de fundo importante, a SPM e suas transformações. Considerando a Secretaria não somente como a instituição em que trabalhavam, mas também um símbolo de uma pauta social, uma arena de acordos, negociações e disputas desde a sua concepção, foi necessário compreender o que a SPM significava para as entrevistadas. Nestas perguntas, esperava-se não apenas que as entrevistadas mencionassem a constituição institucional e atribuições da SPM, mas seus diagnósticos do que se passa/passou dentro dela: a motivação que as levou até lá, a atuação de ex e novas funcionárias e as dinâmicas de relacionamento. A partir destes relatos, os assuntos que envolvem a temática da SPM foram fonte importante de insumos para entender as concepções de ativismo institucional das entrevistadas.

A partir do roteiro de perguntas, foram feitas doze entrevistas com dez participantes que trabalharam na SPM entre 2003 e 2020. A pesquisa se iniciou após aprovação no Conselho de Ética da UFMG<sup>39</sup>, com apresentação de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para todas as participantes do estudo. As entrevistas ocorreram entre o segundo semestre de 2019 e o início de 2020 e, em sua maioria, presencialmente. Quatro entrevistas foram feitas à distância, por meio do aplicativo Skype, e uma por via escrita, em função de motivos de saúde. Ademais, algumas participantes foram entrevistadas duas vezes com o intuito de aprofundar e esclarecer questões. Depois de feitas as entrevistas, as gravações foram transcritas e analisadas pela própria pesquisadora.

A escolha das primeiras entrevistadas se deu pela trajetória dentro da Secretaria, evidenciados em trabalhos acadêmicos anteriores, sites institucionais e meios de comunicação. As participantes seguintes foram indicadas pelas entrevistadas anteriores, e assim por diante. Durante a indicação, pedimos que fossem servidoras ou ex-servidoras da SPM que pudessem ser identificadas como feministas. As indicações não precisavam, necessariamente, ter tido experiência dentro de movimentos sociais, mas uma ligação com as pautas feministas.

É importante frisar que o grupo entrevistado pela pesquisa não deve ser considerado representativo do corpo de funcionárias e funcionários da SPM porque, como veremos durante a fala das entrevistadas, suas trajetórias foram muito singulares. Ressaltamos que seria equivocado interpretar suas falas como sendo de toda a instituição. Não obstante, o perfil encontrado das entrevistadas foi variado, com servidoras de alto, médio e baixo escalão da SPM. Algumas trabalharam desde a concepção da Secretaria, outras chegaram através de concurso público, como ATPSs. Elas eram assessoras, gerentes de projeto, Secretárias de áreas temáticas, Ministras e estavam distribuídas nas diferentes áreas da instituição - Secretaria de Enfrentamento à Violência, Articulação Institucional, Trabalho e Autonomia Econômica e Coordenação da Diversidade, que foi adicionada à Secretaria em 2012.

Durante o processo de escrita da dissertação, foram necessárias algumas estratégias para que a identidade das participantes permanecesse anônima,

---

<sup>39</sup> Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG sob o registro de número 3.377.989.

especialmente no tópico a seguir, sobre trajetórias. Neste ponto, é importante assinalar que houve apreensão por parte das convidadas a participar da pesquisa. Muitas preferiram não dar entrevista considerando o contexto brasileiro atual. Por isso, nesta seção sobre trajetórias, informações que individualizassem as entrevistadas foram omitidas. Suas trajetórias foram agrupadas, e as designações de “Entrevistada x” não foram utilizadas em trechos que pudessem comprometer as participantes. A partir disso, a subseção sobre trajetórias foi construída no esforço de não evidenciar um percurso de vida em sua completude. Durante a redação do estudo, com isso, foi preciso levar em consideração o momento histórico em que a dissertação é escrita, período em que questões de gênero e militância voltam a ser contestadas. O compromisso com o anonimato das participantes da pesquisa também foi assegurado através do TCLE.

As estratégias de ativismo relatadas pelas entrevistadas variaram desde “fazer bem o seu trabalho”, de forma correta, de acordo com critérios de gestão, até as formas mais contenciosas, como a realização de protestos em gabinetes. As concepções sobre ser ativista institucional apareceram como oposição àquele “funcionário público que fica o dia inteiro fazendo nada”, como também àquela pessoas que “levam sua bandeira de luta ao executivo”. As variações permaneceram ao longo do trabalho de campo porque as ações descritas eram vinculadas à própria ideia das entrevistadas sobre o que era ativismo institucional. Conseqüentemente, quando perguntadas sobre as práticas e ações utilizadas por ativistas institucionais no Estado, as respostas se diferenciavam<sup>40</sup>, e diziam sobre a própria concepção de ativismo institucional das entrevistadas e suas manifestações práticas.

A recorrência desse cenário levou a pesquisa a desenhos de cunho interpretativo. Durante o processo de escrita do projeto, entendia-se que a interpretação sobre ativismo institucional é condicionante para os exemplos de ação política desempenhada dentro de instituições para avançar determinadas pautas

---

<sup>40</sup> A variação nas respostas não significa que as estratégias relatadas não sejam consideradas ativismo institucional de fato. O que tentamos argumentar, entretanto, é que a tentativa de entender o que é ativismo institucional e como ele se manifesta era dificultada pela diferença nas concepções de ativismo institucional das entrevistadas. Ao longo das pesquisas, foi ficando claro que havia uma dissonância entre o que a academia entende como ativismo institucional e o que as próprias pessoas muitas vezes vistas como ativistas entendiam como ativismo institucional. Isso acabou levando a pesquisa a se perguntar qual a concepção de ativismo institucional para elas, e de que forma se diferenciaria ou se aproximaria do que a academia tem colocado.

sociais. Se o entendimento sobre ativismo institucional se diversifica é importante compreendê-lo, o que nos levou à formulação do problema de pesquisa desta dissertação: que concepções de ativismo institucional atravessam a conduta de diferentes servidoras da SPM?

Reforçamos que o intuito da pesquisa não é ajuizar o conceito de ativismo institucional empregado pelas participantes, mas entender como o processo de construção dessas concepções traz outras variáveis para o conhecimento científico. Consideramos que, dependendo do entendimento das entrevistadas, é possível adotar um tipo de narrativa para esclarecer determinadas ações e estratégias de ativismo institucional.

Primeiramente, esta pesquisa se ancora na metodologia interpretativa, inspirando-se especialmente da análise de narrativas e de enquadramento (GOFFMAN, 1988). Com o método interpretativo, o estudo procura compreender *sentidos* embutidos nas ações e práticas dos indivíduos (BEVIR, 2006). Nesta abordagem, entende-se que as correlações entre variáveis não fazem um trabalho diretamente explicativo, mas delineiam uma possível conjuntura que pode nos inspirar a adotar uma narrativa particular para explicar um evento ou ação (BEVIR, 2006, p. 284).

Explicações narrativas relacionam ações às crenças e aos desejos que os produzem. Sua forma abstrata é de que: uma ação X foi feita porque um agente tinha crenças Y de acordo com o qual fez X para satisfazer desejos Z. (BEVIR, 2006, p.284).<sup>41</sup>

A ação humana, nesta corrente, é considerada algo que envolve *significado* (BEVIR, 2006). Os dados produzidos são variáveis analisadas como manifestações subjacentes de credos, significados, julgamentos e entendimentos dos sujeitos de pesquisa. As crenças e opiniões destes indivíduos, desta forma, influenciam suas práticas e ações (BEVIR,2006).

Nossa análise de narrativa sugere que variáveis não-ideacionais podem fazer o trabalho explicativo somente se são desempacotados em termos de ideias e crenças. Isso implica que as correlações entre variáveis nunca fazem o papel de explicar; elas meramente apontam para a conjectura que podem nos

---

<sup>41</sup> Como no original: “Narrative explanations relate actions to the beliefs and desires that produce them. Their abstract form is this: an action X was done because the agente held beliefs Y according to which doing X would fulfill a desire Z.” (BEVIR, 2006, p.286).

inspirar a adotar uma determinada narrativa para explicar algo. (BEVIR, 2006, p.284)<sup>42</sup>

Apesar de inspirada em contribuições sobre análise de enquadramento, o modelo metodológico utilizado preza pelo objetivo da pesquisa, e quer permitir chegar a uma análise que faça sentido para o tipo de investigação que se propõe. Como Mendonça (2011) defende, “mensurar processos distintos com categorias pré-definidas pode engessar a análise”. (MENDONÇA, 2011, p.11; SARMENTO, 2013, p.106). Ou seja, nesta pesquisa, tentaremos nos utilizar das ferramentas que a literatura interpretativista proporciona para atingir o tipo de análise que almejamos.

Levando isso em consideração, após as entrevistas, as gravações foram transcritas e analisadas pela própria pesquisadora. Depois de cuidadosamente organizadas, as transcrições foram separadas em três categorias - trajetórias, concepções de ativismo institucional e considerações sobre a SPM. A divisão nestes eixos foi importante para uma pré análise das entrevistas. Cada um deles apresentou diferentes tensões, tanto entre diferentes concepções de ativismo institucional quanto de entendimento sobre a SPM e a atuação dentro da instituição. A partir desta pré análise, foi possível entender o posicionamento das entrevistadas, possibilitando encaixá-las em grupos que, na maioria das vezes, compartilhavam concepções similares.

Durante a construção do capítulo, utilizamos a divisão inicial, em três eixos principais, para construir o texto da análise: o primeiro focado na trajetória das participantes; o segundo sobre as concepções de ativismo institucional, que também contém subseções; e o terceiro sobre as interpretações que permeiam a Secretaria e sua mudança de atuação ao longo dos anos.

Acompanhando o caminho das participantes em sua atuação na sociedade civil até chegar aos cargos como servidoras públicas, o primeiro eixo destaca principalmente as atuações políticas mais relevantes de cada caminhada. Os relatos chamam atenção para a naturalidade da transição entre atuações dentro da instituição e atuações na sociedade civil. Por serem de idades e origens diferentes, as

---

<sup>42</sup> Como no original: “our analysis of narrative suggests that non-ideational variables can do explanatory work only if they are unpacked in terms of ideas or beliefs. It implies that correlations between variables never do any explanatory work; it merely point to a conjecture that might inspire us to adopt a particular narrative to explain something.” (BEVIR, 2006, p.284)

entrevistadas demonstraram grande variação em sua atuação política como militantes. Seguindo a linha do tempo da história política brasileira desde a ditadura, essas mulheres estiveram presentes em momentos decisivos para a agenda feminista brasileira, seja em espaços institucionais ou em arenas de movimentos. Através das narrativas sobre suas vidas, as participantes relatam acontecimentos valorosos para a política brasileira. Ao descrever como transitavam entre espaços distintos, também explicavam os motivos, as intenções, os julgamentos por trás de cada passagem.

Já o segundo eixo discorre sobre dois grupos principais e a delimitação de um quadro interpretativo primário. Os dois grupos interpretativos demonstram as concepções das participantes sobre o ativismo institucional e como estes entendimentos se comparam com as definições de ativismo institucional que a literatura tem colocado. A partir destas concepções observamos quais questões marcavam divisões nos padrões de entendimento sobre ativismo institucional - idade, raça, cargos, partidos, principais bandeiras, etc. As divisões, muitas vezes, são construídas com influência do tipo de trajetória das entrevistadas, ajudando a corroborar a ideia de que experiências passadas são fonte de valores e significados que permeiam a interpretação das participantes sobre o mundo.

Neste eixo se encontram também as formas de limitação à ação ativista dentro do Estado. Em diversos casos, os cenários de limitação ao ativismo diziam muito sobre as próprias interpretações sobre ativismo e o escopo em que as ativistas encontravam liberdade para pautar agendas sociais. Além disso, relatamos um exemplo que, apesar de não ser considerado um padrão de interpretação, consegue nos ajudar a pensar outras formas de construção estratégica de significado no processo de criação de enquadramentos.

Por fim, o terceiro eixo conta com o entendimento das ativistas sobre a Secretaria, e qual a importância deste espaço como arena de manifestação de ativismo institucional. Os relatos sobre o que se passava dentro da Secretaria foram importantes para estabelecer um paralelo entre o que se entendia como ativismo institucional durante o governo Lula e Dilma e o que se entende hoje. As concepções são as mesmas? Parte das participantes concorda que existem ações ativistas dentro da SPM atualmente, com o entendimento de que ativismo institucional não precisa, obrigatoriamente, partir de valores de esquerda ou progressistas. Para sustentar o

argumento de que estes agentes ainda existem na Secretaria, são dados exemplos pontuais que se relacionam mais com o reconhecimento da trajetória de ativismo de determinadas servidoras, entendimento que se aproxima mais ao conceito de Cayres (2015). Neste eixo, as rupturas políticas e uma nova militância transforma a maneira como as entrevistadas conceituam ativismo institucional. Essa mudança intencional de enquadramento é feita através de fabricação (GOFFMAN, 2012), transformando o significado de contextos inadequados. Ademais, atualizam o conceito de ativismo em um processo contencioso de construção de molduras interpretativas, causando transformação a partir da atuação de adversários políticos.

É importante esclarecer que, como qualquer discurso, essa divisão por eixos não é naturalmente apresentada no discurso das entrevistadas. Em geral, os eixos se entrecruzam e se sobrepõem constantemente. As concepções por vezes se contradizem ou se fragmentam. Grande parte do trabalho de análise desta pesquisa buscou compreender a fala das participantes em sua complexidade e desagregação, tentando capturar as divisões entre enquadramento e o que os estimula a serem transformados. Desta forma, a separação em três eixos foi realizada para esta pesquisa apenas como estratégia analítica.

Concluo, desta forma, que o conceito de ativismo institucional recebe influências dos tipos de trajetórias que os sujeitos têm, sugerindo que trajetórias de ativismo e de participação em partidos como fatores importantes para a construção do conceito. Estas interpretações, ademais, passam por transformações e se adaptam conforme os atores e o contexto que se impõem. Ao analisar o ativismo institucional de outros atores, os padrões interpretativos por grupo podem ser atualizados para emoldurar determinados discursos e representantes de movimentos sociais contrários, chamando atenção para a importância do caráter relacional da construção de molduras interpretativas.

### **3.2 TRAJETÓRIAS**

Feitas essas considerações, iniciamos com a análise das trajetórias e vivências das participantes. Os relatos de vida apresentados aparecem como um eixo importante nas entrevistas, já que servem como base para a construção de concepções e entendimentos expressos pelas participantes. Similarmente ao apresentado em um estudo de Feltran (2014), a intenção da pesquisa é “entender o

que essas histórias poderiam, elas mesmas, contar-nos da trajetória de relações políticas entre Estado e sociedade, no Brasil, durante as últimas décadas.” (FELTRAN, 2014, p.378). Segundo o autor, aprofundar nosso entendimento sobre essas percepções também implica compreender o deslocamento entre os percursos individuais (de profissão e vivência), e a vida coletiva, social e comunitária dessas mulheres (FELTRAN, 2014). Ademais, como Melucci (1996 apud MENDONÇA, 2009, p.148) argumenta, existe uma importância de se entender a dimensão política dos discursos, já que eles têm um papel importante na construção da realidade.

Considerando esse argumento, a análise desta seção propõe compreender a trajetórias dessas mulheres de maneira mais ampla, tentando entendê-las dentro do seu contexto histórico e político. Cabe assinalar que as trajetórias não são lineares, nem são divididas em categorias como “vida profissional” ou “vida militante”. Segundo as próprias participantes, a atuação com os movimentos e a vida pessoal e profissional não podem ser dissociadas. Como relata uma delas “se você olhar o meu *lattes* [o currículo usado pela academia brasileira], a minha trajetória profissional se confunde com a minha trajetória política, com a minha militância no movimento feminista” [Entrevistada 7]. Esses caminhos de vida, desta forma, passam por diversas formas de construção, com experiências que se relacionam, se sobrepõem e se entrelaçam.

Em primeiro lugar, iniciamos com algumas informações gerais das participantes da pesquisa. O perfil das entrevistadas é diverso, mas apresenta algumas similaridades. Entre as 10 participantes, 9 tiveram alguma experiência em movimentos sociais e 8 tiveram experiências em movimentos feministas especificamente. A grande presença de participantes com histórico em movimentos sociais se deve ao próprio método de escolha, em que uma entrevistada fazia a sugestão de alguns nomes como futuras participantes. Todas as entrevistadas tinham nível superior completo ou em processo de conclusão. A maioria (6) tinha concluído pelo menos o nível de mestrado. Ao longo de suas trajetórias, 6 delas eram ou são filiadas a partidos políticos. A maioria (7) tinham ocupado cargos de confiança, e apenas 3 eram funcionárias de carreira (ATPS). A faixa etária variava no intervalo de 30 e 75 anos.

Dentre as participantes, aquelas que primeiro iniciaram sua trajetória de militância foram aquelas que se dedicaram ao combate à ditadura militar ao longo das

décadas de 1960 e 1970. Estas mulheres se encontravam espalhadas por diversos estados do Brasil, principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste, participando de grupos de resistência contra o regime. Três das entrevistadas começaram a atuar como ativistas ainda no movimento secundarista. Uma delas conta que atuava através do movimento estudantil universitário, outra por organizações de jovens católicos e duas através da produção e disseminação de jornais independentes, como o Brasil Mulher. Também compuseram o movimento feminista pela anistia, bem como outras organizações pela anistia.

Com a chegada da década de 1980 e o processo de redemocratização brasileira, como discutido no Capítulo 2, o movimento feminista brasileiro ganha novas proporções em uma mobilização construída desde a década anterior, que se denominou Segunda Onda Feminista na América Latina (PINTO, 2003). Não coincidentemente, esta década é marcante pela intensidade das iniciativas dos movimentos feministas brasileiros. É neste contexto que cinco das participantes da pesquisa, que compartilham da mesma faixa etária, atuavam por diversas frentes a favor da agenda feminista. Para citar alguns exemplos, as participantes compunham organizações de mulheres dentro de partidos políticos, estavam organizadas em coletivos voltados para causas trabalhista, e eram líderes sindicais. Há também aquelas que se candidataram a vereadoras por seus partidos e participaram da fundação de importantes organizações feministas brasileiros, como a União Brasileira de Mulheres (UBM) em 1988.

Este período de redemocratização brasileira fora o momento fértil para a proliferação e manifestação de movimentos sociais (PINTO, 2003; RIOS, 2017). As experiências das entrevistadas demonstram a intensa mobilização do movimento em diferentes arenas de atuação, seja através de partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais ou Conselhos. Dentre as participantes, três tiveram participação em Conselhos em períodos diferentes. Duas delas participaram do debate sobre a construção dos primeiros Conselhos, como o Conselho Municipal da Mulher em Salvador (1986) e o Conselho Nacional de Políticas para Mulheres (CNDM), em 1985. Além desses exemplos da década de 1980, uma das participantes, pertencente a outra faixa etária, foi presidente do Conselho Nacional de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (CNCD/LGBT).

Durante a análise, a observação da filiação partidária na trajetória das entrevistadas foi central para entender alguns dos valores que influenciaram suas decisões e sua “visão sobre o mundo”. Dentre as participantes, quatro eram filiadas ao PT e duas ao PC do B. Enquanto filiadas aos partidos, as entrevistadas atuavam em espaços importantes nessas legendas, como a Secretaria Nacional da Mulher e a Secretaria Nacional de Movimentos Sociais do PC do B, além de assessorar a elaboração de programas de governo, como o do primeiro mandato do governo Lula, especialmente em tópicos que se relacionavam à agenda de políticas para mulheres. Importante ressaltar que estamos falando de mulheres com perfis específicos, bastante próximas a elites partidárias de esquerda. Por isso, também são aquelas que estiveram envolvidas na construção de programas de governos. Como veremos na próxima seção, isso não é um fator irrelevante, já que estas experiências exercem influência na construção das interpretações sobre ativismo institucional.

A participação em partidos políticos de esquerda, como os supramencionados, foi relevante tanto para as trajetórias das participantes como para sua atuação como servidoras dentro da SPM. Mesmo se tratando de dois partidos políticos distintos, as experiências comuns de quem esteve nesse espaço marcaram as entrevistadas de três formas: 1) no uso de ideias e conceitos oriundos de partidos, como o conceito de “projeto político”, 2) no entendimento do partido como arena que precisa ser disputada pelo movimento e 3) na concepção sobre ativismo institucional de cada uma.

No PT, internamente, a gente quer fazer a organização das mulheres e fazer com que o PT seja o mais feminista possível, se aproxime o mais possível do feminismo. O PT não é um partido feminista, mas as feministas que ali estão lutam pra isso. E no movimento feminista a gente quer influenciar com a nossa política. (...) pra gente não interessa “vote em uma feminista”, porque queremos uma feminista que tenha projeto político. [Entrevistada 7]

Essa fala em questão tem como pano de fundo três pontos principais. Primeiramente, faz o diagnóstico de que o espaço partidário do PT ainda é entendido como machista. Similarmente ao que aconteceu nos partidos da época da redemocratização brasileira (WOITOWICZ, PEDRO, 2010), a arena partidária continua a ser entendida como lugar constituído por preceitos que reforçam a desigualdade de gênero. As dinâmicas internas do partido e o próprio processo eleitoral continuam a aparecer como opressores, reincidentemente favorecendo a candidatura e eleição de homens. Neste caso, a desigualdade em ambientes coletivos

está ligada justamente ao gênero, e ao fato de que mulheres têm que enfrentar estruturas de opressão que estão sendo absorvidas e reproduzidas socialmente – incluindo ambientes progressistas, como movimentos sociais emancipatórios (SARMENTO, REIS, MENDONÇA, 2017). Em segundo lugar, a primeira constatação não implica que as mulheres deixaram de disputar esta arena de poder. Reforçando o argumento do Capítulo 2, o movimento de mulheres, em sua trajetória, manifesta o objetivo de promover emancipação e igualdade de gênero através também da incidência sobre espaços de disputa de poder. Essa incidência se dá, diversas vezes, por meio da atuação em partidos políticos (BIROLI, 2018).

Em terceiro lugar, ao fazer referência à importância de uma “feminista que tenha projeto político”, a entrevistada dá importância à sua trajetória de filiação partidária, mostrando como ela exerce influência sobre a visão de mundo das entrevistadas, assim como a interpretação de ativismo institucional delas. Analisando o relato das entrevistadas que eram filiadas a partidos, ficou evidente a importância dessa experiência no modo como a SPM era entendida, e como a compreensão sobre ativismo institucional era permeada por concepções oriundas dessas vivências. Para elas, ser filiada ao PT ou ao PC do B não significava apenas um certo tipo de alinhamento ideológico, mas denotava fazer parte da coligação que havia ganhado as eleições.

Pensando o conjunto do governo, nesses quase 16 anos que foram o governo do PT... nos primeiros anos eu não estava no governo, eu analisei de fora. Mas eu acho que nesse sentido, pensando em compromisso, você tinha um compromisso muito forte com aquilo que tinha sido adotado durante a campanha, o programa de construção, dos programas eleitorais, coisas desse tipo. Então no começo eu posso dizer que o governo foi quase que totalmente ativista. [Entrevistada 6]

Ademais, aquelas que não eram filiadas a partidos, como a Entrevistada 2, reconheciam que os espaços de discussão partidária eram arenas importantes especialmente para se manifestar em prol de pautas menos visibilizadas e que precisavam de tensionamento a partir da sociedade civil.

(...) a gente entrava em bloco no PT pra gente fazer a disputa internamente lá dentro, porque achávamos que o modo como conduziam a pauta da comunicação não era o modo que fazia mais sentido pra democracia. Mas a nossa avaliação era que era melhor não [se filiar], que o melhor era a gente de fora mesmo criar uma organização e tentar fazer uma incidência política. [Entrevistada 2]

Neste caso, a referência ao partido, ainda que por pessoas que não eram filiadas, demonstra a relevância do PT como espaço importante de disputa entre diferentes discursos da sociedade civil. Mesmo para aqueles que escolheram se manter “fora” da disputa partidária, o PT mantivera sua notoriedade como representante do que Feltran (2006) denomina de “sujeito mediador” dentro do campo discursivo popular, em que se reuniam várias vertentes como o movimento sindical, a igreja católica progressista e o marxismo.

Ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, grande parte das entrevistadas decidiram se deslocar ou para a gestão pública ou para Organizações Não-Governamentais. Dentre elas, três participantes passam a trabalhar na gestão, mais especificamente em prefeituras nas regiões nordeste e sudeste, ligada ao seus partidos de origem. Para elas, esta foi a primeira oportunidade de trabalhar como governo.

O marco da difusão de ONGs durante a década de 1990 também se verifica nos percursos de vida narrados por quatro participantes. Os tipos de pauta de cada organização eram diversos: eram ONGs pioneiras que reivindicavam direitos sexuais e reprodutivos, grupos de assessoria e advocacy feminista e organizações voltadas para direitos indígenas. Dentre as quatro participantes que tiveram atuação em ONGs, duas chegaram à Secretaria em 2013 através de concurso público para cargos de Analista Técnicas em Política Social. Segundo uma delas, a carreira de ATPS, pelo caráter do trabalho relacionado a políticas sociais, pareceu interessante por ter paralelos com a atuação dentro de uma ONG.

Eu acreditava que por mais que eu visse grandes limitações na política pública como um todo (...) eu via coisas que achava interessante também. (...) Na época eu tinha até alguns amigos que fizeram esse concurso que tinham trabalhado em ONGs antes e falavam "**é gente, é como trabalhar na ONG, você recebe um pouquinho mais, mas com a certeza de que vai ter um projeto pra sempre.**" [Entrevistada 2]

Essa aproximação do trabalho nas ONGs com o trabalho dentro do SPM é singular e será melhor explorado na seção 3.3.3. Por enquanto, ressaltamos que essa comparação da ideia de atuação na SPM com a ideia de se trabalhar em uma ONG pode ser muito particular à instituição (SPM) e ao tipo de carreira (ATPS) que a entrevistada se refere. Aqui, cabe pontuar que entre as entrevistadas também encontramos servidoras de outra geração e, conseqüentemente, outro tipo de

militância. Elas se formaram em um contexto de maior interação e sobreposição de pautas plurais, construindo o que se entende por feminismo de quarta onda. Essa quarta geração de feministas, após o contexto neoliberal e de proliferação de ONGs, trouxe o caráter multidimensional das suas demandas e atuação enquanto movimento. Através da diversificação dos olhares, esta geração enriqueceu o que se entende por justiça social e chamou atenção para a importância da interseccionalidade entre questões de raça, classe, sexualidade e gênero. Estas entrevistadas fizeram parte da geração de ativistas responsáveis pelo fortalecimento de movimentos negros, lésbicos, trans etc (MATOS, 2010).

Na Secretaria, as reivindicações desta geração foram consolidadas com a criação da Coordenação da Diversidade após resolução da III Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, realizada no final de 2011. Uma das entrevistadas, que trabalhou diretamente na Coordenação, não coincidentemente, mencionava as diversas facetas de sua identidade para vincular as pautas sociais pelas quais lutava. Sua identidade, segundo a entrevistada, relaciona-se diretamente com seus valores e a forma como se posiciona em arenas como partidos e movimentos sociais.

(...) eu vi a necessidade de me organizar partido-movimento-LGBT, né? Entender que eu precisava sair do armário e me colocar enquanto mulher, lésbica, negra, da Amazônia para ocupar esses espaços e fazer esse debate. [Entrevistada 10]

Com essa subseção busquei apresentar as trajetórias, vivências e ciclos sociais das participantes e como funcionaram como elemento importante para a constituição da vida política e de militância das mesmas. Os relatos de vida das entrevistadas coincidem com momentos políticos importantes para a sociedade civil, demonstrando a relevância dessas trajetórias para o entendimento sobre estes momentos.

A partir disso, as crenças e valores que sustentam essas experiências esclarecem como a esfera da vida pessoal influencia a maneira de se pensar as trajetórias profissionais de ativismo dentro do Estado. Essa apresentação inicial confere recursos importantes para as próximas seções da pesquisa, considerando que tais experiências estão relacionadas a valores e entendimentos que incidem sobre a forma como as entrevistadas compreendem ativismo e as experiências que tiveram na Secretaria.

### **3.3 OS DIFERENTES PADRÕES DE INTERPRETAÇÃO SOBRE ATIVISMO INSTITUCIONAL**

Nesta seção, trataremos basicamente de dois grupos de participantes: (1) entrevistadas com trajetórias em movimento feminista e partidos e (2) entrevistadas em cargos de ATPS. Tal divisão por grupos não é feita aleatoriamente, já que, a partir de suas trajetórias, as participantes também tendem a compartilhar algumas interpretações. Através das falas de cada entrevistada, perceberemos que a forma como entendem ativismo institucional tem relação com seu percurso de vida e, conseqüentemente, com o tipo de atuação que tiveram antes de chegar na SPM. Essa influência aparece quando o conceito de ativismo é colocado em contraposição a outros conceitos usados pelas entrevistadas, como o de gestão pública, por exemplo. Os exemplos de ativismo institucional, da mesma forma, são distintos entre os grupos de entrevistadas, reforçando a importância dos percursos e atuações de cada participante.

O primeiro padrão de interpretação encontrado nas entrevistas se constrói a partir da identificação comum que houve uma ruptura nos valores e ideais cultivados dentro da Secretaria. A definição compartilhada entre as participantes era a de que, até 2016, havia um tipo de diretriz política na instituição que era voltada para a promoção da igualdade de gênero e transversalização de políticas em outros setores do Estado. Com o processo de impeachment de Dilma Rousseff, a Secretaria passou por grandes modificações, mudando também a essência de sua atuação. Esse primeiro grupo também entende que ativismo institucional está relacionado ao comprometimento de um sujeito com pautas provenientes da sociedade civil.

Os dois grupos tratados neste capítulo discutirão sobre a interpretação sobre ativismo institucional a partir do entendimento do que se fazia antes da atual gestão de Jair Bolsonaro. São interpretações que se baseiam em exemplos e atuações manifestados até os últimos dias de governo Dilma Rousseff. Ambas as leituras entendem que o ativismo institucional se manifesta a partir do comprometimento com pautas provenientes de movimentos sociais. Eles se diferenciam, entretanto, quando elaboram sobre seus lugares como gestão, como governo.

Com o primeiro quadro, veremos que existe um padrão de entendimento que aproxima o significado de gestão com o significado de governo. Estas entrevistadas,

com trajetória em movimentos feministas e filiadas a partidos, entendiam que a gestão se relacionava ao programa de governo, que muitas vezes era responsável pela limitação da prática ativista. Já a segunda leitura, formada por entrevistadas ATPS, enxergava a gestão como a dimensão técnica do Estado e isso também influenciava a forma como caracterizavam o ativismo institucional.

Uma terceira interpretação, entretanto, dispõe sobre o padrão de entendimento sobre ativismo institucional na SPM no período após 2016, especialmente. A partir desse novo contexto, parte das entrevistadas atualiza a maneira de conceituar ativismo institucional. Esta concepção, baseada em sujeitos de outros movimentos sociais, é construída a partir do reconhecimento das entrevistadas sobre os *novos* agentes dentro da instituição e quais causas eles representam. A produção da nova definição de ativismo, desta forma, dá-se de maneira relacional, com a ajuda da identificação de outros movimentos com pautas contrárias, fornecendo uma mudança principalmente de valor na interpretação sobre ativismo institucional.

### **3.3.1 Grupo 1: as militantes do movimento feminista filiadas a partidos**

Quando perguntadas sobre sua interpretação sobre ativismo institucional, as respostas foram variadas. Nesta seção, em especial, discutiremos as falas do grupo de entrevistadas que apresentaram trajetórias em movimentos sociais feministas e em partidos políticos. A formação deste grupo se deu por conta da proximidade de suas interpretações sobre ativismo institucional, principalmente.

De início, começamos com a concepção da da Entrevistada 7. Para ela, ativismo institucional estaria ligado a ser uma ativista feminista dentro da gestão pública. Nessa concepção, pratica-se ativismo no governo, “porque todas aquelas questões que a gente apresentava não saíam da nossa cabeça, elas vêm das bandeiras do feminismo!”. Existe o entendimento de que as políticas provenientes das ativistas institucionais vêm a partir do pensamento, da experiência, da luta feminista. Para ela, são essas pessoas que trazem a pauta feminista para dentro de órgãos de mulheres. São essas pessoas que estão “tentando implementar no executivo nossas bandeiras de luta” [Entrevistada 7].

É a partir do seu ativismo no governo que você faz a primeira conferência, cria os conselhos LGBT. Isso tem a ver com ativismo institucional. Tem a ver com a sua militância, é você "pô, tô no executivo, eu vou ter que..." por isso

eu sou tão fascinada com o executivo. **É o lugar que você tem todas as condições de fazer diretamente aquelas coisas que foram tão pensadas pelo movimento né.** Então o ativismo institucional acontece no feminismo mas acontece nas questões dos direitos humanos também, por exemplo. [Entrevistada 7]

Eu sempre me senti um ativista no meu trabalho. Porque quando.. tem as suas contradições obviamente, mas quando eu trabalho eu procuro como feminista, colocar na prática, na minha relação com os meus filhos, na minha relação com as minhas netas (...) e **quando estamos no governo, tentamos trazer o que eu acho que são práticas feministas.** Nesse sentido, eu acho que eu sou uma ativista 24h por dia. [Entrevistada 7]

no meu ponto de vista, quando você diz ativismo institucional, **é a sua prática dentro daquele órgão institucional.** Você vai estar ali levando uma política que foi traçada dentro daquele órgão, pra implementar, no que diz respeito... É diferente de um ativismo do movimento feminista, do movimento sindical, do movimento negro, que tem toda uma dinâmica. No órgão institucional, tem regras. Tem normas que você tem que respeitar. E isso não significa que você tenha que abrir mão dos seus princípios. Que você não possa manifestar sua opinião, mas você tem que seguir regras, você cumpre horários, você tem metas a cumprir. Você tem programas a seguir. Então esse é seu ativismo institucional. [Entrevistada 8]

Você vai estar levando uma política que foi traçada dentro do órgão, pra implementar. (...) E com a visão de mundo que levar suas ideias, suas posições, seus ideais no trabalho (...) com a visão de mundo do que significa aquele trabalho. Pra comunidade, pra transformação do país, você tem que ter uma visão macro e mínima. (...) Se você tá enfrentando a violência contra a mulher, você também está contribuindo para a melhoria das condições de vida das mulheres em um modo geral. [Entrevistada 8]

Dentre as seis entrevistadas (5, 6, 7, 8, 9 e 10) em questão, três têm o entendimento próximo ao que Pettinicchio (2012)<sup>43</sup> denominou de ativismo institucional, e duas delas assinalam que o conceito se relaciona a uma prática, como Abers (2015). Quando afirmam que essas práticas têm “uma visão macro e mínima”, entendem que as consequências daquelas atuações são “de natureza pública ou coletiva”, como afirma o conceito de Abers (2015). Depois, segundo a concepção de Pettinicchio (2012), ativistas institucionais não precisam ter um histórico de participação em movimentos sociais necessariamente. Essas pessoas têm acesso a recursos, tomada de decisão e trabalham em favor de causas de movimentos. Levam

---

<sup>43</sup> Para Pettinicchio, ativistas institucionais são “Aqueles com acesso a recursos institucionais e processos de tomada de decisão que estão trabalhando em questões de movimentos. (...) assumem uma causa que já existe e foi defendida por movimentos (*outside challengers*).” (PETTINICCHIO, 2012, p. 502, tradução livre).

para dentro do Estado uma causa social pré existente, defendida por movimentos sociais, que ele chama de “*outside challengers*”.

Outro ponto interessante na fala foi o fato de o Estado ser visto como uma oportunidade, um espaço que se pode praticar o que foi construído a partir da sociedade civil. Como menciona a Entrevistada 7, “É o lugar que você tem todas as condições de fazer diretamente aquelas coisas que foram tão pensadas pelo movimento”. Isso também se intensifica na fala que abre o capítulo, argumentando que “todas aquelas questões que a gente apresentava não saíam da nossa cabeça, elas vêm das bandeiras do feminismo! ”. Ou seja, como ações que se propagam a partir do Estado não são construções fruto dessa arena, restritamente, mas como determinadas iniciativas estatais têm sua gênese na sociedade civil, corroborando a ideia já discutida de que Estado e sociedade podem ter relações de constituição mútua.

Uma ativista do feminismo na gestão pública, alguém que tá ali, levantando de alguma forma, tentando implementar no executivo as nossas bandeiras de luta. [Entrevistada 7]

Complementarmente à ideia de atuação pelas causas de movimentos sociais, também foi exaltada a necessidade de transformar a maneira como o Estado funciona.

entendo que eram feministas que estão dentro de Estado e que tem a sua atuação voltada pra tentar transformar exatamente essa ação do Estado. [Entrevistada 6]

**Dá muito trabalho você fazer a máquina funcionar de outro jeito.** Se eu definir o ativismo como compromisso e urgência na realização da agenda. (...) porque você tem funcionárias que tão lá há muito tempo, que fazem as coisas de um determinado jeito, e você tem que dizer, "bem, não é bem assim né". Principalmente na discussão de orçamento, na implementação de novos programas, **principalmente no lado das mulheres.** [Entrevistada 6]

Mas era isso, era ativismo, tentava argumentar com quem coordenava a pasta, quem coordenava a pasta não compreendia, ou não apresentava pra mim argumentos coerentes para dizer, "não vamos fazer". "Tá, não vamos fazer, mas por que não vamos fazer?" "Ah, porque nós fazemos assim". "Tá, mas... **não podemos mudar?**" [Entrevistada 10]

Outro momento marcante das entrevistas foram aqueles em que algumas entrevistadas demonstraram desconforto em relação ao conceito de ativismo institucional. Como reação inicial, três delas (Entrevistadas 5, 6 e 7) demonstraram

preocupação com a ideia de que o conceito de governo se misturasse ao de militância. Uma delas, especificamente, expressou seu desconforto com a ideia de ativismo institucional porque

**o ativismo eu acho que tira um pouco a responsabilidade da gestão pública**, qual seja, ao você fazer parte de um governo, no qual se apresentou um programa, no qual assumiu compromissos públicos, o gestor, aquele que está responsável por executar aquele compromisso que foi assumido no processo eleitoral... será que se pode chamar de ativismo? Ou **a gente tem que dizer que ele é um gestor público que está executando aquilo que foi compromisso**. [Entrevistada 6]

(...) **porque ele leva muito pra uma coisa mais individual, da pessoa, quando na realidade o gestor está executando uma coisa que foi debatida e construída em conjunto**, porque foi eleito um governo. Eu tenho dúvida desse termo ativismo, no sentido de tirar a responsabilidade do gestor, e como responsável pela execução da política pública. [Entrevistada 6]

A questão sobre o lugar da gestão e o lugar de movimento social e sociedade civil trouxe alguns apontamentos interessantes sobre como as participantes constroem a ideia de ativismo institucional. Dentre as 6 entrevistadas com trajetória de partidos políticos, quatro fizeram uma distinção clara sobre o que é atuar como governo e o que é atuar como ativista [Entrevistadas 5, 6, 7 e 8]. Esse padrão de entendimento foi expresso pelas quatro entrevistadas que compartilhavam algumas características: idade, trajetória partidária e experiência na gestão pública. Primeiramente, eram filiadas a partidos políticos de esquerda, e três tinham tido algum tipo de experiência dentro da gestão pública - experiência que foi possível a partir de sua filiação a partidos. Segundo, as entrevistadas partilhavam da mesma faixa etária, além de pertencerem à mesma geração de feministas, influenciadas pela segunda onda feminista latinoamericana (ALVAREZ, 2012).

Neste grupo de participantes, é claro o argumento de que existe uma diferenciação entre ser gestão e ser movimento social, seguindo a linha

eu acho que é uma confusão que se tem com quem é feminista no movimento e passa a ser gestora. É aquela confusão de achar que é um movimento no governo. Não. Mas tem muita gente que, inclusive quando faz um discurso, é como se tivesse fazendo discurso de uma ONG. **Você não é ONG, você tá no governo. É completamente diferente**. [Entrevistada 7]

no caso do ativismo como movimento social, tudo bem, você está em uma ação coletiva em que o movimento é uma ação coletiva. Mas você tem um compromisso daquela pessoa, ela se identifica com aquelas pautas. No caso de um gestor público, não. **É uma responsabilidade que a gestão vai assumir**. Na medida que houve um compromisso, **pensando que houve eleições e que se apresentaram um conjunto de propostas, e o que você vai fazer é executar**. [Entrevistada 6]

Estes trechos explicitam o entendimento das Entrevistadas de que existe uma marcação entre o que é sociedade civil e o que é governo. Sobretudo, suas falas frisam a importância das pessoas originárias de movimentos terem isso de forma clara. Movimentos sociais e gestão são lugares diferentes. Ademais, também argumentam que a gestão é aquela que se compromete em executar políticas previstas no projeto de governo.

Para as entrevistadas do Grupo 1, entretanto, ocupar um lugar de gestão não significa deixar de lado seus ideais e valores, gestão e valores ativistas não são excludentes. O Grupo 1 parte do princípio de que servidoras e funcionárias não deixam de ser militantes enquanto exercem seu trabalho como gestoras. Isto é, acreditam que os valores e ideais das agentes não deixam de influenciar a maneira como elas se comportam, desenvolvem seu trabalho dentro da instituição etc. O indivíduo, nesta concepção, não se descola de seus princípios, ainda que ele esteja atuando na burocracia. Sua atuação, no entanto, se molda para se adequar a dois lugares diferentes: a sociedade civil e a gestão pública.

**A gente não tira a camisa de feminista quando chega em casa. Você não tira essa camisa quando chega no governo.** (...) na semana passada a gente teve uma reunião com a secretaria de saúde para organizar um seminário estadual sobre aborto legal. E a pessoa que tava com a gente falava muito sobre “a gente tem que desconfiar, porque as mulheres as vezes mentem.”. Neste momento, **eu acho que ser ativista do feminismo no governo é debater esse assunto. E com argumentos convencê-las de que o que nós conseguimos fazer é defender estas mulheres.** [Entrevistada 7]

[enquanto gestão] você vai estar ali levando uma política que foi traçada dentro daquele órgão para implementar. É diferente de um ativismo do movimento feminista, do movimento sindical, do movimento negro, que tem toda uma dinâmica. **No órgão institucional tem regras, tem normas que você tem que respeitar.** E isso não significa que você tenha que abrir mão dos seus princípios, que você não possa manifestar sua opinião. [Mas] você tem programas a seguir. [Entrevistada 8]

Então por exemplo, **eu dentro da secretaria não poderia ter uma atitude de uma militante de uma entidade**, porque eu estava ali, no órgão, se eu me comprometi a participar daquele órgão, eu tenho que respeitar as normas daquele lugar. Não quer dizer que eu vou abrir mão dos meus princípios, mas é porque eu estou de acordo com aquele funcionamento. De acordo com aquelas diretrizes que estão ali traçadas para implementar, para viabilizar, para criar serviços, para monitorar políticas, etc. [Entrevistada 8]

**Quando a gente é gestão, a gente está defendendo um projeto de governo.** (...) Eu só aceitei trabalhar como gestora quando eu tive uma profunda identidade com o projeto político de governo. [Entrevistada 8]

Nestas falas, chamamos atenção para o padrão de entendimento sobre ser da gestão pública. Para essas participantes, enquanto se é gestão, existe um compromisso com um projeto político, um programa de governo que deve ser seguido. Neste caso, governo está relacionado diretamente à sanção de um projeto político compartilhado, que molda as ações das militantes no governo.

Dessa forma, para o Grupo 1, onde se estabelece o limite de uma atitude militante na gestão?

Vou dar um exemplo muito claro: eu como feminista eu defendo a legalização do aborto, eu defendo que as mulheres têm o direito de fazer um aborto independente do motivo, qualquer que seja a instância, simplesmente porque não quer. Então ela tem o direito de fazer um aborto. Como gestora pública eu tenho que dizer que nenhuma mulher deve morrer por fazer um aborto. **Mas como gestora eu tenho que fazer é o que tá previsto na lei.** O que tá previsto na Lei é que as mulheres podem interromper uma gravidez em decorrência do estupro, porque a mulher corre risco de vida ou por questão de anencefalia. São discursos completamente diferentes, no governo eu não posso dar a minha opinião. [Entrevistada 7]

Neste exemplo, fica claro o que acontece quando o ativismo se depara com o institucional, o que neste caso é representado pela posição de governo e as matrizes do projeto político partidário. Para essas entrevistadas, ser “ativista do feminismo na gestão pública” é trazer o debate, as pautas, fazer o convencimento, fazer mudanças no *modus operandi* da máquina burocrática. Ao mesmo tempo, é preciso agir como gestão, dentro dos limites de um projeto que foi eleito. “Quando a gente é gestão a gente está defendendo um projeto de governo” [Entrevistada 8].

É interessante perceber como poder ou não poder manifestar opiniões pessoais também aparece na fala das entrevistadas. Segundo a Entrevistada 8, estar no governo não significa que “você não possa manifestar sua opinião. Mas você tem programas para seguir”. A Entrevistada 7 também afirma que gestão e ativismo são lugares diferentes, que “no governo eu não posso dar minha opinião”. De acordo com essas falas, manifestar suas opiniões e valores na burocracia é possível, desde que seguindo o entendimento de que se está em um lugar de “gestão”, envolto por “normas” e “leis”, com “programas a seguir”.

Esse padrão de interpretação defende a gestão como corpo que trabalha de acordo com o projeto político debatido e sancionado eleitoralmente. Neste caso, se avançar em demandas provenientes de movimentos sociais está previsto no projeto, logo determinadas iniciativas que poderiam ser consideradas militantes não são, necessariamente. Elas indicam a execução de um projeto político que ganhou legitimidade por meio de eleições. Esta concepção se alinha com a ideia de que a gestão seguirá um projeto político referendado e que, o que pode ser considerado ativismo institucional por alguns não é, obrigatoriamente, se estiver previsto no programa de governo. Além disso, existe o entendimento de que a execução de políticas previstas em um plano de governo é o que define a gestão.

Para as entrevistadas, se ao mesmo tempo ações de ativismo institucional podem ser confundidas com o compromisso com a gestão, a gestão também apareceu como um fator que restringia a militância em si. Essas restrições apareceram repetidamente ao longo das falas das participantes, e foram importantes para delimitar concepções de gestão e ativismo. A próxima seção, desta forma, tenta aprofundar o debate sobre os limites do ativismo institucional para o Grupo 1. Durante suas falas, ficou aparente que o posicionamento como representante do Estado foi um obstáculo para a ação ativista de algumas delas.

### **3.3.2 Limites do Ativismo Institucional**

Quando se fala em ativismo institucional e seu relacionamento com o Estado, autores como Santoro e McGuire (1997, p.504) defendem que “ativistas institucionais ocupam posições formais dentro do Estado e usam dos recursos em cargos institucionais para promover mudanças políticas.” Olsson e Hysing (2012, p.259) também conceituam o ativismo institucional como aquele ator que trabalha estrategicamente para influenciar o processo decisório. Parte do trabalho do ativista institucional, desta forma, é agir estrategicamente com o intuito de incidir sobre a tomada de decisão a favor de pautas de movimentos sociais.

Durante a pesquisa e a análise das entrevistas, foi possível perceber que a atuação das entrevistadas como ativistas no Estado enfrentava diversas restrições. Dentre as limitações, duas se destacavam: restrições oriundas dos conflitos internos entre agentes institucionalizados, relacionadas ao próprio lugar *no* governo, e

cenários em que os limites eram provenientes de sua situação, de sua posição *como* governo.

Com relação ao primeiro tipo de limitação, as entrevistadas relatam que, apesar da permeabilidade dos governos Lula e Dilma a determinadas demandas de movimentos sociais, e também da composição do quadro de servidoras da SPM, a instituição não deixou de ser espaço de tensionamento e contenda entre diferentes agendas provenientes da sociedade civil. O relacionamento com outras instituições também não era sempre harmonioso. Pelo relatado, entende-se que funcionárias que pautavam determinadas agendas - como questões LGBTQIA+, ou de direitos sexuais, por exemplo - enfrentaram resistências de alguns servidores que não tinham trajetória de militância.

porque a gente tinha dificuldades internas dentro do próprio governo, dentro do próprio partido. Eu acho que isso é uma estratégia de militância, eu vejo isso como uma estratégia de militância que você faz [um convencimento] para dentro também. **Dos outros órgãos estatais, dentro do próprio governo tem questões que a gente precisa estar convencendo as pessoas, articulando.** [Entrevistada 4]

Porque não é fácil, nos espaços de esquerda, nos espaços de governo progressistas, não é fácil você lidar com companheiras que são militantes, que não entendem, por exemplo, que mulheres lésbicas, bissexuais e transsexuais também são mulheres e também têm que estar prevista na luta feminista. Não é fácil mudar certas concepções. [Entrevistada 10]

Como demonstrado nos trechos acima, obstáculos internos, da própria instituição e do próprio governo, se estabeleciam contra as estratégias de militância. Ademais, como a SPM, em sua singularidade, é um órgão de transversalização de políticas, na maioria das vezes, as servidoras precisavam articular iniciativas com outros ministérios, outros órgãos governamentais. Ao expressarem que as iniciativas promovidas pela SPM sofriam resistência e precisaram convencer outros órgãos e servidores a trabalhar em conjunto, as entrevistadas indicam também como o Estado pode ser, em si, heterogêneo e marcado por diferenças internas.

Um exemplo mais claro desse entendimento se deu a partir da exemplificação do que foram os ajustes feitos durante o segundo mandato do governo Dilma Rousseff a respeito das pautas relacionadas a direitos sexuais das mulheres. Durante a campanha de 2010, com a pressão de uma bancada fundamentalista com aliados no PMDB, Dilma Rousseff acaba cedendo à barganha política, comprometendo-se a não

mexer na legislação sobre aborto durante seu mandato<sup>44</sup>. Este ponto, principalmente para as participantes da SPM, foi uma questão que estabeleceu claramente os limites da atuação ativista, de até onde se poderia agir. Apesar disso, o que é relatado é que essas questões são vistas como parte da dinâmica de estar dentro do governo, um fator que é componente da prática ativista.

**E aí os conflitos, tinha conflitos, principalmente nos temas da saúde da mulher, muito conflitivo né?** Com a orientação que a Dilma deu. Muito conflitivo, mas enfim, faz parte né. Faz parte, não só com a Dilma, como com o próprio ministro em alguns temas, mas isso eu acho que faz parte. No tema das relações de gênero, nas questões raciais, é muito nova pro conjunto dos gestores, de você incorporar isso e mostrar que muitas vezes o que você tá fazendo é reforçar o papel subordinado das mulheres. Então a contradição não era uma contradição pessoal, mas é que muitas vezes você tem divergência política com o andar da carruagem. Não era uma coisa que você tinha um conflito, mas era uma coisa que você achava que fazia parte de estar dentro. [Entrevistada 6]

**São discursos completamente diferentes, no governo eu não posso dar a minha opinião** [como ativista]. É governo falando, então governo tem que falar a partir do que está colocado. Como diz o Lula, é uma questão de saúde pública, que as mulheres não devem morrer, etc, entendeu? (...) E aí, muitas ativistas confundem esse discurso, confundem esse lugar e acabam fazendo a defesa, por exemplo, da legalização do aborto. Não cabe a uma gestora pública, na minha opinião.[Entrevistada 7]

vocês veem o histórico acadêmico e de militância da própria ministra, ela era uma profissional da saúde pública. **Ela sempre trabalhou, ela fez pesquisa sobre o aborto, ela é extremamente envolvida com a questão.** Só que vocês já ouviram ela falar sobre o aborto? **Nunca falou. (...) porque a gente sabe, essa questão está posta. E não é escondida pra ninguém. Foi lá, no momento em que a presidenta se elege, ela se comprometeu que essa não seria uma pauta.** [Entrevistada 4]

As restrições à ação ativista aparecem na fala das entrevistadas demonstrando que, no caso da pauta de direitos sexuais e reprodutivos, havia um entendimento de que estas questões (como a agenda de direitos reprodutivos, mais especificamente aborto) não eram discutíveis. Mesmo que a agenda fosse cara ao movimento feminista, havia uma restrição à atuação sobre ela. Este padrão de entendimento se deve muito à concepção de programa de governo que havia sido acordado na época. Além disso, havia também a percepção de que o governo Dilma estava em um

---

<sup>44</sup> Durante o período de campanha de 2010, a própria imprensa brasileira forneceu holofotes para a questão, colocando-a como um dos temas centrais que balizavam as eleições daquele ano (G1, 2009; G1, 2010). A pauta, no entanto, foi tratada mais como divisor entre pessoas candidatas pró ou contra o aborto do que, de fato, um debate amplo sobre o aborto ou direitos reprodutivos e sexuais na sociedade brasileira (LUNA, 2014).

governo de coalizão, comportando agendas de outros partidos e, com isso, tendo que atuar em um contexto delicado de aumento do conservadorismo.

Apesar de muito conflituoso para o movimento feminista, havia o consenso, entre as entrevistadas com trajetórias de movimento feminista e partidário, que aquela não era uma pauta contestável. Mesmo se identificando como gestoras públicas com trajetória de movimento feminista, simultaneamente, as entrevistadas entendiam que o compromisso com o programa de governo restringia suas práticas na instituição. Neste ponto, voltamos à discussão sobre o lugar de gestão e o lugar de militância, em que certas opiniões podem ser cerceadas pelo posicionamento institucional, pelo projeto político do partido, etc.

Isso não quer dizer, entretanto, que as participantes não se manifestavam caso uma agenda enfrentasse obstáculos por meios institucionais. Pelo contrário, se havia espaço para manobra política, as participantes não hesitavam em pedir para que os movimentos sociais feministas fizessem pressão

Quando a gente tinha uma pauta interessante, a gente também falava com a pressão externa, “nos ajude a nos dar força, porque a gente também tá precisando”. Então a gente tentava por todos os lados. Isso acho que é algo interessante, que é uma estratégia de militância também.[Entrevista 4]

Como o trecho explicita, ativistas institucionais que tinham contato com redes e recursos fora do ambiente institucional da secretaria acionam redes de relacionamento prévio com os movimentos para tentar avançar em determinadas pautas (OSAKABE, 2019). Enquanto neste caso, como Abers, Tatagiba (2015, p.73) argumentam, a conexão com redes de movimentos sociais aparece como recurso da pessoa que pratica ativismo institucional; por outro lado, outras concepções veem a ocupação de cargos no Estado como um tipo de recurso útil para os movimentos sociais, como a definição de Pettinicchio (2012, p.502) aponta. Já Olsson e Hysing (2012, p.258), por exemplo, mencionam tantos os recursos institucionais quanto aqueles oriundos das conexões com redes cívicas.

Este relacionamento em via dupla indica não apenas a porosidade do Estado, como também as relações mútuas entre sociedade civil e Estado. Assinala também que as ações estratégicas e os repertórios de interação socioestatais são variados e não lineares, o que significa que podem alternar em incidências tanto institucionais

quanto não institucionais de atuação política (GURZA LAVALLE, et al, 2019). Ademais, como veremos ao longo da dissertação, este tipo de relação não pode ser considerado domínio apenas dos movimentos feminista ou progressista.

A literatura sobre ativismo institucional tem debatido os limites do ativismo dentro do Estado e como as pessoas ativistas tentam superar os obstáculos colocados pela instituição. Segundo a concepção das entrevistadas, existem limites em ambos os casos, tanto de se estar *no* Estado e de ser visto *como* Estado. No primeiro caso, as restrições ao ativismo vêm da própria resistência de determinados órgãos de acatar políticas de igualdade de gênero. Já no segundo, as restrições se colocam quando ativistas precisam seguir normas, regras e acordos postos pelas instituições. Neste último caso, o contato com a rede de movimentos sociais aparece como aspecto relevante, fornecendo recursos e outras estratégias aos ativistas institucionais.

Ademais, chama atenção o fato de que a heterogeneidade do Estado impõe desafios para aqueles que estão ali como ativistas institucionais. Principalmente no caso da SPM, em que políticas são transversais e necessitam de ajuda de outros órgãos estatais, é possível perceber que estar do lado de dentro não é o suficiente. O contexto de cada órgão, desta forma, é fator importante quando pensamos em analisar ativismo institucional.

Como veremos na próxima seção, enquanto as ATPSs entendem que a gestão implica fazer escolhas de caráter técnico, com critérios de gestão, as participantes com trajetória partidária entendiam que a gestão estava atrelada ao cumprimento de um projeto de governo. E essa diferenciação foi essencial para o entendimento do que significa ser ativista institucional

### **3.3.3 Interpretação 2 - As Interpretações das servidoras de carreira**

As servidoras de carreira que entrevistamos entraram na instituição através de um concurso para cargos de ATPs. Ao analisar as entrevistas, foi possível compreender que a interpretação sobre ativismo institucional entre elas se diferenciava. Enquanto a Entrevistada 1 entendia ativismo institucional como fazer do ativismo sua profissão, a Entrevistada 2 o entendia como dar prioridade a certas agendas dentro do Estado de acordo com a sua própria trajetória em MSs. Já a

Entrevistada 3, por sua vez, entendia ativismo institucional como uma atuação comprometida com bandeiras de ativismo e, ao mesmo tempo, em conjunto com outros agentes do Estado. Dentre as três participantes, duas chamaram atenção por demonstrar um entendimento compartilhado sobre o que era a gestão pública, apresentando falas que marcavam esse posicionamento de gestoras. Como veremos durante essa seção, chama atenção a maneira que este grupo de entrevistadas coloca em contraposição os critérios de gestão (“técnicos”) e o ativismo. Perceberemos também que esse entendimento sobre gestão é diferente daquele argumentado pelo primeiro grupo de entrevistadas.

Iniciando pela Entrevistada 1, pudemos observar em sua fala que a participante entendia que ativismo institucional estava relacionado a um comprometimento que se manifestava quando se atuava de forma a fazer com que “as coisas corresse para um certo lado e não pro outro.” Para ela, o ativismo é “juntar o seu trabalho profissional, que você precisa sobreviver etc, com o trabalho de militância, de ativismo”. Ou seja, o ativista institucional é aquele que tem a militância como profissão.

Nesta concepção, ainda existe a ideia de que é possível harmonizar suas causas e ideais com o trabalho burocrático dentro do Estado.

Eu vim pra trabalhar no Ministério da Agricultura, enfim, desde esse começo era uma tentativa de fazer daquele espaço... tentar pensar coisa nova. Era plena ditadura, então você não podia fazer as coisas tão explicitamente quanto você queria. Então eu me considerava uma pessoa com uma militância...[Entrevistada 1]

Depois eu vi que essa coisa da militância institucional ficou mais clara ainda **quando eu fui para o mundo das ONGs. Aí eu ganhava dinheiro pra militar. Ganhava dinheiro para isso, quer dizer**, realmente se fundiam as duas coisas. Ganhava dinheiro profissionalmente e **eu profissionalizei minha militância.** [Entrevistada 1]

Segundo a Entrevistada 1, o ativista institucional usa de seu espaço dentro das instituições para exercer seu compromisso com determinadas pautas. Esse entendimento de um alinhamento entre profissão e militância não foi mencionado apenas por ela. A Entrevistada 2 também expressa esse entendimento com relação à sua carreira. Esta participante, entretanto, se diferencia da primeira por indagar sobre a possibilidade de sobreposição de papéis burocráticos ao ativismo institucional. No trecho abaixo, ela tenta explicar o que é ser feminista e trabalhar em um órgão com a SPM, que trabalha com demandas por igualdade de gênero

Aquilo podia suprir emocionalmente a sua vontade de ser ativista. Supria, no meu caminho, supria essa vontade de ser ativista em um local confortável. Não precisava trabalhar oito horas e ser ativista depois do trabalho, eu podia dedicar coisas legais durante meu trabalho. Será que isso é ativismo? Eu não sei. [Entrevistada 2]

Para a Entrevistada 2, o fato de atuar a partir de um lugar “confortável”, apesar de suprir a necessidade emocional de ser ativista, não é claramente um ativismo institucional. Acreditamos que esse sentimento de incerteza se dá, entre outros fatores, porque ela ocupa um cargo de ATPS. Para entender melhor, é importante, primeiramente, entender as singularidades desse cargo.

A carreira de ATPS já foi alvo de pesquisas nas ciências sociais por apresentar características singulares a outras carreiras no funcionalismo público. Alguns estudos sobre ATPSs contribuíram a partir da construção do delineamento do perfil destes servidores públicos com achados interessantes (PIRES, ABERS, 2013; DAMIATI, 2016). Segundo a pesquisa de Pires e Abers (2013), o perfil dos ATPS era, em sua maioria, composto de pessoas jovens, com alta escolaridade (mestrado ou especialização) e que demonstravam considerável nível de engajamento em causas sociais. Este perfil também foi observado em outras pesquisas sobre a ocupação, como o estudo de Damiaty (2016). Neste estudo, a autora argumenta que os profissionais ATPS defendem que existe uma singularidade em sua profissão, sendo justamente essa vinculação às políticas sociais. A carreira, segundo os entrevistados da pesquisa, não tem o mesmo apelo econômico de outras carreiras similares, como de gestores, já que a remuneração é consideravelmente menor<sup>45</sup>, atraindo menos “concurseiros”. Com isso, os ATPS entrevistados acreditam que aqueles que escolheram trabalhar na profissão realmente se importam com políticas sociais (DAMIATI, 2016).

A motivação principal por trás do trabalho como ATPS, desta forma, seria a concentração em uma ocupação que está centralizada na “causa social”, como o que é explicitado na fala da Entrevistada 2. Segundo a participante da nossa pesquisa, o exercício como ATPS supria emocionalmente a vontade de ser ativista. A vinculação do trabalho com a causa ativista é confortável porque, com ela, não era necessário

---

<sup>45</sup> Enquanto os ATPS tem remuneração de cerca de R\$6 mil por mês, os Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreiras que podem ser comparadas às de ATPS, ganham cerca de R\$ 14 mil.

despender horas a mais para atuar em uma causa ativista. A necessidade emocional de trabalhar com causas sociais era saciada durante seu trabalho como ATPS.

A fala, entretanto, diferentemente da Entrevistada 1, não entende que essa vinculação de ativismo com profissão resulta em ativismo institucional necessariamente. Não é a primeira vez que este tipo de entendimento por parte dos ATPS aparece na literatura sobre ativismo institucional. Como a pesquisa de Damiani (2006) demonstra, mesmo que o posicionamento e as ações dos ATPS tivessem relacionamento com pautas de militância, muitos deles não consideram essas ações como ativismo institucional. Eles frequentemente as entendem como decisões técnicas<sup>46</sup>, embasados nos princípios de suas carreiras.

A Entrevistada 2, militante principalmente do movimento de povos originários e de comunicação, tem a concepção de que ativismo institucional é dar prioridade a determinadas pautas de acordo com sua trajetória de militância. Ou seja, que o ativismo institucional está diretamente atrelado à trajetória de ativismo dos servidores. Essa interpretação vê o ativismo institucional como uma forma de alcançar demandas ou visibilidade dentro da instituição a partir da trajetória militância destes agentes. A questão pode ser esclarecida no trecho abaixo, em que a entrevistada explica o que é ativismo institucional e como ele precisa estar relacionado aos movimentos que participou

Agora, qualquer coisa que eu trago de índio, tem a ver com o ativismo [NA: a entrevistada participou de movimentos indigenistas]. Que foi uma coisa que vem de fora. Ou sobre comunicação. "Eu vou tentar ajudar a difundir isso daí, pra ver se eu consigo..." Isso pra mim é ativismo. Na minha opinião. Não posso dizer que eu *estou sendo* porque ainda não consegui um canal. [Entrevistada 2].

Mas por exemplo,(...) na comissão tem uma mulher negra apenas, e eu colocar isso "olha só, a próxima vez tem que pensar na presença maior de mulheres negras também, tem que pensar nisso daqui". Eu não acho que é ativismo. Eu não acho que seja. Porque acho que isso daí tem a ver com a minha carreira, ainda mais porque eu trabalhei neste local [SPM]. [Entrevistada 2]

---

<sup>46</sup> O que não quer dizer que as práticas de ativismo não tenham caráter técnico. Partir do pressuposto que determinadas ações são "técnicas" não significa que elas sejam isentas, ou apolíticas. O que nos interessa é entender quais são os significados por trás das ações das servidoras, até que ponto alguns valores influenciam, de que forma influenciam, quais influenciam mais, por que se diferenciam etc.

Eu fazia uma coisa pra Secretaria (...), que é uma coisa que eu nem acredito totalmente, porque eu acho que não tem que digitalizar tudo. Mas já que eu vou digitalizar, já que é a decisão deste governo, vamos tentar deixar o melhor possível, vamos tentar fazer uma linguagem clara. Sabe? Vamos tentar fazer uma linguagem inclusiva. Não sei se é ativismo se eu estou só fazendo um bom papel de servidora, entendeu? [Entrevistada 2]

Nestas falas, podemos observar algumas questões interessantes. Observe que a entrevistada 2 considera ser ativista institucional *somente* quando encontra canais para promover pautas em movimentos que ela teve participação. Quando se depara com oportunidades de atuação em outras agendas, como a questão de gênero e raça, no terceiro trecho, a entrevistada considera que sua postura é uma postura de gestão, e não de ativista institucional. Apesar de ser feminista e esta ser uma pauta de gênero, a luta feminista não faz parte de sua trajetória de militância e, por isso, entende que essa atuação está relacionada ao seu papel como servidora, como ATPS, apenas. Neste caso, a interpretação de ativismo institucional da Entrevistada 2 se aproxima do conceito defendido por Abers e Tatagiba (2015)<sup>47</sup>, em que ativismo institucional precisa estar conectado com a participação prévia em movimentos sociais, pois sua atuação é influenciada diretamente por essa participação.

A [funcionária] por exemplo sabia da minha relação com a pauta [indígena], [ela disse] “então beleza, vamos priorizar no edital ações voltadas para mulheres indígenas também”. (...) Nesse ponto, por exemplo, eu acho que eu fui ativista, entendeu? O outro [órgão] com mulheres deficientes tinha uma super boa relação, aí não foi ativismo, aí foi um critério totalmente de gestão. “A gente já tem relação boa com o órgão equivalente? [Então] vamos trabalhar com essa temática aqui”. [Entrevistada 2]

No exemplo acima, a Entrevistada 2 delimita quais decisões ela considera de cunho ativista e quais são consideradas decisões baseadas em critérios de gestão. Enquanto o critério para mulheres indígenas vinha da importância dada pela servidora à trajetória de militância da entrevistada e a essa agenda, o critério das mulheres deficientes resultava do conhecimento por parte da gestão de que aquele segmento também precisava ser considerado e poderia ser facilmente articulado com o órgão

---

<sup>47</sup> “Usamos o termo ativismo institucional para descrever o que pessoas fazem quando aceitam trabalhar em burocracias governamentais com o propósito de avançar em agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais. (...) nossa preocupação aqui é como a militância anterior em redes de movimentos sociais afeta suas atividades”. (ABERS, TATAGIBA, 2015, p.73, tradução livre).

responsável. Enquanto o primeiro caso foi considerado ativismo institucional, o segundo foi considerado uma decisão baseada em critérios de gestão.

A fala da Entrevistada 2 ressalta como uma mesma pessoa pode ser interpelada de diferentes formas, dependendo do contexto. Neste caso, a identificação com ativismo institucional se deu através de uma pauta específica, e não agendas sociais em geral. Similarmente, entender a atuação como ativista institucional pode depender, por exemplo, das agendas, dos sujeitos envolvidos na questão, das instituições relacionadas.

Eu acho que é diferente, eu acho que ativismo tem que ter esse elemento da trajetória que veio de fora, que de alguma maneira vem de fora. Acho que se é de dentro do Estado, se ela começasse pelo meu zelo por fazer melhor implementação, não é ativismo poxa, não é.[Entrevistada 2]

Segundo a Entrevistada 2, o ativismo institucional não está atrelado diretamente ao zelo pela gestão ou implementação da política, mas da relação que se tem com a pauta de movimentos. Se a motivação por trás de uma decisão está relacionada à uma causa que “veio de fora”, isso é entendido como ativismo institucional. Se, por sua vez, a motivação vem “de dentro do Estado”, pelo “zelo por fazer melhor a implementação”, isso já não pode ser considerado ativismo institucional, mas uma atuação apropriada de quem exerce um cargo de ATPSs e, neste caso, a singularidade desta carreira entra em questão.

Um ponto de intersecção importante de duas ATPSs (Entrevistadas 2 e 3), neste sentido, foi a contraposição do que entendem como critérios de gestão vs. critérios baseados em valores de movimentos sociais. Para as duas, esses dois processos decisórios são diferentes, e colocam em oposição situações em que há disputa entre o político e o técnico.

[Algumas decisões] depende do partido, depende do delegado e depende do governador. E da relação da minha chefe com essa galera toda. Então, no meu ver, eu queria ter uma diretriz explícita, até onde eu posso me colocar como representante de uma secretaria que é do governo federal e que vai demandar esses serviços seja efetuado na ponta, e o que que eu posso oferecer pra ajudar também? (...) Porque a gente tinha perguntas que elas nunca foram colocadas (...). Porque colocava em questão uma coisa que estava dada. É uma coisa meio tecnocrata, eu sei, mas era preciso assim, fazer essas perguntas pra fazer meu trabalho. [Entrevistada 3]

Primeiramente, as falas das entrevistadas mostram que para as duas o ativismo institucional tem esse caráter de comprometimento com uma causa proveniente de movimentos sociais (como a maioria das entrevistadas desta pesquisa). Como a Entrevistada 2 mencionou, quando ela levantava iniciativas com temática indigenista ou de comunicação ela estaria fazendo ativismo institucional. Enquanto isso, estando em um cargo de ATPS “o zelo por fazer melhor a implementação” dentro dos moldes da carreira pode se confundir com ativismo institucional mas, na verdade, faz parte da atuação como boa gestora. Preocupar-se com a boa realização da política social é o que se espera de um ATPS.

Por isso a Entrevistada 3, no trecho acima, se incomoda com alguns aspectos da burocracia: por vezes, as relações (políticas) com diferentes níveis da gestão importavam, e impediam uma atuação mais “tecnocrata”. É por causa desse entendimento sobre gestão que a Entrevistada 2 não considera ativismo institucional chamar atenção ao fato de que não existe representatividade de mulheres negras dentro de uma comissão governamental. Esse era o cumprimento técnico do dever previsto na sua carreira como ATPS.

Analisando a fala das ATPS sobre ativismo institucional e as suas carreiras, fica nítido que elas delimitam as diferenças entre gestão e ativismo. Gestão é o que a Entrevistada 2 chama de “fazer bem seu trabalho como *servidora*”. Aqui a palavra “servidora” é importante. Quando frisavam seu lugar de servidora, as entrevistadas também se colocavam no papel de “burocratas”, no sentido mais técnico do termo. De maneira similar à Entrevistada 2, à Entrevistada 3 também se coloca constantemente nesse lugar normativo de “servidora”. Como é mencionado no trecho, enquanto a Entrevistada 2 enxergava o caráter técnico na escolha do órgão de deficientes para realizar parceria, a Entrevistada 3 via falta de compromisso com um caráter “tecnocrático” nas relações políticas da instituição com governadores ou prefeitos alinhados ao governo federal.

Ao relatar esses exemplos, ambas as entrevistadas entendem que gestão possui uma natureza técnica.

O que eu quero dizer [sobre ativismo] é uma priorização. Por exemplo, considerando sua trajetória. Isso é ativismo. Vira um critério de priorização. Existem critérios para você virar uma política pública, economicidade, sei lá,

(...) se adequar ao objetivo estratégico da organização. Agora, o critério que tem a ver com a minha trajetória, esse critério não existe. [Entrevistada 2]

Esse entendimento do que são “critérios de políticas públicas” é diferente da concepção das entrevistadas do Grupo 1, que tinham trajetória no movimento feminista e eram, em sua maioria, filiadas a partidos. Enquanto elas entendem gestão como governo, as ATPSs a entendem como burocracia, em um sentido de normas e constrangimentos do Estado. Essas concepções sobre gestão e ativismo institucional se constroem, em especial, a partir das vivências e valores das entrevistadas.

Aquelas com trajetórias partidárias estavam, majoritariamente, preocupadas com o desenvolvimento de políticas a partir do programa de governo, em seguir diretrizes do projeto político, em construir políticas que estavam na proposta de governo. Para as entrevistadas do Grupo 1, o cumprimento dessas diretrizes, como gestão, limitava as práticas de ativismo institucional, que vinham através do comprometimento com as bandeiras dos movimentos sociais.

Já as entrevistadas que tinham carreira como ATPSs e que não tinham trajetória dentro do partido eleito entendiam gestão como técnica. Ou seja, concebiam que as decisões baseadas em critérios de “gestão” não eram atravessadas por questões políticas. Enfatizamos essa questão da “tecnicidade” porque é nela que as interpretações das Entrevistadas 2 e 3 se encontram. Já o entendimento sobre o ativismo institucional, entre as três ATPSs, diferencia-se. Existe uma divergência entre elas em como as questões políticas e técnicas aparecem no entendimento do conceito. Para a Entrevistada 3, ativismo institucional tem outros desdobramentos além do comprometimento com uma causa

**o que me traz é uma ideia de comprometimento com a causa que você trabalha. E comprometimento não significa simplesmente seguir no que você acredita.** Comprometimento mais no sentido mais complexo, que é você ouvir mais. [Entrevistada 3]

As questões que eu trabalho envolve hoje muito mais ouvir e prestar atenção no que pode ser feito com os poucos recursos que a gente tem, do que simplesmente querer ir a todo custo a um objetivo "lá". Porque o "lá" é muito relativo. Às vezes tá todo mundo no mesmo partido, todo mundo na mesma instituição, comprometido e militante, militando por uma causa... e no final das contas todo mundo tem uma coisa diferente na cabeça. [Entrevistada 3]

Por isso que **eu acho que o ativismo institucional não é uma coisa mais vista como uma coisa ruim. Eu acho que é uma coisa boa. Porque isso motiva quem tem.** Mas é uma coisa que tem que ser sempre em interação com os outros. Porque senão vira um trator, "melhor pra mim, melhor pra todo

mundo, eu não escuto ninguém, eu vou lá e faço com a minha bandeira, porque eu estou levando a paz e a salvação, a democracia”. [Entrevistada 3]

Segundo o entendimento expressado pela Entrevistada 3, ativismo institucional é aquele comprometimento com pautas de movimentos que ainda precisa ser refinado em interação com a gestão. Mesmo que ela concorde com a Entrevistada 2 de que ativismo institucional tem relação com a atuação a partir do apreço pela causa, pela bandeira de militância, essa atuação precisa de um caráter relacional para que se estabeleça objetivos comuns.

Durante a fala dessas entrevistadas também entendemos que, por não participarem do quadro partidário nem dos movimentos sociais que se colocavam na SPM - apesar de serem aliadas nas questões de gênero -, as duas ATPSs se colocavam fora do quadro de gestão que pertencia ao governo, que era partidário. Com isso, o entendimento compartilhado por elas sobre ativismo institucional indica que muito da interpretação sobre este conceito era resultado do relacionamento com o outro grupo de servidoras em cargos de confiança. Era possível perceber, a partir das entrevistas, que havia uma disjuntiva entre os dois grupos que tinham concepções diferentes de como encarar a política pública, afetando também suas interpretações sobre ativismo institucional.

A partir da análise destas falas, podemos dizer que o entendimento do que é ativismo institucional para as ATPS, principalmente Entrevistadas 2 e 3, está diretamente relacionado à posição enquanto servidoras com pouca ligação com movimentos feministas ou trajetórias partidárias. Para entender melhor como cada padrão de interpretação se relaciona às trajetórias, podemos analisar um caso que seja distinto das entrevistadas passadas, como é o caso da Entrevistada 4. A partir de uma trajetória diferente daquelas já apresentadas, a Entrevistada 4 traz uma nova relação entre entendimento sobre ativismo institucional e gestão.

### **3.3.4 Uma interpretação diferente**

Considerando os dois perfis de trajetória mencionados, consideramos importante assinalar que outros tipos de trajetória apareceram durante a análise das entrevistas e, conseqüentemente, outros entendimento sobre ativismo institucional também. A trajetória de vida de uma das entrevistadas, em especial, passou pelo

movimento social feminista, além de construir uma trajetória acadêmica forte. Isso, como sabemos não é um diferencial já que a maioria das entrevistadas eram mestras ou especialistas em políticas públicas.

Essa entrevistada se diferencia porque, apesar de sua trajetória acadêmica e de movimentos, ela não compartilhava a participação em partidos políticos. Segundo ela, seu percurso apresenta um histórico acadêmico e de especialização em temáticas de gênero, que depois se transformou em interesse em participar de um movimento feminista. Ela também trabalhava em uma das subsecretarias mais técnicas da SPM em que, segundo a fala de algumas entrevistadas, havia menos espaço de manobra para negociação e incidência. A Entrevistada 4 ocupava um cargo de coordenação dentro desta pasta.

Durante a entrevista, é possível dizer que a participante apresentou várias falas que se assemelhavam em vários aspectos ao Grupo 1, especialmente no que toca à diferenciação do lugar de movimento social e da gestão, como nesse exemplo:

Acho que quem vem do movimento da sociedade civil tem também que entender que está em outro lugar, **você tá assumindo um lugar da gestão, então tem que entender seu lugar**. Você não é mais sociedade civil, você não está ali pra ficar falando e tendo a mesma postura que antes. Mas é muito... é um privilégio acho, quem vem de movimento participar da gestão da política, porque é justamente essa capacidade, essa possibilidade de poder intervir muito mais fortemente do que numa iniciativa de sociedade civil, que não tem essa possibilidade de fazer uma diferença grande num cenário mais amplo. [Entrevistada 4]

Primeiro, esse trecho reverbera o que foi colocado pelas entrevistadas do Grupo 1: estar como gestão e como militante de movimentos sociais é diferente. O posicionamento é distinto, logo a postura também deve ser. Depois, essa fala também aponta para uma experiência que é própria da entrevistada: essa “possibilidade de poder intervir muito mais fortemente do que numa iniciativa da sociedade civil” faz referência a sua própria experiência como servidora que participou de movimentos sociais, e que sabe das limitações das iniciativas da sociedade civil. Para ela, essa experiência de trazer o movimento social para dentro da burocracia é abrir a possibilidade “de fazer uma diferença grande em um cenário mais amplo”.

Para mim que venho da questão da militância, esse elemento da causa, do comprometimento com a causa... eu acho fundamental. **Não acho que sem isso não se faz, mas acho importante. Acho que é diferente**. [Entrevistada

4]

A gente tinha uma secretaria bem pequena, sei lá, tinha 200 e poucas pessoas. Na [nome da subsecretaria] a gente tinha 30 e poucas pessoas, a gente fazia a política nacional. A quantidade, a demanda, ela era infinita. (...) **Eu acho que faria diferença você não ter [pessoas comprometidas com a causa], (...) Eu não imagino uma pessoa que não tem o comprometimento com a causa [se predispor] do tempo que você se dispõe para se dedicar à questão.** [Entrevistada 4]

Esse ano eu tentei dar uma reduzida porque estava difícil, eu trabalhava 14 horas por dia, eu entrava às 9 saía às 10 da noite assim, todos os dias. Não acho que isso é certo, não acho que as pessoas têm que trabalhar desse jeito. Mas eu vejo que isso acontece também nesses lugares. Acho difícil essa dedicação, porque é quase uma dedicação com sua causa de vida também, de uma pessoa que não tenha tanta ligação com a causa, que seja mais técnica assim. **Pode ter diferenças, e com certeza vai ter diferenças na forma de gestão, também.** E acho que isso é importante, **tem que ter mais gestão.** [Entrevistada 4]

Nestes trechos, ao mesmo tempo que ela entende que ativismo institucional é singular porque o comprometimento é necessário, defende que esse comprometimento traz um diferencial, algo que uma pessoa com caráter mais “técnico” não teria. Ao menos não haveria o mesmo tipo de dedicação com o trabalho que uma pessoa comprometida com a pauta teria.

Quando a entrevistada menciona “Acho difícil essa dedicação (...) de uma pessoa que não tenha tanta ligação com a causa, que seja mais técnica”, faz uma distinção de dois tipos de gestão, uma diferenciação entre o que é a atuação baseada em ativismo institucional e o que seria a de uma pessoa com perfil mais técnico. A primeira, a gestão ativista, estaria relacionada à “ligação com a causa” e, a outra, seria mais “técnica”. Apesar de entender que a gestão é importante (e gestão neste caso se manifesta com o entendimento mais tecnocrata do termo, como a visão do Grupo 2), ela entende que o caráter ativista é um diferencial.

Neste caso, ativismo institucional e a questão técnica influenciam no tipo de gestão criada, e ambos são relevantes para desenvolver o trabalho dentro de uma instituição. A Entrevistada 4 entende que ativismo institucional significa levar as causas de movimentos sociais para a burocracia, em ter dedicação por sua causa de vida. Ativismo institucional nesta interpretação é algo importante, é “fundamental” e é “diferente” da burocracia comum. Neste contexto, podemos dizer que a entrevistada

se enxerga como ativista institucional porque ele está relacionado ao seu comprometimento com uma causa, o que se aproxima do entendimento de Abers (2015).

Além disso, defende também uma diferenciação do lugar de movimento social e do lugar de funcionária pública e, nestes momentos, ela se aproxima das visões do Grupo 1, que compartilham desse histórico no movimento feminista. Mesmo que essa fala se assemelhe muito ao primeiro grupo de entrevistadas, diferentemente dele, sua concepção de ativismo institucional não está em contraposição à gestão (entendida como projeto de governo) mas a uma concepção tecnocrata sobre o que é gestão, similar ao entendimento do Grupo 2, das ATPSs. Ao delinear o diferencial do ativismo institucional, a Entrevistada 4 o coloca em contraste com a ideia de uma burocracia tecnocrata, visão que se assemelha às entrevistadas do Grupo 2. Desta forma, ela se diferencia do posicionamento do Grupo 1, em que determinadas ações não são consideradas ativismo institucional, mas o que é previsto no programa de governo.

Para ilustrar, de forma simplificada, o quadro abaixo resume em quais sentidos estas concepções se entrecruzam e se distanciam.

Quadro 2: Diferenças e semelhanças de interpretação sobre ativismo e gestão

	<b>Ativismo institucional</b>	<b>Gestão</b>
<b>Grupo 1</b>	Agenda de MSs no Estado	Programa de Governo
<b>Grupo 2</b>	Atuar em pautas relacionadas a trajetórias de movimentos que participou, fazer bem trabalho como servidora, fazer da política sua profissão	Técnica
<b>Entrevistada 4</b>	Agenda de MSs no Estado	Técnica

Fonte: autora

Além disso, quando perguntada sobre o que diferencia o tipo de atuação caracterizado como ativismo institucional, a Entrevistada 4 entende que

Dos outros órgãos estatais, dentro do próprio governo tem questões que a gente precisa estar convencendo as pessoas, articulando. Não sei se isso em um órgão técnico aconteceria. “Essa e essa pauta você vai até aí e a partir daí você não vai mais”. [Entrevistada 4]

Sendo assim, as interpretações da Entrevistada 4 apresentam algumas diferenças, e acreditamos que este caso pode jogar luz sobre algumas questões.

Neste ponto, chama atenção que, além de entender que a atuação ativista é um diferencial com potencialidade de transformação maior do que um diferencial baseado em regras, a Entrevistada 4 também defende que o caráter técnico da gestão é relevante para a boa execução da política, e que “é preciso ter mais gestão”. Apesar disso, a participante expressa que a atuação ativista é essencial para o avanço em agendas sociais. Mesmo que defenda que é necessário ter mais “gestão” (e aqui, gestão significa técnica, como no Grupo 2), o comprometimento com a causa permanece sendo fundamental.

Desta forma, a Entrevistada 4 se diferencia pois, apesar de ter participado do movimento feminista e ter uma concepção de ativismo institucional similar ao primeiro grupo, seu entendimento de ativismo não vai de encontro com a questão de projetos políticos como este mesmo grupo. O fato de a Entrevistada 4 se aproximar da interpretação sobre ativismo institucional do Grupo 1 e, ao mesmo tempo, se afastar na concepção sobre gestão é importante, principalmente se tratando da participante que justamente não tem histórico partidário.

Com este caso, encerra-se a seção sobre os quadros interpretativos de ativismo institucional durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e se inicia a apresentação da interpretação que se faz dentro do contexto da SPM, centralizando o foco na conjuntura atual da Secretaria. Cabe assinalar que interpretações são sempre atuais e nunca separadas por períodos. Entretanto, as compreensões apresentadas são colocadas em linearidade porque se transformam quando existem distintos cenários e novas situações.

#### **3.4. A SECRETARIA – SUBSTITUIÇÃO DE SUJEITOS, TRANSFORMAÇÃO DE INTERPRETAÇÕES**

Depois de discutir as interpretações de ativismo institucional, cabe o debate sobre o órgão em que todas as entrevistadas trabalharam e qual a influência sobre suas interpretações sobre ativismo institucional. Durante as entrevistas, o contexto atual e as transformações da Secretaria ao longo dos anos serviram várias vezes como pano de fundo para narrativa das entrevistadas. O contexto de cada governo era relevante para o tipo de política promovido, composição de servidores da Secretaria, tipos de conflito interno e para o direcionamento das ações como órgão de transversalização de políticas. A partir disso, as transformações relatadas pelas

participantes foram úteis não só pela formação do contexto, mas também para elucidar as diferentes concepções de ativismo institucional das entrevistadas.

Durante a análise das entrevistas, podemos destacar três cenários da SPM, com gestões distintas, desde o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. A primeira proveniente do governo petista, a segunda do governo Michel Temer e a terceira do atual governo de Jair Bolsonaro. Para este trabalho, focaremos principalmente no primeiro e no terceiro cenários.

Quando perguntadas a respeito da SPM até maio de 2016, o entendimento geral entre as participantes do estudo é o de que a SPM era um mecanismo de transversalização de políticas para mulheres que nasceu de reivindicações do movimento feminista.

Então existia no movimento feminista, essa proposta de que o Estado deveria reconhecer as desigualdades, deveria reconhecer que a sua ação não era neutra, e devia reconhecer a sua responsabilidade nos termos de criar uma sociedade mais justa. A SPM nasce disso. [Entrevistada 6]

De modo geral, as participantes concordam que havia a tentativa de promover políticas a favor da igualdade de gênero, sendo a área de Enfrentamento à Violência o carro chefe dentre as políticas do órgão. Existe concordância no entendimento de que a Secretaria mantinha uma proximidade com movimentos sociais feministas. Entretanto, esse relacionamento não deixava de lado a prerrogativa do movimento de encaminhar suas demandas e cobrar por prestação de contas daquelas que compunham o governo:

Estavam ali as ativistas que estavam no dia a dia do movimento e que passaram a fazer parte do governo. Elas recorriam muito às feministas que ali estavam porque havia também essa ligação de companheiras que eram do movimento e que agora estavam ali no governo. Muitas vezes ligavam, "pô, tá muito ruim o governo, tá fazendo isso, tá fazendo aquilo," mesmo que em um lugar de reclamação, sabe? [Entrevistada 10]

elas sempre tinham uma coisa de um cuidado, como elas mesmas diziam na época, não jogar a água do banho com o bebê. O bebê era a Secretaria que foi tão reivindicada, foi tanta luta para que finalmente existisse um organismo no nível federal de políticas para mulheres, então elas eram muito generosas nesse sentido.[Entrevistada 7]

Durante a fala da Entrevistada 10, fica evidente que as relações de proximidade entre movimentos e instituição existiam, e não perdiam espaço para relações de *accountability*, como discutido anteriormente nas seções sobre feminismo de Estado,

mais especificamente sobre as femocratas (EISENSTEIN, 1995; BANASZAK, 2010) e representação (ALMEIDA, 2014, MENDONÇA, 2008). Até o impeachment de Dilma Rousseff, foram recorrentes os cenários em que a SPM aparece como espaço de cobrança por parte dos movimentos sociais, de disputa de agendas distintas e de debates internos.

As reivindicações por pautas de movimentos dentro da instituição e as questões orçamentárias da SPM são alguns dos temas relatados pelas entrevistadas:

Tanto que eu atuava enquanto ativista, e tinha secretária dizendo que não, que não era pra ser feito, para eu não fazer daquela forma, e eu ia e falava pra ministra. “Olha ministra, é isso isso isso, e eu quero contrapor aqui pra senhora” (...) eu sei que eu arranjei treta com muita gente que achava que eu, enquanto assessora, tinha que saber meu lugar. Eu, quando contrariada, buscava outros caminhos.[Entrevistada 10]

Eu acho que a SPM sempre teve limitação de orçamento. Nunca se pensou em substituir a política pública de saúde, de educação de trabalho, da previdência, nem nada disso. Mas tinha que interferir, e muitas vezes pra você interferir e estar junto, você precisava também dispor de recursos. Por exemplo, várias coisas que nós queríamos fazer na saúde da mulher, poderia fazer, pressionar mais o Ministério da Saúde. E idem no Ministério da Educação. [Entrevistada 6]

Como explicitado pela Entrevistada 10, existia espaço para ativismo institucional antes de 2016, mesmo com a limitação de orçamento, como explicitado pela Entrevistada 6. Como a Entrevistada 10 colocou, sua atuação ativista se baseava em debater questões e encontrar “outros caminhos” para alcançar seus objetivos.

No entanto, afirmar que existia ativismo institucional até 2016 não significa que ele deixou de existir na Secretaria após a saída desse quadro de funcionárias. Segundo quatro das entrevistadas, desde a nova gestão de 2019, ativistas institucionais permanecem atuando dentro da Secretaria. Ele acontece com outros objetivos, por outras ativistas e com outros valores.

**Não é somente em relação ao feminismo, ele [ativismo institucional] pode acontecer em relação aos direitos humanos, e eu acho que hoje em dia existe um ativismo institucional naquela Secretaria que tem a ver com as religiões fundamentalistas** que regem aquelas pessoas que estão lá. A chegada de Damares é o ponto culminante do que passou a ser aquela Secretaria. Ela é uma ativista institucional, que não tem nada a ver com o feminismo - ela tá ali como uma pessoa que encarna esse governo. E ela colocou uma religiosa para ser uma das subsecretárias. Então isso tem a ver também com ativismo institucional. Outro. Mas também é. [Entrevistada 7]

**Todo mundo que eu acho que passa pela SPM tem um certo ativismo. Nem que seja pra manter a família tradicional brasileira ou para manter os direitos humanos da mulheres. [Entrevistada 3]**

Nestas falas, cabe ressaltar que estas entrevistadas acreditam que ativismo institucional pode ter diversos valores, como de direitos humanos, feminista ou fundamentalista. A menção da atual ministra de Direitos Humanos como ativista institucional por algumas participantes fortaleceu o entendimento de que ativismo institucional não é, necessariamente, imbuído de ideais progressistas. Ademais, a constante referência à ministra consolidou a ideia de que o ativismo institucional está diretamente relacionado à existência e à manifestação de uma “bandeira” militante que é colocada por aqueles que estão nas instituições.

Algumas ações como a aproximação ao movimento pró-vida, os cultos feitos dentro da Secretaria, a religiosidade das pessoas que foram chamadas para os cargos, e a manifestação desses ideais pela nova gestão foram repetidamente mencionados como exemplos da existência dessa militância dentro da instituição. As participantes consideram que ainda existe ativismo institucional na SPM, usando de exemplo as falas de Damares e o perfil religioso dos novos servidores como evidência, dado que essas novas dinâmicas e valores estão se manifestando dentro da Secretaria a partir deste quadro de funcionários.

Diferentemente das concepções de ativismo institucional das seções anteriores, o ativismo institucional aqui não tem necessariamente uma vinculação com atuação em movimentos sociais. A ministra, por exemplo, é associada ao conceito porque traz as bandeiras de movimentos sociais conservadores para o espaço institucional, o que se aproxima das concepções anteriores de ativismo. Entretanto, também é vista dessa forma porque ela, em si, representa valores religiosos e conservadores no espaço institucional. Por isso foi posta, principalmente pelo Grupo 1, como alguém que pratica ativismo institucional. A concepção de que existe ativismo institucional dentro da SPM atualmente é fruto, sobretudo, da existência e atuação de Damares<sup>48</sup> dentro do Ministério, e menos sobre articulações com movimentos sociais ou estratégias de ativismo, como explicita a Entrevistada 9

---

<sup>48</sup> Durante o campo da pesquisa, tentamos contactar a ministra Damares Alves para uma entrevista. No entanto, não tivemos resposta.

A SPM de agora não estabelece relação com os movimentos sociais. Mas, para mim, isso não significa que não existe hoje ativismo na SPM. Se pensarmos o *Ativismo como a prática de uma ação para transformar a realidade atual*, concluiremos que sim; basta ver as ações praticadas pela atual ministra para impor seus ideais religiosos como eixo central de sua política, de forma a tentar alterar uma realidade de lutas e avanços conquistados pelas mulheres. [Entrevistada 9]

Houve, entretanto, *uma divisão no entendimento entre entrevistadas que saíram logo após a ruptura de 2016 e aquelas que permaneceram na SPM até a gestão atual*. As entrevistadas que estiveram em cargos na instituição até recentemente vão além das críticas à ministra como representantes de valores conservadores e entendem que existem, hoje em dia, alguma articulação entre servidores e movimentos sociais. Três participantes concordam com a relevância da figura de Damares, assim como o simbolismo por trás de suas declarações. Entretanto, elas afirmam que, mesmo que com menor incidência, determinados movimentos sociais, majoritariamente conservadores, entremeiam a instituição através de alguns servidores específicos, e isso seria caracterizado como ativismo institucional existente na Secretaria hoje.

Estes servidores, segundo as participantes, ocuparam cargos de confiança através de: 1) sua ligação com movimentos pró-vida e com ministra ou 2) movimentos sociais que nas gestões passadas não eram ouvidos pela SPM. Segundo as entrevistadas, dois servidores em especial eram ligados ao movimento pró-vida, e estavam constantemente engajados em manifestações e mobilizações, por mídias sociais ou presencialmente, e eram reconhecidos por sua posição dentro do movimento antiaborto.

Já outros servidores chegaram pela sua relação com movimentos que não eram recebidos pela instituição em gestões passadas, como movimento de alienação parental. O argumento de que a SPM foi ocupada atualmente por militantes de bandeiras que antes não eram ouvidas, atendidas ou reconhecidas nos governos anteriores também foi mencionado durante as entrevistas. Estes novos servidores públicos, entretanto, nem sempre estariam participando da construção de políticas públicas relacionadas diretamente a sua bandeira, o que se diferencia de gestões passadas.

Então ela [servidora] foi pra SPM por conta dessa perspectiva, por causa desse movimento, um movimento conservador. E também foi um movimento que as feministas clássicas não davam o devido ouvido, essa é a verdade também (...). E aí elas encontraram quem desse, que foi a igreja evangélica né? [Entrevistada 2]

E aí como você pode ver, uma pessoa que poderia ter entrado pro ativismo, por falta de noção [de políticas públicas], falta de conseguirem fazer uma gestão pública de fato, ela tá fazendo emissão de passagem. E aí oh, as crianças, as mães...[Entrevistada 2]

É diferente, você pegar [servidora ligada ao movimento LGBT], ela estava lá atuando com as políticas LGBT. E eles tavam ali atuando. (...) E agora só tá assim quem tá muito no poder né. [Entrevistada 2]

A interpretação dessas entrevistadas era de que estes servidores, mesmo que provenientes de um movimento social excluído pelas gestões passadas, não veio ao governo para trabalhar na agenda de movimentos. Mesmo que esta servidora tenha conseguido um cargo dentro da SPM por ter participado do movimento de alienação parental, isso não quer dizer que ela tenha sido alocada pela nova gestão em um cargo que exerce poder decisório e político sobre o assunto. Segundo a entrevistada, por falta de capacitação técnica em gestão, essa servidora acabou em um cargo administrativo de pouco impacto no processo decisório.

A atuação de algum dos novos servidores não foi considerada ativismo institucional tampouco política pública por esse grupo de entrevistadas. Para elas, eles não tinham o comprometimento com uma “causa maior” ou atuação com critérios de gestão necessários para caracterizar uma política pública:

Não dá pra chamar de política pública conceitualmente falando, porque se você pensar em um conceito de política que envolve diagnóstico de situação, priorização em relação às situações das demandas, se você olhar por esse lado, não dá. Mas assim, [têm] vontade de fazer alguma coisa que eles acham que é importante. Que é pra eles, é pra população, mas que eles vão se beneficiar eventualmente. [Entrevistada 2]

A diretora, por exemplo, é para trabalhar em [cidade]. Ela é de lá, quer ser eleita, mas ela quer fazer um trabalho ali, articular. Mas ela é diretora, ela não olha um órgão, a diretoria, e pensa na resposta. Ela pega, ela mesma, faz tudo, organiza, nem me envolve, eu não sei de nada. Ela faz um trabalho, é individual. Isso não é política pública. [Entrevistada 2]

No caso da primeira fala, mesmo que determinados indivíduos tenham vontade de realizar ações voltadas para algo que “acham que é importante”, que pode ser “pra população”, existe um interesse que é individual por trás dessa atuação, como explicitado pelo segundo trecho. Assim, chamamos atenção para a diferença de concepção entre aquelas que permaneceram trabalhando na Secretaria e aquelas que

não estiveram na gestão atual. A diferença se dá não só porque algumas servidoras sabem o que se passa na Secretaria atualmente, mas porque essas visões influenciam o que se entende por ativismo institucional também. A maioria das participantes entende a Secretaria atualmente como espaço de ativismo institucional conservador, mesmo que poucas ações e estratégias ativistas concretas fossem relatadas pelas servidoras que conviveram com a nova gestão.

Segundo o Grupo 2, houve a ocupação de cargos públicos por servidores de perfil conservador e religioso, mas que demonstraram pouco essa articulação entre os movimentos sociais e a instituição durante seu trabalho na SPM<sup>49</sup>. A existência de ativismo institucional foi corroborada, desta forma, em casos em que essa articulação se manifesta no dia a dia da Secretaria.

Por parte do Grupo 1, o entendimento das entrevistadas de que existe ativismo institucional com bases religiosas e conservadoras na Secretaria hoje é, em grande parte, proveniente da presença da figura da ministra de Direitos Humanos e suas declarações como mulher e ministra da SPM. Esse reconhecimento da ministra Damares Alves com causas religiosas e conservadora, principalmente (mas não exclusivamente) pelo Grupo 1, se deu em falas como

Uma vez quando ela disse que menina veste rosa e menino veste azul, isso não é uma coisa pueril. Ela reforça exatamente os papéis, **ela reforça os estereótipos e ela reforça o senso comum na sociedade**. O que ela está dizendo? Que a ação governamental vai fazer com que isso seja fortalecido. [Entrevistada 6]

**A chegada de Damares é o ponto culminante do que passou a ser aquela Secretaria. Ela é uma ativista institucional**, que não tem nada a ver com o feminismo, ela tá ali como uma pessoa que encarna esse governo. E ela colocou uma religiosa para ser uma das subsecretárias. Então isso tem a ver também com ativismo institucional, outro, mas é também. [Entrevistada 7]

Mas aí a Damares não quer abrir mão completamente da pauta das mulheres. Igual a última gestão [NA: gestão Michel Temer]. Ela não quer abrir mão porque tem seus interesses. A fala de abortista, da família, essa coisa toda. Então sempre ela vai querer ter alguém da gente dela lá. Ela não abre mão completamente pros partidos, aí fica essa coisa maluca. [Entrevistada 2]

**Damares tem um histórico dentro do Congresso Nacional**. Eu a conhecia da época que eu era militante. **Então, todo mundo sabe quem é Damares, sabe qual é a política que ela defende**. [Entrevistada 10]

---

<sup>49</sup> O que não significa que o movimento pró-vida e conservador da nova gestão não atue de outras maneiras, através de outros canais, usando outras estratégias, como a própria inação, por exemplo.

As falas acima discutem atributos importantes para a concepção de ativismo institucional que se faz a partir do exemplo da ministra, como 1) de que as ações de ativismo institucional podem ser feitas a partir da inserção e manifestação de pautas, como na primeira fala; 2) que ela não é apenas alguém defendendo causas religiosas dentro do ministério, mas que ela construiu uma extensa trajetória baseada nesses valores e possui poder de articulação para inserir suas pautas na instituição; 3) que ela é reconhecida por seu percurso de vida, antes mesmo de ser nomeada ministra, pelos valores da Igreja Evangélica e do conservadorismo 4) que se entende que a presença e atuação dela simbolizam a manifestação de todos esses valores e agendas pelo Estado.

Estas falas, reforçadas principalmente pelo Grupo 1, reforçam que Damares Alves não é apenas uma ministra, mas uma militante dentro do governo. Ela é vista como ativista institucional pela sua trajetória, pelo reconhecimento que se tem sobre ela, e pelas pautas pelas quais milita. Neste caso, esse entendimento sobre ativismo institucional é algo parecido com o que conceitua Cayres (2015). Para a autora, ativistas institucionais são militantes reconhecidos ideologicamente pela sua trajetória e relação com movimentos sociais, e que estão em um cargo burocrático onde podem exercer essa militância (CAYRES, 2015).

O conceito de Cayres (2015), como mencionado, é importante para o campo de estudo sobre ativismo institucional porque faz a alternância do ponto de vista. Enquanto outros conceitos entendem ativismo institucional como a identidade que o militante tem, a postura como aliado de pautas de movimentos sociais dentro do Estado (SANTORO, MCGUIRE, 1997; BANASZAK, 2005; PETTINICCHIO, 2012; ABERS, TATAGIBA, 2015; OLSSON, HYSING, 2012), o conceito de Cayres concede para outros a tarefa de identificação do ativista. O ativista institucional depende do reconhecimento daqueles ao seu redor sobre sua trajetória de militância e proximidade com as causas de movimentos sociais. As entrevistadas, dessa forma, interpretam o ativismo como Cayres, enquadrando a ministra como ativista institucional pelo amplo reconhecimento várias pessoas têm sobre sua trajetória.

Não é meu argumento que a interpretação sobre ativismo institucional do Grupo 1, em si, tenha mudado, mas os indivíduos em questão são diferentes. Durante as entrevistas, foi possível entender que a ministra era considerada ativista institucional

apenas pelo *simbolismo de sua presença* como chefe um órgão de políticas sobre Direitos Humanos. O valor que se dá ao ativismo institucional quando se fala de ativismo de cunho conservador é diferente, mas o fato é que muitas das entrevistadas, principalmente do primeiro grupo, reconhecem que os novos atores estão trazendo suas bandeiras de luta para dentro do Estado. De acordo com elas, o valor disso, no entanto, não pode ser entendido como o mesmo, já que os valores emanados pelos novos sujeitos não contribuem para a luta contra a desigualdade de gênero, principal objetivo da secretaria.

Com o caso da ministra e dos novos militantes presentes dentro da Secretaria, foi possível notar que houve mudança de valor nas interpretações de ativismo institucional de acordo com os novos sujeitos considerados. Esta atualização se deu em relação ao reconhecimento de que representantes de movimentos conservadores, religiosos e fundamentalistas estavam ocupando espaços dentro da Secretaria. Este novo contexto trouxe a necessidade de dar significado a estes novos sujeitos.

Este caso demonstra como determinadas interpretações podem mudar de valor de acordo com novos contextos, discursos, situações. As interpretações, apesar de serem edificadas a partir de valores, trajetórias e experiências, como apresentados na seção anterior, também podem ser atualizados e transformados pelos indivíduos com o intuito de dar outro valor a um tipo de ação política, reconstruir contextos não favoráveis e influenciar interpretações de outros sujeitos com essas atualizações.

### **3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O capítulo 1 buscou conversar com a literatura que estuda as relações entre movimentos sociais e Estado e como temos abordado as interações que se estabelecem. A partir dessa conversa, entendemos que as relações socioestatais podem ser analisadas sob uma ótica que foge daquela limitada ao conflito e a contenção, colocando Estado e sociedade civil em oposição. Como a literatura mais recente tem argumentado, concordamos que estas relações podem ter pontos de tensionamento e de confluência.

Já o capítulo 2, atenta-se às discussões sobre a teoria feminista do Estado e as questões de representação. Considerando que o objetivo de estabelecer igualdade de gênero de forma ampla perpassa, também, pela atuação e incidência nas arenas

institucionais, ressaltamos os momentos em que a trajetória do movimento feminista brasileiro intersecciona as arenas institucionais. Ademais, também debatemos a questão da representação política nestas arenas, entendendo representação como um processo que pode ter sua legitimidade através de mecanismos de proximidade, accountability

Neste capítulo também tratamos da questão da representação política que não se baseia apenas na participação através do voto, mas em outros tipos de representação em arenas como a burocracia e as cortes. Consideramos que este tipo de representação, que tenta abarcar bandeiras de atores sociais coletivos que antes não chegavam a estes espaços, tem sua legitimidade baseada em mecanismos de prestação de contas com a sociedade civil, gerando legitimidade a partir dessa proximidade.

Por fim, o capítulo 3 busca entender a interpretação sobre ativismo institucional a partir de 12 entrevistas com 10 funcionárias da SP. Entre as 10 participantes, 9 tiveram trajetória em movimentos sociais e 8 tiveram experiências em movimentos feministas especificamente. As entrevistas foram feitas entre o segundo semestre de 2019 e o primeiro de 2020. Desta forma, considerando que o ativismo pode ser melhor compreendido a partir do significado de ativismo institucional para as entrevistadas, elaboramos a pesquisa em torno da pergunta: qual a interpretação de ativismo institucional para esses sujeitos?

A partir de um método interpretativo, analisamos a fala de algumas servidoras que já tiveram vínculo profissional na Secretaria de Políticas para Mulheres. Com a análise das entrevistas, pôde-se delinear uma ruptura institucional da SPM, em que todas as entrevistadas entendem que a SPM passou por uma transformação política e estrutural, principalmente após o governo Dilma Rousseff. Nesta ruptura, a Secretaria passou por mudanças de valores, transformou o caráter das políticas que promove e passou a disseminar um tipo de discurso diferente (senão oposto) ao que era incentivado anteriormente pela instituição. Muitas vezes, o entendimento das entrevistadas mostrou que ativismo institucional se baseia no comprometimento do agente com causas originadas na sociedade civil.

Depois da delimitação dessa ruptura, foi possível observar tipos diferentes de interpretação sobre ativismo institucional, dependendo do tipo de trajetória de vida das participantes. Os dois grupos foram divididos entre aquelas entrevistadas que 1) têm trajetória em movimentos feministas e têm histórico em partidos políticos 2) aquelas que não têm trajetória de participação movimento feminista nem partidário. O contraponto aos dois grupos provém do caso da Entrevistada 4 que, apesar de não ter trajetória partidária, fora militante do movimento feminista. Mesmo que não estivesse em um cargo de ATPS, a participante tinha um perfil acadêmico e demonstrava apreço pelas questões relacionadas à gestão de forma técnica. Ainda assim, seu entendimento sobre ativismo institucional se aproximava mais daquele demonstrado pelas participantes do Grupo 1, que compartilhavam com ela a experiência no movimento feminista.

A partir da interação que tivemos com as entrevistadas, pudemos perceber que as filiadas a partidos com trajetória no movimento feminista (primeiro grupo) veem com clareza a diferença entre o lugar de gestão e um lugar de movimento social. Gestão, nesse caso, está relacionado ao projeto político do governo, que tem um papel importante na restrição da atuação ativista dentro do Estado. As entrevistadas se enxergavam como ativistas institucionais e, em sua interpretação, entendiam que o ativismo institucional era baseado no comprometimento com as bandeiras sociais. Esse padrão de interpretação, no entanto, entende que o programa de governo, referendado através de eleições, precisa ser cumprido pela gestão pública.

Este grupo também menciona diversas vezes as formas como o ativismo dentro do Estado pode encontrar obstáculos, especialmente em se tratando de pautas feminista como direitos sexuais e reprodutivos. Para elas, determinadas ações da própria SPM como instituição sofriam com a pouca aceitação de outros órgãos governamentais, frisando a ideia de que o Estado não pode ser entendido como um ente monolítico. Ademais, sobre as limitações externas, as entrevistadas destacam a pauta do aborto como aquela em que houve inúmeras restrições nas ações que poderiam promover, e nos discursos que poderiam ser manifestados em seu posicionamento como Estado. Ainda assim, as entrevistadas mencionam que, quando a via institucional não permitia, conseguiam acionar redes extra institucionais, especialmente de movimentos sociais, que faziam pressão a partir da sociedade civil.

Por outro lado, no Grupo 2, uma das entrevistadas sem trajetória de movimento feminista ou partidos, entende que o lugar de gestão dentro da Secretaria poderia se assemelhar ao trabalho de uma ONG, mas vinculada ao Estado. Este grupo, mais especificamente as Entrevistadas 1 e 2, fazem a relação do trabalho na SPM como algo que profissionalizasse a militância. Neste grupo, gestão aparece como técnica, e ativismo institucional aparece como aquele que é ligado a causas políticas, relacionadas ao envolvimento prévio em movimentos sociais, dentro dos moldes fornecido pelas leis e regras a instituição.

As ATPS, apesar de serem feministas, não tiveram em trajetória o movimento feminista. As três acreditam que ativismo institucional se relaciona com comprometimento com a agenda da sociedade civil; no entanto, para uma delas, ativismo é agir com interesse a avançar demandas sociais de acordo com a sua trajetória de militância. Outra, entretanto, entende que ativismo institucional é agir de acordo com seu comprometimento com a militância, mas essa ação precisa ser construída em conjunto com a gestão. Para as duas, gestão quer dizer atuação baseada em critérios técnicos. Já sobre a interpretação sobre ativismo institucional, enquanto o Grupo 1 entende que a ação ativista está inserida na atuação em prol de pautas de movimentos sociais, respeitando os limites da gestão, de um projeto político, o Grupo 2 já tem concepções mais diversificadas sobre ativismo institucional, que varia entre atuar em agendas relacionadas a um pertencimento prévio a um determinado movimento social, ou trabalhar como servidor de forma responsável e coletiva (Entrevistada 3).

A Entrevistada 4, por sua vez, apresentou um entendimento interessante que pode ser visto como um caso à parte das outras interpretações sobre ativismo institucional. A participante tem trajetória de movimento social, mas não é filiada a nenhum partido, o que se diferencia do primeiro grupo de participantes. Em seu entendimento, similar ao das outras participantes, ativismo institucional está embasado no compromisso com pautas de movimentos sociais, ou no empenho que se dá ao trabalho que pode trazer benefícios para a causa social. Para ela, ativismo institucional é importante e pode ser um diferencial dentro de uma instituição. Quando alguma política relacionada a movimentos encontrava muitos obstáculos, o ativismo encontra outras formas de fazer pressão, usando de recursos extra institucionais (no

caso, redes de movimentos sociais) para pressionar a tomada de decisão, ações que demonstram os tipos de relações fluidas possíveis em relação socioestatais. Ademais, para esta participante, tanto estes aspectos quanto aspectos mais técnicos, que ela chama de gestão, são importantes, embora acredite que determinadas pautas sociais prosperam com maior expressividade com a atuação de ativistas institucionais.

Em geral, as entrevistadas argumentaram que ativismo institucional tem um caráter de comprometimento com as bandeiras do movimento através da promoção de agendas de movimentos sociais dentro do Estado, causando debates internos que não seriam possíveis sem o ativismo institucional, planejando iniciativas que tentavam pressionar determinados órgãos ou o legislativo. Em alguns casos, convocando o movimentos feministas para agir em conjunto com a gestão da SPM. Estas ações, entretanto, eram limitadas pelo papel em que ocupavam como gestão e, conseqüentemente, dos compromissos que foram firmados eleitoralmente.

Finalmente, a partir da análise das participantes sobre a SPM depois do governo Dilma Rousseff, pode-se entender que a maioria delas, principalmente aquelas pertencentes ao Grupo 1, depreende que ativismo institucional ainda se faz presente dentro da SPM. A partir de perguntas que tentavam abarcar as questões importantes para a Secretaria hoje e antes de 2016, delineou-se outro tipo de concepção sobre ativismo institucional. Esta concepção de ativismo se fundamentou no reconhecimento de que as pautas e as ações da SPM se transformaram por causa dos sujeitos que ocupam os cargos dentro da instituição. O ativismo institucional que se manifesta na Secretaria atualmente é entendido, pelas entrevistadas, como um ativismo institucional de cunho religioso, o que vai de encontro à laicidade do Estado e aos valores do feminismo. Este ativismo de cunho conservador é representado através das falas da atual ministra e pela articulação de determinados servidores que vieram com a nova gestão.

Este entendimento compartilhado sobre ativismo institucional, entretanto, se diferencia daquele construído pelas entrevistadas nos outros dois quadros. Este ativismo institucional está fundamentado principalmente no simbolismo dos sujeitos e no discurso proferidos por eles em nome da instituição, e não em ações ou estratégias específicas de ativismo. Neste caso, a ministra Damares Alves foi colocada como exemplo de ativista institucional porque é reconhecida dentro e fora da instituição

como uma militante da Igreja Evangélica e do conservadorismo. A ministra era reconhecida antes mesmo de ocupar o cargo no Ministério de Direitos Humanos, e suas falas e afirmações de cunho fundamentalista corroboram para o entendimento de que ela atua como ativista dentro do Estado. Com este exemplo, as entrevistas demonstraram que houve uma variação no valor dado ao conceito de ativismo institucional. Neste caso, as falas públicas da ministra de Direitos Humanos foi o suficiente para enxergá-la como ativista institucional, já que trazer pautas e demandas de movimentos (mesmo que conservadores) para o Estado é considerado ativismo institucional. Por isso, o conceito passou a ser aquele similar ao conceito de Cayres (2015), que argumenta que ativista institucional é aquele que se tem amplo reconhecimento sobre sua trajetória em movimentos sociais e atuação na burocracia a favor de sua agenda de militância. Acreditamos, além disso, que o conceito de ativismo institucional relacionado a esse novo grupo de servidores se modifica em seu valor, já que os ideais manifestados pela Secretaria passam ser diferentes, senão opostos, à ideia inicial de promover políticas a favor da igualdade de gênero.

Com isso, tentamos entender como determinadas interpretações têm seu valor transformado, seguindo novos contextos, sujeitos e situações. Estas interpretações são fortemente baseadas em trajetórias e experiências de cada entrevistada, como podemos ver na diferenciação entre Grupos 1 e 2, e podem ser atualizados por estes agentes com objetivo de fornecer um outro tipo de valor para a ação política desses novos atores, reconstruindo contextos não favoráveis e influenciando o entendimento de outros sujeitos com essas atualizações.

Se, antes, as interpretações sobre ativismo institucional das entrevistadas se aproximam de autores mobilizados ao longo do trabalho se aproximavam mais daquelas de Pettinicchio (2012), Abers (2015), Banaszak (2005), Olsson, Hysing (2012) ou Santoro e McGuire (1997)<sup>50</sup>. Para o Grupo 1, é perceptível como se atualiza também, próximo a Cayres (2015), uma visão mais negativa do ativismo, atrelada, principalmente, a mudanças do quadro de funcionários e ao repúdio a um tipo de gestão que promove políticas pouco conectadas a valores de Direitos Humanos e igualdade de gênero, que eram a base de atuação da Secretaria.

---

<sup>50</sup> Como compilado no Quadro 1 (p. 44) dessa dissertação.

Ou seja, durante a análise das entrevistas, foi interessante perceber como a trajetória e as experiências de vida das entrevistadas influenciou no tipo de interpretação que tinham sobre ativismo institucional. Como visto na seção 3.3, as concepções de ativismo se diferenciavam e se opunham a questões de gestão, esta que tinha significados diferentes para cada grupo. Isso não foi diferente ao expressar o que entendiam sobre ativismo institucional atualmente na Secretaria, como demonstrado na última seção. Enquanto o Grupo 1 entendia ativismo institucional com outro tipo de valor, pela representação de ideais conservadores a partir de determinados sujeitos, o Grupo 2 via ativismo institucional quando havia articulação entre movimentos e funcionários que atualmente trabalham na casa.

Desta forma, foi possível observar como ativismo institucional está diretamente atrelado à questão do comprometimento com as agendas provenientes de movimentos sociais em espaços institucionais, e como isso é central ao nosso tipo de discussão. Este comprometimento com uma causa ou uma bandeira em arenas institucionais foi reiterado diversas vezes e atribuído a vários sujeitos. Através dessas falas conseguimos entender a importância do que a literatura sobre representação tem chamado de outros tipos de representação, através do Executivo e da burocracia, por exemplo (AVELAR, 2014). Esta forma de representação que possibilita a vocalização de bandeiras e objetivos fruto de uma construção coletiva que, em determinados momentos, não chegam em arenas de discussão pública que não fossem através da participação pelo voto.

Esse tipo de representação através do executivo é reconhecido, da mesma forma, nos momentos em que outros atores, defendendo valores diferentes, entram a arena de disputa de poder. É por isso que, durante a fala das entrevistadas, atribuíam-se tanta importância à presença da ministra, ao tipo de *discurso* público colocado por ela e o conhecimento de sua articulação com movimentos religiosos e conservadores. A preocupação com o papel da ministra e o que ela representava dentro do governo não é leviano porque advém de uma expectativa social que se tem sobre ela e, geralmente, sobre os governantes.

Ademais, foi possível perceber, através da análise da interpretação das entrevistas, que a prática de ativismo institucional não é solta ou desvinculada das regras e normas que permeiam as instituições. Como reiterado pelas falas analisadas, instituições têm leis e especificações que limitam as ações possíveis de serem

tomadas. Por isso, ativismo institucional foi colocado, diversas vezes, em contraposição à gestão, mesmo que esta tenha diferentes significados para cada grupo.

Também foi possível observar que ativismo institucional é um conceito escorregadio e que apresenta vários desafios para aqueles que pretendem estudá-lo. Ainda assim, o campo de pesquisa se expande a medida que novos atores se apresentam. Acreditamos que para a agenda de pesquisa futura, estender as análises sobre as atualizações de significados sobre ativismo neste novo contexto político brasileiro seria interessante. A ocupação de cargos institucionais em espaços que eram entendidos como de movimentos de esquerda progressista, agora estão sendo disputados por atores de movimentos conservadores e religiosos. Com isso, acreditamos que a pesquisa poderia enriquecer o debate sobre ativismo institucional, representação e relações entre Estado e sociedade civil fazendo uma análise das interpretações de ativismo institucional por parte destes novos atores. Em um exercício similar ao tratado nesta pesquisa, tentar entender como estes novos sujeitos estão dando significado às atuações vinculadas às agendas de movimentos sociais, se existem diferenças entre as formas de atribuir significado, quais valores se sobressaem, quais são os objetivos na mobilização de determinados interpretações etc.

Acreditamos que essas novas questões aparecem em confluência com as transformações políticas que acontecem o Brasil nos últimos anos. Neste novo contexto, a agenda de pesquisa que se concentra nas relações entre Estado e sociedade civil pode encontrar um terreno rico para tentar compreender como se dão as interações socioestatais. Futuramente, esperamos que pesquisas como essas possam nos ajudar a compreender a relevância do papel de ativistas institucionais e sua atuação dentro do Estado, contribuindo também para o debate mais amplo sobre representação e democracia.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação, p. 43-175, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. In: CONFERENCE OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, Boston, 2019.

ABERS, Rebecca. From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, 1998, 511-537.

ABERS, Rebecca Neaera, DE OLIVEIRA, Marília Silva, Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, 2015, 21. [Acesso em: 13 de junho de 2019]. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32940659004>> ISSN 0104-6276

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Apr. 2008.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional activism: Mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. **Social movement dynamics: New perspectives on theory and research from Latin America**, p. 73-101, 2015.

ABERS, Rebecca; von BULOW, Marisa.; Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84

ALCÂNTARA, L. M de. Ciberativismo e a dimensão comunicativa dos movimentos sociais: repertórios, organização e difusão. **Política & Sociedade**, 15(34), 2016, 315-338.

ALMEIDA, Débora. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 96-117. ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Estudos feministas*, p. 71-90, 1998.

ALVAREZ, Sonia. E., RUBIN, J. W., THAYER, M., BAIOCCHI, G., & LAÓ-MONTES, A. (Eds.). **Beyond civil society: activism, participation, and protest in Latin America**. Duke University Press, 2017.

ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina; ARTURO, Escobar, *Cultures of politics, politics of cultures*. Westview, Boulder, 1998.

ANDRADE, Luciana., ALMEIDA, Marlise. A CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: DE "LEGÍTIMA DEFESA DA HONRA" À VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. **Revista Sociais e Humanas**, 30(2), 2017.

ARAÚJO, Maria Gutenara Martins; **Feminismo e o Estado: relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher** 2014.

AVELAR, Lúcia. Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 3, p. 71-87, 2013.

AVELAR, Lúcia. ONDE AS MULHERES SE REPRESENTAM? AVENIDAS DA REPRESENTAÇÃO EXTRAPARLAMENTAR DAS MULHERES BRASILEIRAS. *Revista Gênero*, v. 14, n. 2, 2014.

AVELAR, Lúcia; RANGEL, Patricia. **Como as Mulheres se Representam na Política?** Os Casos da Argentina e do Brasil. AVELAR, Lúcia; BLAY, Eva A.(Orgs.), v. 50, 2017.

AVRITZER, Leonardo; Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

AVRITZER, Leonardo; Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.; **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (2002): 561-598.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. DAGNINO, E (organizadora), São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo; Participatory institutions in democratic Brazil. Washington: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil: além da dicotomia Estado-Mercado". In: \_\_\_\_\_. **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora: 1994. pp. 23-40. AVRITZER, Leonardo. Democracy and the public space in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

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

BANDEIRA, Lourdes; MELLO, Hildete Pereira. Tempos e Memórias: Movimento Feminista no Brasil, Brasília: SPM, 2010.

BANDEIRA, Lourdes; Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, Brasília: SPM, 2005.

BARBIERI, Catarina Catarina Helena Cortada et al. **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento e diversidade de gênero: relatório final (2018-2019)**. Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada (CPJA),

2019. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/SUM%C3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf>>

BIROLI, Flávia. Autonomia e desigualdades de gênero-contribuições do feminismo para a crítica democrática. Horizonte, 2016.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. Boitempo Editorial, 2018.

BIROLI, Flávia. Capítulo 4: “O valor da privacidade, o valor o cuidado: passos na construção de uma democracia plural e igualitária” In: BIROLI, F. **Família: novos conceitos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

BOHN, Simone R. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 81, 2010

BORCHORST, Anette; SIIM, Birte. Woman-friendly policies and state feminism: Theorizing Scandinavian gender equality. **Feminist Theory**, v. 9, n. 2, p. 207-224, 2008.

BRASIL. Decreto nº nº 4.773, de 7 de julho de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. **DOU**, 2003. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/98493/decreto-4773-03>. Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Relatório Final da IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres. 2017. Disponível em: [https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/conferencias/Relatorio\\_final\\_IV\\_CONFERENCIA\\_NACIONAL\\_DE\\_POLITICAS\\_PARA\\_AS\\_MULHERES.pdf](https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/conferencias/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf) Acesso em: jan. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.625, de 21 março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. **DOU**, 2003. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=55564>

BRASIL. Decreto nº 8.030, de 20 de junho 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. **DOU**, 2013.

BRITO, Priscilla Caroline de S. Primavera Feminista: a internet e as manifestações de mulheres em 2015 no Rio de Janeiro. **Seminário Internacional Fazendo Gênero**, v. 11.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, v. 17, n. 49, p. 117-133, 2003.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Do Insulamento burocrático à governança democrática: As transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto Organizador, LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA,

Elias (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**, Ipea: Enap, 2018

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. Bad civil society. **Political Theory**, v. 29, n. 6, p. 837-865, 2001.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. MIT press, 1994.

CRESCÊNCIO, Cíntia Lima, DE OLIVEIRA, Maria Esteves. "Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher": Movimento de Mulheres do IAJES, Movimento Regional de Mulheres e a luta por democracia no Brasil. Anos 90, v.26, 2019.

CYFER, Ingrid. Liberalismo e feminismo: igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 135-146, June 2010. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200009&lng=en&nrm=iso)>. access on 14 Apr. 2019.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. (Orgs.). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert Alan. **Polyarchy: Participation and opposition**. Yale University Press, 1973.

D'ARAUJO, Maria Celina. LAMEIRÃO, Camila. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Cpdoc/Fundação Getúlio Vargas, 2009.

DEHART-DAVIS, Leisha. (2019). A Feminist Argument for Bureaucracy. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/267817109\\_A\\_Feminist\\_Argument\\_for\\_Bureaucracy](https://www.researchgate.net/publication/267817109_A_Feminist_Argument_for_Bureaucracy)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

DOIMO, Ana Maria; CARDOSO, Ruth Correa Leite. **Movimento popular no Brasil pos 70: formação de um campo ético-político**. 1993. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

DOWBOR, Monica. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. 2012. 295 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRUCK, Graça. Os sindicatos, os movimentos sociais e o governo Lula: cooptação e resistência. **Osal**, v. 6, n. 19, p. 329-340, 2006.

ELSHTAIN, Jean Bethke. **Public man, private woman: Women in social and political thought**. Princeton University Press, 1993.

EL PAÍS, Damares Alves, a militante antiaborto alçada a pastora de Bolsonaro na Esplanada, 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/06/politica/1544130330\\_946126.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/06/politica/1544130330_946126.html)> , acesso em: janeiro 2019.

ÉPOCA, Após bronca de Dilma, governo muda nome de Ministério recém criado, 2015. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/10/apos-bronca-de-dilma-governo-muda-nome-de-ministerio-recem-criado.html>. Acesso em: janeiro 2019.

ESMERALDO, Gema Galkgani S.L.; SAID, Magnólia Azevedo. O Conselho de Direitos da Mulher (CCDM): espaço de interlocução entre as demandas dos movimentos de mulheres e o Estado. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.229-279.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. UFrJ, 2004.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo , n. 28-29, p. 107-157, Apr.1993. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso)>. Access on 08 July 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 18, n. 51, p. 21-30, Feb. 2003 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso)>.

FRASER, Nancy. Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world. New York: Columbia University Press, 2008. pp. 12-29.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova**, n. 77, 2009.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere**: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social text*, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

G1. Dilma defende legalização do aborto e distribuição de renda. 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1062034-5601,00-DILMA+DEFENDE+LEGALIZACAO+DO+ABORTO+E+DISTRIBUICAO+DE+REND A.html>>Acesso em: 31 agosto 2020.

G1. Dilma se diz contra aborto, mas afirma que, se eleita, terá de 'encarar' tema. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-se-diz-contra-aborto-mas-afirma-que-se-eleita-tera-de-encarar-tema.html>>Acesso em: 31 agosto 2020.

GELEDÉS, A filha de ex-escrava que virou deputada e inspira o movimento negro no Brasil, 2016. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/a-filha-de-ex-escrava-que-virou-deputada-e-inspira-o-movimento-negro-no-brasil/>> Acesso em 14 fev 2020.

GLOBO, Dilma anuncia redução de 39 para 31 pastas na reforma ministerial. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html>>. Acesso em: 09 jan. 2019

GOFFMAN, Erving; **Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience**. Boston: Northeastern University Press, 1986.

GOFFMAN, Erving; **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise**. Petrópolis: Vozes, 2012.

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

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. **Lugar de negro**. Editora Marco Zero, 1982.

GURZA LAVALLE, Adrián. Sem pena nem glória. **O debate sobre a sociedade civil nos anos 90**. 2003

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José Szwako;. **Movimentos sociais e institucionalização**, Editora UERJ, 2019.

HERNES, Helga Maria. 1987. **Welfare state and woman power: Essays in state feminism**. Oslo: Norwegian University Press

HOOKS, Bell. **Feminist theory: From margin to center**. Pluto Press, 1984.

KANTOLA, Johanna. **Feminists theorize the state**. Springer, 2006.

KECK, Margaret E. The new unionism in the Brazilian transition. **Democratizing Brazil: Problems of transition and consolidation**, 1989, 252-296.

LIMA, Dulcilei da Conceição et al. O efeito "primavera feminista" nas eleições municipais de São Paulo em 2016: candidaturas de feministas pelo PSOL. **Anais do 42 Encontro Anual da Anpocs**, v. 22.2018

LOVENDUSKI, Joni (Ed.). **State feminism and political representation**. Cambridge University Press, 2005.

LUNA, Naara. A controvérsia do aborto e a imprensa na campanha eleitoral de 2010. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 367-391, Aug. 2014.

MCADAM, Doug. Political process and the development of black insurgency, 1930-1970. University of Chicago Press, 1982.

MACKINNON, Catharine A. **Toward a feminist theory of the state**. Harvard University Press, 1989.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 97-112, Oct. 2011. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-)

69092011000300010&lng=en&nrm=iso>. access on  
Feb. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000300010>.

05

MAMA, Amina. Feminism or femocracy? State feminism and democratisation in Nigeria. *Africa Development/Afrique et Développement*, p. 37-58, 1995.

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

MASSE, C. "A cibermilitância: a internet, um elemento central dos movimentos sociais contemporâneos." **Comunicação Pública** 5, no. 9, 2010, 149-160.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v. 18, n. 36, p. 67-92, June 2010 . Available from  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200006&lng=en&nrm=iso)>. access on 10 Feb. 2019.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200006>.

MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos pagu**, n. 43, p. 57-118, 2014.

MCADAM, D.; TARROW, S. & TILLY, C. **Dynamics of contention**: Cambridge studies in contentious politics, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

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

MCINTOSH, Mary. The state and the oppression of women. *Feminism and materialism*, v. 255, 1978.

MISCHE, Ann. De Estudantes a Cidadãos: Redes de Jovens E Participação Política. **Revista Brasileira de Educação**, nº 05-06, p. 134–50, 1997.

MITRE, M.; DOIMO, A. M.; MAIA, R. (2003). Movimentos sociais, Internet e novos espaços públicos: o caso da DH Net. **Revista Comunicação & Política**, ns, vX, (1), 63-185.

MENDONÇA, Ricardo F., Comunicação E Sociedade Civil: Interfaces E Agendas. **Compólitica** 1, no. 1 (abril 13, 2011): 7 - 44. Acessado agosto 10, 2020.  
<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/2>.

MENDONÇA, Ricardo F.; GURZA LAVALLE, Adrian Gurza. 40 Years of Struggles Over Political Legitimacy Through the Lenses of Representation, **Representation**, 55:3, 239-250, DOI: [10.1080/00344893.2019.1679241](https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1679241), 2019.

MENDONÇA, Ricardo F.; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 187-201, June 2012. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000200012>.

MEYER, David; TARROW, Sidney. (orgs.). (1998), *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham, MA, Rowman & Littlefield.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia**. Editora Unesp, 2011

MONTEIRO, Rosa Filomena Brás Lopes. Feminismo de Estado em Portugal: mecanismos, estratégias, políticas e metamorfoses. 2011. (Tese de Doutorado). Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.

NASCIMENTO, Euzeneia Carlos do. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.8.2012.tde-13122012-093218. Acesso em: 2019-10-30

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 305-332, maio 2008. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2008000200002>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

OLSSON, Jan. The Power of the Inside Activist: Understanding Policy Change by Empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF), *Planning Theory & Practice*, 10:2, 167-187, 2009.

OSAKABE, Paula A. Trajetórias e Travessias: Ativismo institucional e Secretaria de Políticas para Mulheres. 2017. (Tese de conclusão de curso) Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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

PELLEGRINO, Antonia. Política Representativa. In BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa (org). **Explosão feminista: arte, cultura, política e universidade**; 2018.

PEREIRA, Marcus A. "Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária". Texto apresentado no V. Congresso Latino Americano de Ciência Política, Buenos Aires, 28-30 jul. 2010.

PHILLIPS, Anne. O que há de errado com a democracia liberal?. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 6, p. 339-363, Dec. 2011. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522011000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200013&lng=en&nrm=iso)>. 3

PIOVESAN, Flávia; PIMENTEL, Sílvia. Relatório Nacional Brasileiro: Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. **Brasília, MRE/MJ/SEDIM**, 2002.

PITKIN, Hanna F. **The Concept of Representation**, *Berkeley: Univer*, 1972 [1967].

PLANALTO, Medida Provisória estabelece nova organização de ministérios. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/medida-provisoria-estabelece-nova-organizacao-dos-ministerios-2>>. Acesso em: jan. 2019.

PLANALTO, Secretaria de Políticas para Mulheres integrará Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em:

<<http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/06/secretaria-de-politica-para-mulheres-integrara-ministerio-dos-direitos-humanos>>. Acessado em: outubro 2018.

RIBEIRO, Daniela. Conselhos de Saúde: participação, autonomia e cooptação. 2008. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

RICH, Jessica 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, 2003. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2013.00191.x/abstract>>.

RIOS, Flávia. A cidadania imaginada pelas mulheres afro-brasileiras: da ditadura militar à democracia. In **50 Anos de Feminismos: Argentina, Brasil e Chile**. AVELAR, Lúcia; BLAY, Eva A.(Orgs.), 2017.

RODRIGUES, Cristiano Santos; PRADO, Marco Aurélio Maximo. Movimento de mulheres negras: trajetória política, práticas mobilizatórias e articulações com o estado brasileiro. **Psicologia & Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 445-456, 2010.

ROSANVALLON, Pierre; GOLDHAMMER, Arthur. **Counter-democracy: Politics in an age of distrust**. Cambridge University Press, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity**. Princeton University Press, 2011.

SARMENTO, Rayza. Das sufragistas às ativistas 2.0: feminismo, mídia e política no Brasil (1921 a 2016), 220f. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SARMENTO, Rayza. Entre tempos e tensões: o debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012), 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SCHUMAHER, Maria Aparecida; VARGAS, Elisabeth. **Lugar no governo: álibi ou conquista?**. Estudos Feministas, p. 348-364, 1993.

SILVA, Marcelo Kunrath; COTANDA, Fernando Coutinho; PEREIRA, Matheus Mazzilli. Interpretação e ação coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba , v.25, n. 61, p. 143-164, Mar. 2017 .

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

SKOCPOL, Theda; Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge Press, 1985.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, Luciana. "Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo—Primeiras reflexões." **Colombia Internacional** 71, 2010, 63-83.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação e democracia Velhos e novos desafios. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, p. 223-240, 2006.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: Social movements and contentious politics**. New York: Cambridge University Press, 2011.

TILLY, Charles. **From Mobilization to Revolution**. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co, 1978.

TILLY, Charles. "Western state-making and theories of political transformation." **The formation of national states in Western Europe**, 638, 1975.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. Nova Iorque, Oxford University Press, 2006.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney G. **Contentious politics**. Oxford University Press, 2015.

UOL; Gastos do governo com políticas para mulheres caem 22 % em 2015. novembro de 2015. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/11/18/gastos-do-governo-com-politicas-para-mulheres-caem-22-em-2015.htm>>

URBINATI, N. "O que torna a representação democrática?" **Lua Nova**, vol. 67, p. 191-228, 2006b.

VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 105-121, Mar. 2012. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002012000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100007&lng=en&nrm=iso)>. Access on 08 July 2019.

VON BÜLOW, M. **Transnational Social Movements in Latin America**. In Oxford Research Encyclopedia of Politics 2019 Sep 30.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 2011.

YOUNG, I.M., O ideal de imparcialidade e o público cívico. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº9. Brasília, setembro – dezembro de 2012. p. 169-204.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed**, v. 34, p. 210-238, 2004.

ZAREMBERG, Gisela, Valeria GUARNEROS-MEZA, and Adrián Gurza LAVALLE, eds. Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections. Springer, 2017, Cap1.

ZHENG, Wang. " State feminism"? Gender and socialist state formation in Maoist China. **Feminist Studies**, v. 31, n. 3, p. 519-551, 2005.

## **APÊNDICE A – Roteiro de perguntas**

### **Trajétória antes da SPM:**

- Gostaria que você se apresentasse e dissesse como foi seu caminho antes da SPM? Como foi sua trajetória até começar a trabalhar na Secretaria?
- Você se considera feminista?

### **Durante seu tempo na SPM:**

- Trabalhou/Trabalha na Secretaria há quanto tempo?
- Você é/era concursada ou DAS?
- Qual o seu trabalho na SPM?
- (Se aplicável) ter participado deste movimento/partido afetou sua carreira? Faz/fez diferença no dia a dia da Secretaria? Em que sentido?
- Sobre seu dia a dia na Secretaria, quais ações e estratégias eram tomadas para avançar em pautas feministas?
- Você sente que houve mudanças nestas ações e nas estratégias ao longo do período que esteve trabalhando ali? Quais foram os momentos de inflexão/acontecimentos mais relevantes nesse processo (se houver)? Você sentiu diferenças entre Governo Dilma e Temer (se for o caso)? (Criação/fim de políticas, mudança de quadro de pessoal)

### **Saída da SPM (se aplicável):**

- Qual o motivo de ter saído? (Se for uma escolha, por que escolheu ter saído?)
- Para onde você foi depois da Secretaria? Por que?
- Você ainda se enxerga como ativista? Se sim, como imagina sua militância a partir de agora? A Secretaria está nesse espaço de militância?
- Olhando para os governos do PT, quais as diferenças para o governo de Temer? E Bolsonaro?
- O que você entende que é a SPM? O que a SPM fazia antes? E o que você acha que ela faz hoje em dia?

### **Ativismo**

- Qual a relação da SPM com movimentos sociais, ativismo e militância? E você acha que existe ativismo na SPM hoje em dia?
- Muitas pessoas vêm alguns movimentos sociais associados à SPM, o que você acha sobre isso?
- Você se considera ativista?
- Você já ouviu falar da ideia de ativismo institucional? Se sim, o que vc entende pela expressão? Há ativismo institucional na SPM?