



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO
LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DE MULHERES
NEGRAS NO BRASIL (2014-2019)**

ELISSA EMILY ANDRADA MARQUES

Foz do Iguaçu
2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)**

**ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DE MULHERES
NEGRAS NO BRASIL (2014-2019)**

ELISSA EMILY ANDRADA MARQUES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Alejandra Nicolás

Foz do Iguaçu
2021

ELISSA EMILY ANDRADA MARQUES

**ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DE MULHERES
NEGRAS NO BRASIL (2014-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito para a obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Maria Alejandra Nicolás
UNILA

Profa. Dra. Silvia Aparecida Zimmermann
UNILA

Profa. Dra. Tatiana Dias Silva
IPEA

Foz do Iguaçu, 16 de julho de 2021.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

M357e

Marques, Elissa Emily Andrada.

Estratégias de incidência política de organizações de mulheres negras no Brasil (2014-2019) / Elissa Emily Andrada Marques. - Foz do Iguaçu - PR, 2021.

133 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu-PR, 2021.

Orientador: Maria Alejandra Nicolás.

1. Organizações da Sociedade Civil. 2. Mulheres Negras. 3. Políticas Públicas. I. Nicolás, Maria Alejandra. II. Título.

CDU 321(=1.81=013)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, que sempre me apoiou em meus estudos e nunca deixou de acreditar em minha capacidade, mesmo quando nem eu mesma acreditei.

À minha irmã, Aninha, pela força, pelos bilhetes de “você consegue terminar essa dissertação!”, e pela leveza do dia-a-dia.

À Roberto, que na figura de pai, transmite amor e tranquilidade. Que tornou esses meses de escrita na quarentena em um período um pouco mais alegre.

À minha querida orientadora, Maria Alejandra, pela paciência, compreensão, apoio e dedicação. Suas palavras acolhedoras e tranquilizadoras foram essenciais para a realização deste trabalho.

À Luana, Larissa, Leonardo, Tauane, Bárbara e Ana Luiza, que, com suas diferentes formas de contribuição, carinho, cuidado e inspiração, me mantiveram firme nessa empreitada.

À Fabíola, por não me permitir estar só, mesmo estando em uma turma de mestrado onde éramos as únicas mulheres negras.

À Vanessa, pelo seu excelente trabalho, que causou transformações em mim de maneira inexplicável, que sem dúvidas contribuíram para a finalização desta pesquisa.

Às 12 mulheres negras entrevistadas, que mesmo nesse momento de pandemia, onde o medo e a desesperança criaram espaço em todos nós, se disponibilizaram a contribuir com esta pesquisa. Suas falas enriqueceram não somente este trabalho, mas minha vida pessoal também. Agradeço pelo trabalho excepcional que realizam em prol de uma sociedade mais justa e igualitária.

Luto para a gente é verbo, o luto para gente não é chorar. Apesar que temos direito a chorar. Nós temos direito a chorar. Mas o nosso choro também é para lutar. (Entrevistada 3)

MARQUES, Elissa E. Andrada. **ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA POLÍTICA DE ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NEGRAS NO BRASIL (2014-2019)**. 2021. 133 páginas. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD). Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 2021.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as estratégias de incidência política das organizações da sociedade civil (OSC) de mulheres negras durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil. Para a escolha das organizações, utilizou-se as duas últimas composições de conselhos nacionais, sendo eles: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e o Conselho Nacional de Saúde. Durante o período analisado, identificou-se três redes de organizações de mulheres negras: a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, o Fórum Nacional de Mulheres Negras, e a Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência. Utiliza-se a abordagem qualitativa para a coleta de dados, por meio de pesquisa documental com os Diários Oficiais da União, de onde foram extraídas informações sobre o resultado das eleições dos Conselhos, e por meio de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistadas 12 mulheres representantes de organizações da sociedade civil de mulheres negras de todas as regiões do país. A análise dos dados foi feita a partir da técnica da análise de conteúdo. No âmbito deste trabalho, a incidência política é entendida pelo processo onde as OSC criam estratégias ou realizam ações com o objetivo central de alterar ou defender uma política pública, em qualquer fase da sua constituição. As categorias de análise foram construídas a partir do roteiro de entrevistas, que possui três blocos centrais de questões: o entendimento das entrevistadas sobre o conceito de incidência política; as estratégias utilizadas de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas; e por fim, como é a experiência de incidência das organizações, incluindo a percepção de seus resultados e obstáculos. As organizações de mulheres negras se articulam em prol das suas demandas específicas, porém, percebe-se que o movimento de mulheres negras centra o seu compromisso com a justiça social, visando também outros grupos oprimidos ao lutar contra o sistema que as oprime. As organizações possuem um entendimento de incidência que envolve principalmente ações de controle social realizadas por meio dos conselhos (municipais, estaduais e nacionais), bem como seus relacionamentos de diálogo com os governos. Foi possível perceber estratégias de incidência típicas de cada uma das fases do ciclo de políticas públicas, porém identifica-se que diversas ações se entrecruzam entre as etapas. Como percepção dos resultados, as organizações apresentam a importância das suas ações em conjunto com outras OSC e outros movimentos, sendo perceptíveis resultados locais, regionais e nacionais. Observa-se que, em maior parte, os obstáculos enfrentados pelas organizações para a realização da incidência são políticos, além da conjuntura histórico-social que aflige as mulheres negras.

Palavras-chave: Incidência; Organizações da Sociedade Civil; Mulheres Negras; Políticas Públicas.

MARQUES, Elissa E. Andrada. **ESTRATEGIAS DE INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES NEGRAS EN BRASIL (2014-2019)**. 2021. 133 páginas. Disertación de Maestría (Programa de Pos Graduación en Políticas Públicas y Desarrollo – PPGPPD). Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguacu, Paraná, Brasil, 2021.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar las estrategias de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de mujeres negras de 2014 a 2019 en Brasil. Para elegir las organizaciones se utilizaron las dos últimas composiciones de los consejos nacionales, a saber: el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial y el Consejo Nacional de Salud. Durante el período analizado, se identificaron tres redes de organizaciones de mujeres negras: la Articulación de Organizaciones de Mujeres Negras Brasileñas, el Foro Nacional de Mujeres Negras y la Red Nacional de Mujeres Negras en el Combate a la Violencia. Para la recogida de datos se utiliza un enfoque cualitativo, a través de la investigación documental con los Boletines Oficiales de la Unión, de los que se extrajo información sobre los resultados de las elecciones al Consejo, y mediante entrevistas semiestructuradas. Se entrevistó a doce mujeres representantes de organizaciones de la sociedad civil de mujeres negras de todas las regiones del país. El análisis de los datos se realizó mediante la técnica de análisis de contenido. En el ámbito de este trabajo, se entiende por incidencia política el proceso en el que las OSC crean estrategias o realizan acciones con el objetivo principal de cambiar o defender una política pública, en cualquier etapa de su constitución. Las categorías de análisis se construyeron a partir del guión de la entrevista, que tiene tres bloques centrales de preguntas: la comprensión de los entrevistados acerca del concepto de incidencia política; las estrategias utilizadas según las etapas del ciclo de las políticas públicas; y finalmente, cómo es la experiencia de impacto de las organizaciones, incluyendo la percepción de sus resultados y obstáculos. Las organizaciones de mujeres negras se articulan frente a sus demandas específicas, sin embargo, es evidente que el movimiento de mujeres negras centra su compromiso con la justicia social, apuntando también a otros grupos oprimidos cuando luchan en contra del sistema que las oprime. Las organizaciones tienen una comprensión de incidencia que involucra principalmente las acciones de control social realizadas a través de los consejos (municipal, estatal y nacional), así como sus relaciones de diálogo con los gobiernos. Se pudo ver estrategias de incidencia típicas para cada una de las fases del ciclo de políticas públicas, pero se identifica que varias acciones se cruzan entre las etapas. Como percepción de los resultados, las organizaciones presentan la importancia de sus acciones junto con otras OSC y otros movimientos, destacando los resultados locales, regionales y nacionales. Se observa que, en su mayor parte, los obstáculos que enfrentan las organizaciones para llevar a cabo la incidencia son políticos, además de la situación histórico-social que aqueja a las mujeres negras.

Palabras clave: Incidencia; Organizaciones de la sociedad civil; Mujeres negras; Políticas públicas.

MARQUES, Elissa E. Andrada. **POLITICAL INCIDENCE STRATEGIES OF BLACK WOMEN'S ORGANIZATIONS IN BRAZIL (2014-2019)**. 2021. 133 pages. Master's Dissertation (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – PPGPPD). Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 2021.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the political incidence strategies of civil society organizations (CSO) of black women from 2014 to 2019 in Brazil. The last two compositions of national councils were used to choose the organizations: the National Council for Women's Rights, the National Council for the Promotion of Racial Equality, and the National Health Council. During the analyzed period, three networks of black women's organizations were identified: the Articulation of Organizations of Brazilian Black Women, the National Forum of Black Women, and the National Network of Black Women in Combating Violence. A qualitative approach is used for data collection, through document research with the Official Gazettes of the Union, where information on the results of the Council elections was extracted, and through semi-structured interviews. Twelve women representatives of black women's civil society organizations from all regions of the country were interviewed. Data analysis was performed using the content analysis technique. In the scope of this research, political incidence is understood as the process where CSOs create strategies or carry out actions with the main objective of changing or defending a public policy, at any stage of its constitution. The analysis categories were built from the interview script, which has three central blocks of questions: the interviewees' understanding of the concept of political incidence; the strategies used according to the stages of the public policy cycle; and finally, how is the organizations' incidence experience, including the perception of its results and obstacles. Black women's organizations articulate in support of their specific demands, however, it is clear that the black women's movement centers its commitment to social justice, also targeting other oppressed groups when fighting against the system that oppresses them. Organizations have an understanding of incidence that mainly involves social control actions carried out through councils (municipal, state and national), as well as their dialogue with governments. It was possible to see typical incidence strategies for each of the phases of the public policy cycle, but it is identified that several actions intersect between the stages. As a perception of the results, organizations present the importance of their actions together with other CSOs and other movements, with local, regional and national results being noticeable. It is observed that for the most part, the obstacles faced by organizations to carry out the incidence are political, in addition to the historical and social situation that afflicts black women.

Keywords: Incidence; Civil Society Organizations; Black Women; Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas.....	37
Figura 2 – Mecanismos de incidência e repertórios de interação na montagem de agenda	41
Figura 3 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na formulação	45
Figura 4 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na implementação.....	48
Figura 5 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na avaliação	51
Figura 6 - Categorias de análise.....	68
Figura 7 – Categoria de análise 1	70
Figura 8 – Análise da incidência na montagem de agenda	80
Figura 9 – Análise da incidência na formulação	87
Figura 10 – Análise da incidência na implementação.....	92
Figura 11 – Análise da incidência na avaliação	99
Figura 12 – Análise dos resultados.....	105
Figura 13 – Análise dos obstáculos	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos sobre as composições dos conselhos	18
Quadro 2 - Organizações de mulheres negras nos conselhos	20
Quadro 3 – Apresentação das entrevistadas.....	22
Quadro 4 – Entrevistadas por região	23
Quadro 5 – Perfil social das entrevistadas.....	24
Quadro 6 – Conselhos citados pelas entrevistadas	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMNB	Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras
CNDM	Conselho Nacional de Direitos da Mulher
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CEFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
FNMN	Fórum Nacional de Mulheres Negras
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
LMP	Lei Maria da Penha
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 METODOLOGIA.....	17
2 PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	28
2.1 SOCIEDADE CIVIL E INCIDÊNCIA POLÍTICA	30
2.2 INCIDÊNCIA NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.2.1 Montagem de Agenda	39
2.2.2 Formulação	43
2.2.3 Implementação	47
2.2.4 Avaliação	49
3 GÊNERO E RAÇA NO ESTADO BRASILEIRO	54
3.1 ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NEGRAS	59
4 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA	67
4.1 CONCEITO DE INCIDÊNCIA PARA AS ORGANIZAÇÕES	69
4.2 ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA	74
4.2.1 Incidência na montagem de agenda	79
4.2.2 Incidência na formulação	86
4.2.3 Incidência na implementação	91
4.2.4 Incidência na avaliação	98
4.3 EXPERIÊNCIA DE INCIDÊNCIA	104
4.3.1 Resultados da incidência	104
4.3.2 Obstáculos para a incidência	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	127
ANEXOS.....	132

INTRODUÇÃO

A participação das organizações da sociedade civil (OSC) no jogo político e o seu diálogo com o Estado é um grande alicerce da democracia, e para o Estado brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988. A sociedade civil organizada possui papel fundamental na inclusão dos mecanismos de participação na Constituição, promovendo, durante a ditadura militar (1964-1985), resistência à repressão política e luta constante pela democracia.

A noção de democracia participativa é introduzida no Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, para além de apenas representativa. Sendo assim, a partir dos anos 90 são criados espaços públicos institucionais destinados à expansão da participação cidadã, trazendo centralidade para o diálogo entre Estado e sociedade civil (MOREIRA; SANTIAGO, 2018). Esses espaços institucionais têm como função principal viabilizar o controle social por parte da sociedade civil e, especificamente, das organizações e movimentos sociais ao permitir o monitoramento, fiscalização e a elaboração de políticas públicas.

No presente estudo, a análise está focalizada nas organizações de mulheres negras no Brasil (2014-2019). Essas organizações foram surgindo no contexto em que, tais mulheres, ao não se sentirem representadas pelas agendas do movimento negro e do movimento feminista, viram a necessidade de se articularem em prol das suas demandas específicas. Ao perceberem que a opressão que sofriam estava imbricada em questões de raça e gênero de forma simultânea, e que esse tipo de opressão, também geravam outras formas específicas, as feministas e ativistas negras criaram uma forma de abarcar essa realidade e se mobilizar (SANTOS, 2009).

Essas organizações têm a visão de que as demandas das mulheres negras não são atendidas por ações que foquem apenas nas questões de gênero ou apenas no racismo, necessitando de ações específicas que incluam as duas questões, tendo uma perspectiva racial de gênero (SANTOS, 2009). De acordo com Cayres (2011), a realidade das mulheres negras, entrecruzando as questões raciais e de gênero, possui uma discriminação com feições sociais diferentes, com acentuada perversidade e exclusão.

A atuação das organizações da sociedade civil amplia a gama de questões sobre as quais o Estado precisa agir, trazendo novas demandas para sua atuação.

Assim, se faz necessário criar novas habilidades e capacidades nessa relação Estado-sociedade (MOREIRA; SANTIAGO, 2018). Nesse sentido, as instituições participativas de iniciativa do setor público foram concebidas como uma porta para as organizações da sociedade civil atuarem no processo político de forma institucional.

Entre as instituições participativas, temos os conselhos gestores, que são uns dos principais mecanismos de participação do país. Os conselhos articulam representantes da sociedade civil e membros do poder público, sendo instâncias que se voltam para a gestão de bens públicos e de políticas, além de serem um espaço de negociação e inovação (GOHN, 2011).

Todavia, nem todas as interações e relações entre Estado e organizações da sociedade civil se dão de maneira institucional. As OSC criam diversas estratégias para realizarem incidência nas políticas públicas, variando de acordo com o setor em que querem incidir, em qual nível de governo (federal, estadual ou municipal), e em qual fase da política essa incidência será realizada. Portanto, mesmo que não existam espaços institucionais para intervenção da sociedade civil em algum setor ou política específica, as organizações criam outras maneiras de incidir. De acordo com o estudo de Moreira e Santiago (2018) sobre incidência em políticas públicas locais, em municípios que não possuíam o Orçamento Participativo institucionalizado, as OSC utilizavam outras estratégias para envolver-se no orçamento municipal, como por exemplo, criando comissões e fóruns de cidadãos para pressionar o executivo e o legislativo.

Como o interesse principal deste trabalho é com as políticas públicas e em como as OSC podem influenciá-las, utiliza-se o conceito de incidência como: “intervenções que modificam o conteúdo ou alteram o curso de uma política pública em algum sentido” (LEIRAS, 2007, p. 59, tradução nossa). Sendo assim, a incidência política acontece quando as OSC criam estratégias para modificar ou alterar uma política pública em qualquer fase de sua composição.

Segundo Leiras (2007), os trabalhos sobre a incidência comumente realizam suas análises utilizando as etapas do modelo do ciclo de políticas públicas. Esse modelo enxerga as políticas como um processo, possuindo quatro fases que se conectam mutuamente: montagem da agenda política, formulação, implementação e avaliação. As etapas não acontecem necessariamente na ordem em que são apresentadas, geralmente se dão simultaneamente durante todo o processo

(HOWLETT et al., 2013). De acordo com Leiras (2007), o ciclo é usado pois em cada fase existe uma condição diferente para incidir.

Diante do que foi apresentado, temos como problema de pesquisa para este estudo: como se deu o processo de incidência política das organizações da sociedade civil de mulheres negras, durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil. Com este recorte temporal, a pesquisa abrange mudanças políticas e institucionais relevantes em nível federal, que podem influenciar a capacidade de incidência das OSC. Dessa forma, o período compreende o início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, seu processo de *impeachment*, o governo Temer e o governo Bolsonaro.

A proposição inicial é de que organizações da sociedade civil que compõem os Conselhos Nacionais, por integrarem instituições participativas de nível federal, possuem uma participação mais ativa e, principalmente, podem desenvolver estratégias efetivas de incidência política.

Como objetivo geral, busca-se analisar as estratégias de incidência política de organizações da sociedade civil de mulheres negras durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil.

Como objetivos específicos, este trabalho busca:

1. Analisar a incidência das organizações da sociedade civil nas políticas públicas, por meio da revisão teórica do conceito e do debate empírico sobre a incidência;
2. Averiguar quais organizações de mulheres negras realizam incidência política em nível nacional;
3. Analisar as estratégias de incidência política das organizações de mulheres negras por meio de entrevistas semi-estruturadas;
4. Averiguar como as organizações percebem seus resultados de incidência e seus principais obstáculos.

O presente trabalho se mostra relevante tanto à sociedade quanto à academia ao trazer foco para as relações entre Estado e mulheres negras politicamente organizadas, em busca de direitos que historicamente lhes foram negados. Tendo como pressuposto central que a busca pelos direitos das mulheres negras é a própria busca pela democracia, ao entender as estratégias que as organizações de mulheres negras utilizam para influenciar e se inserir no jogo político, é possível averiguar um processo de defesa democrática.

Portanto, o estudo se encontra conciliado com a linha de pesquisa Políticas

Públicas e Sociedade, pois pretende analisar ações de organizações da sociedade civil para a incidência nas políticas públicas. Aqui se vê a relação entre Estado e atores não estatais. É importante ressaltar que existe uma escassa literatura no Brasil sobre estratégias de incidência das OSC em políticas públicas, principalmente no que se refere às organizações de mulheres negras, e nesse sentido, o trabalho tem como intuito contribuir para a discussão do assunto no país.

A estruturação desta dissertação é a seguinte: o primeiro capítulo aborda a metodologia; no segundo capítulo, após expor um breve histórico da participação no Brasil e o conceito de incidência política, apresenta-se como a incidência se manifesta em cada etapa do ciclo de políticas públicas; como esta pesquisa concentra-se na atuação das organizações de mulheres negras, o Capítulo 3 traz o histórico de luta e organização dessas mulheres. Apoiada nesses capítulos teóricos, no Capítulo 4 é efetuada a análise da incidência de OSC de mulheres negras. E, por fim, na sequência se apresentam as considerações finais deste trabalho.

1 METODOLOGIA

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, focando em uma investigação a respeito de dinâmicas de relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). De acordo com Minayo (2005), uma vantagem de se usar as abordagens qualitativas em análises de políticas públicas está na possibilidade de perceber os diversos sujeitos envolvidos na criação e implementação de programas sociais. Para a coleta de dados, foram realizadas pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, e a análise dos dados foi realizada a partir da técnica qualitativa de análise de conteúdo.

De acordo com Bauer e Aarts (2003), a seleção do *corpus* de dados para a pesquisa qualitativa é um sistema que cresce, e necessita ser feito em etapas. A primeira etapa se encontra em selecionar preliminarmente os materiais; após essa seleção inicial, é feita uma análise dessa variedade de materiais; e a partir disso se amplia o *corpus*, selecionando novamente até que não se descubra mais variedade.

A escolha das organizações para a análise deste trabalho se originou numa série de critérios. Primeiramente, a partir das duas últimas composições do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A partir das entrevistas, foi identificado que existe uma atuação relevante das organizações da sociedade civil de mulheres negras na área da saúde, e por esse motivo, incluiu-se também o Conselho Nacional de Saúde. É importante destacar que, ao acrescentar as composições do CNS, as organizações de mulheres negras se mantêm as mesmas do CNDM e CNPIR¹. Esse critério de escolha se deu pelo motivo de acreditar que, por estarem presentes em Conselhos Nacionais, essas organizações teriam a preocupação e o objetivo de realizar incidência nas políticas públicas.

De acordo com Leiras (2007), todas as organizações da sociedade civil realizam algum tipo de atividade que terá uma consequência política. Porém, nem todas têm seu objetivo centrado nesse aspecto. Portanto, para delimitar a análise desta pesquisa, assim como para o estudo do autor, as OSC “interessam a nossa análise no tanto em que, e na medida em que, em nome do bem público, persigam ou

¹ Visto que as OSC presentes nos três conselhos eram redes de atuação nacional, as conselheiras não eram as mesmas, sendo de diversos estados. Portanto, a presença das mesmas organizações nos três conselhos não significa escassa participação.

resistam a mudanças que podem contradizer os interesses e valores de outro grupo” (LEIRAS, 2007, p. 24, tradução nossa).

A pesquisa documental é uma técnica de coleta de dados onde podem ser utilizados dois tipos de documentos: os primários, que possuem dados ainda não analisados, como documentos oficiais, contratos, reportagens, cartas, filmes, etc; e os secundários, que possuem dados já explorados, como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, manuais de procedimento, entre outros (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Em primeiro lugar, foram consultados os Diários Oficiais da União, onde foram extraídas informações sobre o resultado das eleições dos Conselhos no período delimitado, para assim determinar as organizações de mulheres negras presentes; e o relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência” (2017), onde foram coletados os dados sobre a situação do CNPIR a partir de 2016.

Quadro 1 - Documentos sobre as composições dos conselhos

Composição	Documento
CNPIR 2014-2016	Diário Oficial da União publicado em: 02/12/2014, Edição: 233, Seção: 2, Página: 3
CNPIR 2019-2020	Diário Oficial da União publicado em: 13/12/2018, Edição: 239, Seção: 2, Página: 47
CNDM 2014-2017	Diário Oficial da União publicado em: 15/05/2014, Nº 91, Seção: 2, Página: 4
CNDM 2018-2021	Diário Oficial da União publicado em: 10/09/2018, Edição: 174, Seção: 2, Página: 55
CNS 2015-2018	Diário Oficial da União publicado em: 13/11/2015, Edição: 217, Seção: 1, Página: 33

CNS 2018-2021	Diário Oficial da União publicado em: 04/12/2018, Edição: 232, Seção: 2, Página: 34
---------------	---

Fonte: Elaboração própria

O CNDM funciona em triênios, tendo como seus dois últimos mandatos os anos de 2014 a 2017 e o que ainda está em vigor, de 2018 a 2021. O CNS também opera em triênios, com seus últimos mandatos sendo o 2015-2018 e o 2018-2021. Já o CNPIR passou por problemas políticos e institucionais durante esse período, chegando até mesmo a ser desativado. O Conselho funciona em biênios, e houve o mandato de 2014 a 2016, onde a eleição para uma nova composição seria feita no ano de 2016. Porém, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a mudança de governo, houveram extinções e mudanças ministeriais que fizeram com que o CNPIR fosse desativado por um tempo (IPEA, 2017). A eleição para a próxima composição do Conselho foi postergada até o ano de 2018, para a realização do mandato 2019-2020.

Dessa forma, com este recorte temporal, a pesquisa abrange mudanças políticas e institucionais relevantes em nível federal, que podem influenciar a capacidade de incidência das OSC. O período compreende o início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, seu processo de *impeachment*, o governo Temer e o governo Bolsonaro. Visto que a presença nos conselhos nacionais foi utilizada como forma de seleção das organizações, e não como instrumento para a análise das ações de incidência, não houve problema, para esta pesquisa, que os conselhos passaram por momentos inativos durante o período.

Para este trabalho, as organizações da sociedade civil de importância eram aquelas que se denominavam como organizações de mulheres negras, e durante os anos de 2014 a 2019, nos três Conselhos Nacionais, foram percebidas quatro organizações com esse fim, como mostrado no quadro abaixo.

Quadro 2 - Organizações de mulheres negras nos conselhos

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Conselho Nacional de Saúde
Triênio 2014-2017 <ul style="list-style-type: none"> • Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras • Fórum Nacional de Mulheres Negras 	Biênio 2014-2016 <ul style="list-style-type: none"> • Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras • Fórum Nacional de Mulheres Negras • Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado 	Triênio 2015-2018 <ul style="list-style-type: none"> • 1º Suplente: Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras
Triênio 2018-2021 <ul style="list-style-type: none"> • Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência 	Biênio 2016-2018 <ul style="list-style-type: none"> • Mandatos prorrogados. Conselho foi desativado por um momento pelas mudanças ministeriais. 	Triênio 2018-2021 <ul style="list-style-type: none"> • Nenhuma organização de mulheres negras na composição
	Biênio 2019-2020 <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado 	

Fonte: Elaboração própria

Como é possível perceber, durante as duas últimas composições dos conselhos, existiram quatro organizações da sociedade civil de mulheres negras: a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), o Fórum Nacional de Mulheres Negras (FNMN), a Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência, e o Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado.

Sendo assim, temos três redes de organizações de mulheres negras: a AMNB, o FNMN e a Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência; e uma organização local, o Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado. A partir das entrevistas, foi descoberto que o Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado integrava também o Fórum Nacional de Mulheres Negras.

A entrevista semiestruturada se baseia em organizar previamente um roteiro definido de questões, porém garantindo uma liberdade ao entrevistado, em última

instância, o que se busca é que se surgirem questões novas durante a conversa, estas possam ser incorporadas na análise. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 197): “Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor, a uma estrutura formal”.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa foram feitas com as representantes das organizações de mulheres negras por meio de plataformas virtuais, durante os meses de dezembro de 2020 a abril de 2021, gerando aproximadamente 13 horas de entrevistas. Optou-se pela realização das entrevistas por meios virtuais pelo motivo de as organizações se encontrarem em diferentes cidades do país, e ainda, pela pesquisa ter sido executada em um momento de pandemia mundial², com restrições de locomoção e isolamento social.

O roteiro da entrevista foi construído utilizando como base a revisão teórica do conceito e do debate empírico sobre incidência, onde foram elaboradas perguntas diretamente ligadas às estratégias de incidência em cada fase do ciclo de políticas públicas. Buscou-se também obter o perfil social das entrevistadas, e por fim, foram levantadas informações sobre os resultados das ações de incidência e a percepção das entrevistadas sobre a capacidade de incidir com os diferentes governos do período. O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Anexo I.

De acordo com Bauer e Aarts (2003, p. 58): “Para selecionar pessoas a serem entrevistadas ou documentos para uma pesquisa qualitativa, nós escolhemos indivíduos e fontes de acordo com critérios externos: estratos sociais, funções e categorias”. No âmbito desta pesquisa, convidamos para entrevista mulheres negras integrantes de organizações da sociedade civil. Pelo fato de essas OSC se organizarem em redes que atuam em várias localidades, e entendendo que o Brasil possui uma extensão continental, onde regiões possuem demandas diversas, foram escolhidas para entrevista mulheres de organizações de cada uma das regiões do país. Dessa forma, buscou-se maximizar a variedade do fenômeno desconhecido (BAUER; AARTS, 2003), por meio da ampliação da categoria ‘região’. A seguir no Quadro 3 se apresenta a relação de entrevistas:

² A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 11 de março de 2020, que o novo coronavírus, chamado de Sars-Cov-2, que ocasiona a doença de Covid 19, se constitui numa pandemia. Para mais detalhes: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6120:oms-afirma-que-covid-19-e-agora-caracterizada-como-pandemia&Itemid=812

Quadro 3 – Apresentação das entrevistadas

Entrevistada	Organização nacional	Organização local	Estado	Região
Entrevistada 1	Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	SP	Sudeste
Entrevistada 2	Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	Movimento de Mulheres Negras da Floresta Dandara	AM	Norte
Entrevistada 3	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Fórum Nacional de Mulheres Negras	BA	Nordeste
Entrevistada 4	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Fórum Nacional de Mulheres Negras	BA	Nordeste
Entrevistada 5	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado	GO	Centro-oeste
Entrevistada 6	Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência e Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras	Instituto de Mulheres Negras de Mato Grosso - IMUNE	MT	Centro-oeste
Entrevistada 7	Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	Rede de Mulheres Negras da Bahia	BA	Nordeste
Entrevistada 8	Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras	Associação Cultural de Mulheres Negras	RS	Sul
Entrevistada 9	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Fórum Nacional de Mulheres Negras	SC	Sul
Entrevistada 10	Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras	Imená Instituto de Mulheres Negras do Amapá	AP	Norte
Entrevistada 11	Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras	Grupo de Mulheres Negras Malunga	GO	Centro-oeste
Entrevistada 12	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Fórum Nacional de Mulheres Negras	SP	Sudeste

Fonte: Elaboração própria

Portanto, há quatro entrevistadas integrantes da Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência: uma na região Norte, uma no Nordeste, uma no Centro-Oeste, e uma no Sudeste; cinco entrevistadas integrantes do FNMN: duas na região Nordeste, uma no Centro-Oeste, uma no Sudeste e uma no Sul; e quatro entrevistadas

integrantes da AMNB: uma na região Norte, duas no Centro-Oeste e uma no Sul.

Destas, uma organização se repete em mais de uma rede. O Instituto de Mulheres Negras de Mato Grosso - IMUNE, representada pela Entrevistada 6, faz parte tanto da Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência quanto da AMNB. Dessa maneira, temos doze entrevistadas no total, sendo: duas entrevistadas nas regiões Norte, Sudeste e Sul; e três entrevistadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. A seguir, no Quadro 4 se apresenta a relação de entrevistas por regiões do país.

Quadro 4 – Entrevistadas por região

Organização	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	Entrevistada 2	Entrevistada 7	Entrevistada 6	Entrevistada 1	
Fórum Nacional de Mulheres Negras		Entrevistada 3 Entrevistada 4	Entrevistada 5	Entrevistada 12	Entrevistada 9
Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras	Entrevistada 10		Entrevistada 6 Entrevistada 11		Entrevistada 8

Fonte: Elaboração própria

Analisando o perfil social das entrevistadas, identifica-se que todas estão ou já estiveram em um papel de coordenação das organizações, cinco delas sendo suas fundadoras. Em relação a idade, as entrevistadas estão na faixa etária entre 48 e 67 anos, sendo que duas não responderam suas idades. No tocante ao nível de escolaridade dessas mulheres, observa-se que: duas estão com ensino superior incompleto (cursando); quatro possuem ensino superior completo; duas são pós-graduadas em nível de Especialização Lato-sensu; uma em mestrado incompleto; duas mestras; e uma em doutorado incompleto.

É relevante destacar a alta qualificação da maioria das entrevistadas, sobretudo dado o grau de desigualdade de acesso ao ensino superior entre as mulheres negras. A maioria das organizações entrevistadas realizam trabalhos de incentivo aos estudos e remoção de obstáculos para o acesso à educação de mulheres negras, o que poderia ser relacionado a esse fato. No tocante a idade, pela razão do contato para a entrevista ter sido feito com as representantes das organizações, que teriam uma

visão mais ampla das ações e seu histórico de atuação, são mulheres que estão há muitos anos nas organizações, algumas sendo suas fundadoras, o que poderia explicar a ausência de mulheres jovens, com menos de 48 anos.

Quadro 5 – Perfil social das entrevistadas

Entrevistada	Idade	Cargo	Escolaridade
Entrevistada 1	51	Coordenadora Geral	Pós-graduada em Educação e Direitos Humanos
Entrevistada 2		Conselheira nacional representando a Rede	Ensino superior - Historiadora
Entrevistada 3	51	Coordenadora Executiva	Doutoranda em Educação
Entrevistada 4	67	Cofundadora - Coordenadora política	Ensino superior - Gestão Pública
Entrevistada 5	64	Fundadora	Mestranda
Entrevistada 6	53	Fundadora	Pós-graduada - Especialização em Relações Étnico-Raciais e Educação Integral
Entrevistada 7	56	Fundadora	Magistério e graduanda em Gestão Pública
Entrevistada 8	48	Ex-coordenadora	Mestra - Saúde Coletiva
Entrevistada 9		Conselheira representando o Fórum	Ensino superior
Entrevistada 10	59	Presidenta	Mestra
Entrevistada 11	50	Fundadora	Graduanda
Entrevistada 12	48	Conselheira representando o Fórum	Ensino Superior - Pedagoga

Fonte: Elaboração própria

Na construção do universo das entrevistas, primeiro foi realizado contato com as OSC presentes nos conselhos: a AMNB, o FNMN, a Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência e o Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado. Ao perceber que existia uma atuação em rede, ampliamos a análise para as organizações integrantes das três articulações, buscando uma pluralidade das regiões do país. A partir do contato inicial e entrevistas com as coordenadoras nacionais da Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência e do FNMN, foi possível conseguir o contato das organizações integrantes das diversas regiões. Com a informação de que o Grupo de Mulheres Negras Dandaras no Cerrado fazia parte do FNMN, a sua entrevista foi

incluída na região Centro-Oeste do Fórum (Entrevistada 5).

Já o contato com a AMNB se deu de maneira diferente. Não foi possível obter resposta a partir do contato oficial disponibilizado em seu site. Dessa maneira, também através do site da AMNB, foram levantados os dados de todas as organizações que a integram, que foram organizados em uma planilha. A partir dessa planilha com 30 organizações, organizou-se por regiões e o contato foi feito individualmente com cada organização escolhida. Inicialmente, o contato foi feito com uma organização por região, e caso não houvesse retorno em alguma, era realizado contato com outra organização daquela região.

Como falado anteriormente, o contato para a entrevista foi feito com as representantes das organizações, suas coordenadoras e algumas fundadoras ainda atuantes, pois são mulheres que teriam uma visão mais ampla das ações e do histórico de atuação da organização. Vale pôr em evidência que houve a tentativa de incluir entrevistadas de diferentes estados em cada região, para uma maior pluralidade de respostas. Porém, em duas regiões, apenas organizações de um estado responderam ao contato. Dessa forma, na região nordeste, todas as entrevistadas são da Bahia, e as entrevistadas do sudeste são do estado de São Paulo.

O ponto de saturação de dados, onde “acrescentar mais estratos pode fazer apenas uma pequena diferença com respeito a representações adicionais” (BAUER; AARTS, 2003), foi percebido com a realização da entrevista nº12. Dessa forma, decidimos finalizar essa fase da pesquisa quando atingimos esse número de entrevistadas.

É importante destacar que, nesse momento histórico de pandemia do Covid-19, as mulheres negras, por estarem em uma situação de maior vulnerabilidade social e econômica, são, em geral, as mais afetadas pela doença. No contexto desta pesquisa, todas as entrevistas foram feitas de maneira virtual, a fim de respeitar o isolamento social como medida de frear o contágio. Além disso, a pandemia afetou as entrevistas no sentido em que, mulheres que seriam entrevistadas não puderam participar por estarem responsáveis pelo cuidado de familiares doentes ou de luto pela morte de uma pessoa conhecida.

Segundo Bardin (2016) a análise de conteúdo refere-se a um “[...]conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2016, P. 44). Uma

forma de abordagem da análise de conteúdo, conforme Câmara (2013) se refere à construção de três fases de análise: a pré-análise, onde se escolhem os documentos para análise, são elaborados objetivos e hipóteses, e são definidos os indicadores que vão orientar a interpretação; a exploração do material, em que se define as unidades de decodificação, a classificação e categorização dos documentos e entrevistas analisados; e o tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação, onde o pesquisador busca dar significado e validade aos resultados obtidos.

Como primeiro passo para realizar a análise dos dados, as 12 entrevistas, gravadas em vídeo, com aproximadamente 13 horas de gravação, foram transcritas para o formato de texto. Assim como colocado por Flick (2009), as transcrições foram realizadas ponderando a possibilidade de leitura das falas, de assimilação e interpretação. Após a escrita, também foram realizadas em todas as entrevistas uma “segunda checagem da transcrição comparada à gravação e à anonimidade dos dados” (ibid, p. 271).

De acordo com Minayo (2014), existem diversas modalidades de análise de conteúdo, e para este estudo, foi utilizado a análise de relações, onde se “designa técnicas que, em vez da análise da mera frequência de vocábulos num texto, abordam relações entre vários elementos do discurso dentro de um texto” (ibid, p. 310). A autora coloca procedimentos para a análise das correlações, sendo eles:

(a) escolha da unidade de registro (essa pode ser uma palavra-chave ou uma expressão) e sua categorização por temas a que diz respeito; (b) escolha das unidades de contexto (podem ser, por exemplo, parágrafos ou até um texto inteiro) e o seu recorte em fragmentos; (c) busca da presença ou ausência de cada unidade de registro nas unidades de contexto; (d) cálculo de co-ocorrências; (e) representação e interpretação de resultados. (ibid, p. 311)

Desta forma, a escolha das unidades de registro e suas categorizações foram feitas a partir do roteiro de entrevistas, que possuía três blocos principais: o entendimento das entrevistadas sobre o que era a incidência política; quais estratégias utilizam de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas; e como é percebida a experiência de incidência pelas organizações, com seus principais resultados e obstáculos. Portanto, esta pesquisa possui 3 categorias de análise: 1 - Conceito de incidência; 2 - Estratégias de incidência; 3 - Experiência de incidência.

Para a escolha das unidades de contexto, foi realizada uma leitura ativa das transcrições, onde as respostas das entrevistadas foram codificadas com cores diferentes conforme cada uma das três categorias. Após a codificação, foram criados

três documentos diferentes para cada categoria, com a finalidade de organizar a análise e facilitar a identificação das subcategorias existentes. Dessa forma, a partir da releitura desses documentos, foi feita a interpretação de resultados.

Leiras (2007) expõe dois problemas existentes na análise da incidência política das OSC nas políticas públicas: primeiro, a existência de outras organizações que realizam incidência simultaneamente as OSC, sendo difícil separar a influência de cada uma. Para o autor, os estudos de caso são mais vulneráveis a essa dificuldade; em segundo lugar, um erro metodológico é focar apenas nos casos exitosos de incidência, o que leva a sobrestimar a capacidade de incidência política das OSC, analisando atributos dessas organizações que podem não ser os mais importantes para a incidência, visto que não se analisou os atributos das organizações que não conseguem incidir.

Sendo assim, no próximo capítulo, após expor um breve histórico da participação no Brasil e o conceito de incidência política, apresenta-se como a incidência se manifesta em cada etapa do ciclo de políticas públicas.

2 PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação é uma temática com longo histórico de estudo, em diversas áreas do conhecimento, e por isso, são variadas as formas de compreensão sobre este objeto. No âmbito deste estudo, a participação é entendida como um processo de luta por direitos, ampliação e acesso às políticas públicas, sendo uma poderosa ferramenta de democratização. Dessa forma, concordamos com Gohn (2011, p. 16), ao dizer que “o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira”.

No decorrer das últimas décadas, houve um aumento na visibilidade e na participação de organizações da sociedade civil nos espaços de decisão política, sendo esta institucionalizada ou não. Esse fenômeno, visto tanto como causador quanto consequência da redemocratização de países da América Latina nesse período, é alicerce para o entendimento da incidência política que vemos atualmente.

Em sua análise acerca da participação, Gohn (2011) coloca a existência de quatro paradigmas analíticos sobre o tema: liberal, autoritária, revolucionária e democrática. Para a autora, a teoria liberal da participação parte da premissa de que todos são iguais e que é pela participação que são satisfeitas as necessidades individuais. Nesse paradigma, o objetivo da participação é fortalecer a sociedade civil, para que ela possa estabelecer freios à interferência do Estado. A teoria autoritária tem foco nas formas de controle em regimes com esta natureza impositiva, onde são realizadas políticas de cima para baixo, objetivando a diluição de conflitos sociais.

O paradigma democrático, ainda explanado por Gohn (2011), tem raiz na soberania popular, onde a participação é realizada na sociedade civil e também na arena institucional. Neste recorte da autora, o sistema representativo é o ápice da participação institucionalizada, e as competências e limites dessa participação são bem demarcados. Já o paradigma revolucionário vê a participação constituída por grupos organizados no combate às relações de dominação, buscando a substituição da democracia representativa pela democracia participativa.

Além dessas quatro teorias clássicas trazidas pela autora em sua análise, é mencionada ainda a teoria democrática-radical, uma junção das duas últimas, onde o objetivo da participação é “fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões,

desigualdades, discriminações” (GOHN, 2011, p. 21). Nessa teoria, é importante que se construa uma cultura de divisão de responsabilidades, e de acordo com a autora, alguns programas brasileiros se baseiam nessa forma de participação, como os orçamentos participativos e os fóruns de participação popular.

A sociedade civil ascende como ator político em conjunto com a democracia participativa, num contexto em que a administração pública procura ter uma maior transparência e melhoria da gestão pela visão de cidadão-cliente (AGUDELO, 2012). No Brasil, temos na década de 80 o final da Ditadura Militar (1964-1985), que marca a ação das organizações da sociedade civil na luta por uma democracia participativa, e na década de 90 a reforma gerencialista na administração pública, trazendo a visão do cidadão-cliente e a busca de uma maior transparência.

De acordo com Moreira e Santiago (2018), a década de 80 se destacou como a “década da participação” brasileira, mesmo estando em regime autoritário da ditadura militar até 1985. Conforme os autores, as organizações da sociedade civil tiveram papel central na ampliação da democracia, participando de momentos políticos marcantes, como o movimento das Diretas Já e na concretização de uma Constituinte. Naquele momento, havia consenso entre as organizações de que era necessário inserir instrumentos de participação popular na nova Constituição. Segundos os autores, esse foi um cenário de fortalecimento da sociedade civil.

Com a Constituição de 1988, os mecanismos de participação foram assegurados, buscando uma democracia participativa. Assim, o desafio seguinte seria a efetivação desses espaços de participação. De acordo com Moreira e Santiago (2018):

A partir dos anos de 1990, do ponto de vista institucional estão criadas as condições para a ampliação da participação cidadã na esfera pública (...) O momento seguinte foi de esforço para a efetivação de tais mecanismos, e assim construir um novo patamar de participação no Brasil, onde o diálogo entre sociedade civil e governo passa a ter uma centralidade, através da construção de espaços públicos institucionais. (MOREIRA E SANTIAGO, 2018, p. 74-75)

Nesse contexto, os anos 90 marcam a transição da participação popular dos anos 80 para a denominada participação cidadã. Essa participação cidadã está focalizada, de acordo com Gohn (2011, p. 59), “na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público”. Sendo assim, nesse momento as políticas públicas se

tornam centrais para a participação cidadã, pois a sociedade civil busca intervir no Estado por meio delas.

No início dos anos 2000, principalmente a partir do governo Lula, as instituições de participação foram fortalecidas, diversos conselhos nacionais foram criados e houve um aumento significativo da quantidade de conferências nacionais realizadas (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014). Dessa forma, esse período foi marcado por uma maior aproximação entre as organizações da sociedade civil e o Estado, em uma conjuntura em que ativistas, membros de OSC, antigos líderes sindicais se fizeram presentes na burocracia federal, e assim,

[...] frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil. No governo, tais ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais. (ibid, p. 326)

No presente momento, o Brasil passa por uma mudança na interação entre o Estado e a sociedade civil. No início da atual gestão do presidente Bolsonaro, com a justificativa de corte de gastos, foi publicado o Decreto nº 9.759 que visava extinguir os colegiados da administração pública federal criados por decretos ou atos normativos inferiores, além de estabelecer regras e limitações para suas atuações. (MARQUES, 2020).

Apesar de ter sido revogado em parte, o Decreto 9.759 demonstrou uma redução da relevância das instituições participativas para o governo federal. Em última instância, o intuito dessa orientação visou desmantelar o diálogo mais próximo com as organizações da sociedade civil, e assim, mudar as formas de interação que a sociedade civil vinha construindo com o Estado nos últimos anos.

Nas próximas seções, será discutido o conceito de sociedade civil e de incidência política, na sequência refletiremos sobre a incidência no ciclo de políticas públicas.

2.1 SOCIEDADE CIVIL E INCIDÊNCIA POLÍTICA

A definição de sociedade civil é complexa e bastante variada, sendo um fenômeno diversificado e com vasta possibilidade de interpretação. Incluindo características muito distintas e noções abstratas em seu processo de definição, a

sociedade civil é muitas vezes delimitada não pelo que é mas pelo que deixa de ser, como por exemplo, organizações não governamentais e organizações sem fins lucrativos (LEIRAS, 2007).

Essas definições negativas, de acordo com Leiras (2007), são suficientemente informativas, onde se entende que essas organizações: a) têm objetivos que interessam a outras pessoas além dos membros da organização, podendo assim serem consideradas públicas; b) são organizações em que as pessoas voluntariamente ingressam e saem; e c) são autogovernadas. Além disso, segundo o autor, as definições negativas destacam duas características importantes: a de que existe um espaço público para além do Estado e que aquilo que está fora do espaço estatal não se finda no mundo privado.

De acordo com Nogueira (2015), existem três principais ideias de sociedade civil: a gramsciana, a liberal e a dos movimentos. Na definição gramsciana, o Estado é composto pela sociedade política e pela sociedade civil. Neste ponto, a sociedade civil é um espaço onde projetos de sociedade são construídos e novos Estados são organizados, sendo um ambiente de disputa de poder e dominação, em que seus atores “se dedicam a organizar hegemonias e a conquistar o Estado” (ibid, p. 961).

Diferentemente da teoria gramsciana, na teoria liberal a sociedade civil está, juntamente com o mercado, fora da composição do Estado. Aqui, a ideia não é de disputas para a direção da sociedade, mas da maximização de interesses privados de cada ator. Em concepções neoliberais, a sociedade civil está em oposição ao Estado, pois possui uma racionalidade e eficiência que são escassos na esfera estatal (NOGUEIRA, 2015).

Na teoria dos movimentos sociais, para Nogueira (2015), os atores da sociedade civil operam em metas que não são “materiais”, como étnicas, ecológicas, de gênero, entre outras, e atuam em redes, formando uma “sociedade civil mundial”. De acordo com o autor, essa teoria separa a luta social da luta institucional, onde a sociedade civil não se mescla com a administração pública ou com o sistema político e partidário, dessa forma “dificultando o delineamento e a viabilização de estratégias de poder e hegemonia” (ibid, p. 962).

De acordo com Arato (1994), a distinção entre sociedade civil e sociedade política é necessária, porém, a realiza de maneira diferente da definição gramsciana. Para o autor, a interação entre elas e o deslocamento da sociedade civil para a política

é caminho para a estabilização da democracia. Destaca ainda a distinção com a sociedade econômica. Dessa forma:

(...) não acreditamos, porém, que o deslocamento da sociedade civil para a sociedade política, durante o processo de mudança de regime, produza uma total desmobilização e atomização da esfera civil. Ao contrário, acreditamos que a estabilização da democracia e os projetos futuros de democratização dependem do desenvolvimento de uma relação complexa e bilateral entre as órbitas civil e política. Nesta mesma linha de raciocínio, pensamos ainda que é preciso distinguir entre uma sociedade econômica, baseada em formas de propriedade e em associações puramente econômicas, uma sociedade política, fundada no sufrágio e nos partidos, e uma sociedade civil baseada em direitos de comunicação, em associações e movimentos civis. (ARATO, 1994, p. 3)

Existem inúmeras organizações da sociedade civil (OSC), e entre elas, existe um subgrupo que realiza atividades de caráter político de maneira constante. Esse subgrupo é o que Leiras (2007) conceitua como organizações políticas da sociedade civil, utilizando a definição de organizações de *advocacy* de Andrews e Edwards (2004, p. 485, tradução nossa): “organizações que desenvolvem estratégias respaldadas em argumentos de interesse público para promover ou resistir a mudanças sociais que, se implementadas, entrariam em conflito com os interesses ou valores sociais, culturais, políticos ou econômicos de outros grupos ou organizações”.

Vale destacar, nesse momento, a diferença entre *advocacy* e incidência. De acordo com Scherer-Warren (2011), esses dois termos muitas vezes aparecem na literatura de maneira quase idêntica, porém não são a mesma coisa. Apesar de se complementarem, são dois momentos distintos no processo de luta, sendo *advocacy* a “defesa de direitos e da condição humana de grupos sociais particularmente excluídos e oprimidos” (ibid, p. 73), enquanto a incidência se refere aos processos e iniciativas que orientam as transformações.

De acordo com Brelàz (2007), o conceito de *advocacy* deriva da experiência de democracia dos Estados Unidos, que se baseia nos atos de identificar, adotar e promover uma causa, e “tem como intuito influenciar a decisão de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo” (ibid, p. 6). Dentro do processo de *advocacy*, existe o *lobbying*, que se baseia em “uma forma específica de fazer *advocacy* e é focada em influenciar a legislação” (ibid, p. 2). Trazendo o conceito para o contexto brasileiro,

advocacy em políticas públicas dentro de um contexto de democracia deliberativa fortalece o processo democrático ao trazer para o processo de deliberação organizações da sociedade civil que representam diversos

grupos na sociedade para que estes possam deliberar e expor seus pontos de vista sobre políticas públicas e assuntos de seu interesse, tornando o processo mais participativo. (ibid, p. 12)

Para Leiras (2007) é preciso frisar a importância do Estado na análise sobre a incidência das OSC, visto que o interesse nesta parte do pressuposto de reconhecimento da centralidade do Estado. “Para participar de maneira eficaz e produtiva na política pública, é necessário internalizar o ponto de vista do Estado, e fazer isso implica reconhecer a inevitabilidade da coerção e a necessidade de um marco de regras e um espaço de ação comuns” (ibid, p. 41, tradução nossa).

Todavia, nem todas as interações e relações entre Estado e organizações da sociedade civil se dão de maneira institucional. As OSC criam diversas estratégias para realizarem incidência nas políticas públicas, variando de acordo com o setor em que querem incidir, em qual nível de governo (federal, estadual ou municipal), e em qual fase da política essa incidência será realizada.

Quando o governo não toma a iniciativa de criar tais espaços, as organizações e movimentos sociais pressionam para a sua efetivação, ou é forçado a cumprir a legislação, pois o não cumprimento leva à suspensão de recursos para o município. (MOREIRA E SANTIAGO, 2018, p. 80)

De acordo com Leiras (2007), todas as organizações da sociedade civil realizam algum tipo de atividade que trará consequências políticas, ainda que nem todas tenham seu objetivo centrado nesse aspecto. Por exemplo, segundo o autor, existem organizações que possuem seus objetivos centrais em assuntos que dependem de sanção no Congresso Nacional, enquanto outras são associações locais para o desenvolvimento de oportunidades físicas e culturais à um determinado público. A busca de objetivos políticos é uma dimensão variável nas diferentes organizações. Portanto, para delimitar a análise desta pesquisa, as OSC que interessam são aquelas que “em nome do bem público, persigam ou resistam a mudanças que podem contradizer os interesses e valores de outro grupo” (ibid, p. 24, tradução nossa).

A partir de suas atividades políticas, é possível que as OSC realizem incidência nas políticas públicas. Para Tapia *et al* (2010), as organizações da sociedade civil possuem duas possibilidades de ação: a primeira é operar seus projetos e programas, beneficiando um público-alvo limitado, tendo o alcance que seus recursos permitem; a segunda possibilidade é a de realizar ações de incidência, na tentativa de influenciar decisões, ações e recursos dirigidos a um problema público. As organizações podem

tanto realizar apenas uma das duas ações, como podem também realizar incidência e operar seus projetos ao mesmo tempo.

De acordo com Tapia *et al* (2010), o conceito de incidência é entendido como a realização de atividades confrontativas ou cooperativas que interagem com o governo e outras instituições públicas. Sendo assim, esse conceito considera como incidência qualquer tipo de ação que tenha uma relação direta com o Estado. Porém, nem sempre uma ação que gera incidência política tem contato direto entre as OSC e o governo, como em situações onde as organizações geram pressão política a partir da produção e divulgação de informações. Tais informações podem gerar comoção pública e assim, pressão para a mudança ou manutenção de políticas.

A incidência política pode tanto gerar mudanças quanto promover resistência a elas. A resistência a mudanças pode se converter em decisões ou em não-decisões, excluindo um tema da agenda pública para a manutenção do *status quo* (LEIRAS, 2007). Sendo assim, para esse estudo, utilizamos o conceito de incidência como “intervenções que modificam o conteúdo ou alteram o curso de uma política pública em algum sentido” (ibid, p. 59, tradução nossa). Isso porque o nosso interesse principal é com as políticas públicas e como as OSC podem influenciá-las. Portanto, a incidência seria realizada quando as OSC criam estratégias ou realizam ações com o objetivo central de alterar ou defender uma política pública, em qualquer fase da sua constituição.

Para Leiras (2007), não é possível desenvolver um conceito universal sobre as condições de incidência das OSC. Para o autor, “existem tantos tipos de organizações, com formas, propósitos e capacidades tão diversos, que qualquer enunciado geral seria, por força, excessivamente abstrato e de uma utilidade explicativa duvidosa” (ibid, p. 59, tradução nossa). Porém é possível que se identifique sob quais mecanismos a incidência irá acontecer.

Tapia *et al* (2010) nos trazem dez principais estratégias de incidência das OSC nas políticas públicas:

- 1. Pesquisa e elaboração de recomendações nas políticas públicas:** aqui, ocorre um processo de produção, recuperação e retificação do conhecimento. As informações produzidas precisam de veracidade, para que auxiliem na definição de um problema público, no desenho ou na avaliação de qualquer política. Devem estar baseadas na imparcialidade,

utilidade prática e social. As OSC podem, nesse processo, realizar alianças com universidades, instituições de pesquisa ou *think tanks*.

2. **Pressão política para com os tomadores de decisão:** para os autores, esse processo se baseia em prestar informações relevantes para os responsáveis na tomada de decisões de uma determinada política. Nessa estratégia, o recurso principal é a informação, sendo imprescindível que se tenha dados e argumentos sobre o tema da política em que se pretende incidir.
3. **Produção de materiais educativos e capacitação cidadã:** essa estratégia visa construir opinião pública ou sensibilizar a população, seja sobre uma proposta da OSC ou denúncia sobre o desempenho do governo.
4. **Formação de alianças e coalizões:** nessa estratégia, as OSC formam alianças para obter apoio e expandir seus resultados. De acordo com os autores, essas coalizões podem ser temporais, que duram por bastante tempo, ou conjunturais, em uma situação pontual de curto e médio prazo. As alianças mais efetivas para incidir são aquelas que possuem um objetivo claro, onde os participantes tenham consenso em uma agenda mínima de mudanças que pretendem fazer.
5. **Simbolização e adesão de líderes na causa:** essa estratégia procura aumentar a legitimidade e o poder de persuasão da organização, sensibilizando a população através de símbolos. Dessa maneira, consegue atingir parcelas da sociedade que não se interessariam pela causa.
6. **Comunicação, meios e mensagem:** a estratégia de comunicação é útil para auxiliar outras estratégias escolhidas pela OSC, e é extremamente importante caso o objetivo seja incidir na opinião pública, na agenda pública ou na agenda de governo. De acordo com os autores, essa estratégia constrói visões coletivas e entendimento sobre o problema público.
7. **Construção de apoio e mobilização de cidadãos:** essa estratégia visa incitar grupos a atuar publicamente em razão de um propósito comum. Os autores colocam que o objetivo dessa estratégia é principalmente recrutar, capacitar, inspirar e trabalhar com os cidadãos que se voluntariam para apoiar. Existe nesses voluntários a possibilidade de se tornarem força política e base social para a incidência.

8. **Controle, monitoramento e exigir contas:** o controle social é o meio pelo qual os cidadãos fazem a fiscalização do uso de recursos públicos e avaliam as políticas existentes. Com isso, cobram a transparência e a prestação de conta dos governantes.
9. **Demonstrações públicas:** com essa estratégia, as OSC buscam difundir sua proposta e chamar atenção para sua causa. Pode ser realizada através de protestos, greves de fome, boicotes contra produtos ou serviços, entre outras formas.
10. **Responsabilização e ação legal:** nessa estratégia, o objetivo é fazer com que sejam assumidas as responsabilidades sobre um problema, seja por meio de publicizar as declarações e contradições das autoridades, ou por meio de ações legais para sancionar os governantes.

Ao analisarem as formas de interação entre Estado e sociedade civil, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) trazem o conceito de repertório de interação, que identifica estratégias utilizadas pelas OSC na realidade brasileira. As autoras apontam quatro mais comuns:

a) protestos e ação direta, onde se busca pressionar e negociar a partir da mobilização. As autoras perceberam que, se o governo for permeável às demandas, os protestos são parte do curso de negociação, e se o governo não for permeável, os protestos são feitos para abrir uma negociação;

b) participação institucionalizada, que utiliza os canais de diálogo oficiais, com reuniões públicas e documentadas, como nos conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos e conferências. Aqui, existe a governança compartilhada com papel central nos atores estatais;

c) política de proximidade, que é a interação onde a sociedade civil possui contatos pessoais nos atores estatais. Apesar de essa interação ser comum no clientelismo, segundo as autoras ela também pode ser utilizada para realização de demandas públicas e defesa de direitos;

e por fim, **d) ocupação de cargos na burocracia**, onde integrantes das OSC buscam ocupar posições no governo para avançar em seus objetivos. Essa estratégia, de acordo com as autoras, é mais comum quando o governo é visto como aliado às OSC.

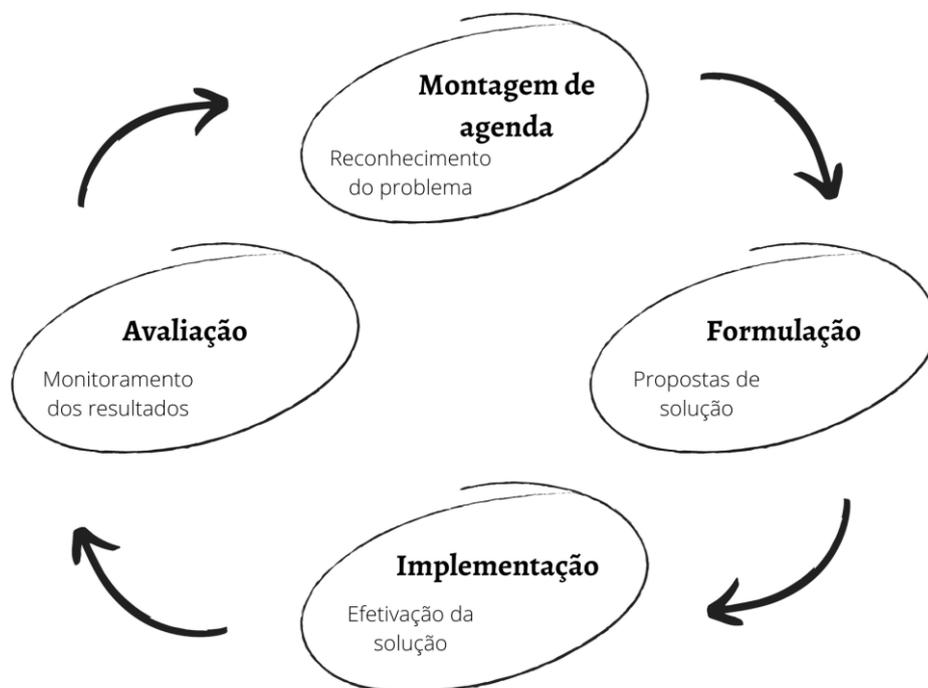
As análises sobre incidência política são feitas, em sua maioria, utilizando o modelo do ciclo de políticas públicas. Observam separadamente cada fase de política

pública, pois em cada uma existe uma condição e estratégia diferente para incidir. O modelo do ciclo de políticas públicas possui quatro fases: a montagem da agenda política, a formulação da política pública, a implementação e a avaliação (HOWLETT *et al.*, 2013).

2.2 INCIDÊNCIA NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem diferentes formas de se analisar políticas públicas, e para fins de simplificação, os modelos tendem a enxergá-las como um processo. O modelo do ciclo de políticas públicas assim o faz, dividindo esse processo em etapas distintas que se conectam mutuamente. As etapas não acontecem necessariamente na ordem em que são apresentadas, geralmente se dão simultaneamente durante todo o processo de uma política (HOWLETT *et al.*, 2013).

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Howlett *et al.* (2013)

De maneira simplificada, a fase da montagem da agenda é o momento em que um problema público chama atenção dos governantes, sendo selecionado ou não para fazer parte da agenda do governo. A fase da formulação é o momento em que as diversas propostas de resolução dos problemas públicos são elaboradas. A implementação é o momento em que as decisões tomadas durante a formulação são colocadas em prática, ou seja, quando a política é realmente entregue e aplicada à população. E por fim, a fase da avaliação é o momento em que todo o processo é monitorado e analisado, podendo causar uma reformulação e reparações na política. (HOWLETT *et al.*, 2013)

Esse modelo possui algumas desvantagens, como, por exemplo, levar a entender que os *policy-makers* resolvem os problemas públicos de uma forma linear e sistemática. Além disso, existe na prática uma dificuldade em delimitar precisamente certas etapas, principalmente durante a formulação. Uma grande desvantagem do modelo é não oferecer uma noção de causalidade, não explicando o que conduz as políticas de uma fase para a outra, e dando a entender que necessariamente o desenvolvimento de uma política passa por todas as fases, não podendo, por exemplo, uma política parar em um estágio do ciclo (HOWLETT *et al.*, 2013; MULLER, 1998).

Por outro lado, o modelo do ciclo de políticas públicas simplifica um processo que é multidimensional, facilitando o entendimento e a análise das políticas, auxiliando a construção teórica. Outra vantagem é que o modelo pode ser usado para análises de políticas do nível local ao internacional. Um motivo pelo qual esse modelo é utilizado na análise da incidência política é que ele “permite examinar o papel interligado de todos os atores, ideias e instituições envolvidos na produção da política, e não apenas dos órgãos governamentais formalmente encarregados dessa tarefa” (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 16).

Sendo assim, podemos observar as formas que as OSC incidem nas políticas públicas em cada etapa. Na fase da montagem de agenda, as OSC buscam influenciar com a produção de informação confiável e a difusão oportuna dessa informação. Na fase de formulação, as OSC intervêm no processo político difundindo exemplos de inovação no desenho das políticas públicas e monitorando as negociações intragovernamentais. Na fase de implementação, as OSC podem ser o mecanismo de distribuição e entrega de um serviço ou bem público, podem desenvolver iniciativas independentes que reforçam as ações do Estado, ou podem agir removendo os

obstáculos (sociais, políticos, institucionais) que impedem o público-alvo de acessarem os produtos uma política. Por fim, na fase de avaliação, as OSC incidem com a produção de informação que se relaciona com a fase de montagem de agenda (LEIRAS, 2007).

Nas próximas sessões, será mostrado em maiores detalhes a incidência das OSC em cada fase do ciclo de políticas públicas.

2.2.1 Montagem de Agenda

Durante o processo de montagem da agenda política, as organizações da sociedade civil trabalham para que seus interesses entrem na agenda e para que permaneçam nela. Para isso, as OSC precisam se informar e buscar dados sobre os assuntos que envolvam tal interesse, para que o possam defender de maneira estruturada (AGUDELO, 2012). Com essas informações em mãos, as organizações precisam criar mecanismos para a difusão oportuna desses dados (LEIRAS, 2007).

De acordo com Agudelo (2012), a sociedade civil deve, primeiramente, se converter em um ator com capacidades de identificar e gerar argumentos sobre um determinado problema público. Na obtenção de dados, a sociedade civil pode trabalhar em conjunto com funcionários do governo que possuam interesses em comum com a organização. Em segundo lugar, as organizações da sociedade civil devem procurar ser reconhecidas como atores políticos durante essa fase de montagem de agenda. Esse reconhecimento precisa vir dos outros participantes do processo, e principalmente do Estado. Esse momento de compartilhar experiências e de construção de diálogo entre os atores envolvidos é a base para que as OSC tenham sucesso em seus objetivos.

De acordo com Agudelo (2012), essa ação de procurar reconhecimento é de extrema importância para que as OSC consigam ter legitimidade no processo e conseguir realizar a incidência. Essa legitimidade é conseguida quando se sabe escolher e defender os temas de interesse, demonstrando profundo conhecimento, sabendo levar em conta a normatividade vigente.

Como essa interação estratégica requer participação, aceitação e credibilidade da sociedade civil perante outros atores, como o governo, partidos políticos e outros, se deve trabalhar desde o início para obter e aumentar a legitimidade. Esta deve ser entendida como o reconhecimento que outros atores dão à sociedade civil para que se organize, tenha aspirações e lute no sistema democrático através de processo de políticas

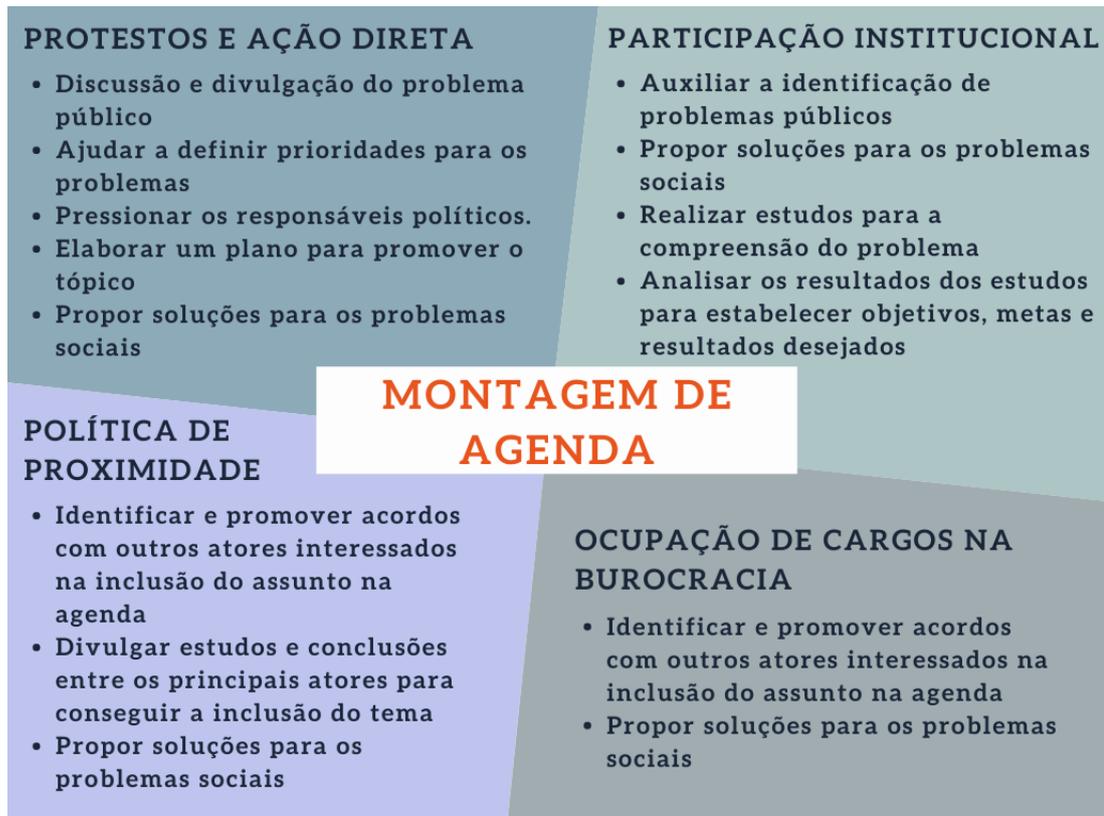
públicas. (ibid, p. 481, tradução nossa)

Como mecanismos de incidência realizadas pelas organizações da sociedade civil na fase de montagem de agenda, temos (AGUDELO, 2012; LEIRAS, 2007):

1. Auxiliar na identificação de um problema público.
2. Participar da discussão e divulgação do problema público.
3. Identificar e promover acordos com outros atores interessados na inclusão do assunto na agenda política.
4. Ajudar a definir prioridades para os problemas mais urgentes.
5. Realizar estudos que permitam uma maior compreensão do problema.
6. Analisar os resultados dos estudos para estabelecer objetivos, metas e resultados desejados.
7. Elaborar um plano para promover o tópico, buscando uma agenda eficaz: mensagem, atores, atividades, ferramentas, recursos.
8. Divulgar estudos e conclusões entre os principais atores para conseguir a inclusão do tema.
9. Pressionar os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política.
10. Propor soluções para os problemas sociais de forma consistente com seus princípios e interesses.

Ao relacionar os mecanismos de incidência na montagem de agenda com o conceito de repertório de interação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apresentado anteriormente, temos a figura 2:

Figura 2 – Mecanismos de incidência e repertórios de interação na montagem de agenda



Fonte: Elaboração própria a partir de Abers, Serafim e Tataçiba (2014); Agudelo (2012); Leiras (2007)

Na figura 2, verifica-se as categorias do repertório de interação, sendo eles: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade, e a ocupação de cargos na burocracia. Os mecanismos de incidência podem se repetir em cada repertório, visto que é possível algumas ações serem realizadas de diversas formas. Como por exemplo, as OSC podem propor soluções para os problemas públicos por meio de todos os repertórios de interação de Abers, Serafim e Tataçiba (2014).

Como exemplo de ação de OSC no processo da montagem de agenda, podemos citar, na área da educação, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), que, na luta para a inclusão das creches no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) em 2007, participou de uma série de ações no movimento “Fundeb pra valer!”, entre elas: chamou atenção da sociedade para o problema através da promoção do assunto na mídia, ocupou espaços no Congresso Nacional, divulgou cartas abertas, realizou audiências com o então Ministro da Educação Fernando Haddad, com legisladores e assessores

parlamentares, entre outras ações (FLORES E FERNÁNDEZ-PILOTO, 2015).

Na área da política urbana, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) realizou ações de pressão para que a Assembleia Constituinte incluísse na Constituição de 1988 garantias de função social da propriedade e autonomia municipal, o que levou a abertura de espaços de participação nas gestões municipais. Durante a década de 90, membros do FNRU passaram a ocupar cargos nos governos locais, onde promoviam a criação de conselhos, orçamentos participativos e conferências, e após criados, as organizações que faziam parte do Fórum se tornavam membros dessas instituições (ABERS, SERAFIM E TATAGIBA, 2014). Com o tempo, o FNRU “ganhou legitimidade como um ator fundamental nas negociações envolvendo a política urbana, e tornou-se amplamente reconhecido pela qualidade técnica de suas propostas para a política” (ibid, p. 335)

Um importante ator nas políticas de gênero é a ONG Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA). O CFEMEA possui extensas ações em todas as fases do ciclo, e na montagem de agenda atua: realizando acordos com outras organizações interessadas no tema, se colocando como ponte entre os espaços de poder (principalmente o Legislativo federal) e outras OSC, transmitindo informações; sugere e participa de audiências públicas; realiza pesquisas de opinião; efetua ações de produção de conhecimento, bem como a sua divulgação e repasse de informações para deputadas(os) e senadoras(os) como parte da sua fundamentação argumentativa (CFEMEA, 2010). Por meio de suas ações e estudos, o CFEMEA “adquiriu uma expertise única sobre o funcionamento, as regras e as dinâmicas das casas parlamentares. Com esta vasta bagagem, o CFEMEA transmite conhecimento específico sobre o processo decisório e os conteúdos das proposições para organizações do movimento de mulheres.” (ibid, p. 32)

No estudo de Rios e Freitas (2018), ao demonstrarem as redes comunicativas do Nzinga Informativo, um jornal de imprensa alternativa, podemos perceber a maneira com que esse coletivo de mulheres negras discutia e divulgava problemas públicos durante o período da redemocratização. Publicado entre 1985 e 1989, o Nzinga Informativo abordava questões de raça, gênero, classe, além de divulgar lançamentos de livros, eventos, seminários, reuniões e atividades de organizações negras. Tinha um caráter popular e formativo, que

apresentava-se como um veículo de divulgação da luta das mulheres negras entre os diferentes movimentos sociais, buscando articular cada vez mais as

próprias organizações de mulheres negras e os demais segmentos da sociedade, no intuito de fortalecer a mobilização quanto aos problemas sociais e políticos do país. Além do sexismo, a luta contra a discriminação racial, justificava uma ação coletiva com diretrizes distintas da agenda feminista das mulheres brancas. (RIOS E FREITAS, 2018, p. 25)

Após as ações para inserção de um assunto na agenda política, as OSC devem se manter atentas para que o tema permaneça ali. Agudelo (2012) coloca que a sociedade civil não possui força e capacidade para manter seus ganhos a longo prazo, entre as vontades do governo e do mercado, e por isso devem permanecer atentas para que o tema se mantenha na agenda e se insira no ciclo de políticas.

Entre os motivos pelos quais a incidência das OSC pode não ter êxito na fase da montagem de agenda, Agudelo (2012) coloca que pode ocorrer por: a) deficiência no diálogo entre as OSC e o governo; b) falta de recursos para conseguir argumentos ou para difundi-los; c) possuir debilidades nos argumentos que defendem a sua proposta; d) debilidades institucionais, que ocasionam em dificuldades em compartilhar informações ou que afetam a credibilidade da organização; e e) discrepâncias de opinião entre os atores do mesmo agrupamento de organizações.

Sendo assim, as OSC possuem diversas estratégias para inserir um assunto na agenda de governo, devendo primeiramente se informar sobre o tema da política que deseja incidir para que seja um ator legitimado no processo. Na próxima seção, são abordadas as estratégias das OSC no processo de formulação.

2.2.2 Formulação

Ao buscar incidir efetivamente durante a fase de formulação, os atores da sociedade civil precisam ter em mente a elaboração de uma política que, além de se alinhar aos seus interesses e objetivos, esteja em conformidade com as capacidades políticas e institucionais existentes. Assim, se faz necessário que as OSC busquem primeiramente identificar as instituições e decisores políticos relevantes para solucionar o problema público (AGUDELO, 2012).

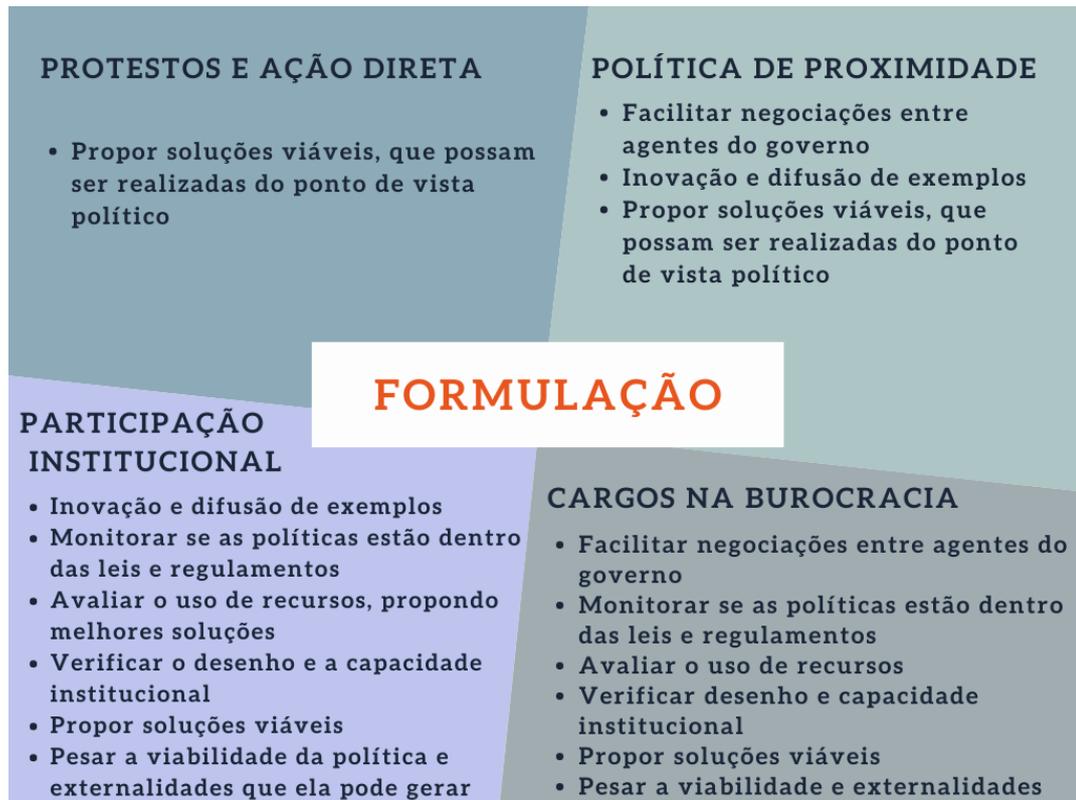
As organizações da sociedade civil têm muito a contribuir no desenho das políticas públicas, principalmente por, geralmente, já possuírem experiência em organizar soluções para problemas públicos, mesmo que em pequena escala. Assim, podem contribuir com soluções alternativas, para o desenvolvimento de programas em formatos que não haviam ainda sido até então considerados (AGUDELO, 2012).

Entre os mecanismos de incidência que as OSC utilizam no processo de formulação, podemos apontar (AGUDELO, 2012; LEIRAS, 2007):

1. Facilitar negociações entre agentes do governo.
2. Inovação e difusão de exemplos.
3. Monitorar e estar atento para que as políticas públicas estejam dentro das leis e regulamentos.
4. Avaliar se os recursos estão sendo usados corretamente, propondo melhores soluções utilizando menos recursos.
5. Verificar o desenho e a capacidade institucional para implementar a política.
6. Propor soluções viáveis, que possam ser realizadas do ponto de vista político.
7. Pesar a viabilidade da política e as externalidades que ela pode gerar. Ou seja, possíveis consequências negativas.

Ao relacionar os mecanismos de incidência na montagem de agenda com o conceito de repertório de interação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apresentado anteriormente, temos a figura 3:

Figura 3 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na formulação



Fonte: Elaboração própria a partir de Abers, Serafim e Tatagiba (2014); Agudelo (2012); Leiras (2007)

Assim como colocado na seção anterior, na figura 3 verifica-se as categorias do repertório de interação, sendo eles: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade, e a ocupação de cargos na burocracia. Os mecanismos de incidência podem se repetir em cada repertório, visto que é possível algumas ações serem realizadas de diversas formas. Como por exemplo, as OSC podem propor soluções para os problemas públicos por meio de todos os repertórios.

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), na área da política de desenvolvimento agrário, os movimentos rurais possuem um histórico de desconfiança e sub-representação nos conselhos participativos, fato que os levou a uma interação com o Estado em maior parte baseada em manifestações e marchas. A partir do governo Lula, essas marchas passaram a interagir por meio de um “ritual anual”, que inicia suas negociações com o Estado através de protestos nos meses anteriores ao anúncio das políticas agrícolas do ano seguinte. Chegando em Brasília, as organizações entregam suas demandas detalhadas e o governo monta uma equipe de negociação. Após esse processo é anunciado o Plano Safra do ano, que insere os

resultados das negociações das OSC presentes na marcha com o governo.

De maneira distinta, o CFEMEA realiza suas tentativas de incidência na formulação de políticas na área de gênero por meio de contato direto com os tomadores de decisão, principalmente no legislativo, apresentando sugestões de novas leis e mudanças em proposições legislativas, o que chamam de *advocacy* propositivo (CFEMEA, 2010). Dessa forma, atuam também com o “envio de subsídios ao/à relator/a com o posicionamento do CFEMEA e dos movimentos de mulheres, conversas com o presidente da Comissão para que a proposição entre na pauta de discussões, pressão para que a proposta tramite no regime de urgência, entre outros” (ibid, p. 38)

Analogamente ao movimento rural, o movimento negro também possui um histórico de uso das manifestações e marchas para entregar ao Estado uma nova forma de se fazer políticas. Em 20 de novembro de 1995, foi realizada a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, reunindo cerca de 30 mil pessoas em Brasília. Os representantes da Marcha entregaram ao então presidente Fernando Henrique Cardoso o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, “o qual apresentava uma série de reivindicações visando à inclusão da população negra nas políticas públicas, com destaque para o mercado de trabalho, a educação, a cultura e a comunicação, a saúde, o combate à violência, a religião e a terra” (RIBEIRO, 2008, p. 990).

No ano de 2015, ocorreu a Marcha das Mulheres Negras Contra o Racismo, a Violência e Pelo Bem Viver, que reuniu aproximadamente 50 mil pessoas em Brasília. Organizada por diversas OSC de mulheres negras em todo o país, realizaram também audiências com a Presidenta da República Dilma Rousseff, para quem entregaram um manifesto com suas reivindicações; no Senado e no Congresso Nacional, numa Comissão Geral para debater a realidade das Mulheres Negras Brasileiras. (AMNB, 2016)

Sendo assim, as organizações da sociedade civil incidem na formulação de políticas públicas trazendo ao Estado soluções diferentes para se resolver um problema público, tendo diversas maneiras para que essas propostas sejam entregues. A próxima etapa do ciclo é a implementação, onde as definições de formulação são postas em prática.

2.2.3 Implementação

De acordo com Ferrer, Monje e Urzúa (2005), a implementação de uma política pública é por excelência a fase do ciclo onde as OSC incidem. Na fase de implementação, as OSC podem ser o mecanismo de distribuição e entrega de um serviço ou bem público, podem desenvolver iniciativas independentes que reforçam as ações do Estado, ou podem agir removendo os obstáculos (sociais, políticos, institucionais) que impedem o público-alvo de acessarem os produtos uma política (LEIRAS, 2007).

Nesse processo, a experiência das organizações da sociedade civil também é de grande utilidade. Durante a implementação,

se busca uma incidência positiva que melhore a eficácia das iniciativas de desenvolvimento. Nesse aspecto, se destaca a importância que se dá a sociedade civil para que introduza seu antigo conhecimento na resolução de problemas nessa comunidade. A experiência de muitas organizações sociais pode ser determinante para o êxito da política (AGUDELO, 2012, p. 485, tradução nossa).

Sobre os mecanismos de incidência das OSC durante a implementação de uma política pública, Leiras (2007) nos traz:

1. Distribuição de bens e serviços.
2. Reforço no impacto das políticas públicas.
3. Remoção de obstáculos ao acesso aos serviços públicos.
4. Capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão.

Ao relacionar os mecanismos de incidência na montagem de agenda com o conceito de repertório de interação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apresentado anteriormente, temos a figura 4:

Figura 4 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na implementação



Fonte: Elaboração própria a partir de Abers, Serafim e Tatajiba (2014); Agudelo (2012); Leiras (2007)

Assim como colocado nas seções anteriores, na figura 4 verifica-se as categorias do repertório de interação, sendo eles: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade, e a ocupação de cargos na burocracia. Os mecanismos de incidência podem se repetir em cada repertório, visto que é possível algumas ações serem realizadas de diversas formas.

Como exemplo da incidência das OSC na implementação de políticas públicas, podemos citar as “Estações da Cidadania”, em São Paulo, onde as redes sociais comunitárias se articularam com redes institucionais para realizar diversas ações com meninos e meninas em situação de rua. Nesse caso, houve a transformação de uma atuação em nível local para uma atuação mais ampla, com mediação de instituições públicas (SCHERER-WARREN, 2011). O programa foi desativado após dois anos de execução, tendo “dificuldades de se manter no espaço das políticas públicas, possivelmente por ter tido menor penetração na institucionalidade estatal e na respectiva estruturação do poder organizador das políticas” (ibid, p. 76).

Nessa fase, a incidência se dá não apenas pela direta ação das OSC de

executarem políticas públicas, e pode acontecer também por meio de *advocacy* no Poder Executivo, como faz a CFEMEA. A ONG, além de realizar as ações no Legislativo que foram mostradas anteriormente, enxerga que as propostas aprovadas ali são materializadas no Executivo, portanto é “preciso que haja uma pressão permanente da sociedade civil para que políticas públicas específicas deem consequência aos direitos conquistados no papel” (CFEMEA, 2010, p. 38).

No ano de 2016, foi inaugurado o Centro de Referência da Igualdade Racial em São Paulo numa parceria da prefeitura com o Geledés Instituto da Mulher Negra. O espaço tinha o objetivo de realizar um atendimento multidisciplinar à população negra, com assistentes sociais, pedagogas, psicólogas e advogados. O Centro, além de atender vítimas do racismo, também pretendia realizar ações de prevenção, como palestras e debates (PORTAL GELEDÉS, 2016).

No âmbito do combate à violência contra a população negra, o Geledés Instituto da Mulher Negra desenvolve o programa SOS Racismo, com o objetivo de oferecer assistência legal para vítimas de racismo, e busca:

1. Receber denúncias de discriminação racial sofridas por qualquer pessoa.
2. O SOS-Racismo representa a vítima de discriminação racial junto ao Poder Judiciário.
3. Orientar a vítima para obtenção de provas e testemunhas que possam caracterizar a ocorrência do crime.
4. Contribuir para a formulação de legislação específica, que proteja os direitos humanos e civis dos grupos discriminados sexual e racialmente.
5. Introduzir no processo judicial a discussão político-jurídica da questão racial no Brasil, porque a imagem social do negro identificada à marginalidade interfere negativamente no julgamento e na fixação da pena.
6. Encaminhar para outros serviços ou instituições os casos que estejam fora de sua competência.
7. Estimular a criação de serviços SOS-Racismo em todo o país. (PORTAL GELEDÉS, 2009)

Dessa forma, as organizações da sociedade civil podem incidir na implementação de políticas públicas através da própria execução, por meio de parcerias com o Estado, além de ações de *advocacy* e pressão com o Poder Executivo. A seguir, vemos as estratégias de incidência das OSC na avaliação de políticas.

2.2.4 Avaliação

Durante o processo de avaliação de uma política pública, fica a encargo das

organizações da sociedade civil assegurar que o governo implementou aquilo que foi acordado, por meio de coleta de evidências sobre o programa (AGUDELO, 2012). Sendo assim, as OSC incidem nessa fase por meio da produção de informação confiável e precisa (LEIRAS, 2007).

De acordo com Agudelo (2012), ao final da avaliação, as organizações da sociedade civil precisam saber nitidamente quais serão suas ações futuras, realizando uma retroalimentação das informações obtidas nessa fase. Ou seja, saber o que foi apropriado na resolução do problema público, o que necessita de mudanças, o que precisa ser excluído totalmente, e assim aplicar esse conhecimento nas políticas futuras.

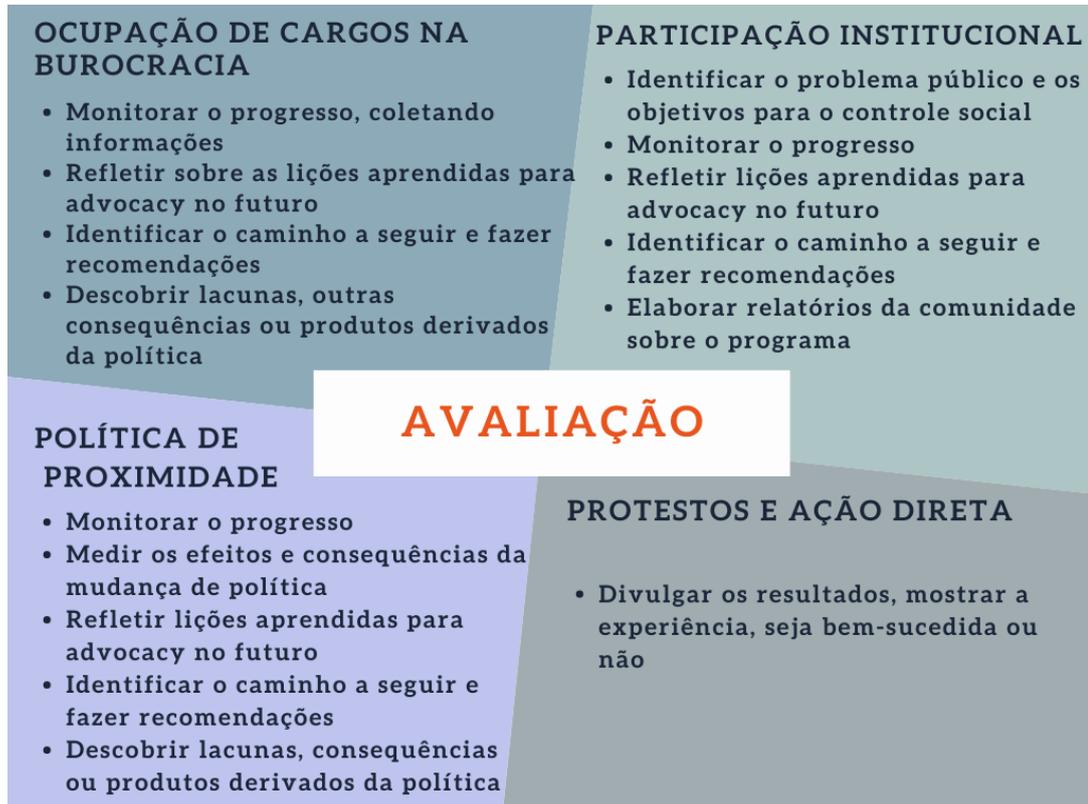
É importante que se frise aqui que a atividade de avaliação acontece não somente após a implementação da política, mas durante todo o ciclo das políticas públicas. Sendo assim, “o monitoramento deve ser permanente, se avalia a agenda, a formulação e a implementação. Na avaliação, também se tenta incidir, a partir da informação encontrada, na reformulação da política ou para colocar na agenda um outro tema. Igualmente, na implementação, redesenhando os instrumentos de execução” (AGUDELO, 2012, p. 487, tradução nossa).

Agudelo (2012) coloca que os instrumentos de incidência das OSC na fase de avaliação são:

1. Identificar o problema público e os objetivos para o controle social.
2. Pensar em cada uma das fases da política pública: porquê as avalia.
3. Monitorar o progresso, coletando informações.
4. Medir os efeitos e consequências da mudança de política.
5. Elaborar relatórios da comunidade sobre o programa.
6. Divulgar os resultados, mostrar a experiência, seja bem-sucedida ou não.
7. Capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão.
8. Avaliar os efeitos do processo de maneira pertinente e confiável.
9. Refletir sobre as lições aprendidas para advocacy no futuro.
10. Identificar o caminho a seguir e fazer recomendações.
11. Descobrir lacunas, outras consequências ou produtos derivados da política.

Ao relacionar os mecanismos de incidência na montagem de agenda com o conceito de repertório de interação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apresentado anteriormente, temos a figura 5:

Figura 5 - Mecanismos de incidência e repertórios de interação na avaliação



Fonte: Elaboração própria a partir de Abers, Serafim e Tatagiba (2014); Agudelo (2012); Leiras (2007)

Assim como colocado nas seções anteriores, na figura 5 verifica-se as categorias do repertório de interação, sendo eles: os protestos e ação direta, a participação institucionalizada, a política de proximidade, e a ocupação de cargos na burocracia. Os mecanismos de incidência podem se repetir em cada repertório, visto que é possível algumas ações serem realizadas de diversas formas.

Observando uma política específica, a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), é possível perceber a incidência das OSC em todas as etapas. Tendo o CFEMEA em foco, durante a década de 1990 foram promovidos diversos seminários (em parceria com outras organizações), e como resultado desses debates, o movimento feminista percebeu a necessidade de uma lei específica para o combate à violência contra a mulher. Assim, foi criado o Consórcio de ONGs Feministas sobre a Violência

Doméstica, com o objetivo de elaborar uma minuta de projeto de lei (CFEMEA, 2010). Essa proposta do Consórcio foi utilizada na apresentação do Projeto de Lei, e

Além de exercer o papel de coordenador do consórcio, o CFEMEA buscou mobilizar os movimentos estaduais para **pressionar @s parlamentares**, num exercício legítimo da cidadania e da intervenção nos processos decisórios, por meio de **petições enviadas ao Congresso Nacional**, a **divulgação das informações** sobre a tramitação da Lei na sua página eletrônica e no Jornal Fêmea, a produção de campanha de rádio (As Vitoriosas) para **impulsionar a aprovação da Lei e o envio de mensagens eletrônicas @s parlamentares envolvidos na votação**, tanto nas comissões temáticas do Congresso Nacional como em plenário. (ibid, p. 31, grifo nosso)

Essas ações, como podemos perceber, vão ao encontro da incidência no processo da montagem de agenda, criando informações e pressão para a resolução do problema público que as OSC feministas identificaram, além de criarem e apresentarem ao Estado uma alternativa de solução, incidindo no processo de formulação da política. Passando para a implementação da LMP, o CFEMEA continuou suas ações políticas, incluindo uma campanha para divulgar a lei, por meio da cartilha “Lei Maria da Penha: do papel para a vida” e um diálogo constante com as OSC que monitoram a implementação em vários estados (CFEMEA, 2010). No processo de avaliação, para o CFEMEA o “monitoramento sistemático da destinação orçamentária para implementação da lei é uma prioridade, além do acompanhamento das medidas e mecanismos previstos para sua efetividade” (ibid, p. 31).

Em ações de avaliação na área de gênero e raça, podemos citar o projeto ‘Construindo a Equidade: Monitoramento de Políticas Públicas para a Superação das Desigualdades de Gênero e Raça para as Mulheres Negras’, que foi desenvolvido pela Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB) com o apoio da Fundação Ford (WERNECK, 2012).

No âmbito de capacitação da sociedade, o ‘Projeto Direito à Saúde da Mulher Negra’ realizado pela Conectas Direitos Humanos em parceria com o Geledés Instituto da Mulher Negra, com o apoio da União Europeia, busca capacitar mulheres negras na zona leste de São Paulo (área em que o Geledés já realizava ações) para que possam monitorar as políticas públicas de saúde. “Seu principal objetivo é, pois, combater a discriminação racial e de gênero e garantir às mulheres negras um atendimento de saúde digno” (PORTAL GELEDÉS, 2010).

Enfim, os instrumentos de incidência na fase de avaliação das políticas públicas são diversos, e se conectam em grande parte, assim como o processo de montagem

de agenda, com a coleta de dados e produção de conhecimento. Esse conhecimento produzido pode então ser repassado à população, por meio de divulgação e cursos, ou ser utilizado pela própria organização, criando estratégias para incidir em outras fases das políticas públicas.

3 GÊNERO E RAÇA NO ESTADO BRASILEIRO³

A condição da mulher negra no Brasil está imbricada em uma situação de tríplex discriminação, envolvendo raça, classe e gênero (GONZALEZ, 1982). Essas variáveis, combinadas, forjam o lugar da mulher negra na sociedade brasileira e determinam em alto grau as condições de vida dessas mulheres, bem como o seu nível de escolaridade, índices de violências sofridas, empregos que conseguem ocupar, entre outros elementos que afetam suas condições socioeconômicas.

Nesse sentido, ao investigar questões relativas a essas mulheres, se faz necessário que tenhamos em mente alguns conceitos básicos, como: matriz de dominação, interseccionalidade, diáspora, mito da democracia racial e branqueamento. De acordo com Collins (2019), a interseccionalidade percebe formas particulares de opressão, como por exemplo raça e gênero, que podem agir em conjunto na produção de injustiças. Já a matriz de dominação se relaciona com a forma em que as opressões interseccionais são organizadas. Nesse ponto, “independentemente das intersecções específicas em questão, domínios de poder estruturais, disciplinares, hegemônicos e interpessoais reaparecem em formas bastante diferentes de opressão” (ibid, p. 57).

Em sua análise, Collins (2019) nos traz a realidade das mulheres negras nos Estados Unidos, bem como suas teorias de feminismo negro. Ao distinguir que existem claras particularidades da situação dessas mulheres em seu país, observa também que alguns desafios são os mesmos, porém em expressões diferentes, dos que enfrentam as mulheres de ascendência africana no contexto da diáspora negra. O conceito de diáspora “expressa as experiências de pessoas que, em razão da escravidão, do colonialismo, do imperialismo e da imigração, foram forçadas a deixar sua terra natal” (ibid, p.73). Sendo assim, para as mulheres negras, essa diáspora se refere a uma dispersão desde a África até a América do Sul e Norte, Caribe e Europa.

nós, afrodescendentes, estamos dispersas globalmente, mas os problemas que enfrentamos podem ser semelhantes. Transnacionalmente, as mulheres deparam com desafios sociais recorrentes, como pobreza, violência, questões reprodutivas, falta de acesso à educação, trabalho

³ Texto parcialmente apresentado no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Administração, 44., 2020, on-line.

sexual e suscetibilidade a doenças. (ibid, p. 74)

A ideologia do branqueamento é uma lógica de dominação, que por meio da reprodução sistemática dos valores brancos ocidentais e consequente internalização destes, os coloca como discurso dominante e oculta a memória (GONZALEZ, 1983). O mito da democracia racial no Brasil se embasa na inverdade de que o brasileiro possui uma grande tolerância racial, originado principalmente pelo fenômeno da miscigenação. Dessa forma, omite-se que tal miscigenação se deu, em grande maioria, pelo estupro praticado pelos colonizadores sobre as mulheres negras e indígenas, e não por uma maior tolerância racial (CARNEIRO, 2000).

Como todo mito, o da democracia racial oculta algo para além daquilo que mostra. Numa primeira aproximação, constatamos que exerce sua violência simbólica de maneira especial sobre a mulher negra, pois o outro lado do endeusamento carnavalesco ocorre no cotidiano dessa mulher, no momento em que ela se transfigura na empregada doméstica. [...] É por aí também que se constata que os termos “mulata” e “doméstica” são atribuições de um mesmo sujeito. A nomeação vai depender da situação em que somos *vistas*. (GONZALEZ, 1983, p. 80)

Com esses conceitos em mente, passamos para uma discussão histórica sobre a construção da mulher negra na sociedade brasileira. Durante a escravidão, percebe-se que a mulher negra estava inserida em duas categorias principais: como trabalhadora do eito, onde estavam os trabalhos diretamente ligados a sustentação econômica do regime; e como mucamas, onde eram responsáveis por manter o bom funcionamento da casa-grande, lavando, passando, cozinhando, costurando, amamentando os filhos das sinhás, etc. (GONZALEZ, 1982).

Na situação de mucamas, essas mulheres ainda passavam por recorrentes situações de assédio sexual, tanto pelo senhor da casa quanto por seus parentes mais jovens que eram convidados para “se iniciarem sexualmente com as mucamas mais atraentes” (ibid, p. 53). Além disso, após o trabalho na casa-grande, eram também responsáveis “pelo cuidado dos próprios filhos, além da assistência aos companheiros chegados das plantações, engenhos, etc. quase mortos de fome e de cansaço” (ibid, p. 53).

Por esses fatores, Lélia Gonzalez (1983) constata que, a partir da figura da mucama se estruturam estereótipos que, ainda hoje, são impostos às mulheres negras: o da mãe preta, o da mulata (hipersexualizada) e da doméstica (em posições de subserviência). De acordo com a autora, a função “permitida” da mucama, de

prestadora de bens e serviços, constrói a atual noção de empregada doméstica, onde as mulheres negras continuam sendo mucamas literalmente. Já a outra função da mucama, relacionada aos “serviços sexuais”, forjam em nossa cultura uma visão hipersexualizada de meninas e mulheres negras, e é “ocultada, recalcada, tirada de cena. Mas isso não significa que não esteja aí, com sua malemolência perturbadora” (ibid, p. 82).

Os estereótipos aplicados às mulheres negras estão na dimensão ideológica da opressão vivida por essas mulheres, e estão tão intrínsecos na estrutura social que se tornam hegemônicos, permeando a cultura popular e as políticas públicas (COLLINS, 2019). Essas imagens negativas e universalizantes do que é a mulher negra “funcionam como um sistema altamente eficaz de controle social destinado a manter as mulheres afro-americanas em um lugar designado e subordinado” (ibid, p. 35).

Enquanto estratégias de resistência, as mulheres negras escravizadas exerciam uma forte ação de estímulos a revoltas e fugas; muitas mulheres grávidas cometiam suicídio para que seu filho não tivesse o mesmo destino; e como mucamas, aquelas que realmente cuidavam e educavam os filhos dos brancos, as mulheres negras passavam sua cultura, e assim africanizaram o português falado no Brasil e conseqüentemente a própria cultura brasileira (GONZALEZ, 1982).

No caso das mulheres negras e suas lutas, é possível afirmar que tais formas organizativas tiveram participação importante na organização da série de ações de resistência à escravidão empreendidas ao longo dos séculos que durou o regime no Brasil, tanto aquelas ações cotidianas de confronto entre senhores e escravos, como as fugas individuais e coletivas, os assassinatos (justiçamentos) de escravocratas mulheres e homens, as revoltas nas fazendas e as revoltas urbanas lideradas por african@s e afro-brasileir@s que marcaram a história do país e deram uma feição especial a todo o século XIX. Todas tiveram expressiva participação de mulheres em diferentes posições, especialmente a partir de sua capacidade de circulação e articulação entre diferentes grupos. (WERNECK, 2009)

Todo esse contexto vivido na história do nosso país nos levou à formação de um sistema de divisão racial e sexual do trabalho. Vemos que as mulheres negras são maioria entre as trabalhadoras domésticas e ocupam massivamente os empregos de prestação de serviços de baixa remuneração. O termo matriarcado da miséria evidencia as condições de vida das mulheres negras no Brasil, e mostra como as “mulheres negras brasileiras tiveram sua experiência histórica marcada pela exclusão, pela discriminação e pela rejeição social, e revelar, a despeito dessas

condições, o seu papel de resistência e liderança em suas comunidades miseráveis em todo o país” (CARNEIRO, 2000, p. 130).

Para Gonzalez (1982), a partir da década de 1950, com o processo de modernização nos setores industriais, muitas fábricas fecharam e as mulheres negras perderam espaço enquanto operárias. Alguns campos se feminizaram, como os setores burocráticos de nível baixo, porém exigindo um nível de escolaridade que a maioria das mulheres negras não possuíam, além das exigências de “boa aparência” criadas para excluir as mulheres negras desses empregos. Assim, mesmo para as mulheres negras que atingem níveis maiores de escolaridade, a seleção racial se mantém (GONZALEZ, 1982).

De acordo com Gonzalez (1985), durante o período de 1968 a 1980, a sociedade brasileira passou por transformações que impactaram a presença das mulheres no mercado de trabalho e nas universidades (entre 1970 e 1975 dobrou-se a quantidade de mulheres no mercado e multiplica-se em 5 vezes a quantidade de mulheres no ensino superior). Porém, essas transformações não alcançaram as mulheres negras, que majoritariamente continuaram em trabalhos de ocupações manuais, com baixos níveis de rendimentos e escolaridade, e portanto,

se as transformações da sociedade brasileira nos últimos vinte anos favoreceram a *mulher*, não podemos deixar de ressaltar que essa forma de universalização abstrata encobre a realidade vivida, e duramente, pela *grande excluída* da modernização conservadora imposta pelos donos do poder do Brasil pós-1964: a mulher negra. (ibid, p. 100)

Dentro do movimento feminista, teórico e prático, essa universalização abstrata da categoria “mulher” foi utilizada de maneira a apagar as realidades e vivências das mulheres negras, visto que consideravam demandas das mulheres aquilo que afligiam as mulheres brancas e de classe média. Essa universalidade de gênero secundariza a temática das mulheres negras, mesmo em um país em que metade da população feminina é negra, e percebe-se que o movimento feminista brasileiro se recusava a reconhecer a dimensão racial que determina privilégios e desvantagens entre as mulheres (CARNEIRO, 2000).

Para Gonzalez (1982), a falta de inclusão das mulheres negras no movimento feminista brasileiro se deu principalmente por dois motivos: o atraso político do movimento e a necessidade de ocultar a exploração que a mulher branca exerce sobre a mulher negra. De acordo com a autora, o pensamento feminista, mesmo vindo de um grupo discriminado, mantém os mecanismos da ideologia do

branqueamento e do mito da democracia racial presentes em seu discurso. A omissão é um padrão de supressão, e assim:

Suprimir os conhecimentos produzidos por qualquer grupo oprimido facilita o exercício do poder por parte dos grupos dominantes, pois a aparente falta de dissenso sugere que os grupos subordinados colaboram voluntariamente para a sua própria vitimização. A invisibilização das mulheres negras e de nossas ideias [...] tem sido decisiva para a manutenção de desigualdades sociais (COLLINS, 2019, p. 32)

Ao mesmo tempo em que o pensamento feminista se vê majoritariamente branco, o pensamento negro possui um viés predominantemente masculinista. Apesar de possuir uma maior aceitação às ideias das mulheres negras que o pensamento feminista, o movimento negro possui um histórico de não dar destaque a essas questões, ou fazê-lo apenas sob pressão (COLLINS, 2019). Desta forma, o pensamento feminista negro se forma em uma conjuntura em que:

As realidades das mulheres negras são negadas por todos os pressupostos nos quais se baseia o pertencimento pleno a um grupo: a branquitude como condição para integrar o pensamento feminista, a masculinidade como condição para integrar o pensamento social e político negro, e a combinação de ambas para fazer parte do setor dominante da academia (ibid, p. 48)

Diante disso, era preciso inserir as demandas das mulheres no movimento negro e a demanda racial no movimento de mulheres, o que Carneiro (2003) chama de enegrecer o feminismo e feminizar o movimento negro. Para a autora, esse processo de enegrecer o feminismo tem trazido para a pauta questões como as políticas demográficas, discussões sobre doenças étnicas, sobre a seleção no mercado de trabalho, e a inclusão do conceito de violência racial numa particularização da violência contra a mulher.

O pensamento feminista negro, para Collins (2019), se coloca como uma teoria social crítica, visto que centra o seu compromisso com a justiça social, não somente visando as mulheres negras, mas também outros grupos oprimidos. Isso porque a subordinação das mulheres negras está inserida em um sistema de opressões (de raça, gênero, classe, sexualidade, nação), e enquanto esse sistema existir, a emancipação das mulheres negras não será efetiva. Sendo assim, “o pensamento feminista negro apoia princípios de justiça social que transcendem as necessidades das mulheres negras” (ibid, p. 63).

Uma importante característica do pensamento feminista negro é a sua relação com a experiência vivida na prática, em um diálogo constante entre ação e

pensamento. Ao incluir as experiências das mulheres negras, o pensamento feminista negro consegue produzir um conhecimento mais especializado e investigar temas específicos de períodos determinados (COLLINS, 2019).

Por todo esse sistema de exclusão vivenciado pelas mulheres negras, historicamente se forma um ponto de vista baseado em grupos, o que “significou que essas mulheres tinham redes organizacionais comuns que lhes permitiam compartilhar experiências e construir um corpo coletivo de saberes” (ibid, p. 66). Esses grupos de mulheres negras produzem saberes e realizam ativismo político, o que será o foco da próxima seção.

3.1 ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NEGRAS

Como abordado na seção anterior, as organizações de mulheres negras foram surgindo no contexto em que, tais mulheres, ao não se sentirem representadas pelas agendas do movimento negro e do movimento feminista, viram a necessidade de se articularem em prol das suas demandas específicas. Ao perceberem que a opressão que sofriam estava imbricada em questões de raça e gênero de forma simultânea, e essas geravam também outras formas de opressão, as feministas e ativistas negras criaram uma forma de abarcar essa realidade e se mobilizar (SANTOS, 2009).

Portanto, a articulação das mulheres negras tem o objetivo central de lutar contra um sistema de aniquilamento, assim como colocado por Jurema Werneck:

Na formação e expansão desta diáspora, as articulações empreendidas tinham e têm como âncora principal a luta contra a violência do aniquilamento – racista, heterossexista e eurocêntrico – com vistas a garantir nossa participação ativa no agenciamento das condições de vida para nós mesmas e para o grupo maior a que nos vinculamos. Articulações que se desenvolveram apesar (e a partir) das ambigüidades e limitações de identidades fundadas em atributos externos impostos pelo olhar dominador, de forte marca fenotípica (visual) e cuja amplitude de aniquilamento estende-se ao genocídio e ao epistemicídio. (WERNECK, 2009, p. 152)

Essas organizações têm a visão de que as demandas das mulheres negras não são atendidas por ações que foquem apenas nas questões de gênero ou apenas no racismo, necessitando de ações específicas que incluam as duas questões, tendo uma perspectiva racial de gênero (SANTOS, 2009). De acordo com Cayres (2011), a realidade das mulheres negras, entrecruzando as questões raciais e de

gênero, possui uma discriminação com feições sociais diferentes, com acentuada perversidade e exclusão. De acordo com a autora,

A imagem social que se tem da mulher negra está associada a um contexto de inferioridade e negatividade, ancorada em discursos e práticas racistas, sexistas e marginalizadoras, que sob o simulacro da democracia racial e da naturalização da subordinação, negligenciam os efeitos perversos desta dupla discriminação. (CAYRES, 2011, p. 84)

Com o movimento feminista, as mulheres negras perceberam que, devido à enorme diferença na socialização e experiências históricas das mulheres brancas e não brancas, o movimento feminista não incluía as demandas e as vivências das mulheres negras. O feminismo, tratando as mulheres como categoria universal, possui a visão da mulher branca de classe média, lutando por direitos muito diferentes daqueles que as mulheres negras anseiam. Sueli Carneiro (2003) brilhantemente coloca que:

Quando falamos do mito da fragilidade feminina, que justificou historicamente a proteção paternalista dos homens sobre as mulheres, de que mulheres estamos falando? Nós, mulheres negras, fazemos parte de um contingente de mulheres, provavelmente majoritário, que nunca reconheceram em si mesmas esse mito, porque nunca fomos tratadas como frágeis. Fazemos parte de um contingente de mulheres que trabalharam durante séculos como escravas nas lavouras ou nas ruas, como vendedoras, quituteiras, prostitutas... Mulheres que não entenderam nada quando as feministas disseram que as mulheres deveriam ganhar as ruas e trabalhar! Fazemos parte de um contingente de mulheres com identidade de objeto. Ontem, a serviço de frágeis sinhozinhos e de senhores de engenho tarados. (...) Hoje, empregadas domésticas de mulheres liberadas e dondocas, ou de mulatas tipo exportação. (CARNEIRO, 2003)

Em relação à divergência com o movimento negro, de acordo com Gonzalez (1985), mesmo antes da existência das organizações de mulheres negras, essas mulheres já se reuniam para discutir suas realidades, marcadas pela discriminação racial e pelo machismo cometido por homens brancos e negros. E nesse sentido, as mulheres incluídas no movimento negro “não deixavam de reconhecer o caráter mais acentuado do machismo negro, uma vez que este se articula com mecanismos compensatórios que são efeitos diretos da opressão racial” (ibid, p. 103).

Santos (2009) coloca que, a partir dos anos 70, as mulheres negras passaram a exigir um papel mais ativo em questões políticas e de decisão dentro do movimento negro, pois durante as reuniões, eram delegadas às funções “femininas”, como cozinhar, limpar e fazer o trabalho de secretária. Além disso, de acordo com a autora, quando essas mulheres tentavam realizar atividades específicas para elas,

existiam reações negativas dos homens do movimento.

A despeito disso, de acordo com Gonzalez (1985), as primeiras organizações de mulheres negras se formam a partir do movimento negro, e a autora dá dois fatores para isso: primeiramente, pelas práticas discriminatórias que viviam no mercado de trabalho, o movimento negro começou a discutir e articular as questões de raça e classe; e pelo movimento feminista se “esquecer” da questão racial. De acordo com a autora, mesmo com as divergências e machismo do movimento negro, mulheres e homens negros partem de uma experiência histórico-cultural comuns, possuindo assim, um plano mais igualitário, ao passo que com o movimento feminista:

em nossas participações em seus encontros ou congressos, muitas vezes éramos consideradas “agressivas” ou “não feministas” porque sempre insistimos que o racismo e suas práticas devem ser levados em conta nas lutas feministas, exatamente porque, como o sexismo, constituem formas estruturais de opressão e exploração em sociedades como a nossa. (GONZALEZ, 1985, p. 104-105)

Para Werneck (2009), o apagamento das mulheres negras tanto da história política brasileira no geral, quanto da história do feminismo, é estratégia para a invisibilização e subordinação desse grupo. Dessa forma, de acordo com a autora, acontece um reordenamento da história, que segue interesses de homens brancos e mulheres brancas, para a manutenção do *status quo* político e econômico que aniquila as mulheres negras.

Lélia Gonzalez (1985) nos mostra o papel das mulheres negras na formação do movimento negro no Rio de Janeiro, a partir de 1969. Encontros realizados principalmente pela iniciativa da professora Maria Beatriz Nascimento “atraíram toda uma nova geração negra que ali passou a se reunir para discutir o racismo e suas práticas enquanto modo de exclusão da comunidade negra” (ibid, p. 103). De acordo com a autora, dentro desse grupo, as mulheres se reuniam para discutir suas vivências, e depois realizavam uma reunião ampliada, chamada de Grupão, para que todos (inclusive os homens) refletissem sobre a condição das mulheres negras.

Após o Grupão se desfazer, suas participantes passaram a fazer parte de organizações que surgiram a partir dele. Dentre as organizações de mulheres negras, temos: Aqualtune – 1979, Luísa Mahin – 1980 e Grupo Mulheres Negras do Rio de Janeiro – 1982. Tais organizações foram reabsorvidas pelo movimento negro, mas suas participantes continuaram seu trabalho de militância em suas

organizações mistas (GONZALEZ, 1985).

É importante frisar também a atuação do movimento de favelas nesse contexto, que possuía (e ainda possui) uma ampla participação das mulheres negras. Em 1983, ocorre o II Encontro Feminista da América Latina e do Caribe, em Lima, onde “pela primeira vez na história do feminismo negro brasileiro, uma favelada representava no exterior uma organização específica de mulheres negras” (GONZALEZ, 1985, p. 107). Nesse momento, Jurema Batista, representando o Nzinga – Coletivo de Mulheres Negras, e mais duas representantes do Grupo de Mulheres Negras do Rio de Janeiro agiram para que se criasse um Comitê Antirracismo no Encontro (ibid).

A década de 1980 foi um período significativo para o movimento de mulheres negras, assim como coloca Matilde Ribeiro:

As mulheres negras, nos anos 80, fortaleceram o seu papel como sujeitos políticos incrementando, a partir da ênfase do caráter específico de sua organização, a denúncia sobre a condição de vida precarizada (enquanto mulher, negra e trabalhadora) do ponto de vista econômico, social e político. Afirmam que sempre estiveram presentes nos movimentos negro e feminista, porém suas questões específicas foram secundarizadas. (RIBEIRO, 2013, p. 107)

De acordo com Figueiredo (2018), o ponto inicial do movimento de mulheres negras contemporâneo se deu no I Encontro Nacional de Mulheres Negras (ENMN), realizado em Valença (RJ), em 1988. A partir disso, de acordo com a autora, alguns eventos marcaram a presença do movimento, como os Encontros Nacionais Feministas (ENF), nos anos de 1987, 1989 e 1991; os Encontros Feministas Latino Americanos e do Caribe, onde o movimento participou dos encontros no Brasil em 1985, no México em 1987, no Chile em 1990, e no El Salvador em 1993. No ano de 1993, aconteceu o I Seminário Nacional das Mulheres Negras, e de acordo com a autora, esse foi o ano em que houve um aumento na quantidade de organizações femininas negras no Brasil.

Entre as diversas formas de articulação das mulheres negras no âmbito da sociedade civil, existem as Organizações Não Governamentais de mulheres negras, que utilizam essa perspectiva racial de gênero principalmente na questão das políticas públicas, tendo um destaque “no cenário nacional e internacional, no fortalecimento das intervenções das mulheres e comunidades negras na arena das políticas públicas, visando à melhoria da qualidade de vida destas e lhes garantindo

direitos sociais, econômicos e políticos” (SANTOS, 2009, p. 276).

No Brasil, juntamente com o processo de formação de diversas Organizações Não Governamentais brasileiras, pode-se perceber a criação de ONGs de mulheres negras em meados dos anos 80 e 90, essas agindo em várias áreas sociais e políticas, lutando contra a opressão sofrida pelas mulheres negras e em campos relacionados a ela, como pelo

controle social da população negra na saúde pública, políticas de ação afirmativa para mulheres e negros, organização de debates e estratégias para garantir o acesso dos afro-brasileiros ao emprego e moradia, reparação para comunidades de remanescentes de quilombos, discussão sobre a violência e a segurança pública, dentre outros (SANTOS, 2009, p. 281).

Santos (2009) ressalta que as ONGs de mulheres negras apresentam uma vasta gama de características distintas, pois são compostas por atrizes diferentes, em localidades diferentes, com identidades políticas e ideológicas variadas, que levam a tensões internas e externas. Da mesma forma, Cayres (2011) também coloca que as articulações de mulheres negras não são homogêneas, tendo por vezes comportamentos diferentes sobre algumas temáticas. Assim como colocado por Collins (2019), “não existe um ponto de vista homogêneo da *mulher* negra. [...] Em vez disso, pode ser mais correto dizer que existe um ponto de vista coletivo das *mulheres* negras, caracterizado pelas tensões geradas por respostas diferentes a desafios comuns” (p. 73).

De acordo com Santos (2009), as ONGs de mulheres negras apresentam alianças locais, regionais, nacionais e transnacionais. Essas alianças também se traduzem em manifestações em praça pública, buscando visibilidade, expandir demandas, e assim, articular outros atores da sociedade que tenham dimensões da luta por direitos (CAYRES, 2011).

As ONGs de mulheres negras brasileiras fazem parte das irmandades contemporâneas de mulheres afro-brasileiras, afro-latinas e da Diáspora Africana como um todo. Estas têm sido forças fundamentais na luta antirracista, bem como na organização e reorganização dos afrodescendentes no país e no mundo. Nesse sentido, faz-se necessário enfatizar o potencial das contribuições deste antirracismo feminista para o confronto das desigualdades raciais e de gênero, dentre outras formas de intolerância. (SANTOS, 2009, p. 283)

Ao buscar incluir no seu panorama de ação diferentes formas de exclusão e opressões, as ONGs de mulheres negras geram uma plataforma transversal de direitos. (CAYRES, 2011) A luta das mulheres negras inclui diversas áreas dos

direitos humanos, como o direito à vida, ao trabalho, acesso à moradia, justiça ambiental, direito à seguridade social, educação, justiça, cultura, direito à uma segurança pública não racista, entre outras. Segundo Cayres (2011), essa plataforma transversal fez com que se incluísse as questões raciais nos movimentos antes apenas feministas, criando alianças entre organizações de mulheres negras e organizações feministas.

Santos (2009) coloca que as ativistas negras, ao tentarem combater variáveis de gênero e raça em conjunto, criaram uma nova abordagem para se instrumentalizarem e mobilizar os outros atores da sociedade, como os homens, as mulheres brancas, os formuladores de políticas públicas, entre outros. Segundo a autora, as ONGs de mulheres negras também realizam alianças com outros segmentos do movimento social brasileiro, buscando apoio de diferentes setores da sociedade civil na defesa de novas políticas públicas que atendam às necessidades das mulheres negras.

De acordo com Carneiro (2001), existe uma crescente compreensão das organizações do movimento feminista para com a interação do sexismo e racismo na formação de exclusões e privilégios. “Importantes redes e articulações nacionais feministas do Brasil, como a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos expressam cada vez mais vontade política para enfrentar um debate mais aprofundado sobre a questão racial” (ibid, p. 122).

Importantes avanços foram alcançados no Brasil a partir da luta constante dos movimentos de mulheres negras. De acordo com Matilde Ribeiro, a década de 90 marca o início da participação desse movimento no Ciclo de Conferências da ONU, fazendo com que:

As organizações das mulheres e das mulheres negras em particular, passam a ter também internacionalmente sua relevância em si mesmo, mas também, incidem nas agendas da sociedade brasileira, do governo e das agências multilaterais do sistema da ONU, entre outros. Essas relações fazem a diferença, no que diz respeito ao processo organizativo e ao monitoramento da execução das políticas públicas. (RIBEIRO, 2013, p. 111)

De acordo com Ribeiro (2008), a ‘III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância’ ocorrida na África do Sul, em Durban, 2001, marca a criação de instâncias estatais para o tratamento de questões raciais em diversos países, inclusive no Brasil. Segundo

Silva (2019), “a pressão internacional, caracterizada nesta Conferência, seus preparativos e desdobramentos, atuou como mecanismo causal que levou a mudanças institucionais no governo federal brasileiro, a partir da temática racial” (SILVA, 2019, p. 114). Assim, após a Conferência, foram

sinalizados os caminhos para a ação dos governos e da sociedade civil, que, de maneira assertiva, pelas vozes dos movimentos sociais, em especial o negro e o feminista, com o protagonismo das mulheres negras, devem seguir o caminho da superação das desigualdades (RIBEIRO, 2008, p. 996).

Como fruto da Conferência, durante o governo do Presidente Lula, se fez necessária a elaboração e implementação do Programa Nacional de Ação pós-Durban. Assim, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que possuía status de ministério e estava diretamente ligada à Presidência da República. Juntamente à Seppir, foram instituídos também a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (RIBEIRO, 2008). Na mesma época, foram criados também a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Nos anos seguintes, foram realizados comitês, seminários e encontros com o objetivo de monitorar a implementação das decisões tomadas durante a Conferência, e assim,

no contexto das conferências regionais de monitoramento da implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban, as mulheres negras contribuíram com formulações para deliberações que apontam a necessidade de os governos federais ampliarem políticas públicas visando à efetivação da inclusão das populações negra e indígena e de outros grupos sociais vulneráveis, destacando as mulheres negras e indígenas. (ibid, p. 999)

Como marco significativo, vemos também a incidência das mulheres negras na elaboração do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), de 2008, no capítulo ‘Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia’ (RIBEIRO, 2008). Esse capítulo se manteve no PNPM seguinte (2013-2015), mostrando metas e linhas de ação para que se formulem políticas públicas para mulheres que incluam as perspectivas de raça e sexualidade.

No ano de 2015, ocorre a ‘Marcha das Mulheres Negras contra o Racismo, a Violência e pelo Bem Viver’. Organizada por diversas organizações de mulheres negras do país, a marcha reuniu aproximadamente 50 mil pessoas em Brasília. A

construção da Marcha foi realizada durante três anos, por mulheres negras de diferentes partes do país e do mundo, pelas organizações envolvidas com a Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras. Durante esses três anos, foram realizados eventos para mobilizar as mulheres e levar a marcha para diferentes regiões do país (AMNB, 2016).

No ano seguinte, em 2016, as pautas de raça e gênero encontraram um infortúnio no contexto político-estatal. Com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, o governo Temer realizou mudanças ministeriais que extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Nesse processo, a SPM e Seppir foram transferidas para o Ministério da Justiça e Cidadania, mas não por muito tempo. Num período de dois anos, a SPM foi transferida quatro vezes entre ministérios, e o CNPIR chegou a ser desativado (MARQUES, 2020).

Por fim, a partir dessa contextualização, temos uma visão mais ampla do histórico de formação e de ação política das organizações de mulheres negras, para assim analisar as suas estratégias de incidência nas políticas públicas. Lélia Gonzalez nos diz que, apesar dos estereótipos, da superexploração e alienação a que a mulher negra está submetida, “há que se colocar, dialeticamente, as estratégias de que ela se utiliza para sobreviver e resistir numa formação social capitalista e racista como a nossa” (1982, p. 62), e é isso que este trabalho se propõe a fazer.

No próximo capítulo será apresentada a análise das estratégias de incidência, a partir da análise de conteúdo das falas das entrevistadas.

4 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA

Como tratado no capítulo da metodologia, a análise dos dados desta pesquisa foi realizada a partir da técnica qualitativa de análise de conteúdo, tendo como principal fonte para a coleta de dados as entrevistas semiestruturadas com mulheres negras pertencentes a organizações da sociedade civil.

As etapas da pesquisa foram sistematizadas conforme os objetivos deste trabalho. A primeira etapa da pesquisa está de acordo com o objetivo específico 1 - Analisar a incidência das organizações da sociedade civil nas políticas públicas, por meio da revisão teórica do conceito e do debate empírico sobre a incidência, realizado no capítulo 2. Seguindo o referencial teórico, as estratégias foram separadas de acordo com as fases do ciclo de políticas públicas, e dessa forma foi construído o roteiro das entrevistas

A segunda etapa da pesquisa está relacionada ao objetivo 2 - Averiguar quais organizações de mulheres negras realizam incidência política em nível nacional. Nessa etapa, se identificou as OSC de mulheres negras por meio da pesquisa documental, e a partir disso, o formato de ação dessas organizações em conjunto por meio de redes.

Em seguida, de acordo com o objetivo 3 - Analisar as estratégias de incidência política das organizações de mulheres negras, e com o objetivo 4 - Averiguar se as ações de incidência estão gerando os resultados esperados pelas organizações, foram realizadas as entrevistas e a análise dos dados por meio da técnica de análise de conteúdo.

As categorias de análise foram construídas a partir do roteiro de entrevistas, que possui três blocos centrais de questões: primeiramente, qual era o entendimento das entrevistadas sobre a definição de incidência política; depois, quais estratégias utilizam de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas; e por fim, como é a experiência de incidência das organizações. As 12 entrevistas foram transcritas para o formato de texto, e após a definição das categorias de análise, foi realizada uma leitura ativa desses documentos, codificando as respostas das entrevistadas como cores diferentes conforme cada uma das três categorias.

Após a codificação, foram criados três documentos diferentes para cada categoria, com a finalidade de organizar a análise e facilitar a identificação das

subcategorias presentes. Sendo assim, institui-se as categorias de análise de acordo com a Figura 6 abaixo:

Figura 6 - Categorias de análise



Fonte: Elaboração própria

Na primeira categoria de análise, buscou-se entender como as organizações de mulheres negras percebem o conceito de incidência política. Foram percebidas cinco respostas predominantes, entendendo a incidência como: relacionada à participação em conselhos; possuindo a necessidade de ocupar cargos de poder; um processo de diálogo com o Estado; um mecanismo para gerar mudanças; e através da presença na academia e pelo empoderamento das mulheres negras.

A segunda categoria de análise se volta para as estratégias de incidência realizadas pelas organizações. Aqui, existem quatro subcategorias, de acordo com as fases do ciclo de políticas públicas: montagem de agenda, formulação, implementação e avaliação. Em cada uma das fases, foram percebidas diferentes estratégias de

incidência, apesar de algumas ações perpassarem mais de uma etapa do ciclo. Foram observadas em todas elas: as variadas ações realizadas em instituições participativas, como os conselhos; as parcerias e ações em conjunto com entidades de diversos movimentos, e em específico a realização de atividades com universidades e faculdades particulares.

A terceira categoria de análise se relaciona com a experiência das organizações de mulheres negras na realização da incidência, onde percebe-se duas subcategorias: os resultados alcançados e os obstáculos percebidos na realização dessas ações. Nesse contexto, percebe-se que a relação com os governos afeta diretamente a percepção das organizações sobre as suas possibilidades de incidência, visto que os projetos políticos dos governos nem sempre aderem as causas das OSC, além de identificar o sofrimento das militantes em lidar com uma questão que as atinge tão diretamente como uma dificuldade nesse processo.

Dessa forma, a próxima seção aborda a Categoria de Análise 1, que inclui as formas como as organizações de mulheres negras percebem o conceito de incidência política.

4.1 CONCEITO DE INCIDÊNCIA PARA AS ORGANIZAÇÕES

No âmbito deste estudo, utilizamos o conceito de incidência como “intervenções que modificam o conteúdo ou alteram o curso de uma política pública em algum sentido” (ibid, p. 59, tradução nossa). Por meio das entrevistas, buscou-se identificar como esse conceito era definido pelas organizações. Dessa forma, foi possível verificar cinco respostas predominantes, entendendo a incidência como: relacionada à participação em conselhos; possuindo a necessidade de ocupar cargos de poder; um processo de diálogo com o Estado; um mecanismo para gerar mudanças; e através da presença na academia e pelo empoderamento das mulheres negras.

Como abordado anteriormente, ao analisarem as formas de interação entre Estado e sociedade civil, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) trazem o conceito de repertório de interação, que identifica quatro estratégias utilizadas pelas OSC na realidade brasileira. Para as organizações de mulheres negras, a definição de incidência se relaciona com esses repertórios, sendo eles: a) protestos e ação direta;

b) participação institucionalizada; c) política de proximidade; e d) ocupação de cargos na burocracia.

Na Figura 7 a seguir, temos a organização da Categoria de Análise 1, com os principais conjuntos de respostas percebidos durante o exame do entendimento das organizações de mulheres negras sobre o conceito de incidência.

Figura 7 – Categoria de análise 1



Fonte: Elaboração própria

Para a maioria das entrevistadas, a definição do que elas entendem por incidência nas políticas públicas estava diretamente relacionada com a sua presença em instituições participativas, principalmente nos conselhos. Apesar de todas as organizações entrevistadas participarem de conselhos (municipais, estaduais ou nacionais), eles foram indicados como sinônimo da prática de incidência para as entrevistadas 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 12.

Então é essa forma que a gente usa né, de buscar através dos conselhos, de estar tensionando a ação do governo para fomentar essas nossas políticas públicas, o tanto que a gente consegue. (Entrevistada 3)

Desde que a organização foi fundada, nós buscamos sempre ocupar esses espaços, como uma forma de estar incidindo nas políticas públicas, que esse é um dos nossos propósitos, nossos principais objetivos da organização. Então a gente já fez parte de muitos outros espaços, como conselhos municipais, inclusive através de redes que nós participamos. (Entrevistada 8)

Para algumas dessas entrevistadas, a atuação nos conselhos é vista como a única ou a maneira mais efetiva de garantir a existência de políticas públicas que atendam às suas demandas. Os conselhos são percebidos como forma de realizar o controle social e de dialogar com o governo, essas duas ações sendo, para as entrevistadas, essenciais na realização de incidência.

Então nós consideramos a questão do controle social, das políticas públicas, extremamente importante. Se a gente não estiver lá [nos conselhos], a coisa não acontece. Nós estando já é difícil, porque nós não temos correlação de força. (Entrevistada 4)

(...) nós precisamos estar nos espaços, nós precisamos que as nossas pautas sejam discutidas na educação, na saúde, no emprego e renda, na segurança pública, no mercado de trabalho. A única maneira do movimento social estar nesses espaços é o conselhos. Então por isso a gente tem cadeira nesses espaços. Por isso que a gente luta para permanecer com a cadeira nesse espaço. Porque ainda é esse espaço que está trazendo para a gente um retorno da luta, né. (Entrevistada 6)

(...) para dialogar com qualquer poder público, qualquer instância do governo, só a partir da coletividade das organizações e do controle social, e esse controle social só é disponibilizado para a gente a partir dos conselhos (...) (Entrevistada 7)

Dessa forma, trazendo para o conceito de repertório de interação de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), verifica-se no entendimento da incidência para as OSC de mulheres negras o método de *participação institucionalizada*, que utiliza os canais de diálogo oficiais, centrado na figura dos conselhos de políticas públicas.

Além da atuação em conselhos, foi percebido que o conceito de incidência também se relaciona com a ocupação de cargos de poder pelas integrantes das organizações, sendo estes tanto no Executivo quanto no Legislativo. Portanto, seguindo a definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), verifica-se a *ocupação de cargos na burocracia*, onde integrantes das OSC buscam ocupar posições no governo para avançar em seus objetivos. A presença das mulheres negras em espaços de poder é vista como uma forma de levar as suas demandas e de sua comunidade para

discussão dentro do aparelho do Estado, para assim serem transformadas em políticas públicas que tenham a sua perspectiva de direitos.

Nós fomos candidatas a vereadora, aqui na cidade de Manaus, e uma das coisas... a questão de candidatura é bom, porque a gente tem alguns diálogos com a comunidade, com a população. (...) a gente sempre dialoga que se faz necessário mulheres pretas, indígenas, mulheres trans, juventude, mulher lésbica, estarem no que a gente chama de Executivo. Justamente para ter essa proximidade nos movimentos sociais, e assim, a voz dos movimentos sociais chegarem até o Executivo, e assim serem formuladas leis para a gente ver se muda alguma coisa, né. (Entrevistada 2)

Esse processo [de incidência], para nós, ele é uma das nossas portas principais, tá. A partir do momento que você consegue capacitar uma mulher negra, que você consegue fazer com que ela entenda que ela precisa estar nesse espaço, não é só ela que vai estar, vai estar ela e toda a sua comunidade. E essa mulher negra, quando ela tem essa consciência, que ela pode fazer essa transformação, ela vai levar as nossas pautas para serem discutidas e transformar essas portas em projetos e transformá-las em políticas públicas. (Entrevistada 1)

Mesmo não ocupando atualmente cargos no Poder Executivo, a Entrevistada 6 demonstra como os considera importante para que as pautas do movimento sejam incluídas nas políticas públicas. Dessa forma, utilizam a instituição dos conselhos como uma forma alternativa de alcançar aqueles que estão nesses espaços de poder.

Então a gente precisa usar os espaços que nós vamos ter [conselhos], porque a gente não tem cargo de confiança, a gente não está no poder, né. A gente não está no poder dos governos. E quem está no poder do governo nem sempre tem esse olhar para a diversidade. Então resumindo a perspectiva do IMUNE, é propor, fomentar a discussão, para que sejam incluídos de uma forma efetiva dentro dos programas, dentro das políticas públicas do Estado, programas, projetos, e principalmente política pública efetiva, essas nossas pautas. (Entrevistada 6)

O diálogo das organizações com o Estado e governantes também foi percebido como uma maneira de definirem o que é a incidência. Para as entrevistadas, esse diálogo pode ser feito por meio dos conselhos, como já citado; em um contato direto das organizações com gestores, prefeitos, vereadores, deputados, etc; ou por meio de manifestações e atos públicos, para assim conseguir entregar as suas demandas a esses atores públicos.

Sendo assim, pela definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), nota-se o repertório de interação da *política de proximidade*, em uma inter-relação onde a sociedade civil possui contatos pessoais nos atores estatais; e dos *protestos e ação direta*, onde se busca pressionar e negociar a partir da mobilização.

(...) e consiga sim que as políticas sociais de enfrentamento ao racismo, enfrentamento ao machismo e todas as formas de violência, a lesbofobia, intolerância, que essas políticas sociais elas sejam aplicadas é de extrema importância o diálogo com os gestores para a aplicabilidade dessas políticas sociais. (Entrevistada 7)

Também estamos indo e entrando na Câmara de Vereadores, chamando o povo, botamos moto, botamos carro, conseguimos um ônibus para gente estar podendo dialogar, porque senão também não terá avanço. Porque se a gente não tivesse diálogo com o prefeito, com um vereador, um deputado, nada adianta a gente tirar as políticas públicas para chegar lá e não ser aprovado e eles fazerem o que eles quiserem. (Entrevistada 9)

Então, é esse o nosso papel nessa incidência. De tá falando, de tá pontuando o que é de direito e necessidade do povo. A gente fala sempre, não só aqui no estado, mas enquanto mulheres negras da Amazônia, que nós somos periferia do Brasil. Como a gente é visto como periferia, as políticas costumam a chegar. (Entrevistada 10)

Para algumas entrevistadas, a incidência foi definida como um processo de gerar mudanças, uma tentativa de modificar e melhorar as políticas públicas existentes. Essa melhora relaciona-se à integração das demandas do movimento de mulheres negras para uma transformação social que seja não-racista, não-sexista e com consciência de classe.

Mas essa é a missão, de fazer incidir tudo aquilo que a gente debate em mudanças, mudanças das políticas públicas, né. Por isso que nós acreditamos na democracia. (Entrevistada 2)

E na medida que a gente atua, incide nessas políticas, a gente tá mostrando que algumas questões precisam ser melhoradas, algumas questões precisam ser modificadas. Então a gente entende como fundamental a nossa participação nesses processos. (Entrevistada 8)

Em menor escala, mas ainda assim presente, a ação das organizações de empoderamento das mulheres negras e a sua relação com a academia também foram colocadas como pontos importantes na realização da incidência. O incentivo à qualificação e ao aumento do nível de escolaridade de mulheres negras se mostra uma grande preocupação das organizações, e assim, a entrada de suas participantes na academia, em cursos de *Lato e Stricto Sensu* mostrou-se uma relevante maneira de realizarem incidência política por meio da pesquisa.

O empoderamento das mulheres negras apareceu como um precedente para a realização da incidência, sendo visto como uma forma de fazer com que elas se

incluam nesse processo. O empoderamento foi colocado como essencial para que essas mulheres consigam sua autonomia e independência, busquem aumentar o seu nível de escolaridade, para que decidam se inserir em cargos de poder, entre outras formas de realizar incidência.

(...) para influenciar nas políticas públicas, hoje em dia nós buscamos duas estratégias né, uma é através dos conselhos, das mobilizações, e a outra é também a partir da academia, porque quando a gente consegue através da academia, você tá tabulando esses dados né, verificando, pesquisando esses dados, então isso dentro do Fórum... Nem todas atingiram o *Stricto Sensu*, mas isso para gente não invalida a ação das nossas mulheres. (Entrevistada 3)

Na verdade, o primeiro passo é empoderar as mulheres. Na medida que você vai empoderando essas mulheres, em qualquer espaço que ela estiver ela vai incidir nas políticas públicas. (Entrevistada 5)

De uma maneira geral, a definição de incidência para as organizações de mulheres negras entrevistadas se voltou principalmente à participação e diálogo, à inclusão de mulheres negras no aparato do Estado, e na tentativa de que suas pautas sejam incluídas em políticas públicas de diversas áreas. A incidência é vista como uma busca por mudanças, de transformação social e melhora das condições de vida para o seu público alvo.

A próxima seção aborda a Categoria de Análise 2, que inclui as estratégias de ação utilizadas pelas organizações de mulheres negras para realizar o processo de incidência política.

4.2 ESTRATÉGIAS DE INCIDÊNCIA

A Categoria de Análise 2 foca nas estratégias de incidência realizadas pelas organizações da sociedade civil de mulheres negras. Seguindo o referencial teórico, a estruturação das subcategorias de análise se deu de acordo com as fases do ciclo de políticas públicas, portanto, são elas: incidência na montagem de agenda, incidência na formulação, incidência na implementação e incidência na avaliação.

Algumas ações das OSC de mulheres negras perpassam mais de uma fase do ciclo de políticas públicas, as quais serão tratadas antes de adentrar nas subcategorias. Foram observadas em todas as fases do ciclo: as variadas ações realizadas em instituições participativas, como os conselhos; as parcerias e ações em

conjunto com entidades de diversos movimentos, e em específico a realização de atividades com universidades e faculdades particulares.

Como abordado na seção anterior, a participação em conselhos se mostrou significativa na visão das organizações para realizar o processo de incidência. Com as entrevistas, percebe-se que todas as organizações possuem cadeiras em conselhos, sendo esses municipais, estaduais ou nacionais. Os conselhos mais citados, independentemente da esfera, foram: Conselho dos Direitos da Mulher, Conselho de Igualdade Racial, Conselho de Saúde e o Conselho de Juventude.

No Quadro 6 a seguir, se apresentam os conselhos citados pelas entrevistadas, incluindo aqueles que as organizações estão atuando no momento, assim como aqueles dos quais não participam mais. O Quadro 6 traz a relação dos conselhos por cada uma das três redes, alguns destes aparecem mais de uma vez por entrevistadas diferentes, o que leva a confirmar as informações. Assim, temos:

Quadro 6 – Conselhos citados pelas entrevistadas

Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência	Fórum Nacional de Mulheres Negras	Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras
<p>Entrevistada 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ● Conselho Nacional de Saúde ● “Nós estamos em alguns conselhos municipais, lá nas cidades onde tem a representação da Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência” 	<p>Entrevistada 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ● Conselho Estadual dos Direitos da Mulher da Bahia ● Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Salvador ● Conselho Estadual da Juventude da Bahia ● Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial da Bahia 	<p>Entrevistada 8</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional de Saúde ● Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre ● Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial ● Conselho do Povo Negro de Porto Alegre
<p>Entrevistada 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ● Conselho Estadual do Direito da Mulher ● Conselho Municipal do Direito da Mulher 	<p>Entrevistada 4</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional de Saúde ● Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ● Conselho Estadual dos Direitos da Mulher da Bahia ● Conselho Estadual da Juventude da Bahia ● Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial 	<p>Entrevistada 10</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ● Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Amapá ● Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Macapá ● Conselho Estadual de Saúde do Amapá ● Conselho Municipal da Igualdade Racial de Macapá
<p>Entrevistada 6</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso ● Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial ● Conselho Municipal de Cultura de Cuiabá ● Conselho das Cidades no município de Várzea Grande 	<p>Entrevistada 5</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Nacional de Saúde ● Conselho Municipal de Saúde de Goiânia ● Conselho Nacional de Igualdade Racial ● Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial de Goiás ● Conselho Estadual de Assistência Social de Goiás 	<p>Entrevistada 11</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Conselho Estadual de Saúde de Goiás ● Conselho Municipal de Saúde de Goiânia ● Conselho Nacional de Segurança Alimentar ● Conselho Estadual de Segurança Alimentar de Goiás ● conselho Municipal de Segurança Alimentar de Goiânia ● Conselho Municipal de Educação de Goiânia

	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Estadual dos Direitos da Mulher de Goiás • Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Goiânia 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Estadual da Igualdade Racial de Goiás
<p>Entrevistada 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Desenvolvimento das Comunidades Negras da Bahia • Conselho Estadual de Defesa dos Direitos das Mulheres • Conselho Estadual de Juventude • “e dentro dos municípios, onde a rede está organizada, fora Salvador, a capital, nós também integramos alguns conselhos municipais” 	<p>Entrevistada 9</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional da Juventude • Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Florianópolis • Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Palhoça • Conselho Municipal de Cultura • Conselho da População Afrodescendente 	
	<p>Entrevistada 12</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional dos Direitos da Mulher • Conselho Nacional de Saúde • Conselho de Direitos Humanos • Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de São Paulo • Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Guarulhos 	

Fonte: Elaboração própria

Um ponto muito importante na realização de incidência política pelas organizações de mulheres negras é a atuação em conjunto. Para além das redes que participam nacionalmente (Rede de Mulheres Negras no Combate à Violência, Fórum Nacional de Mulheres Negras, Articulação Nacional de Mulheres Negras Brasileiras), as entrevistadas mostram a necessidade de realizar ações com outras organizações, sejam elas de mulheres negras, do movimento negro, feministas, ou que de alguma forma apoiem seus ideais de sociedade. Essas parcerias são feitas para a obtenção de auxílio financeiro, para criar uma maior força política e de pressão, e em algumas situações, atuar em conjunto serve como proteção às militantes.

E assim a gente vai vivendo... vivendo de contribuições, vivendo de articulações com outros movimentos, com movimentos nacionais, que possa fazer alguma doação ou possa mandar alguma coisa para gente. (Entrevistada 2)

(...) essas políticas públicas eu quero dizer que elas não partem só do Fórum Nacional de Mulheres Negras, porque só o Fórum sozinho a gente não tem força sozinha para isso. Então todas essas tomadas de decisões é justamente tirada através de uma grande reunião, com diversos grupos de mulheres negras, seja na Bahia ou fora da Bahia. E nós estamos juntas, certo? Eu quero destacar essa situação. (Entrevistada 3)

(...) e nós estamos articulando com as APNs, que é uma Organização Nacional de Afrodescendente Católicos, que o tema principal dela é a educação e a saúde. Então nós fazemos parcerias além do Colegiado da Convergência, nós fazemos também acordos bilaterais com entidades da sociedade civil, com a UNEGRO, com as com as APNs, com os sindicatos, entendeu? Com entidades de mulheres, com a UBM (União Brasileira de Mulheres). Trabalhamos muito nos estados com a UBM, com a Articulação de Mulheres Negras, com o Geledés, então com todas essas outras entidades. Nós fazemos isso bilateralmente. Às vezes duas a duas, três a três, aonde a conjuntura política no momento seja favorável. Aí a gente faz os acordos bilaterais. (Entrevistada 4)

(...) ia passar, dentro do quilombo, uma estrada para escoamento da soja. Aí a gente fez uma carta e utilizamos de outra estratégia, a gente se coloca enquanto rede. Que dá mais força e é uma forma de proteção de vida mesmo, de quem fala, de quem diz. (...) É uma estratégia que a gente tem feito localmente. (Entrevistada 10)

Essas parcerias são feitas localmente, atendendo demandas municipais; regionalmente, entre várias organizações de um estado ou conjunto de estados; e internacionalmente. Essa forma de atuação em conjunto é vista para as organizações como determinante para os resultados das ações de incidência nas políticas públicas, seja na fase de montagem de agenda, formulação, implementação ou avaliação.

Agora nós temos uma rede, que a gente chama de Rede Solidariedade, o qual a Rede Nacional de Mulheres Negras fazem parte, aonde a gente pede, solicita doações, para famílias, para as mulheres que estão cadastradas, né. Nessa

possibilidade de nós conseguirmos uma cesta básica, material higiênico, máscara, para poder fazer essa doação. E aí nós temos um leque de 10 instituições, grupos, agrupamentos, que nós mapeamos mulheres de extrema pobreza. Abaixo mesmo da linha de pobreza. Ontem nós coletamos 214 cestas. (Entrevistada 2)

Temos o Fórum Estadual de Mulheres Negras, que fica a coordenação fica junta lá com a Dandara, que é coordenar vários grupos de mulheres daqui, e da Rede de Mulheres do Centro-oeste. Que em 2012 nós tivemos um projeto da Dandara, e a gente pediu para fazer um encontro da região centro-oeste. Trouxe algumas meninas do Mato Grosso, de Brasília, Mato Grosso do Sul, e veio de outras cidades, outros estados, de Tocantins, de outros lugares. Mas a gente queria criar a rede e trazemos todas as Comunidades Quilombolas. (Entrevistada 5)

Outra parceria que nós tivemos agora foi uma parceria internacional, da Afro-Latina. Então essa parceria internacional foi incrível, né. A metodologia que elas usaram antes de lançar o edital delas. A intenção da Afro-Latina é trabalhar a quantidade de mulheres negras de toda a América. América do Norte, América Central e América Latina. Então nós tivemos a possibilidade de estar fazendo essa interlocução com várias entidades de mulheres negras de vários países das Américas, elaborar um edital conjunto, e nós mesmos participamos deste edital. (Entrevistada 3)

Além da parceria entre organizações, também foi comum entre as entrevistadas a indicação de parcerias com universidades. Essas parcerias se desenvolvem por meio das organizações realizarem palestras, rodas de conversa, levando informações sobre questões raciais e de gênero para os estudantes e professores; dando capacitações para as universidades realizarem bancas de heteroidentificação, bem como a participação direta das organizações nesse processo; e parcerias com grupos de pesquisa.

Nós fazemos parcerias com universidades. Com a Universidade Federal da Bahia em particular. Que é o acesso que a gente tem. Mas muito com palestras, nas universidades particulares, nós vamos, somos convidadas muito para fazer palestra, roda de conversa, para levar informação da questão racial, a questão do racismo estrutural, do racismo institucional, a implementação dos quesitos raça/cor nos formulários públicos, que é uma coisa que é muito, muito, muito, muito sonogada. Na autodeclaração. (Entrevistada 4)

A partir dessas estratégias gerais, pode-se analisar com mais especificidade quais estratégias são utilizadas em cada fase do ciclo de políticas públicas, o que será colocado nas próximas seções.

4.2.1 Incidência na montagem de agenda

Como abordado anteriormente, a incidência política na fase da montagem de

agenda se relaciona principalmente com a disseminação de informação e a busca de dados sobre o tema em que se queira incidir. Entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012) para essa etapa, pôde-se identificar, nas ações das organizações de mulheres negras, atividades de: auxiliar na identificação de um problema público; participar da discussão e divulgação do problema público; ajudar a definir prioridades para os problemas mais urgentes; identificar e promover acordos com outros atores interessados na inclusão do assunto na agenda política; divulgar estudos e conclusões entre os principais atores para conseguir a inclusão do tema; pressionar os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política; e propor soluções para os problemas sociais de forma consistente com seus princípios e interesses.

Seguindo esses mecanismos identificados, temos na Figura 8 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise da fase de montagem de agenda:

Figura 8 – Análise da incidência na montagem de agenda



Fonte: Elaboração própria

Primeiramente, em práticas de identificação e divulgação de problemas públicos, as OSC de mulheres negras realizam a entrega de informação qualificada ao seu público-alvo, o que se mostra uma pauta importante e que permeia as ações de todas as organizações entrevistadas.

(...) a gente precisa conscientizar as nossas mulheres, principalmente as mulheres da periferia, para que elas abram os olhos para os seus direitos. Porque muitas vezes, as pessoas que têm menos acesso à informação, elas acabam indo para alguns lados errados e não sabem o que tá... por não ter essa informação correta. (Entrevistada 1)

Primeiro, o que a gente acredita muito na formação política das mulheres. Nós precisamos aprofundar a cada dia mais isso. Porque é muito fácil a mídia conquistar as mentes de todos nós, homens e mulheres, mas quando nós temos um processo de formação acompanhada, assim, com a sua metodologia popular, isso fica melhor escurecido nas nossas mentes. Como eu dizia, nas mentes e nos corações. E essa é uma forma, né. De reeducação. Reeducação na economia, é reeducação da questão das ações sociais, reeducação de um processo de solidariedade, de sororidade, tudo isso é um processo de educar. (Entrevistada 2)

(...) a gente amplia, a difusão da informação é uma ação política. A difusão da informação qualificada, que mostre onde nós estamos sofrendo, ou aonde a gente está prosperando. Não tem como lutar por direitos sem a gente fazer a difusão daquilo que a gente defende, a dar informação. (Entrevistada 12)

Esse repasse de informações para as mulheres negras atendidas pelas organizações acontece de variadas formas: por meio de palestras, seminários, rodas de conversa, aulas públicas, cursos e formações. Para as OSC de mulheres negras existe a preocupação de estarem em contato com a população, criando um ambiente em que além de levar o conhecimento, também ouvem e reúnem demandas da base para levar ao Estado. Dessa forma, com essas ações, conseguem identificar problemas públicos, definir prioridades para os problemas mais urgentes, para assim serem capazes de propor soluções de forma consistente.

(...) a gente vem trabalhando nas cidades com atividades gratuitas, organizamos seminários, organizamos cursos na questão, debatendo sobre a violência e também na formação de direitos humanos e política. (Entrevistada 1)

(...) de 4 em 4 anos nós debatemos aqui em Manaus, com ajuda de várias organizações nacionais, inclusive a Rede Nacional de Mulheres Negras, saímos nas comunidades debatendo, e aí a gente criou uma demanda, que a gente chama de demanda das mulheres Manauara e a gente faz a entrega para os gestores municipais. Essas são as demandas. Quando é no processo Estadual, a gente faz do mesmo jeito, entrega as nossas demandas, né. (Entrevistada 2)

(...) então a gente fazia as rodas de conversas nas comunidades, porque também

as meninas já iam dançar. A gente sempre fez essa prática de fazer primeiro o diálogo e depois é oficina de dança. Então a gente implantou as oficinas, e aí a gente ia para essas oficinas, mas agora mais instrumentalizadas. A gente levava as meninas que iam falar de saúde, quem ia falar de violência, quem ia falar de emprego e renda. E aí a gente deixava aberto também para as meninas poder colocar um pouco, principalmente falar sobre identidade, né. Então a gente discute. (Entrevistada 6)

A Rede tem uma coisa que é muito interessante, ela constrói atividade como aulas públicas. Nós escolhemos um tema específico que dialogue com a violência e o contexto da atual conjuntura e nós vamos em uma praça pública e levamos uma caixa de som, material para panfletagem e levamos uma pessoa pra fazer uma palestra. Tem um diálogo com a população, é bem interessante porque a gente abre o microfone e tenta dar a voz para as pessoas que estão passando na rua darem seus depoimentos. Fizemos seminários, a gente fez um seminário internacional em 2019: a violência do Estado contra as mulheres negras na América Latina e Caribe, com a participação de mulheres negras de alguns países aqui da América Latina e do Caribe que integram essa rede grande de mulheres negras da América Latina e do Caribe (Entrevistada 7)

Além das ações presenciais de formação e debates, as OSC de mulheres negras também utilizam os meios virtuais. Apesar de entenderem que ações por vias digitais excluem a parcela mais pobre da população, e nesse sentido um grande contingente de mulheres negras, percebem a importância de possuírem presença na internet como forma de disseminar informações e gerar pressão política. Ademais, o formato virtual oferece uma maneira mais barata para que realizem suas atividades.

(...) a gente pode fazer a denúncia através de Lives, onde nós convidamos pessoas para discutir, para estar fazendo a exploração e dinamizar esse fato. E também usamos nossas redes sociais, que hoje nós temos um Instagram do Fórum Nacional de Mulheres Negras da Bahia e temos também... porque é assim, cada estado administra seu Insta e seu e seu Facebook. (Entrevistada 3)

Agora nós estamos usando muita internet, porque é muito caro né, você elaborar panfletos, boletins, cartilhas. Temos vontade, temos projetos para fazer, temos ideias para fazer, queremos fazer. Mas nós hoje usamos muito, muito, muito a rede social para fazer isso. Para intervir objetivamente nas orientações. Fizemos muito isso nos últimos três anos. Com a questão da violência contra mulher, colocando esse recorte racial pela internet, com manifestos, com cartas, com declarações, com vídeos. (...) O que a gente precisa é ver uma forma de instrumentalizar essas comunidades. Porque tem muitas comunidades que não têm acesso à internet ainda em Salvador. Tem muitas que não têm acesso ao celular. Quando tem um celular, ele é de péssima qualidade, não é um smartphone de qualidade que ela possa estar sendo informada. Então o corpo a corpo é extremamente importante ainda, que a gente não está podendo fazer por causa da pandemia. (Entrevistada 4)

Como abordado na seção anterior, as organizações de mulheres negras possuem uma atuação em conjunto, e na fase de montagem de agenda realizam o processo de identificar e promover acordos com outros atores interessados na

inclusão do assunto na agenda política. Nessa etapa de difusão de informações, as OSC levam seus debates para dentro das universidades, entendendo esses espaços não somente como fonte do saber, mas também um local que necessita da internalização das discussões raciais e de gênero.

(...) nós buscamos parceria com universidades, então constantemente nós estamos em parceria com a UFBA, com algumas faculdades particulares, e é uma via de dois lados. Assim como nós buscamos a ajuda deles às vezes para fomentar um seminário, para credenciar né, a chancela de um seminário, nós também muitas vezes vamos fazer palestras nesses locais. Então não é uma via onde a universidade acha que ela é um templo do poder e faz tudo, não. Existe uma interlocução entre sociedade e Universidade. (Entrevistada 3)

(...) a gente participa com a UFSC, que é a Universidade Federal de Santa Catarina. A UDESC também faz estudos, tanto dentro da saúde como a educação, porque tem muitas mulheres negras e homens negros que estão lá dentro, e a gente faz muita discussão, as próprias meninas fazem alguns círculos dentro da Universidade, nos chama para ter esse diálogo. A Universidade de Palhoça também, a gente sempre trabalha na Administração, o negro no mercado de trabalho. Tem o GENFA, que é um grupo de estudos dentro da FMP, que é a Faculdade Municipal de Palhoça. A Uniasselvi é uma das parcerias também que às vezes por palestra, outras que elas necessitam estar atualizando, eles nos chamam também para essa formação. (Entrevistada 9)

Além disso, as parcerias são feitas para o levantamento de bandeiras comuns entre movimentos, planejamento de pautas e ações a serem realizadas em conjunto para a inclusão de assuntos na agenda política. Essas parcerias são feitas entre as próprias organizações de mulheres negras de diversas regiões do país, e com organizações de outros movimentos, como movimento negro, feminista, LGBTQI+, ou com aquelas que de alguma forma apoiem seus ideais de sociedade.

Então nós fazemos vários encontros, encontros esse que são municipais, regionais e nacionais. Então já aconteceu, a gente tá sempre fazendo esse formato, para que nós possamos contribuir umas com as outras e discutindo as realidades e quais estratégias para poder fazer com que os nossos governantes botem as nossas políticas públicas para andar. (Entrevistada 3)

A Convergência, que eu falei, é um núcleo de articulação de entidades que o Fórum participa. São várias entidades: MNU, CONEN, sindicatos, centrais sindicais, a nível de Brasil. Eu participo do grupo executivo, representando o Fórum Nacional de Mulheres Negras. Então nós temos reuniões permanentes de pactuações de políticas, de bandeiras, quais são as bandeiras que nós vamos defender. Então a convergência é um instrumento. (Entrevistada 4)

Como outra maneira de incidir na fase da montagem de agenda, as OSC de mulheres negras trabalham para divulgar estudos e conclusões entre os principais atores a fim de conseguirem a inclusão do tema. Por meios legais e institucionais, as organizações realizam denúncias ao Ministério Público, audiências públicas e

conferências.

Nesse momento, se mostram relevantes as interações de contatos pessoais realizadas entre as organizações e atores do poder público, numa política de proximidade com prefeitos, vereadores, deputados, etc, assim como colocado na definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) sobre interação entre Estado e sociedade civil.

O Fórum tem sempre feito esse movimento de buscar parceiros no Legislativo estadual e municipal, e também diálogos com executivos a partir de reuniões, audiências públicas, para que a gente possa monitorar objetivamente e também oferecer o nosso capital político e também intelectual, para que os executivos que estejam operando a política tenham conhecimento disso. (...) E através do manifesto, através do Ministério Público, nas denúncias no Ministério Público, das defensorias públicas, a gente usa muito esse canal jurídico também. E o Legislativo. O Jurídico, o Legislativo e o Executivo através dos diálogos diretos. (Entrevistada 4)

(...) a gente faz muitas audiências com vereadores, deputados, a gente tem muita conversa com pessoas de partidos, a gente chama todo mundo (...) aqui todo mundo se conhece, graças a Deus, então a gente tem um diálogo muito bom. E aí a onde a gente senta, tira essas políticas públicas, a gente pede para fazer aprovação, nós temos um vereador, a gente tem um deputado, e a gente senta, leva, eles nos recebem, graças a Deus, as portas sempre estão abertas para nós, para esses diálogos, que eles sabem as necessidades que nós temos de estar lutando por nós. (...) Porque se a gente não tivesse diálogo com o prefeito, com um vereador, um deputado, nada adianta a gente tirar as políticas públicas para chegar lá e não ser aprovado e eles fazerem o que eles quiserem. Então esse diálogo é muito importante, porque eles sabem que logo depois terá as próximas eleições, eles estão nos ajudando e a gente ajuda eles. (Entrevistada 9)

Então a gente está no meio da construção das denúncias, das moções de repúdio sobre as ações que nos afetam frontalmente enquanto mulheres, enquanto população negra, enquanto estrutura de governo que atenta contra o povo negro. Então nós estamos nas denúncias, nós estamos nos diálogos, nós estamos nos diálogos hoje em um novo formato, mas em todas as reuniões que discutiam pautas de interesse público e unificado à questão do racismo a gente está nessas frentes (...) E tentando o desafio do Legislativo e do Judiciário. (Entrevistada 12)

As manifestações públicas foram colocadas pelas entrevistadas como a principal maneira de pressionar os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política. Além disso, esses protestos também geram a discussão e divulgação de problemas públicos. Por meio de marchas, passeatas, atos, e ocupações, as OSC de mulheres negras compartilham com a sociedade e com o Estado quais são as suas demandas.

Pela definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), protestos e ação direta são a interação entre a sociedade civil e o Estado onde se busca pressionar e negociar a partir da mobilização. Para as autoras, se o governo for permeável às demandas, os

protestos são parte do curso de negociação, e se o governo não for permeável, os protestos são feitos para abrir uma negociação.

Essa afirmação se mostrou verdadeira no âmbito desse estudo, pois nos casos em que as organizações de mulheres negras não viam o Estado como receptivo aos seus ideais de sociedade, as mobilizações são vistas como forma de confronto, a fim de que sejam ouvidas. Esse fato se apresenta em maior intensidade na interação com os governos estaduais que possuem viés político de direita e com o governo federal a partir de 2016, com Temer e Bolsonaro. Já com governos considerados aliados à participação, as manifestações são colocadas como um caminho a seguir para o diálogo, a exemplo da Marcha Nacional de Mulheres Negras de 2015 durante a presidência de Dilma Rousseff.

Mas um outro lado, é o lado que a gente sempre gosta de fazer, que é ocupar as instituições públicas, a gente adora fazer essa parte, fazer com que eles nos olhem nos olhos, né. Quando a sede do governo é ocupada com várias mulheres, a gente adora fazer isso. Adora que eles chamem a polícia para cacetar as mulheres, que aí a gente diz porque que a gente está sendo cacetada. Porque a gente ocupou a sede do governo. (...) Porque quando a gente faz escândalos, que eles adoram falar isso, que as mulheres fazem baderna, fazem escândalo, ao invés de tá cozinhando, com os seus filhos, cuidando do seu marido. A gente faz isso. Para eles ficarem atentos, dizer que nós estamos vigilantes. Sem isso, sem as conferências, sem esses debates, sem esses estudos, e sem bater o pé na porta, eles não ouvem. Eles não fazem questão sequer de ouvir. (Entrevistada 2)

Sempre a gente promove passeatas, chama atenção nas nossas datas, não só por serem comemorativas, mas compreendemos que simbolicamente essas datas são uma forma de pressionar, e também aí é onde a gente vai buscar os canais abertos. (...) para chamar atenção da população, para trazer a população para o nosso lado, para a gente também poder pressionar os governantes, né. (Entrevistada 3)

Acho que o carro chefe da Rede, que consolidou a rede, foi durante dois anos nós fizemos caravanas em alguns territórios, organizando as mulheres para a primeira marcha nacional. A gente teve um papel muito importante, como a gente organizava a Rede, a gente organizou as mulheres para participar e construir a Marcha Nacional. Nós fizemos uma marcha estadual, o estado da Bahia foi a segunda maior delegação de mulheres na caminhada em Brasília, sob a orientação com a Rede saíram 18 ônibus do estado. (Entrevistada 7)

Uma outra maneira identificada de as organizações de mulheres negras realizarem pressão política para as suas demandas é por meio de manifestos e cartas públicas. Geralmente assinados em conjunto com várias organizações, mostram ao Estado a sua insatisfação em algum assunto, denunciam problemas públicos, e muitas vezes propõem soluções para aquela situação.

Nós vivemos agora a situação do Enem, que foi muito presente. 50% não foi porque

não teve condição de acompanhar o estudo pela internet, porque não tem internet. As Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, durante o ano todo de 2020, não conseguiram dar instrumentos para que esses jovens pudessem estudar à distância, para fazer o seu preparo para o Enem. Por isso nós fomos a favor, assinamos o Manifesto contra a realização do Enem. Mas perdemos, porque o judiciário manteve a realização, junto com o Ministério da Educação deste desgoverno, para apenas 50% da população brasileira. Então, quem ficou de fora foi o filho do branco da classe média alta? Não foi. Quem ficou de fora foram os mais pobres e os mais negros. (Entrevistada 4)

(...) escrevemos a carta ao congresso, nós fizemos uma moção para todas as mulheres assinarem, que falava exatamente isso, denunciava a forma da ausência de gestão e de olhar para o racismo institucional. Quem são essas mulheres que estão na rua sendo laqueadas, quem são essas mulheres que ocupam o maior tempo na fila do Sistema Único de Saúde, quem são essas mulheres que sofrem com maior índice de violência obstétrica, quem são essas mulheres que tem que acompanhar os seus parceiros e ficam o maior tempo da sua existência com a dupla jornada, com essa desigualdade da divisão sexual do trabalho e com a ausência do Estado no atendimento à saúde. (Entrevistada 12)

Sendo assim, pode-se perceber a ação das organizações de mulheres negras no auxílio à identificação de problemas públicos e na definição de prioridades para os problemas mais urgentes, bem como a discussão e divulgação destes. Sua capacidade de identificar e promover acordos com outros atores interessados na inclusão do assunto na agenda política; seu papel em transmitir informações entre os principais atores para conseguir a inclusão do tema, e pressionar os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política.

Como as ações de “propor soluções para os problemas sociais de forma consistente com seus princípios e interesses” se correlaciona profundamente com a fase de formulação das políticas públicas, elas serão melhor explanadas na próxima seção.

4.2.2 Incidência na formulação

As estratégias de incidência na fase de formulação conectam-se em ações que entregam propostas de soluções de problemas públicos para o Estado. Entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012) para a fase de formulação de políticas públicas, percebe-se na atuação das organizações de mulheres negras ações para: propor soluções viáveis, que possam ser realizadas do ponto de vista político; facilitar negociações entre agentes do governo; monitorar e estar atento para que as políticas públicas estejam dentro das leis e regulamentos; avaliar se os recursos estão sendo usados corretamente; verificar o desenho e a

capacidade institucional para implementar a política; e promover inovação e difusão de exemplos.

Seguindo esses mecanismos identificados, temos na Figura 9 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise da fase de formulação:

Figura 9 – Análise da incidência na formulação



Fonte: Elaboração própria

Como abordado anteriormente, o modelo do ciclo enxerga as políticas públicas como um processo, dividindo-o em etapas distintas que se conectam mutuamente. As etapas não acontecem necessariamente na ordem em que são apresentadas, geralmente se dão simultaneamente durante todo o processo de uma política (HOWLETT *et al.*, 2013).

No caso das organizações da sociedade civil de mulheres negras, as ações de formulação são feitas de maneira simultânea às ações de incidência na montagem de agenda. Ao entregar suas demandas ao Estado e à sociedade, essas organizações

já propõem as soluções que acham mais adequadas para a resolução dos problemas públicos.

Uma das coisas que a gente sempre dialoga é que a gente não pode bater com os dois pés na porta. Quer dizer, apontar o dedo e dizer o que tá errado sem levar as soluções. Nós não podemos fazer isso. (...) Tem uma coisa daquele processo que eu estava lhe falando, que a gente entrega um calhamaço de propostas para nossa cidade, e isso faz parte do diálogo também. De apontar as coisas que estão erradas e dar soluções (...) nós fizemos duas proposições para a Assembleia Legislativa. (Entrevistada 2)

(...) para se fomentar uma política pública, você precisa não só de falar do problema, você faz a crítica mas você indica possibilidades para poder sanar isso. Então quando nós buscamos essa articulação, seja a nível governamental com as secretarias, ou seja com os políticos, a gente está buscando essa via mesmo de indicar uma solução, não só esperando que alguém deles escrevam. Às vezes, muitas das vezes nós já levamos projetos prontos, e eles abarcam deles, a realidade é essa. (Entrevistada 3)

Em relação às ações de contato direto com a população, como tratado na fase da montagem de agenda, as OSC de mulheres negras ao levarem cursos, palestras, rodas de conversa à comunidade, possuem o cuidado de ouvir demandas e transformá-las em propostas, levando-as aos atores responsáveis no aparelho estatal. Realizam assim, um trabalho de diálogo entre as mulheres negras atendidas e o Estado.

(...) as oficinas as pessoas se envolvem mais, e dali a gente tira propostas, porque as pessoas podem dialogar mais, a gente tira propostas para poder realizar o trabalho aqui. Então não adianta só ir lá, falar, levar. A gente precisa trazer essa demanda de anseios, de propostas. Porque senão a gente não muda. E aí a gente apresenta tudo isso que a gente buscou, a gente apresenta em forma de programas e projetos para os órgãos governamentais e não governamentais. Então esse diálogo, esse feedback que a gente tem tentado fazer com os órgãos públicos, com as instituições não governamentais e outras instituições também que apoiam o IMUNE. (Entrevistada 6)

Foram percebidas também ações com a finalidade de facilitar negociações entre agentes do governo. Para isso, assim como na fase da montagem de agenda, a atuação das OSC de mulheres negras na formulação pode ser encontrada por meio das suas denúncias ao Ministério Público, audiências públicas e comitês.

Nesse contexto, foram percebidas duas formas de interação entre o Estado e as OSC de mulheres negras pela definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014). A participação institucionalizada, que utiliza os canais de diálogo oficiais, onde a

presença em conselhos foi colocada como uma estratégia para realizar propostas de solução e lidar com a “instância governamental”. E a ocupação de cargos na burocracia, onde integrantes das OSC buscam ocupar posições no governo para avançar em seus objetivos, e nesse caso, utilizam esses cargos para propor e facilitar burocraticamente a obtenção de respostas para suas demandas.

Porque nós primamos pela concepção que não adianta você fazer o muro da lamentação. A gente propõe. Em todos os espaços de conselhos, de comitês, que nós temos oportunidade de estar, em audiências públicas, em roda de conversas, mesmo com a instância governamental que a gente tem participado muito, em todos os estados, particularmente aqui na Bahia, no estado, que a gente tem participado muito das instâncias governamentais. E a gente propõe, nós temos que propostas objetivas, como a inclusão do quesito raça/cor, a questão das mulheres negras no puerpério, na gravidez, a qualidade do pré-natal das mulheres negras, a questão da alfabetização das mulheres negras, que ainda temos um número alto... nós temos propostas objetivas dentro de cada área de atuação nossa do Fórum. A partir dos conselhos, dos comitês e das audiências que nós participamos e somos convidados. No legislativo e no executivo. (Entrevistada 4)

E fui contratada, agora recentemente no executivo, onde óbvio, quando a gente entra nesse lugar, a gente vai com a perspectiva de deixar nossa impressão no combate ao racismo. A minha gestora ela também é do movimento negro, uma liderança do movimento negro, e isso para nós gênero e raça é imprescindível. Então assim, todas nós tentamos nesse lugar. (Entrevistada 12)

Os mecanismos de incidência das OSC de mulheres negras na fase de formulação também se incorporam em ações de monitorar e estar atento para que as políticas públicas estejam dentro das leis e regulamentos, bem como avaliar se os recursos estão sendo usados corretamente. A partir disso, as organizações seguem para a realização de denúncias e ações de pressão política na eventualidade de encontrarem irregularidades.

No ano passado nós fizemos uma denúncia na Corte Internacional de Direitos Humanos, sobre os ataques às religiões de matrizes africanas aqui no Brasil. Nós fomos aqui... nas sessões da comissão interamericana, levamos o relatório de tudo o que estava acontecendo aqui no Brasil, a corte americana recomendou para o Brasil tomar mais cautela nos casos e combater com mais rigorosidade os casos de intolerância religiosa e racismo religioso no Brasil. Essa também é uma das ações que nós fazemos e a gente acredita que essas são as formas de soluções, é fazer a denúncia, aguardar a resposta da denúncia e depois repassar o resultado para as pessoas interessadas. Porque senão fica parecendo uma denúncia vazia, né. De “ah, a gente foi lá, denunciou, e daí?”, né. E não é isso, a gente quer fazer a denúncia, ter a resposta dos órgãos competentes e fazer com que a recomendação dos órgãos competentes seja de fato realizada. (Entrevistada 1)

E na verdade somos nós, batendo o pé, empurrando, mandando aí como nós fizemos da Rede Nacional, mandando um monte de mensagem para os e-mail desses caras, para ele se ligar e dizer “olha, nós estamos aqui, nós estamos observando” né, mas estamos fazendo o controle, que a gente chama de controle

social, então olhando mesmo para vocês. (Entrevistada 2)

Uma vez por mês nós estávamos lá no ministério público, sentados pensando ações, tanto da rede de violência como do tráfico de seres humanos. Essa era uma forma da gente atuar, como fazer o Estado cumprir com a sua responsabilidade, né. E nos conselhos de assistência social, a incidência... porque nós tivemos Dandara desde sempre né, contribuindo com os conselhos dessa área e formulando as políticas, construindo plano estadual, fiscalizando, não é fácil, mas a gente tem buscado muito. Na Câmara Municipal, ajudando na criação dessas leis, e vai beneficiar o município, né. Principalmente na área das mulheres, da igualdade racial. (Entrevistada 5)

Um outro mecanismo de incidência identificado foi o de verificar o desenho e a capacidade institucional para a implementação de políticas públicas. Em casos de o desenho de uma política não corresponder com a conjuntura das mulheres atendidas, as organizações realizam o processo de diálogo com gestores. Em relação às capacidades institucionais, observa-se que as OSC de mulheres negras estão em uma constante luta por instituições públicas mais aptas ao atendimento de suas demandas.

Através de editais públicos, então a gente sempre desenvolveu projetos com parcerias do Estado. Esses projetos eram projetos financiados, então a gente sempre teve esse acompanhamento, a discussão desses projetos, e bem nesse nível de parceria mesmo, porque não eram simplesmente a gente entregar, a gente sempre fez diálogo sobre os projetos, de observar diferenças entre as vezes o que a gente se propunha e o que acontecia na realidade. Então chamar a atenção dos gestores sobre isso. (Entrevistada 8)

(...) lá não existe uma delegacia da mulher, mas que funciona dentro da própria delegacia de polícia civil uma sala a qual elas chamam de sala Maria da Penha. Então elas solicitaram pra gente que lá no Macapá elas queriam essa experiência, e agora a gente conseguiu, com uma emenda como resultado do projeto. Nós socializamos com a bancada feminina da assembleia legislativa do Amapá, que esse era o intuito do projeto, você chegar até essa mesa redonda. Aí nós conseguimos emenda parlamentar para que seja implementada a sala das mulheres no Macapá, então isso pra gente é passos lentos, mas a incidência tem que acontecer, então a gente atua naquela área que nos atinge mais como cidadãos, que é o direito básico, que é ter o direito da saúde, da educação. Aí a gente vem nesses passos lentos, conseguindo fazer. (Entrevistada 10)

As organizações da sociedade civil também podem incidir na formulação por meio de inovação e difusão de exemplos. Através dos projetos que realizam, as OSC mostram ao Estado uma nova maneira de resolver problemas públicos, que podem ser amplificados para abranger um público maior. Com isso, as organizações de mulheres negras conseguem levar realidades de mulheres periféricas que eventualmente são até mesmo desconhecidas pelo Estado.

(...) tinha um projeto do Fundo Elas, outro com o Unibanco, chamado 'Elas nas Exatas', e a gente fez ele dois anos seguidos, mandamos lá e fomos sorteadas. E a gente trabalhava antes disso com os meninos da escola do ensino médio, levar a Química para dentro da escola do ensino médio, para trazer meninas negras para a Ciência. Trazer mais mulheres, mas principalmente meninas negras, nosso foco era as meninas (Entrevistada 5)

Então essas três regiões, a comunidade elas vivem em cima do morro, a comunidade em cima do morro, muitos não têm acesso à estrada, nem água, nem energia. Então a proposta era: fazer a capacitação não de como fazia parto, mas dessas novas doenças que estavam surgindo. Que era DST/AIDS. Então era orientar a importância delas usar as luvas, esterilizar o material, e também foi uma troca com algumas parteiras que as meninas do Cais do Parto trouxeram. Então a gente fez esse projeto. E a gente conseguiu fazer uma articulação com a Secretaria Estadual de Saúde, as regionais de saúde. Porque a gente queria que as regionais de saúde dessem as luvas, o algodão, que dessem esse material. Era uma maletinha, que ficou por conta da Secretaria fazer essa manutenção. Porque as parteiras, muitas vezes as mulheres morriam porque não conseguiam descer. E muitas vezes a Secretaria de Saúde nem sabia dessas mulheres. Porque naquele momento, o CENSO nem contava elas, nem contava aquelas mulheres. (Entrevistada 11)

Essas ações de inovação e difusão de exemplos por meio dos projetos que as organizações de mulheres negras realizam se sobrepõem com aquilo que é realizado na fase de implementação, nos mecanismos de distribuição de bens e serviços. Dessa forma, serão abordadas de forma mais detalhada na próxima seção.

4.2.3 Incidência na implementação

Na fase de implementação, as ações de incidência levam em conta o processo em que as políticas públicas são entregues à população. No âmbito desse estudo, todas as organizações de mulheres negras entrevistadas citaram algum tipo de atividade em que se percebe o papel de implementação. Percebe-se que, nessa etapa, essas OSC realizam todos os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007), sendo eles: distribuição de bens e serviços; reforço no impacto das políticas públicas; remoção de obstáculos ao acesso aos serviços públicos; e capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão.

Seguindo esses mecanismos identificados, temos na Figura 10 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise da fase de implementação:

Figura 10 – Análise da incidência na implementação



Fonte: Elaboração própria

Quando perguntadas se realizavam a entrega de políticas para a população, algumas entrevistadas afirmaram essa ser uma obrigação do Estado, mesmo que em outros momentos da entrevista, ao explicarem seus projetos, mostrarem que de fato realizam essa entrega de alguma forma.

Nós nunca dialogamos assim, de dizer, “ah o governo do estado convidou, por exemplo, o Movimento de Mulheres Negras da Floresta Dandara para inauguração disso ou daquilo”. Não. Porque nós sabemos o que eles fazem, eles gostam sempre de colocar corrente nas nossas pernas, e o que nós já quebramos as correntes já faz tempo. E o que nós não queremos é ter corrente. Nós queremos sim apontar os erros, identificar propostas, fazer as propostas, entregar as propostas, mas na hora da inauguração eles têm que inaugurar e entregar. Mas não é nós, dos movimentos que vão entregar. São eles. Porque eles têm que ter a obrigação de fazer, manter, e fazer com que aquela obra funcione. Não sei se o nosso pensar é errado ou radical, mas é assim que a gente funciona. É através do Conselho né, através do Conselho. O Conselho é a ferramenta, então é o Conselho que vai. Nós estamos aqui para pressionar. (Entrevistada 2)

A gente ajuda. Você sabe que é papel do governo fazer, não do movimento social, mas a gente bota a nossa digital, né. Aquelas políticas públicas que a gente identifica que é bom para a sociedade, para mulher negra, a gente ajuda a divulgar. (Entrevistada 4)

A gente propõe. O governo é responsável pela política pública. O que nós fazemos é incentivar. O nosso papel, nós somos órgãos não-governamentais, então a gente não faz política pública, a gente propõe política pública. Às vezes a gente vai lá, a gente tem algumas parcerias com o governo, se nos chamar, sim. (...) Então a gente faz essa troca quando nos chamam, quando a gente propõe e eles aceitam, né. Sempre que tem possibilidade de implementar alguma política para o nosso povo, nós estamos lá, e mandamos colocar. Mas nem sempre, nem sempre isso acontece, mesmo porque isso depende muito do modelo do governo, da proposta governamental. (Entrevistada 6)

Em suas ações diretas de distribuição de bens e serviços, as organizações de mulheres negras demonstraram que atuam de três formas principais: por meio da entrega de cursos e formação para a população, incluindo o incentivo e auxílio para o aumento do nível de escolaridade de mulheres negras; a entrega de bens à parcela mais empobrecida, como cestas básicas, itens de higiene pessoal, arrecadadas por meio de doações ou em parcerias com o Estado; e por meio de atendimentos, principalmente para mulheres em situação de violência.

A área de educação possui uma grande atuação das organizações, que possuem a percepção de que esta é a principal porta para a geração de autonomia e empoderamento. Além de entregarem cursos de formação, as organizações buscam criar oportunidades de estudo por meio de parcerias, entendendo que o baixo nível de escolaridade das mulheres negras empobrecidas vem de uma conjuntura político-econômica que as mantém na base da pirâmide social.

Então a gente está sempre fazendo essas parcerias e sempre fazendo essa entrega. E não buscando ser só o algo assistencialista. A Secretaria de Políticas para as Mulheres, em conjunto com CDDM, a gente promove formações né, tá buscando levar para as comunidades, para essas mulheres, essa questão de cursos para que elas tenham autonomia, poder aprender, quem não sabe costurar, artesanato, é isso e aquilo, para ter sua renda. (Entrevistada 3)

Nós investimos no estudo das meninas desde o início da ONG, não era só geração de trabalho e renda, porque a gente investiu muito para aquelas meninas que não tinham estudado, que tinham vontade de estudar, não importava se era gari, quem ela fosse, ela poderia fazer faculdade, poderia terminar o segundo grau. Então a gente tinha um trabalho muito grande com as meninas quilombolas, mulheres garis, mulheres da periferia. (...) Com o Ministério Público do Trabalho também a gente tem um trabalho de formação e capacitação de mulheres negras. (Entrevistada 5)

A gente tem uma parceria com Senac, que eles fazem algumas capacitações, e tem o IFSC também, que é o instituto, e eles também fazem capacitação para o controle social. E eles são parceiros antigos da gente, e a gente trabalha como eu te falei, às vezes através de ofícios, a gente pede e eles acabam liberando alguma turma, alguma sala, para a população que queira estar presente, e está fazendo agora online. (Entrevistada 9)

Agora, os outros projetos que nós temos, são projetos de educação e formação. Essa é a nossa linha de empoderamento. (...) sempre trazer essa questão do feminismo negro amazônico, voltado a essa realidade amazônica local, trazendo a questão do racismo, preconceito, esse ser mulher negra. Então é sempre nesse

contexto, tanto do aspecto da saúde, da violência doméstica. (Entrevistada 10)

Apesar de verem a entrega de alimentos e itens básicos como ações de cunho “assistencialista”, as OSC percebem a necessidade de realizarem esse trabalho, pois existe uma grande demanda de mulheres negras em situação de pobreza extrema. A arrecadação desses produtos é feita através de pedidos de doações, de parcerias com outras organizações ou com o Estado, e algumas vezes, as próprias integrantes das organizações custeiam aquilo que vão doar.

Agora nós temos uma rede, que a gente chama de Rede Solidariedade, o qual a Rede Nacional de Mulheres Negras fazem parte, aonde a gente pede, solicita doações, para famílias, para as mulheres que estão cadastradas, né. Nessa possibilidade de nós conseguirmos uma cesta básica, material higiênico, máscara, para poder fazer essa doação. E aí nós temos um leque de 10 instituições, grupos, agrupamentos, que nós mapeamos mulheres de extrema pobreza. Abaixo mesmo da linha de pobreza. Ontem nós coletamos 214 cestas (...) Porque a gente faz coleta, e quando não tem coleta, a gente também tira do bolso, que é justamente para chegar. (Entrevistada 2)

Nós estamos desenvolvendo trabalho em comunidades carentes, nós tivemos acesso também a questão das cestas básicas, que instituições como a SPM, a SETRE está distribuindo, e incluir o recorte feminino para que essas populações pudessem ter acesso. (Entrevistada 4)

(...) a gente distribuiu álcool 70, alimentos, em parceria com várias ONGs, com o Fundo Brasil, com a AMAGE, os próprios companheiros do movimento negro, o governo do estado do Mato Grosso também doou algumas cestas para o IMUNE doar para a comunidade. (Entrevistada 6)

(...) eu fiz um grupo que chama Mães de Luz, porque as mães são as donas de casa hoje em dia, e o Fórum entra com o intuito de ajudar essas mulheres, para que elas tenham um sustento, e que a gente ajude arrecadar cesta de alimentos, por causa das crianças, leite, fraldas. Tem outros grupos aqui dentro também que ajudam com essa permanência. (Entrevistada 9)

A questão dos atendimentos às mulheres vítimas de violência também foi citada por algumas entrevistadas. Nesse sentido, as organizações realizam o acolhimento e acompanham as mulheres atendidas durante o processo de denúncia e auxiliam o alcance aos serviços públicos.

(...) existe essa linha de atendimento, é chamado de acolhimento. A nossa estratégia é esse acolhimento, para poder... eu vou dar um exemplo: a mulher foi agredida, e nós sabemos que muita das vezes, independente de ser uma delegacia especializada ou não, nós mulheres quando chegamos ao atendimento a gente é muito rechaçada, sempre nós somos as culpadas. Então, partindo dessa premissa é que a gente busca se unir e ter um acolhimento, estar junto com essa mulher. (Entrevistada 3)

(...) a gente juntou embasamento suficiente também para o atendimento direto. As

mulheres vítimas de violência nos procuram, a gente encaminha os pontos de partida que ela pode alcançar pelo menos um atendimento decente. (Entrevistada 12)

Em ações de reforço no impacto das políticas públicas, as organizações de mulheres negras demonstraram um movimento de pressão para a efetivação de programas e pela construção de instituições necessárias, além de realizarem capacitações para servidores públicos responsáveis pela implementação de diversas políticas. Tais capacitações têm o objetivo de fazer com que os servidores de ponta, que atendem a população, tenham conhecimento e consciência sobre questões de gênero e raça, para assim conseguirem entregar um serviço público mais qualificado.

(...) em 2019 por exemplo, a gente deu oficina sobre saúde da população negra, capacitação em saúde da população negra para 115 funcionários da atenção básica de saúde da Secretaria de Saúde de Cuiabá. (Entrevistada 6)

E a gente conseguiu fazer uma capacitação dos profissionais de saúde no estado todo. E a gente já tinha um trabalho com as Comunidades Quilombolas, que também quando o Malunga surge, surge já com esse trabalho com as mulheres quilombolas, com as mulheres parteiras. A gente fez uma capacitação das mulheres parteiras junto com o Ministério da Saúde e junto com as meninas do CAIS do Parto, que já trabalhava com isso, que é de Recife, e o SOS Corpo. E aí a gente conseguiu um capacitar, fazer uma capacitação com 40 parteiras. (Entrevistada 11)

A gente constrói esses lugares de atendimento decente, porque se hoje nós temos normas técnicas de atendimento, equipamentos, órgãos de políticas públicas para o atendimento, centros culturais para a disseminação da cultura da população negra, Centros de Referência e Atendimento à Mulher vítima de violência, é porque nós enquanto movimento, mas principalmente as mulheres, estiveram na estrutura dessa luta. Não só numa participação, mas como no processo de construção dessa luta. (Entrevistada 12)

Em seguida, é possível perceber a ação das organizações de mulheres negras no processo de remoção de obstáculos de acesso aos serviços públicos. Essas ações são prioritariamente focadas em fornecer informações sobre o acesso às políticas. A maioria das entrevistadas cita esse atendimento na área de violência contra a mulher, mas não exclusivamente. Essa atuação também é feita na área da saúde, de políticas afirmativas em cotas nas universidades, entre outras.

(...) nós fazemos sempre diálogo nos terminais de ônibus, nós fazemos panfletos, entregamos panfletos mostrando as pessoas como acessar no caso da violência doméstica, a gente sempre faz esse tipo de campanha. Faz um panfleto e vai para dentro dos terminais, ou no centrão da cidade com o megafone (...) E aí a gente começa a dialogar, falar, e panfletar números das delegacias, aonde, como elas fazem. Nós temos uns três, quatro pessoas que são advogados, são dessa linha, como acessar esses advogados, como acessar o Ministério Público. A gente

sempre faz isso. (...) Mas de nós, do movimento de mulheres, aqui antes da pandemia nós fizemos muito isso. De tudo o que é de acesso para as mulheres, como elas fazerem. (Entrevistada 2)

(...) muitas das vezes ela não sabe, “e agora eu vou fazer o quê”, então a gente tem que mostrar que existe o GEDEM aqui, que é um grupo do Ministério Público, sabe? A gente vai buscando. Que existe advogado, defensoria. Quando a gente não consegue, quando a gente tem uma parceria com advogado voluntário, uma coisa assim, que tá na causa, beleza. Mas se não tiver, é uma questão de encaminhamento para defensoria, que muitas vezes ela não sabe os passos que vão dar, então nós fazemos isso também. (Entrevistada 3)

A construção da Lei Maria da Penha também nós fizemos aqui em Goiás, fizemos até cartilha na época né, nossa ONG. Fizemos um projetinho com o nosso dinheiro, nós fizemos muitas cartilhas para distribuir para as mulheres. E aí a gente soltou, enquanto Fórum Goiano de Mulheres e a Dandara, soltamos a cartilha da Lei Maria da Penha. (Entrevistada 5)

(...) nós fizemos projeto com o PNUD e foi um projeto “saúde legal, direito de todos”, através desse projeto, nós conseguimos que nas comunidades envolvidas chegassem a saúde. Chegou o médico nos locais que não tinham agentes de saúde. As próprias comunidades conseguiram, a partir da nossa informação, ter esses agentes de saúde. Aí o projeto depois ganha uma dimensão, não só das comunidades envolvidas, mas chega também em outros quilombos. Então de certa forma, a gente abre esse diálogo, esses caminhos, para que a comunidade venha. Por exemplo, com relação às cotas, quando nós assumimos esse compromisso, foi porque fomos procuradas para orientar como essas jovens poderiam recorrer a essas questões das cotas. (Entrevistada 10)

(...) a informação qualificada é um atendimento. A gente não consegue entender, né. Tem muitas pessoas que não consideram o saber como um atendimento direto ao público, mas veja, nós somos privilegiadas até aqui. Talvez você esteja aqui acima de mim, outra está aqui, mas com o embasamento, os lugares articulados que a gente faz, a gente juntou embasamento suficiente também para o atendimento direto. As mulheres vítimas de violência nos procuram, a gente encaminha os pontos de partida que ela pode alcançar pelo menos um atendimento decente. (Entrevistada 12)

Por fim, nas estratégias de incidência na implementação, as OSC de mulheres negras realizam a capacitação dos beneficiários para que participem na execução e supervisão de políticas públicas. Essas capacitações são feitas pelas próprias organizações ou através de parcerias com o Estado, principalmente nas áreas da saúde, controle social e instituições participativas.

(...) nós entrávamos em contato com o governo, eles mandavam algum representante do governo para a gente, e eles vinham e davam, faziam as capacitações, davam as aulas, e foram aulas muito produtivas. Nós tivemos curso de capacitação para saber o que é o orçamento participativo, coisa que muita gente não sabia. Nós conseguimos trazer alguns técnicos do governo para dar aula, para explicar desde o começo porque a necessidade do orçamento participativo e para que precisava. Tivemos curso com pessoas do Ministério da Saúde, para explicar o que são as anemias falciformes. Tivemos cursos também sobre organização de políticas públicas. E nós fizemos muito isso no período de 2008 até 2015, e foram vários, foram vários cursos, vários cursos. E o que possibilitou para nós esses

curso, as nossas mulheres negras que participaram desses cursos, hoje muitas estão trabalhando nos seus governos municipais e levaram esse aprendizado no trabalho que hoje elas desenvolvem, na fomentação de políticas públicas. (Entrevistada 1)

(...) o projeto Sala da Vida foi um dos primeiros projetos, e o Mulheres Multiplicadoras. Esses dois projetos formavam mulheres negras da comunidade para abordar outras mulheres negras das suas comunidades falando sobre a prevenção de HIV/Aids. Então elas batiam de porta em porta, as mulheres multiplicadoras eram de porta em porta, e o Sala da Vida formavam as mulheres e cada dupla de mulheres iam para uma sala de espera de uma unidade de saúde, para fazer uma mini palestra sobre a prevenção de HIV/AIDS. Foram projetos marcantes na organização, porque primeiro as mulheres não tinham muitas vezes formação, elas eram formadas pela organização e elas eram reconhecidas na comunidade para trabalhar e desenvolver essas ações, então isso teve bastante impacto, impacto importante na comunidade que viviam. (Entrevistada 8)

(...) pessoalmente eu já fiz várias formações, já fui presidente de conselho, sou conselheira municipal também na minha cidade e fiz muita formação. Sobre os programas de atendimento à população negra, sobre a necessidade do controle social, sobre o que são as instâncias das entidades de classe, aí eu estou falando dos sindicatos. Geralmente as minhas capacitações são nessa linha dos direitos humanos e dos acessos, onde é que a gente acessa. (Entrevistada 12)

Entre os mecanismos de incidência na implementação, relacionando às formas de interação entre Estado e sociedade civil de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), além da participação institucionalizada, percebe-se nas ações das organizações de mulheres negras a realização da política de proximidade, onde a sociedade civil possui uma interação de contatos pessoais com atores estatais; e a ocupação de cargos na burocracia, onde integrantes das OSC buscam ocupar posições no governo para avançar em seus objetivos.

Faz um panfleto e vai para dentro dos terminais, ou no centrão da cidade com o megafone, ou empresta a Kombi aqui de um deputado que é parceiro, e sempre a gente pede emprestado as coisas dele, e principalmente o carro de som dele. E aí a gente começa a dialogar, falar, e panfletar números das delegacias, aonde, como elas fazerem. (Entrevistada 2)

A gente tem uma pessoa da nossa instituição, minha irmã, já foi vereadora em 2009 e ela está deputada estadual em três mandatos; então, ela tem me procurado pra inserir essa pauta e, através dela, a gente tem conseguido implementar chegar essa ideia no parlamento, e por conta disso nós conseguimos reativar o conselho estadual do direito da mulher na gestão dela. (Entrevistada 10)

(...) eu trabalhava na secretaria de saúde, e lá dentro eu consegui fazer articulação e a gente conseguiu implementar o exame do pezinho, para que tivesse a questão do exame de eletroforese, né. E a gente conseguiu fazer uma capacitação dos Profissionais de Saúde no estado todo. (Entrevistada 11)

Sendo assim, verifica-se que na fase de implementação, as organizações da sociedade civil de mulheres negras possuem um considerável repertório de ação em questões de gênero, em especial na questão da violência contra a mulher. Várias organizações possuem foco na área da saúde, trazendo a perspectiva racial e de gênero para dentro dessas políticas, buscando o atendimento qualificado no sistema público. No âmbito da educação, apoiam localmente mulheres negras e as assistem no processo de entrada em universidades, cursos profissionalizantes e ensino básico. Trabalham com cotas raciais, tanto no auxílio para que as mulheres tenham acesso, quanto com as próprias universidades, oferecendo capacitações e fazendo parte de bancas de heteroidentificação.

Na seção a seguir, serão abordadas as estratégias de incidência das OSC de mulheres negras na fase de avaliação de políticas públicas.

4.2.4 Incidência na avaliação

Na fase de avaliação de políticas públicas, as organizações da sociedade civil procuram se assegurar que o governo implementou aquilo que foi acordado, por meio de coleta de evidências sobre o programa (AGUDELO, 2012). Vale destacar, nesse momento, que o processo de avaliação de políticas no Brasil, embora tenha avançado nas últimas décadas, especialmente no que diz respeito às áreas de educação e saúde, ainda possui obstáculos com relação à transparência dos resultados, assim como com a falta de tradução das informações para uma linguagem mais acessível, o que dificulta a incidência das OSC.

Assim como apresentado na fase de formulação, as ações de incidência das organizações de mulheres negras na avaliação se entrecruzam com o que é realizado em outras etapas do ciclo. Entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012) para essa etapa, pôde-se identificar, nas ações das organizações de mulheres negras, atividades de: identificar o problema público e os objetivos para o controle social; monitorar o progresso, coletando informações; elaborar relatórios da comunidade sobre o programa; divulgar os resultados e mostrar a experiência; capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão; avaliar os efeitos do processo de maneira pertinente e confiável; refletir sobre as lições aprendidas para advocacy no futuro; identificar o caminho a seguir e

fazer recomendações.

Seguindo esses mecanismos identificados, temos na Figura 11 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise da fase de avaliação:

Figura 11 – Análise da incidência na avaliação



Fonte: Elaboração própria

Primeiramente, tratando dos mecanismos de incidência na fase de avaliação que se entrecruzam com as ações de montagem de agenda, observa-se dois: identificar o problema público e os objetivos para o controle social; e divulgar os resultados e mostrar a experiência. Como apresentado na subcategoria 1, as organizações de mulheres negras realizam práticas de identificação e divulgação de problemas públicos, entregando informação qualificada ao seu público-alvo. Essas ações se mostram uma pauta importante e que permeia as ações de todas as organizações entrevistadas.

Utilizando a definição de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), houve a indicação

pelas entrevistadas da participação institucionalizada, que utiliza os canais de diálogo oficiais. A presença em conselhos foi colocada como principal estratégia para as organizações de mulheres negras realizarem o controle social.

(...) política pública só pode ser pública se ela tiver a participação social. Então, nós nesse lugar, com esse referencial, a gente se organiza. Como é que eu participo disso para cobrar do Estado? Dentro dos conselhos. Controle social. (Entrevistada 12)

(...) a gente trabalhou sempre a questão do controle social, a gente fez várias oficinas de controle social, a importância de estar nos conselhos, nos conselhos de saúde, de educação, de segurança alimentar (...) (Entrevistada 11)

(...) a gente amplia, a difusão da informação é uma ação política. A difusão da informação qualificada, que mostre onde nós estamos sofrendo, ou aonde a gente está prosperando. Não tem como lutar por direitos sem a gente fazer a difusão daquilo que a gente defende, a dar informação. (Entrevistada 12)

Já em ações de incidência na avaliação que se entrelaçam com a fase de formulação, tem-se: identificar o caminho a seguir e fazer recomendações; e elaborar relatórios da comunidade sobre o programa. Como abordado na subcategoria 2, as organizações de mulheres negras, além de recomendarem soluções para os problemas públicos, possuem a preocupação de ouvir as demandas da comunidade atendida e transformá-las em propostas, levando-as aos atores responsáveis no aparelho estatal.

(...) saímos nas comunidades debatendo, e aí a gente criou uma demanda, que a gente chama de demanda das mulheres Manauara e a gente faz a entrega para os gestores municipais. Essas são as demandas. Quando é no processo Estadual, a gente faz do mesmo jeito, entrega as nossas demandas, né. (Entrevistada 2)

(...) as oficinas as pessoas se envolvem mais, e dali a gente tira propostas, porque as pessoas podem dialogar mais, a gente tira propostas para poder realizar o trabalho aqui. Então não adianta só ir lá, falar, levar. A gente precisa trazer essa demanda de anseios, de propostas. Porque senão a gente não muda. E aí a gente apresenta tudo isso que a gente buscou, a gente apresenta em forma de programas e projetos para os órgãos governamentais e não governamentais. (Entrevistada 6)

Por fim, em ações da avaliação que se entrecruzam com outras fases do ciclo, observa-se na etapa de implementação o mecanismo de capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão. Como já citado, as capacitações são feitas pelas próprias organizações ou através de parcerias com o Estado ou instituições de ensino, principalmente nas áreas da saúde, controle social e instituições participativas.

(...) nós entrávamos em contato com o governo, eles mandavam algum representante do governo para a gente, e eles vinham e davam, faziam as capacitações, davam as aulas, e foram aulas muito produtivas. Nós tivemos curso de capacitação para saber o que é o orçamento participativo, coisa que muita gente não sabia. Nós conseguimos trazer alguns técnicos do governo para dar aula, para explicar desde o começo porque a necessidade do orçamento participativo e para que precisava. Tivemos curso com pessoas do Ministério da Saúde, para explicar o que são as anemias falciformes. Tivemos cursos também sobre organização de políticas públicas. E nós fizemos muito isso no período de 2008 até 2015, e foram vários, foram vários cursos, vários cursos. (Entrevistada 1)

Em ações exclusivamente da fase de avaliação, primeiramente, verifica-se a atuação das organizações de mulheres negras em monitorar o progresso de políticas, por meio da coleta de informações. Esse monitoramento acontece em conjunto com instituições, como o Ministério Público ou conselhos, e também por meio da própria observação e análise das organizações. Como registro dessas avaliações, as entrevistadas citam a realização de atas de reuniões entre as participantes da organização e de encontros com diversas OSC.

As nossas avaliações elas aparecem através de atas das nossas reuniões, e através dessas atas dessas reuniões, essas discussões, a nossa avaliação parte daí, dessas assembleias nossas, é que nós vamos buscar o tensionamento, ver o que realmente conseguiu ser efetivado naquele ano e o que ainda nós temos que buscar para ser efetivado. E a partir daí começar esse tensionamento. E o que fundamenta a nossa fala são as pesquisas, então por exemplo, é muito importante para a gente ter o Mapa da Violência. Digamos, eu não sei o que a sua pesquisa quer provar, mas a depender do que ela for falar, é muito importante os dados que você está colhendo para mostrar a importância dessas organizações da sociedade civil das mulheres negras para incidir no desenvolvimento da nossa comunidade, para mostrar que juntas nós temos mais forças. (Entrevistada 3)

(...) nos 10 anos da Lei Maria da Penha nós também fizemos com ela um seminário para avaliar como é que tava a 10.639 no estado, né. Aonde aí mandamos documento para todos os Ministérios Públicos Estaduais para fiscalizar isso e mandar uma resposta. E depois fizemos o seminário, nós estamos na coordenação. Agora quando foi nos 12 anos nós estávamos lá no Ministério Público de novo, na comissão lá, na mesa discutindo novamente (Entrevistada 5)

Foram também percebidas ações das OSC de mulheres negras com a finalidade de avaliar os efeitos do processo de maneira pertinente e confiável. Esse processo de avaliação, na maioria das vezes, se baseia em averiguar com a população de que forma as políticas públicas estão chegando ao seu público-alvo. É importante evidenciar que essa ação se mostrou mais presente em organizações que possuem foco de atuação na área da saúde.

Nós desenvolvemos um projeto aqui em Porto Alegre, que foi o Saúde da População Negra em Foco, que aqui em Porto Alegre foi um dos primeiros municípios que teve uma área específica dentro da Secretaria de Saúde para implementar a política da população negra. E nós fizemos esse projeto Saúde da População Negra em Foco a fim de monitorar como é que essa política estava sendo desenvolvida. Então nós fomos conversar com as pessoas negras que utilizavam o serviço de saúde do município (...) para saber se ela conhecia a política de saúde da população negra, o que ela via, e não foi uma surpresa, mas a gente observou que tipo 85% das pessoas que nós conversamos nem nunca tinha escutado falar de saúde da população negra. Apesar de já existir uma política implementada no município. Então onde essa política impacta, sabe? Se as pessoas que são alvo dela, que precisam ser beneficiadas por ela, acabam desconhecendo essa política. (...) Então nós desenvolvemos esse projeto a fim de conhecer se essa política estava impactando a vida das pessoas. A gente observou que as pessoas desconheciam a política. O que é diferente de se impactar a vida, porque isso não é perceptível. Pode existir uma política, as pessoas se beneficiarem dela, e não entenderem que isso é um impacto para sua vida. (Entrevistada 8)

Nessas atividades de avaliação, foi identificado que as parcerias com universidades são bastante utilizadas para a realização de pesquisas e levantamentos de dados. Essas parcerias se dão de duas maneiras: pelas participantes das organizações que estão envolvidas na área acadêmica, e assim são autoras dos estudos; e, para a maioria das entrevistadas, fornecendo apoio e dialogando com grupos de pesquisa, podendo, em alguns casos, serem responsáveis pela coleta dos dados junto à população.

A gente já fez um estudo, foi feito um livro, chama Saúde da População Negra como Ação Afirmativa - Estratégias de Enfrentamento ao HIV/AIDS na Perspectiva de Entidades do Movimento Negro na Região Sul do Brasil. Esse livro é uma pesquisa que foi desenvolvida pela ACMUN, a partir de um edital que teve do Ministério da Saúde em 2005, e o livro foi publicado em 2008. Ele então foi uma pesquisa em parceria da Associação, com a minha participação, eu sou uma das autoras, e o Núcleo de Antropologia e Cidadania da UFRGS, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Então a gente fez um mapeamento, a gente visitou organizações da região sul de mulheres negras, do movimento negro, de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Entrevistamos ativistas de várias organizações desses estados, e o que a gente enxerga assim, principalmente o que chama atenção é o quanto que as organizações de mulheres negras trabalham com a temática de saúde, trabalharam naquele momento. Então uma das pesquisas que nós desenvolvemos foi essa. E aí a gente chega nessa conclusão, de que quem trabalha com saúde da população negra de forma estratégica são as mulheres. Quando não são as organizações de mulheres negras, são as mulheres negras nas organizações mistas. (Entrevistada 8)

Nós temos aqui na nossa cidade, nós temos uma parceria muito forte com o grupo de pesquisa, e tem um grupo de pesquisa que é da antropologia, e tem um grupo de pesquisa do sociedade e cultura, que o GEPUS, o da antropologia eu tô esquecendo o nome. Mas são grupos de estudo que sempre a gente tá dialogando, estudando, da Universidade Federal (...) Na verdade, quem faz esse tipo de avaliação é a própria Universidade. Ela faz as pesquisas, a gente trabalha junto. Elas também avaliam e apontam para a gente, assim como aponta para o estado, para as instituições públicas. (Entrevistada 2)

Dentro da academia quando você está lá e tem esse reconhecimento, você faz esses levantamentos, esses estudos, essas pesquisas, dentro desse direcionamento maior, que é a do enfrentamento à violência e ao racismo, seja na saúde, seja na educação, né. Mas nós temos pessoas que estão dentro desse lugar (...) (Entrevistada 12)

Por fim, foram identificadas ações no sentido de refletir sobre as lições aprendidas para *advocacy* no futuro. As organizações de mulheres negras possuem hábito de realizarem reuniões, geralmente quinzenais, onde são discutidos os objetivos já alcançados, o que ainda não conseguiram, e dessa forma, elaboram o planejamento de estratégias para alcançá-los. Relembrando que, de acordo com Brelàz (2007), o conceito de *advocacy* se baseia nos atos de identificar, adotar e promover uma causa, e “tem como intuito influenciar a decisão de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo” (ibid, p. 6).

A gente não faz relatórios específicos de cada política pública, mas a gente registra, que a gente faz reuniões de 15 em 15 dias, então nas nossas atas a gente tem os avanços e as perspectivas, e também os retrocessos. A gente traça isso. A gente não tem ainda o hábito, por falta de recursos humanos do Fórum, para fazer relatórios individuais. Mas a gente registra nas nossas atas de reuniões de executiva. (Entrevistada 4)

(...) a gente estava avaliando os 20 anos de Durban, e os desafios que a gente tem para fazer com que a plataforma que o governo brasileiro assinou, a gente consiga efetivar de novo nos nossos locais, nos estados e nos municípios. E a gente fez uma avaliação de um projeto que a gente fez, que foi um projeto de rádio, de capacitação de jovens negras na parte de comunicação, a gente fez com as meninas quilombolas. E aí elas vieram para falar depois, que foi 2014 o projeto, o que mudou na vida delas. E a gente tem feito essa avaliação, para ver também como é que a gente vai fazer agora para frente, com esse governo que a gente está, como é que ONGs, como que as mulheres negras vão se unir mais, até para ter mais força. (Entrevistada 11)

Sendo assim, verifica-se que na avaliação, as organizações da sociedade civil de mulheres negras realizam uma variedade de mecanismos de incidência. Como as fases do modelo do ciclo de políticas públicas não acontecem necessariamente na ordem em que são apresentadas, e geralmente se dão simultaneamente durante todo o processo, foi percebido que diversas ações de avaliação são realizadas em outras fases. Além dessas, também foram identificados mecanismos próprios da fase de avaliação.

Dessa forma, finaliza-se a Categoria de Análise 2 - Estratégias de Incidência. Na próxima seção, será apresentado a Categoria de Análise 3, que envolve a experiência das organizações de mulheres negras na realização da incidência, e está subdividida em suas percepções de resultados e obstáculos.

4.3 EXPERIÊNCIA DE INCIDÊNCIA

A Categoria de Análise 3 foca no processo de experiência que as organizações de mulheres negras possuíram ao realizarem incidência política. Primeiramente, são identificados os principais resultados percebidos pelas organizações, para assim, verificar quais foram os obstáculos e dificuldades enfrentados durante esse processo.

Em relação aos resultados, foram constatados efeitos locais, regionais e nacionais, tanto nas políticas e programas quanto na criação e manutenção de instituições públicas. Como abordado nas seções anteriores, o trabalho das organizações de mulheres negras é realizado através de diversas parcerias, e dessa forma, suas percepções de resultados incluem essa ação em conjunto.

Entre os obstáculos percebidos, o citado em maior veemência pelas entrevistadas foi a relação com os governos, principalmente os estaduais e o federal. Quando o governo não é percebido como aliado às pautas das organizações, o diálogo se torna mais difícil, e por consequência, dificulta-se o processo de incidência. O cansaço e o sofrimento das militantes também foram citados por diversas entrevistadas como um ponto a se considerar, visto que lutam politicamente por um assunto que as atinge pessoalmente em seu cotidiano.

Dessa forma, a partir da próxima seção, serão abordadas essas duas subcategorias apresentadas.

4.3.1 Resultados da incidência

Por meio das entrevistas, buscou-se identificar como as organizações de mulheres negras percebiam os seus resultados do processo de incidência política. Dessa forma, foi possível verificar impactos concretos em nível local, regional e nacional. Nesse momento, foi possível visualizar as diferentes demandas e lutas de cada localidade. Assim como colocado no capítulo de metodologia, ao entender que o Brasil possui uma extensão continental, onde regiões possuem demandas diversas, foram escolhidas para entrevista mulheres de organizações de cada uma das regiões do país, buscando maximizar a variedade do fenômeno desconhecido (BAUER E AARTS, 2003), por meio da ampliação da categoria 'região'.

Dessa forma, seguindo esses impactos identificados, temos na Figura 12 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise do entendimento das organizações sobre os seus resultados:

Figura 12 – Análise dos resultados



Fonte: Elaboração própria

Primeiramente, ao serem perguntadas sobre como tem sido o seu processo de incidência, a maioria das entrevistadas colocaram que conseguiram alguns avanços, apesar de enfrentarem diversas dificuldades. Existe o reconhecimento de que estão conseguindo realizar incidência política, alcançando resultados positivos em políticas e instituições públicas, porém sempre deixando claro que não estão na posição que gostariam.

Olha, a gente está caminhando. Caminhando com muita dificuldade, porque você trabalhar num país como o nosso, que eu sempre falo que não é um país, é um continente, é um país continental, é complicado. As realidades de São Paulo, do estado de São Paulo, não são as mesmas da realidade lá de cima, do Norte. São

realidades diferentes. Tem algumas regiões que as mulheres conseguem ter uma incidência política mais forte, tem outras regiões que não. (Entrevistada 1)

(...) tem algumas coisas que a gente consegue ali fazer uma discussão dentro do governo, e consegue com que seja efetivado, mas é muito pouco. É muito pouco ainda. Ainda tem muita coisa que o governo precisa fazer, e que talvez nesse momento não faça. Mas que a gente está aí na discussão. Por exemplo, essa coisa da questão da educação, a questão do nosso caso aqui da implementação do plano estadual de educação, a discussão sobre a implementação da BNCC [Base Nacional Comum Curricular]. Então a gente tem várias lutas que nós temos aí travando, mas que nem sempre tudo o que a gente precisa a gente vai conseguir, entendeu. E tem conseguido né, nem sempre. Na verdade, a maioria a gente não tem conseguido. A gente avançou muito, mas tem muita coisa que precisa ter ainda, que precisa de avanço. (Entrevistada 6)

Um ponto bastante relevante para as entrevistadas em relação aos seus resultados foi o de não verem as conquistas alcançadas como um fruto somente da luta de sua própria organização, mas da luta coletiva. Como abordado nas seções anteriores, o trabalho das organizações de mulheres negras é realizado através de diversas parcerias, e dessa forma, suas percepções de resultados incluem essa ação em conjunto.

Relacionando esse fato à análise de Cayres (2011) sobre as ações de ONGs de mulheres negras, a autora coloca que, ao buscar incluir no seu panorama de ação diferentes formas de exclusão e opressões, essas OSC geram uma plataforma transversal de direitos. Assim, sem retirar o protagonismo das mulheres negras, o êxito de ações de incidência é percebida em conjunto, tanto de outras organizações de mulheres negras como organizações do movimento negro, movimento feminista, LGBTQI+, entre outros.

(...) essas políticas públicas eu quero dizer que elas não partem só do Fórum Nacional de Mulheres Negras, porque só o Fórum sozinho a gente não tem força sozinha para isso. Então todas essas tomadas de decisões são justamente tiradas através de uma grande reunião, com diversos grupos de mulheres negras, seja na Bahia ou fora da Bahia. E nós estamos juntas, certo? Eu quero destacar essa situação. (Entrevistada 3)

Mas a gente faz esse diálogo com outros locutores das lutas, não só a luta antirracista, mas as outras lutas também, aí a LGBTQI+, a gente tem essa parceria com as pessoas da comunidade LGBTQI+, a gente tem a parceria com outros atores da comunidade negra (...) (Entrevistada 6)

Com o intuito de conseguir abranger as diferentes realidades das mulheres negras no território brasileiro, percebe-se que as organizações atuam em redes,

sendo apoio político, econômico e de força entre elas. Assim como colocado por Santos (2009), as OSC de mulheres negras apresentam alianças locais, regionais, nacionais e transnacionais, e dessa maneira, também buscam articular outros atores da sociedade que tenham dimensões da sua luta por direitos (CAYRES, 2011).

Apesar de algumas problemáticas serem comuns em todo o território, a forma como elas se apresentam em cada região pode ser bastante específica. Colocando como exemplo a questão da violência contra a mulher, apesar de ser um flagelo que atinge mulheres negras em todo o país, sua expressão em cada região se dá de acordo com as realidades locais. Na seguinte fala, a entrevistada 2, da região norte, demonstra esse fato:

(...) para o Fundo de Direitos Humanos nós já fizemos um projeto, para estar debatendo, em 2018, o que foi o forte daqui da nossa cidade, que era o tráfico de pessoas. Onde a maioria eram mulheres, meninas pretas e meninas indígenas. E aqui no Amazonas, nós não temos como fiscalizar. Primeiro que aqui as estradas são rios, e os carros dessas estradas são os barcos, as embarcações, que aí nas embarcações não há uma fiscalização. O estado e o município não têm como mapear as embarcações, que às vezes eu faço uma análise que é até irresponsabilidade do Estado, porque se criasse um organismo, uma instituição que fosse só para isso, provavelmente nós teríamos um controle. Por outro lado, para a estrada que não seja de rio, seja de barro, o nosso caminho aqui de Manaus é direto para Boa Vista, e de Boa Vista direto para Venezuela. E aí para o mundo, né. Caribe, Guianas e tudo mais. Essas são as duas vias de saída. Ou aeroporto. Como o tráfico de crianças, de mulheres, pelo aeroporto fica mais difícil, mais arriscado para quem trafica, então eles utilizam mesmo as embarcações, que daqui vai direto para o Pará e do Pará ganha-se o mundo. E assim vai se levando as nossas meninas e mulheres. Esse foi um dos projetos que mais a gente trabalhou e fortaleceu. A partir daí, a gente começou a gritar mais pelas mulheres pretas. (Entrevistada 2)

Dessa forma, é possível perceber uma grande variedade de resultados locais das ações de incidência realizadas pelas organizações de mulheres negras. De maneira geral, os principais resultados foram: na luta por instituições municipais que atendam as demandas das mulheres negras, como secretarias, conselhos e comitês; na defesa de serviços de atendimento qualificado, em especial nas áreas da saúde e do combate à violência contra a mulher; e na área da educação, pela implementação nas escolas da obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana.

Por exemplo, os ônibus que têm na maioria dos municípios aí, que são os ônibus de Saúde Itinerante, da saúde da mulher, isso foi uma demanda que vieram nas conferências municipais e estaduais, até chegar em conferências nacionais, onde a gente debateu a importância disso. (...) Aqui nós temos uma casa, uma única casa,

que abriga vítimas de violência, que até o nome partiu de um debate nosso, do movimento de mulheres. Nós temos no instituto da mulher, aqui, pensado, debatido com os movimentos de mulheres, que é a Dona Lindu. Só que eles não dizem “olha isso daí foi uma demanda do movimento de mulheres, que apontou as coisas que estava errada e a gente acatou através de um processo que elas fizeram”. Mas isso eles não vão dizer. Mas nós continuamos fazendo, porque para nós, o importante não é que apareça a mãe, a mentora intelectual das propostas, e sim que apareçam as propostas formuladas, mantidas com dinheiro público, espaços públicos para as mulheres. (Entrevistada 2)

Outra questão aqui foi justamente quando lá atrás, em 2004, a prefeitura de Salvador, com a Olívia Santana enquanto secretária de educação, foi o primeiro município a implementar oficialmente, institucionalmente a Lei 10.639, que é a lei que traz a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira em todo estabelecimento de ensino no Brasil. Então assim, a gente sabe que isso é uma construção do movimento negro, mas nós sabemos que a gente tem muitos enfrentamentos até hoje, a lei tá aí, fez agora no dia 9 de Janeiro 18 anos. (Entrevistada 3)

Com esforço nosso, o estado perdeu a Secretaria dele [da mulher] mas o município não perdeu. Então isso é uma luta, é uma conquista nossa, não só da da secretaria. (Entrevistada 5)

Na cidade de Guarulhos, a gente instituiu o comitê técnico e a gente continua lutando por isso. Então essas coisas se fortaleceram, elas ficaram, elas estão no estreito ténue, porque nós temos à frente aí pessoas que não nos ajudam, mas a gente continua nessa política. (Entrevistada 12)

Além de resultados político-institucionais, no âmbito local também é possível perceber, por meio dos serviços oferecidos diretamente pelas organizações à população, impactos na vida das mulheres e meninas negras atendidas. O incentivo ao estudo e capacitação, a indicação de novas perspectivas, e possibilidade de melhora da qualidade de vida foram as principais implicações indicadas pelas entrevistadas.

(...) investimos no estudo das meninas desde o início da ONG, não era só geração de trabalho e renda, porque a gente investiu muito para aquelas meninas que não tinha estudado, que tinham vontade de estudar, não importava se era gari, quem ela fosse, ela poderia fazer faculdade, poderia terminar o segundo grau. Então a gente tinha um trabalho muito grande com as meninas quilombolas, mulheres gari, mulheres da periferia. (...) depois nós tivemos outro projetinho com o Baobá, de 12.000, aquele que você faz uma captação. Continuamos trabalhando com essas meninas, e hoje nós já temos meninas que já estão na área das ciências, que saiu desse projeto. (Entrevistada 5)

(...) uma das meninas selecionadas para falar na ONU é de Porto Alegre, que foi do projeto desenvolvido com outras organizações também, né. A do nosso estado foi uma das selecionadas, isso foi bem bacana. E aí tinha as temáticas, que eram abordadas nesses projetos. (...) E eu fiz um grupo aqui em Porto Alegre, na organização durante dois anos, um grupo de autocuidado para mulheres negras ativistas. E qual foi a minha surpresa quando eu recebi no primeiro grupo uma dessas meninas que participou desse projeto lá na Restinga. É uma ativista, é uma defensora de direitos humanos, hoje tem duas faculdades. E foi um projeto que

aconteceu lá em 2015 eu acho. E eu tenho contato também com essa moça que foi coordenadora delas na época, hoje são adultas, ela sempre fala o quanto o projeto foi importante, o quanto aquele projeto foi importante para aquelas meninas. Naquele momento que às vezes elas não tinham perspectiva de vida, hoje têm, são professoras, têm profissão, ainda que não tenham feito uma faculdade, mas tem uma profissão, estão envolvidas com coisas muito saudáveis na comunidade. Então isso é muito legal, esse retorno. Que não é uma coisa que está concreta sabe, não está escrito, não tá... então é muito legal assim poder escutar delas a importância do projeto. (Entrevistada 8)

Em relação às ações regionais das organizações, foram identificados os principais resultados: propostas de leis aprovadas junto à Assembleias Legislativas dos estados; portarias e decretos estaduais criados a partir de denúncias feitas ao Ministério Público; a luta por instituições estaduais que atendam as demandas das mulheres negras, como secretarias, coordenadorias, conselhos, câmaras técnicas e comitês gestores; e a utilização dessas instituições criadas para o alcance de objetivos.

(...) nós trabalhamos também num processo aqui, nos agrupamentos, de nós fazermos propostas de lei e mandar para Assembleia ou para Câmara. Em 2014 nós apresentamos uma proposta... eu não tô lembrada se foi em 2014, que nós fizemos duas proposições para a Assembleia Legislativa. Uma para que se fosse... os recursos que... como é que era mesmo... que os grupos musicais, nem bandas, nem outros tipos de festa, que fizesse apologia ao ódio às mulheres não recebessem recursos públicos. Essa foi uma emenda que nós fizemos e foi aprovada na Assembleia Legislativa. (...) A outra proposta nossa, que nós não conseguimos tirar da gaveta, foi que em todas as delegacias, todas, não eram só delegacias especializadas para as mulheres, mas sim todas delegacias, tivesse uma agente pública, uma policial feminina, para acolher as denúncias e acolher as vítimas de violência doméstica. (Entrevistada 2)

Por exemplo, a questão da religiosidade, tem uma Portaria na Bahia de 880, o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, foi construída através da participação do movimento social, e nós do Fórum participando efetivamente do debate com ministério público. Tem recomendações do Ministério Público para assistência religiosa afrodescendente e todas as religiões, reafirmando o Estado laico dentro do atendimento daquelas pessoas que estão internadas nos hospitais. Foi uma denúncia das lalorixás, e o Fórum de Mulheres Negras teve presente o tempo todo nesse debate, nessas manifestações. (Entrevistada 4)

Dentro do Conselho Estadual de Educação, por exemplo, a gente instituiu lá a normativa de educação para imigrantes, para a educação quilombola desde 2016. Instituímos também a normativa da educação indígena, instituímos a normativa de educação para imigrantes, porque aqui no Mato Grosso, os imigrantes a maioria são haitianos e africanos, são negros de países empobrecidos da África, do continente africano, e da América, que é o fato dos haitianos, da América Central. Então a gente precisa entender que... e aí, com as normativas, a educação começa a incluir esse público. Ela começa a incluir de fato, com todos os seus direitos. (Entrevistada 6)

A gente tem hoje aqui, a coordenadoria da saúde da população negra, a gente não dá conta de monitorar mas ele também surge do nosso debate, das nossas incidências. Nesse período de 2009 pra cá, hoje no estado do Amapá, existe uma

coordenadoria da saúde da população negra. (Entrevistada 10)

Conseguimos que o estado montasse uma Câmara Técnica de Anemia Falciforme, e um Comitê Gestor da Saúde da População Negra. Então foi a época que a gente mais conseguiu ter alguma política voltada para a saúde da população negra e também para a questão da saúde da mulher. (...) Então foi uma época que a gente mais teve trabalho, e a gente conseguiu executar esses trabalhos e conseguimos ver resultados né, políticas públicas que executamos. (Entrevistada 11)

Por fim, considerando resultados em âmbito nacional, as entrevistadas citam predominantemente impactos na Política Nacional de Saúde da População Negra, no Programa Pró-equidade de Gênero e Raça, no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Como abordado no início desta seção, as conquistas alcançadas pela incidência das organizações de mulheres negras são vistas em conjunto com as ações de diversas OSC. Portanto, incluir a apresentação dessas políticas e programas nacionais como parte dos resultados não significa que as organizações presentes neste estudo os conquistaram sozinhas, mas através de um processo de luta coletiva ao qual fizeram parte.

A Política Nacional de Saúde da População Negra é o reconhecimento do Ministério da Saúde de que existem desigualdades no acesso aos serviços de saúde, buscando reafirmar o princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2013). De acordo com a Entrevistada 1, as organizações da sociedade civil de mulheres negras participaram do processo de proposta e escrita da política, sendo convidadas também para o momento em que o ministro assinou a lei.

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça oferece para empresas públicas e privadas a possibilidade de obter reconhecimento público, por meio de um selo que simboliza a adoção de práticas de igualdade entre mulheres e homens, considerando a diversidade racial (BRASIL, 2016). Segundo a Entrevistada 2, foram realizadas ações de incidência para que o Programa incluísse a questão racial, visto que em sua criação, em 2005, se chamava Programa Pró-Equidade de Gênero. A inclusão da temática racial acontece no ano de 2009 (BRASIL, 2016).

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher se constitui em um acordo entre o governo federal, governos estaduais e municipais para o planejamento de ações que consolidaram as Políticas Nacionais, por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional (BRASIL, 2011). Como abordado anteriormente, Ribeiro (2008) aponta como marco significativo

a incidência das OSC de mulheres negras na elaboração do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), com a inclusão do capítulo 'Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia'. Esse capítulo se manteve no PNPM, mostrando metas e linhas de ação para que se formulem políticas para mulheres que incluam as perspectivas de raça e sexualidade.

(...) no dia que o ministro assinou a lei da Política Nacional de Saúde da População Negra, ele convidou todas as organizações do movimento negro, isso para mim foi uma forma de reconhecer que foi o movimento negro mesmo que incidiu para que a política fosse feita, e a política saiu do jeito que nós escrevemos. Eu sempre digo que foi uma política escrita com várias mãos. A política saiu do jeito que nós queríamos, a política tá aí. Infelizmente ela tá meio invisibilizada, porque nós conseguimos de... até 2015 a gente conseguiu colocar vários comitês técnicos da população negra em vários municípios, hoje infelizmente a gente não tem mais, o Comitê Técnico Nacional de Saúde da População Negra está parado, mas na época que ele estava atuante, ele avançou bastante. Todo mês tinha reunião, todo mês estava presente não só no comitê, como também no Conselho Nacional de Saúde também. As pessoas do Comitê tinham essa incidência dentro do Conselho Nacional de Saúde, tanto que hoje o movimento negro tem duas vagas dentro do Conselho Nacional, coisa que não tinha nos anos passados. Isso eu vejo como resultado. E outra coisa também, outra incidência forte também que nós fizemos foi no programa de gênero e raça, que foi um programa voltado para fortalecer as mulheres negras que estavam desempregadas. Então teve muito curso de empreendedorismo, era um programa que as mulheres eram ouvidas. Não era aquela coisa de cima para baixo, o governo trouxe o projeto, não. As mulheres eram ouvidas e elas desenvolviam o projeto do jeito que elas queriam. Esse projeto Gênero e Raça foi um projeto que ele foi... até acho que 2015 também. E agora também tá parado, como todo o restante dos projetos nacionais que tiveram uma grande incidência, que foram voltados para as mulheres negras. E foi um projeto que eu pude participar de fato, porque na época eu era conselheira do Conselho Nacional, e eu podia estar sempre junta dos desdobramentos, estava sempre apoiando, sempre falando o que tinha que modificar. (Entrevistada 1)

Então 2014 para frente a gente conseguiu a questão dos programas, a origem dele é o Programa Pró-equidade de Gênero, mas de 2014 ele vira Pró-equidade de Gênero e Raça e a manutenção dele. Essa é uma das coisas. Durante um bom tempo a manutenção do pacto de enfrentamento, porque o pacto de enfrentamento cai agora em 2018. O Pacto de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, a consolidação dos planos nacionais advindos do processo das conferências eles permanecem, tá certo. A assinatura e o novo resumo sobre as ações que vem da década de afrodescendentes, nós continuamos nessa pauta do acesso à justiça, reconhecimento, desenvolvimento e justiça. Nós mantemos a nossa discussão para dentro dos objetivos de Desenvolvimento Social, ainda que a gente não consiga alavancar a questão da igualdade racial, porque é um conceito e um tema que a gente luta desde 2012, era para ser o nono objetivo do milênio, mas não tem jeito, eles preferem discutir o racismo pela perspectiva da diversidade. (...) Aí você meio que pulveriza a questão racial. Mas veja, nós estamos nessa construção, nós estamos nas construções das frentes anti-racistas, nós nunca deixamos de estar nesse lugar. E para dentro do serviço público, a questão da defesa incessante da política de saúde da população negra. (...) Qual foi a maior vitória? Foi antes, foi antes do seu estudo, que é o Estatuto da Igualdade Racial. Mas ele amparou todas as futuras vitórias que com certeza virão a partir de 2014. (Entrevistada 12)

Sendo assim, verifica-se que os resultados das ações de incidência política de

OSC de mulheres negras abrangem diversas áreas, como saúde, educação, políticas raciais e de gênero, de direitos LGBTQI+, e dessa forma, geram uma plataforma transversal de direitos. Para essas organizações, a luta coletiva é extremamente relevante, tanto para a realização das ações de incidência quanto para a percepção de resultados político-institucionais em todos os níveis: local, regional e nacional.

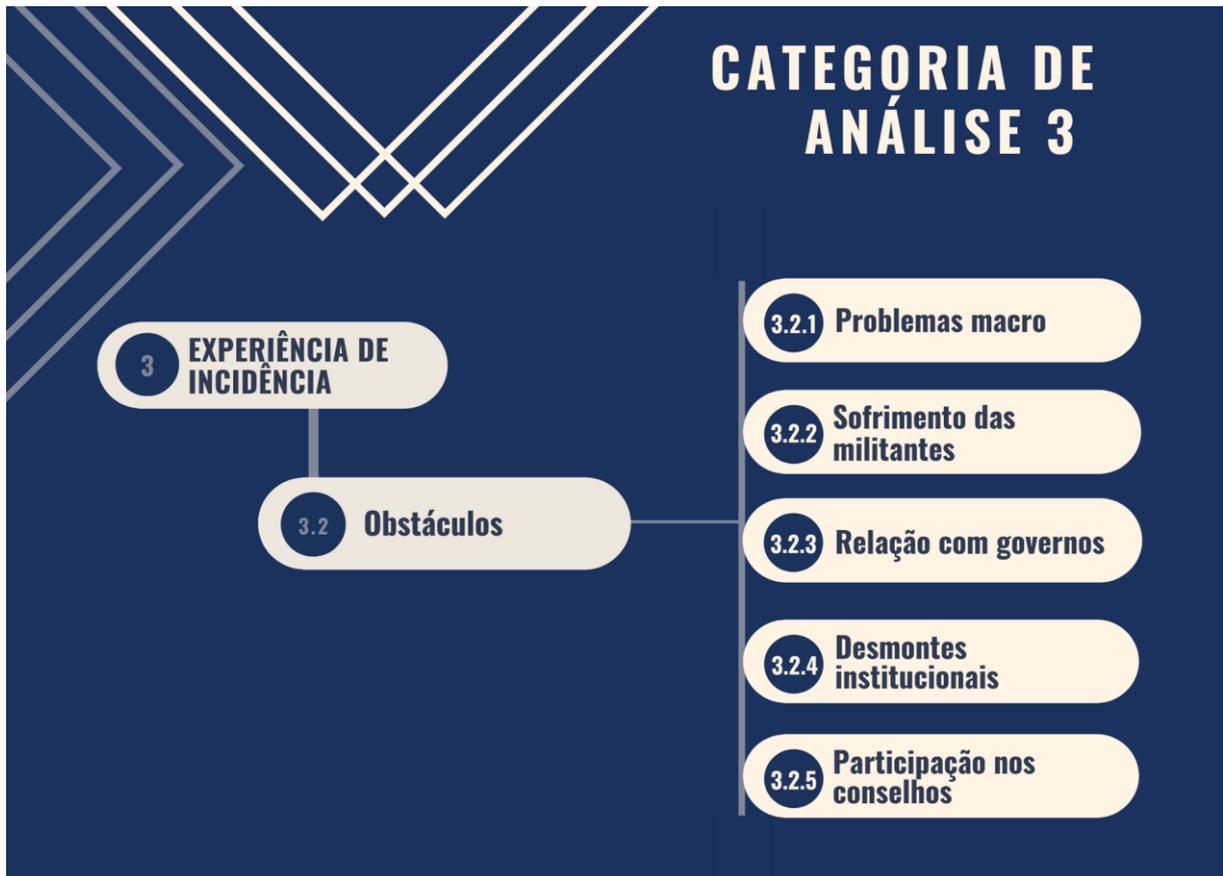
Na seção a seguir, serão abordados os obstáculos apresentados pelas organizações que dificultam a realização da incidência.

4.3.2 Obstáculos para a incidência

Nessa seção, serão abordados os obstáculos e dificuldades enfrentados pelas organizações no processo de incidência. Por meio das entrevistas, foi possível identificar seis respostas predominantes: os problemas macro enfrentados pelas participantes das organizações, como o racismo, o machismo, o desemprego; o sofrimento das militantes em fazer luta política com aquilo que vivenciam diariamente; a falta de financiamento das organizações; problemas políticos, nas relações com governos estaduais e com o governo federal, principalmente após o *impeachment* de Dilma Rousseff; os desmontes institucionais resultantes desse momento de crise política, com a extinção de ministérios, secretarias, conselhos, entre outras; e a dificuldade de conseguirem apoio para realizar ações pelos conselhos.

Dessa forma, seguindo essas adversidades identificadas, temos na Figura 13 abaixo a estruturação deste subcapítulo, com os principais conjuntos de respostas percebidos na realização da análise da percepção das organizações sobre os seus obstáculos:

Figura 13 – Análise dos obstáculos



Fonte: Elaboração própria

Primeiramente, como obstáculos na realização do processo de incidência das organizações, identifica-se a realidade conjuntural dessas mulheres negras. Enfrentar elementos sociais e políticos, como o racismo, machismo, heteropatriarcado, desemprego e subempregos enquanto precisam sustentar suas famílias, são situações que atrapalham o desempenho dessas mulheres.

(...) existe os problemas que tem uma coletividade, que é a coletividade não só da Coordenação, mas a coletividade macro das problemáticas das mulheres negras e também tem as nossas. Então esses enfrentamentos da conjuntura atual do Brasil, que são políticos, que são econômicos, que são sociais, que são esse racismo, o machismo, esse heteropatriarcado. Então a gente sabe muito bem que tudo isso, querendo ou não, trava. Mas isso não quer dizer que nós não estamos em luta. Luto para a gente é verbo, o luto para gente não é chorar. Apesar que temos direito a chorar. Nós temos direito a chorar. Mas o nosso choro também é para lutar. (Entrevistada 3)

Infelizmente nós não temos pessoas disponibilizadas, porque nós vivemos uma situação dentro da executiva, apesar de trabalhar com o desemprego, que a maioria de nós que somos coordenadoras, nós trabalhamos muito para dar a subsistência da nossa família. A maioria de nós que estamos na executiva são mães monoparentais, e nós temos que trabalhar. Então nós trabalhamos e militamos. (Entrevistada 4)

Relacionado a isso, as entrevistadas também colocam como desafio o cansaço e o sofrimento que são gerados por esse processo. A luta política em situações que as toca tão pessoalmente, como a violência contra a mulher negra, ou a violência contra a juventude negra enquanto se é mãe, é desgastante e provoca dor. Mas esse sofrimento não paralisa as ações dessas mulheres, pelo contrário, as impulsiona a defenderem com maior ímpeto o seu ideal de sociedade.

E a gente querendo ou não, a nossa população... essa colonização trabalhou muito bem a cabeça da nossa população. Então a gente está o tempo todo em enfrentamento, eu costumo dizer que a gente não dorme. Talvez seja por isso que a gente fica tão exaurida. (...) Então assim, nós sabemos que isso nos traz desafios, porque a gente não pode pensar que o Fórum existe só para solucionar os problemas dos outros. Então assim, nós também temos problemas, entendeu? Então essas problemáticas né, que sejam individuais também vão incidir no coletivo. Mas só que isso não nos para, isso não nos para. (Entrevistada 3)

(...) é bem cansativo, porque a gente sabe que a luta não é fácil, né. Se fosse fácil a gente nem precisaria lutar. Desgasta muito, mas é por isso que a gente hoje discute a questão do Bem Viver, por causa desses enfrentamentos. O enfrentamento das barreiras que nos são colocadas todo dia, a barreira da violência contra a mulher negra, a barreira da violência contra a juventude negra. Então é isso, o enfrentamento é cotidiano, é cansativo, é doloroso, é muito, é muito difícil para nós negros e negras, pais e mães enfrentarmos esse processo que a gente tem que aguentar no cotidiano quando se é negro. Mas a gente precisa nos fortalecer, na nossa identidade, com... porque a gente tem muita coisa boa, a gente tem muita coisa bonita, a gente é bonito, a nossa cultura é bonita, o nosso povo é bonito, o nosso povo é alegre, a nossa gastronomia é maravilhosa, a nossa música é maravilhosa, a nossa literatura nem se fala, a gente tá em tudo quanto é lugar, porque nós temos competência, mas a gente precisa garantir que isso seja respeitado. (Entrevistada 6)

Também como obstáculo, foi citado pela maioria das entrevistadas a falta de financiamento e dificuldades monetárias para manter a organização funcionando. As organizações dependem predominantemente de editais, que em geral exigem CNPJ, que muitas delas não têm. Foi colocado que, desde o *impeachment* da presidenta Dilma, as parcerias com o governo federal diminuíram, dificultando ainda mais essa situação. Dessa forma, são feitas parcerias, vaquinhas, doações e por meio de provimentos de participantes que têm condições de ajudar.

A rede passou por muitas dificuldades, porque nós não temos financiamento, tudo o que nós fazemos é nós por nós mesmas. Nós não temos ainda, nunca tivemos um financiamento em nível nacional. (Entrevistada 1)

A gente nunca se tem um recurso, nunca têm entidades que possam fazer esse

aporte, de manter uma instituição. E você sabe como é caro isso. E partindo de um agrupamento de mulheres pretas, que moram em periferias, empobrecidas, aí você vê como é que fica as coisas mais difíceis. (Entrevistada 2)

Olhe, primeiro queria iniciar dizendo que a gente não tem facilidade em nada. Nós fazemos tudo com muita dificuldade, muita dificuldade. É difícil você manter tudo isso sem recursos financeiros. E a gente tem dificuldade de acesso aos recursos financeiros de editais, por exemplo. Só para você ter uma ideia, o primeiro edital que a gente ganha é esse do Instituto Elas, mas vamos insistir para ganhar mais. A gente concorre, não é selecionado, mesmo dentro do governo do estado. Na prefeitura a gente não chega nem perto, a gente não tem acesso a nenhum tipo de ajuda. A ajuda que a gente faz, que a gente tem, é de nós mesmas. Parceria, a gente faz muita coisa compartimentada, uma dá uma coisa, outra dá outra. Que é a chamada vaquinha. A gente faz uma vaquinha entre nós, agora é online, mas a gente contribui a cada mês com o que a gente pode, para poder fazer as ações acontecerem. E também parcerias, às vezes a parceria não vem com dinheiro, com ajuda financeira, mas vem com serviços. Isso aí a gente sempre fez e faz, tanto a nível de Bahia como a nível nacional. (Entrevistada 4)

A questão da relação das organizações com os governos se mostra relevante para todas as entrevistadas, na medida em que, quando os governos são considerados aliados a sua visão de direitos, a incidência se torna mais fácil de ser realizada, mesmo que não sejam atendidas todas as suas demandas. No contexto brasileiro atual, com uma ascensão de governos de direita, que são conservadores e pouco sensíveis às pautas democráticas e dos direitos humanos, tanto a nível federal quanto nos níveis estaduais e municipais, as organizações identificam maiores dificuldades para conseguirem incidir nas políticas.

No âmbito estadual, as dificuldades em lidarem com governos de direita são indicadas em não serem aceitas as demandas das organizações, não “tirar do papel” as políticas voltadas para as mulheres e para a população negra, a falta de diálogo e de participação, e o desmonte de instituições, com a extinção de secretarias estaduais do direito da mulher e de promoção da igualdade racial, juntamente com seus respectivos conselhos.

Já em governos de esquerda, em que se mantiveram as instituições participativas, identifica-se que em algumas áreas, como a de segurança pública, as políticas não são feitas de maneira “coletiva”. De acordo com a Entrevistada 7, mesmo em 16 anos de governo do PT, o estado da Bahia tem uma política de segurança pública compatível a de um governo de direita. Nesse sentido, existe a participação, pois existem os instrumentos institucionais para tal, mas as políticas não são percebidas como sendo construídas em conjunto.

(...) trabalhar tanto a nível Federal como a nível Estadual não está sendo fácil. Aonde tem Bolsonaro, onde tem a política comandada pelo Bolsonaro, que é o caso do nosso estado, né. Nós temos um governador que é colado nele. As políticas de igualdade racial e da mulher tá só no bababa, porque não sai do papel. Falam bonito, mas... e as mulheres continuam morrendo. (Entrevistada 5)

Em 10 anos, quase 11, na Comissão de Promoção de Igualdade da Assembleia Legislativa e o governo não tem intenção nenhuma de construir parceria com os movimentos, principalmente os movimentos que fazem um enfrentamento, uma oposição. O fato da gente ter na Bahia quase 16 anos de um governo de esquerda, um Partido dos Trabalhadores, isso não quer dizer que você tem as políticas sociais estabilizadas, estruturadas. (...) Você tem participação, mas você não tem políticas que foram estruturadas de maneira coletiva. A gente vê que... a gente aqui nesses 16 anos, a gente tem a mesma política de segurança pública de um governo da direita. Uma política extremamente misógina, extremamente racista, extremamente violenta, porque o modelo de segurança pública que nós, do movimento social, discutimos que segurança pública tem a ver com saúde pública, tem a ver com outras pastas, essa é a discussão que nós fazemos, a gente não consegue dialogar para que a política possa ser aplicada dessa maneira. Então não existe parceria quando não existe diálogo e quando não existe construções coletivas. A Rede das Mulheres Negras é de fazer o enfrentamento, é perceber que esse modelo de gestão, as políticas que são pensadas de maneira isolada, sem conversar com os movimentos, elas não vão conseguir levar as políticas sociais necessárias para dentro das comunidades, políticas que vão alterar a realidade da vida da população. (Entrevistada 7)

(...) a gente agora está com o governo caído, é um governo pior que o governo federal, porque é um cara que... nem dá para falar muito, mas infelizmente conseguiu ser governador, que não gosta de preto, não gosta de quilombola, não gosta de indígena. E é um massacre, a gente tem um massacre nacional e também estadual. Então a gente tá pensando estratégia, como é que a gente vai agora trabalhar, né. E sobreviver, a gente também tem que ter cuidado. (Entrevistada 11)

Já na relação com o governo federal, as entrevistadas colocaram três fases distintas de possibilidade de incidência, de acordo com a política de cada presidência: o período Dilma, percebido como aliado e uma continuação do governo Lula, considerado democrático e participativo; a partir de 2016, com o *impeachment*, o governo Temer é colocado como sendo menos participativo e tendo uma diferente perspectiva de direitos; já o governo Bolsonaro é colocado como autoritário, sem possibilidade de participação e diálogo.

Apesar de possuírem algumas críticas à ex-presidenta Dilma, as entrevistadas manifestaram consenso de que o diálogo e a participação aconteciam com maior facilidade. A incidência durante esse período não foi colocada como totalmente sem dificuldades, mas existe o reconhecimento de que muitos avanços foram feitos e diversos objetivos das organizações foram conquistados por meio de seus trabalhos, pressão política e luta constante. Mesmo existindo resistências, o governo Dilma é apresentado em uma perspectiva democrática por todas as entrevistadas.

O governo Temer é identificado como o momento em que se altera a

perspectiva de direitos do governo federal, e se iniciam os cortes de verbas para as políticas públicas de maior interesse para o movimento de mulheres negras, assim como o desmonte das instituições responsáveis por essas políticas. Algumas entrevistadas colocam que, apesar disso, durante esse período, ainda era possível a realização de diálogos e alguns programas foram construídos.

Já com a presidência de Bolsonaro, a partir de 2019, houve uma mudança completa na relação das organizações de mulheres negras com o governo federal. As entrevistadas colocam esse governo como autoritário, negacionista, marcado pelo racismo, sexismo e retrocessos nos direitos humanos de maneira geral, sendo implementada uma necropolítica. Existe o consenso entre todas as entrevistadas de que o diálogo se tornou infactível, e mesmo a participação em conselhos passaram a gerar perseguições políticas pelos apoiadores do presidente.

Olha, nos governos Lula e Dilma, nós tínhamos uma inserção dentro do governo federal muito grande, tá. Tanto que nós tivemos muito a presença de representantes do governo nas nossas atividades, fazendo as nossas formações, tá. Isso foi durante um bom tempo. Desde acho que 2008 até 2015 nós tivemos muito contato com o governo federal, e é porque... até porque era o governo de Participação Popular, totalmente diferente do que aconteceu depois do golpe de 2016. (...) Infelizmente, com esse governo atual, a gente não teve... nem... não tem diálogo, sabe. Infelizmente isso acabou. Isso para nós é muito complexo, porque foi como se a gente tivesse começado uma coisa e terminado sem fim, né. Isso é muito complicado. E com essas perdas de direitos que nós estamos tendo, desse atual governo (...) Então nós tivemos sim, nós tivemos uma incidência política muito forte no ano de 2008 até 2015 com os governos federais passados, coisa que não acontece nesse outro aqui. (Entrevistada 1)

Eu não vou dizer que era 100% e também eu não concordo quando dizem assim “ah o governo Lula fez isso, fez aquilo”, beleza fez. Assim como o da Dilma também. Mas através de pressões também. Que na verdade, nós conquistamos as coisas tudo através de pressão. O que no governo Lula nós tivemos a facilidade de ser implementado, foi uma luta de anos, e anos, e anos. O qual, quem estava no governo, tinha pessoas também que eram oriundas dos movimentos e também pessoas que eram ligadas muito do ato de ouvir. E isso nós não tivemos no governo Temer, e muito menos agora. Muito menos agora. Não se tem um ouvido. Não se ouve os movimentos, o clamor. Se ouve os seus egos, os seus egos, é isso que... é onde nós estamos. Essa é a diferença do governo Lula, do governo Dilma, porque nós tínhamos abertura. Nós tínhamos espaço para se ouvir. Foram criadas várias formas de ouvir. Tanto é que eu digo: na época do governo Lula, foram criado o portal da transparência, né. Foi tão escrachado o portal da transparência, que aí a gente viu também muitos companheiros que caíram nessa malha fina, né. Caíram nessa malha fina do Portal da Transparência. Hoje, a gente nem se fala mais em Portal da Transparência, aliás tudo é escondido, na verdade tudo está mais maquiado e escondido. O que está sem máscara é o racismo, a violência contra as mulheres, a violência contra o povo de terreiro, contra população LGBT, essa daí perdeu totalmente a máscara. Que antes nós tínhamos debaixo do tapete. Hoje não, tiraram o tapete e jogaram tudo aí no ventilador. (Entrevistada 2)

(...) a gente viveu um governo que nós chamaríamos de governo de esquerda, onde o entendimento sobre os Direitos Humanos eram diferenciados. Esse governo

entendia como políticas prioritárias o direito à vida. Passamos para o governo Temer. O governo Temer já não tinha o mesmo entendimento. Já não tinha o mesmo entendimento dos direitos humanos na perspectiva da inclusão de todos os povos de forma mais igualitária. E aí a gente chega num governo reacionário, que aplica uma necropolítica, com ênfase no extermínio do povo preto, do povo LGBT, do povo de terreiro, e principalmente das pessoas que são diferentes do que a extrema direita se propôs. Junto a isso, o governo atual agrega um projeto ideológico religioso efetivo dentro desse governo, das igrejas neopentecostais, onde a intolerância é o carro chefe. Então a gente passou por tantas mazelas, começamos a sonhar, começamos a lutar, começamos um processo de perspectiva de inclusão, mesmo com todas as dificuldades. Porque nesses governos todos nós tivemos problemas, mas eu estou dizendo que no governo Dilma a gente conseguiu garantir esse lugar que a gente sempre buscou, que é o lugar de fala, o lugar de colocarmos as nossas demandas, podermos discutir, conseguir colocar dentro de cada política pública os recortes para essa diversidade que existe no Brasil. E aí a Dilma sofre um golpe, e vem aí um governo que não nos... que por conta do golpe, ele também começa a fazer o processo de exclusão dos povos. Quando digo exclusão dos povos, não digo só da população negra. Mas no nosso caso, ele começa esse processo, e ele entrega de bandeja esse processo para um governo reacionário. Um governo reacionário que trabalha na perspectiva da destruição mesmo. Implementou a necropolítica. É essa necropolítica tem como carro-chefe destruir todas as políticas construídas pela comunidade. Então tudo o que a gente construiu, tudo que a gente adquiriu aqui naquele começo, a gente tá aqui na perspectiva de não perder tudo. (...) Então eu vejo que a gente foi de 0 a 100 e dos 100 ao 0. A gente fez uma trajetória, e essa trajetória está num processo de tentar se manter aqui para não vir para um retrocesso. Quando a gente diz a necropolítica, é porque o uso dos instrumentos construídos com lutas pelo movimento negro para garantia de direitos é que estão sofrendo ataque, e usada para nos atacar, como é o caso da Fundação Palmares através do Ministro Sérgio Camargo, que é negro capitão-do-mato, que está ali com o objetivo de destruir todo o trabalho da população negra. (Entrevistada 6)

Ainda que se pese que em alguns momentos a nossa primeira Presidenta da República mulher, que foi consolidado em 2010, tenha altos e baixos como todos os cidadãos brasileiros, não só as mulheres, nunca se teve mais apoio às políticas públicas de mulheres, negros e negras, indígenas e outras etnias e povos no país, do que a gente teve no período Dilma. A gente teve uma elevação de desprendimento orçamentário. Basta fazer uma análise fria das LDOs. Dos planos de governo. Isso para Dilma Rousseff. Como eu disse lá no início, ela deixa um caixa de 1,8 BI para o enfrentamento. Em 2014, quando se consolida Temer, e até o seu fim, ele fez duas políticas de mulheres, que a gente precisa ficar atento porque ela se perdeu e se esvaziou na política de Bolsonaro. Só que nós tivemos o sucateamento de 35% a 45% nas políticas públicas de atendimento direto: mulheres e igualdade racial. Nas políticas estruturadas que mais fazem vínculo com mulheres e população negra vulnerável, que é Ministério da Cidadania, Direitos Humanos, Desenvolvimento Econômico e Trabalho. Nós estávamos tendo um sucateamento, não tínhamos mais o Ministério do Trabalho durante Temer, e aí quando entra Bolsonaro, acaba de vez. (...) Porque é isso, nós tínhamos um Estado progressista, passamos por um Estado oportunista na gestão Temer, e afundamos no Estado fascista fundamentalista. E onde existe o fascismo e o fundamentalismo, não existe atendimento íntegro universal para o cidadão brasileiro. Aí a gente fala da maior parte da nação brasileira. Todas as políticas de acesso, seja pela segurança, saúde, educação, ou pelas políticas específicas, tudo se afunda porque elas viram um Grande Sertão da mesma coisa para todo mundo. Não somos a mesma coisa. (Entrevistada 12)

Nesse momento de crise política, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, percebe-se como os desmontes institucionais afetaram o processo de

incidência das organizações de mulheres negras. São citados, no âmbito federal, a extinção de ministérios, o Conselho Nacional de Igualdade Racial estar desativado e o esvaziamento da SEPPIR e da SPM. Nos níveis estaduais e municipais, as entrevistadas citam o desmonte das secretarias da mulher e da igualdade racial, que se transformam em departamentos em outras secretarias, e dessa forma, perdem também os seus conselhos.

O Brasil é signatário de todas as convenções internacionais contra o racismo, e continua nessa situação caótica. E que tem se agravado ainda mais nesse último governo. Então não há diálogo, tá. O Conselho Nacional de Igualdade Racial está praticamente parado, inclusive a própria ministra destituiu várias organizações do CNPIR e ele tá parado, não tá tendo atuação nenhuma. A SEPPIR, que foi criada em 2003, a Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, está parada. Hoje nem sequer uma Secretária Nacional de Igualdade Racial nós temos, e isso demonstra a falta de responsabilidade com as questões sociais desse país. O que é uma vergonha, que a partir do momento que você mora num país que tem mais de 54% da população é negra, e um governo não se interessa, quer dizer que não está nas pautas dele, que não vai fazer nada mesmo. A realidade é essa. (Entrevistada 1)

(...) por exemplo, nós não temos mais Secretaria Estadual e nem temos Secretaria Municipal, eu acho que isso aí em todos os municípios, da mulher. O que nós temos são departamentos dentro de secretarias, aqui por exemplo, a SPM que é estado, é dentro da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. Quer dizer, o chapéu é a SEJUSC. Assim como outros estados e municípios também. Então não tem mais aquele recurso que era propriamente dito só para secretaria de mulheres, ele já vem para esse chapéu, onde é dividido todos os recursos que venham, né. Aí fica mais difícil. (Entrevistada 2)

(...) o manifesto que a gente tem feito em relação ao governo... ao desgoverno Federal com a questão da não atuação da Fundação Palmares, do desmonte dos conselhos, o desmonte da SEPPIR, das ações de políticas públicas do governo federal, a reforma que houve no Ministério da Saúde, onde tirou as populações negras como foco de desenvolvimento para a saúde da população, a Política Nacional não é prioridade neste governo que está aí. (Entrevistada 4)

(...) por que em toda a crise econômica o sucateamento de orçamento, a ausência de orçamento se dá em políticas que atendem a população negra? Aí eu tô falando da SEPPIR, que foi a primeira esvaziada, depois da SPM que foi a segunda esvaziada. Mas quem mais morre com feminicídio são as mulheres negras, 68% das mulheres que morrem por feminicídio são negras. Se eu tenho isso como certo e líquido, então eu sei aonde foi que a Ministra Damares, na sua ausência de Gestão Pública, sucateou mais uma vez, porque o Temer tira de 1,8 bi o incentivo para o pacto de enfrentamento à violência contra a mulher, que atende a nós mulheres negras, porque é líquido que estamos nesse lugar. Ele sucateia em 40%, e quando entra em 2019 o Bolsonaro, a Damares vai e consegue não utilizar o orçamento de Combate à violência, ele retorna para os cofres públicos, e agora nós não temos mais nada. (Entrevistada 12)

Durante essa conjuntura política, diversas OSC de mulheres negras tomaram a decisão de saírem dos espaços dos conselhos, principalmente dos nacionais, por não mais os considerarem locais de fato participativos. A Articulação de Organizações

de Mulheres Negras Brasileiras optou por sair de todos os conselhos nacionais, grupos de trabalho e comitês técnicos dos quais fazia parte. Para as organizações da AMNB, a decisão de se manterem ou não em conselhos municipais e estaduais foi tomada individualmente. Algumas optaram por se manter nesses espaços, buscando garantir direitos e segurar retrocessos, porém a maioria se mostrou frustrada pela falta de participação efetiva que estão conseguindo realizar.

(...) a gente enquanto Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras decidimos sair do Conselho Nacional de Saúde em 2016, porque a gente entendeu que era importante para nós. Mas era algo que a gente podia fazer muito mais fora do que dentro do Conselho. Então a Articulação decidiu sair de alguns espaços de controle social. Eu te falo isso enquanto Articulação, porque eu estava na coordenação da Articulação nesse momento. E fui uma das que defendia a nossa saída naquele momento do Conselho. Porque a nossa presença nesses espaços já não estava mais impactando. E tanto não estava impactando que até hoje não impacta, sabe. Porque hoje eu não consigo ver impacto, hoje eu não consigo perceber ação de conselheiro de saúde como a gente percebia antes. E eu sei que não são pelas pessoas que estão lá, é pela impossibilidade mesmo desse movimento. Então é um desgaste tão grande para nós, que já tínhamos desgastes muitos sabe, fora daquele lugar. Que eu achava até uma questão de ética a gente sair daqueles espaços. Porque todo mês nós íamos para Brasília, era recurso de passagem, é recurso de diária, era recurso... então era muito recurso público utilizado para ir até Brasília, para discutir o mais do mesmo e do menos. Sempre a mesma coisa, sempre a discussão era a mesma, era sempre em volta de uma mesma temática que não tinha nunca um resultado. Então bom, a gente é uma rede de organizações, a gente tem muito mais força aqui fora do que lá dentro. A gente precisa se movimentar fora para impactar lá dentro. Eles precisam ver qual é a nossa força aqui fora. Porque lá dentro, acaba que a gente muitas vezes tem que se alinhar com coisas que a gente não tá de acordo. Para que aconteça isso aqui, a gente precisa se alinhar. Então para mim é uma questão de ética, eu preciso sair desse lugar. Naquele momento eu era representante da Articulação, na cadeira do movimento negro. Então nós resolvemos sair. E em outros conselhos locais né, mas aí também foi uma outra decisão. Tiveram organizações que saíram de outros conselhos locais também, mas aí era uma decisão individual, porque cada contexto, cada localidade, cada município, estado, tinha a sua realidade. (Entrevistada 8)

Eu era conselheira Nacional do CONSEA e eu me retirei, porque a gente acatou a decisão da Articulação, a gente teve várias reuniões, e fiquei no CONSEA Municipal. Aqui em Goiás a gente se manteve nos conselhos, e foi nessa esperança de segurar mesmo, garantir algumas conquistas que a gente tinha no município e no estado. Mas nos retiramos de todos os conselhos, porque aí os conselhos não tinham mais o papel de conselho. Já tinha todo um desmonte da política, e nós dentro do Conselho a gente não conseguia ter o diálogo, porque era uma coisa que vinha de cima. Aqui no estado de Goiás, quando começou o Marconi Perillo, começou a fazer todo um desmonte das políticas. E como tinha assento Malunga de mulheres negras era a única, a gente não tinha parceiros dentro do conselho para poder segurar as pontes. E aí, a primeira coisa que foi feito foi acabar com o Conselho de Igualdade Racial, que era no estado, era um conselho que tinha paridade, né. Ele do dia para a noite fez um decreto e acabou com o conselho. A gente só... Então a partir desse momento a gente já viu que não adiantava ficar dando murro em ponta de faca, e que tem hora que você tem que dar um passo atrás para poder avançar. (Entrevistada 11)

Com esse contexto de desmontes e perdas na capacidade participativa das instituições, novas estratégias foram desenvolvidas pelas organizações de mulheres negras. Na medida em que a participação nos conselhos não foi mais percebida como suficiente para a realização da incidência, os Fóruns Populares, encontros, conferências estão sendo realizados pelas OSC como um novo modelo de se articularem.

(...) toda hora é um desmonte, não existe... por exemplo, você sabe muito bem que os conselhos estão sendo desmontados, eles querem que coloquem só pessoas deles. Tá mudando, as regras do jogo foram mudadas. Então, como é que a gente tá fazendo? A gente tá fazendo fórum popular, as nossas conferências, eles estão lá fazendo a conferência deles, a gente faz a nossa conferência aqui. É a forma da gente continuar se organizando. A gente faz o Fórum Social Mundial, que vai acontecer agora. Então a gente tem que participar, a gente tem que estar lá, a gente está discutindo, a gente tem que se organizar, entendeu? (Entrevistada 3)

Sendo assim, verifica-se que, nesse período, principalmente a partir de 2016, os obstáculos enfrentados pelas organizações para a realização da incidência são, em maior medida, políticos. O momento atual de mudanças no viés político do país trouxe instabilidade e aumentou as dificuldades enfrentadas pelas OSC. A conjuntura histórico-social que aflige as mulheres negras também impacta diretamente nesse processo.

Dessa forma, finaliza-se a Categoria de Análise 3 - Experiência de incidência e o capítulo de Análise das Estratégias de Incidência. Portanto, a seguir se apresentam as considerações finais deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve o objetivo geral de analisar as estratégias de incidência política de organizações da sociedade civil de mulheres negras durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil. Entendendo que as demandas das mulheres negras possuem uma plataforma transversal de direitos, que incluem em seu panorama de ação variadas formas de exclusão e opressões (CAYRES, 2011), a atuação dessas OSC entrega ao Estado uma perspectiva racial de gênero para a resolução de problemas públicos.

As OSC criam diversas estratégias para realizarem incidência nas políticas públicas, e para esse estudo, foi utilizado o conceito de incidência como “intervenções que modificam o conteúdo ou alteram o curso de uma política pública em algum sentido” (LEIRAS, 2007, p. 59, tradução nossa). Para a incidência das organizações de mulheres negras, buscou-se identificar as organizações que atuavam em nível nacional e analisar como entendiam o processo de incidir, de que maneira eram feitos os seus mecanismos de incidência, bem como seus resultados e obstáculos principais.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, foi realizada primeiramente uma revisão teórica do conceito e do debate empírico sobre a incidência, com a finalidade de que ela guiasse a análise. Seguindo o referencial teórico, as estratégias de incidência foram separadas de acordo com as fases do ciclo de políticas públicas, e dessa forma foi construído o roteiro das entrevistas.

Em um segundo momento, foram averiguadas quais organizações de mulheres negras realizam incidência política em nível nacional. Por meio de pesquisa documental, foram utilizados Diários Oficiais da União, de onde foram extraídas informações sobre o resultado das eleições das duas últimas composições de conselhos nacionais, sendo eles: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Conselho Nacional de Saúde.

A partir disso, identificou-se o formato de ação dessas OSC em conjunto, sendo três redes de organizações de mulheres negras presentes nos conselhos nacionais: a AMNB, o FNMN e a Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate a Violência. Pelo fato de atuarem em várias localidades, e entendendo a extensão continental que o Brasil possui, foram escolhidas organizações de cada uma das cinco regiões do país

para a análise.

Em seguida, buscou-se analisar as estratégias de incidência política das OSC de mulheres negras. Dessa forma, utilizando o roteiro construído a partir do referencial teórico, foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas com mulheres negras participantes dessas organizações. As categorias de análise foram construídas a partir do roteiro de entrevistas, que possuía três blocos principais de questões: primeiramente, qual era o entendimento das entrevistadas sobre o que era a incidência política; depois, quais estratégias utilizam de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas; e por fim, como é a experiência de incidência das organizações.

Na primeira categoria de análise é abordado como as organizações entendem o processo de incidir. Foi possível verificar cinco respostas predominantes: a incidência relacionada à participação em conselhos; possuindo a necessidade de ocupar cargos de poder; um processo de diálogo com o Estado; um mecanismo para gerar mudanças; e através da presença na academia e pelo empoderamento das mulheres negras. Em relação à análise de interação entre Estado e sociedade civil de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), foi identificado que a definição de incidência para as OSC de mulheres negras apresenta todos os repertórios de interação, sendo eles: a) protestos e ação direta; b) participação institucionalizada; c) política de proximidade; e d) ocupação de cargos na burocracia.

Já a Categoria de Análise 2 foca nas estratégias de incidência. Seguindo o referencial teórico, a estruturação das subcategorias de análise se deu de acordo com as fases do ciclo de políticas públicas, portanto, são elas: incidência na montagem de agenda, incidência na formulação, incidência na implementação e incidência na avaliação. Algumas estratégias de ação foram observadas em todas as fases do ciclo: as ações realizadas em instituições participativas, principalmente em conselhos; as parcerias e ações em conjunto com entidades de diversos movimentos, e em específico a realização de atividades com universidades e faculdades particulares.

Na fase da montagem de agenda, pôde-se identificar, entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012), ações das organizações de mulheres negras em: auxiliar na identificação de um problema público; participar da discussão e divulgação do problema público; ajudar a definir prioridades para os problemas mais urgentes; identificar e promover acordos com outros atores interessados na inclusão do assunto na agenda política; divulgar estudos e conclusões entre os principais atores para conseguir a inclusão do tema; pressionar

os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política; e propor soluções para os problemas sociais de forma consistente com seus princípios e interesses.

Em ações da fase de formulação, foi identificado que essas são feitas de maneira simultânea às ações de incidência na montagem de agenda. Ao entregar suas demandas ao Estado e à sociedade, as organizações já propõem as soluções que acham mais adequadas para a resolução dos problemas públicos. Entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012) para a fase de formulação de políticas públicas, percebe-se na atuação das organizações de mulheres negras: propor soluções viáveis, que possam ser realizadas do ponto de vista político; facilitar negociações entre agentes do governo; monitorar e estar atento para que as políticas públicas estejam dentro das leis e regulamentos; avaliar se os recursos estão sendo usados corretamente; verificar o desenho e a capacidade institucional para implementar a política; e promover inovação e difusão de exemplos.

No âmbito desse estudo, todas as organizações de mulheres negras entrevistadas citaram algum tipo de atividade em que se percebe o papel de implementação. Foram identificados nessa fase todos os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007), sendo eles: distribuição de bens e serviços; reforço no impacto das políticas públicas; remoção de obstáculos ao acesso aos serviços públicos; e capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão.

Assim como na fase de formulação, as ações de incidência das organizações de mulheres negras na avaliação se entrecruzam com o que é realizado em outras etapas do ciclo. Entre os mecanismos de incidência propostos por Leiras (2007) e Agudelo (2012), pôde-se identificar, nas ações analisadas: identificar o problema público e os objetivos para o controle social; monitorar o progresso, coletando informações; elaborar relatórios da comunidade sobre o programa; divulgar os resultados e mostrar a experiência; capacitar os beneficiários para que participem na execução e supervisão; avaliar os efeitos do processo de maneira pertinente e confiável; refletir sobre as lições aprendidas para *advocacy* no futuro; identificar o caminho a seguir e fazer recomendações.

A Categoria de Análise 3 foca no processo de experiência que as organizações de mulheres negras possuíram ao realizar incidência política. Como subcategorias, são identificados os principais resultados percebidos pelas organizações, para assim, verificar quais foram os obstáculos e dificuldades enfrentados durante esse processo.

Primeiramente, buscou-se identificar como as organizações de mulheres negras percebiam os seus resultados no processo de incidência política. Dessa forma, foi possível verificar impactos concretos em nível local, regional e nacional. A maioria das entrevistadas colocaram que conseguiram alguns avanços, alcançando resultados positivos em políticas e instituições públicas, porém que não estão na posição que gostariam. Verifica-se que os resultados das ações de incidência política dessas OSC abrangem diversas áreas, como saúde, educação, políticas raciais e de gênero, de direitos LGBTQI+, e dessa forma, geram uma plataforma transversal de direitos. Para essas organizações, a luta coletiva é extremamente relevante, tanto para a realização das ações de incidência quanto para a percepção de resultados político-institucionais.

Em relação aos obstáculos enfrentados pelas organizações, foi possível identificar seis respostas predominantes: os problemas macro enfrentados pelas participantes das organizações, como o racismo, o machismo, o desemprego; o sofrimento das militantes em fazer luta política com aquilo que vivenciam diariamente; a falta de financiamento das organizações; problemas políticos, nas relações com governos estaduais e com o governo federal, principalmente após o *impeachment* de Dilma Rousseff; os desmontes institucionais resultantes desse momento de crise política, com a extinção de ministérios, secretarias, conselhos, entre outras; e a dificuldade de conseguirem apoio para realizar ações pelos conselhos.

Sendo assim, foi possível verificar que, nesse período, principalmente a partir de 2016, os obstáculos enfrentados pelas organizações de mulheres negras para a realização da incidência são em maior parte políticos. O momento de mudanças no viés político do país trouxe instabilidade e aumentou as dificuldades enfrentadas pelas OSC. A conjuntura histórico-social que aflige as mulheres negras também impacta diretamente nesse processo.

Esta pesquisa buscou evitar dois problemas metodológicos expostos por Leiras (2007) na análise da incidência política das OSC nas políticas públicas: primeiro, o autor coloca que a existência de outras organizações que realizam incidência simultaneamente as OSC faz com que seja difícil separar a influência de cada uma. Como as organizações de mulheres negras já colocam que as suas ações, seus resultados e o enfrentamento aos obstáculos são realizados em conjunto, por meio de redes e parcerias, não existe a necessidade em se tentar separar a influência que cada uma exerce.

Em segundo lugar, outro erro metodológico colocado por Leiras (2007), é o de focar a análise apenas nos casos exitosos, o que leva a sobrestimar a capacidade de incidência política das OSC. Dessa forma, ao analisar os obstáculos enfrentados pelas organizações de mulheres negras, foi possível perceber não somente os êxitos da incidência, como também as falhas e impossibilidades existentes.

E por fim, a temática da incidência política ainda é um assunto que possui uma lacuna teórica e empírica a ser preenchida, principalmente ao se focar nas ações de organizações de mulheres negras. Percebe-se que, na academia, a análise da atuação dessas OSC é concentrada na área da saúde, faltando outras perspectivas, tais como um olhar do campo de públicas, que permita trazer referenciais teóricos e perspectivas empíricas que foquem em outras temáticas, tais como a capacidade de influenciar nas agendas governamentais e a ação nos processos de avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, para pesquisas futuras, seria interessante analisar essa incidência pela perspectiva dos atores estatais envolvidos nas políticas públicas que são alvo das OSC de mulheres negras.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, pp. 325 a 357. 2014.

ANDREWS, Keneth; EDWARDS, Bob. **Advocacy Organizations in the U.S. Political Process**. Annual Review of Sociology. v. 30, p.479-506, 2004.

AGUDELO, Germán Darío Valencia. **Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas**. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-496, julio-diciembre 2012.

AMNB. **E-book Marcha das Mulheres Negras**. 2016.

ARATO, A. **ASCENSÃO, DECLÍNIO E RECONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL: Orientações para novas pesquisas**. Conferência apresentada no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, novembro de 1994. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/27/rbcs27_02.pdf

ARAÚJO, Maria Gutenara Martins. **Feminismo e o Estado: relações possíveis a partir do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, M; AARTS, B. **A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos**. In: Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Martin W. Bauer, George Gaskell (editores); tradução de Pedrinho A. Guareschi.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BRASIL. **Decreto no 6.412 de 25 de março de 2008**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/3/2008, Página 4.

BRASIL. **Decreto Nº 4.885, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei no 10.539**. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/9/2002, Página 1.

BRASIL. **Lei no 10.683/2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 29/5/2003, Página 2.

BRASIL. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. – 2. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. **Programa PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA. Rompendo fronteiras no mundo do trabalho** – Brasília: SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2016.

BRELÀZ, Gabriela de. **Advocacy das Organizações da Sociedade Civil: Principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro. Setembro de 2007.

CÂMARA, Rosana Hoffman. **Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações**. Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia, 6 (2), jul - dez, 2013.

CARNEIRO, Sueli. **Construindo Cumplicidades**. 2001. In: Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2011. Consciência em Debate – Coordenadora Vera Lúcia Benedito.

_____. **Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero**. 2003. Disponível em: http://www.unicap.br/neabi/?page_id=137

_____. **O Matriarcado da Miséria**. 2000. In: Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2011. Consciência em Debate – Coordenadora Vera Lúcia Benedito.

CAYRES, Domitila Costa. **Ensaio de Aproximações de Gênero e Raça a Luz Do Olhar Pós-colonial**. Revista de Estudos AntiUtilitaristas e PósColoniais. Vol.1, nº 02, Jul-Dez 2011. ISSN 2179-7501. 2011.

CFEMEA. **Incidência Política do CFEMEA – dinâmicas e reflexões**. Orgs. Eneida Vinhaes Dultra e Natalia Mori. Brasília: CFEMEA: Fundação Ford, 2010.

COLLINS, Patrícia Hill. **Pensamento Feminista Negro: Conhecimento, Consciência e a Política do Empoderamento**. Tradução Jamille Pinheiro Dias. 1ª Edição – São Paulo: Boitempo, 2019.

FERRER, M.; MONJE, P.; Urzúa, R. **El rol de las ongs en la reducción de la pobreza en América Latina**. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). 2005.

FIGUEIREDO, Ângela. **Perspectivas e contribuições das organizações de mulheres negras e feministas negras contra o racismo e o sexismo na sociedade brasileira**. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 9, N. 2, 2018, p. 1080-1099. DOI: 10.1590/2179- 8966/2018/33942| ISSN: 2179-8966. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa - 3ª Edição. - Porto Alegre: Artmed editora, 2009.

FLORES, M.; FERNÁNDEZ-PILOTO, S. **Movimentos Sociais e Incidência Política pelo Direito à Educação Infantil no Brasil**. VIII Seminário Internacional As Redes Educativas e as Tecnologias: Movimentos Sociais e Educação. Junho – 2015.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 5ª Ed, S.Paulo, Cortez Ed, 2011.

GONZALEZ, Lélia. **A Mulher Negra na Sociedade Brasileira: Uma Abordagem Político-econômica**. 1982. In: Por um Feminismo Afro-latino-americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos. Organização Flávia Rios, Márcia Lima. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar. 2020.

_____. **Mulher Negra**. 1985. In: Por um Feminismo Afro-latino-americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos. Organização Flávia Rios, Márcia Lima. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar. 2020.

_____. **Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira**. 1983. In: Por um Feminismo Afro-latino-americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos. Organização Flávia Rios, Márcia Lima. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar. 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em Contexto de Mudanças: Equipes de Apoio e Estratégias de Sobrevivência**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea. 2017.

LEIRAS, Marcelo. **La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional**. In: La incidencia política de la sociedad civil - compilado por Ariana Vacchieri y Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI. 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARQUES, E. **A Crise da Democracia Brasileira e as Ações da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras**. Revista Orbis Latina, vol.10, nº 2, Edição Especial, Foz do Iguaçu/ PR (Brasil), Abril de 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. 2005. **Conceito de Avaliação por Triangulação de Métodos**. In: Avaliação Por Triangulação De Métodos: Abordagem De Programas Sociais. Minayo MCS, Assis SG, Souza ER, organizadoras. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O DESAFIO DO CONHECIMENTO: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. HUCITEC EDITORA. São Paulo. 2014.

MOREIRA, Orlandil de Lima; SANTIAGO, Idalina Maria Freitas Lima. **MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E INCIDÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS**. Revista Debates Insubmissos, Caruaru, PE. Brasil, v.1, n.1, jan./abr. 2018.

MULLER, Pierre. **La producción de las políticas públicas**. INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales, No. 12. Julio Diciembre de 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade Civil**. In: GIOVANNI, G; NOGUEIRA, M. A. Dicionário de Políticas Públicas. 2 ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

PORTAL GELEDÉS. **Geledés e a Saúde da População Negra**. 2010. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/geledes-e-a-saude-da-populacao-negra/> Acesso: 26/10/2020

PORTAL GELEDÉS. **São Paulo abre centro de promoção da identidade negra**. 2016. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/sao-paulo-abre-centro-de-promocao-da-identidade-negra/> Acesso: 26/10/2020

PORTAL GELEDÉS. **SOS Racismo de Geledés – Memória Institucional**. 2009. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/sos-racismo-de-geledes-memoria-institucional/> Acesso: 26/10/2020

RIBEIRO, Matilde. **Mulheres Negras: Uma Trajetória de Criatividade, Determinação e Organização**. Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 424, setembro-dezembro. 2008.

RIBEIRO, Matilde. **Institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: percursos e estratégias - 1986 a 2010**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2013.

RIOS, Flávia; FREITAS, Viviane. **Nzinga Informativo: Redes comunicativas e organizacionais na formação do feminismo negro brasileiro**. Cadernos Adenauer XIX, Nº 1. 2018.

SANTOS, Sônia Beatriz dos. **As ONGs de mulheres negras no Brasil**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 12, n. 2, p. 275-288, jul./dez. 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes da sociedade civil: Advocacy e incidências possíveis**. In C. Martinho, & C. Félix. (eds). Vida em rede: Conexões, relacionamentos e caminhos para uma nova sociedade. Barueri, SP: Instituto C&A. 2011.

SILVA, Tatiana. **Mudança Institucional, Discurso e Instituições: Políticas Públicas de Igualdade Racial no Governo Federal de 2000 a 2014**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA). Doutorado em Administração. Universidade de Brasília. 2019.

TAPIA, M.; CARRETE, B. C.; SORIA, S. C.; SOTOMAYOR, G. M. **Manual de incidencia en políticas públicas**. México: Alternativas y Capacidades. 2010.

WERNECK, Jurema. **Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo**. In: Vents d'Est, vents d'Ouest: Mouvements de femmes et féminismes anticoloniaux [en línea]. Genève:

Graduate Institute Publications, 2009. Disponível em:
<<http://books.openedition.org/iheid/6316>>. ISBN: 9782940503827. DOI:
10.4000/books.iheid.6316.

WERNECK, Jurema. **Mulheres negras na primeira pessoa.** / Organizadoras Jurema Werneck, Nilza Iraci, Simone Cruz. – Porto Alegre: Redes Editora, 2012.

ANEXOS

ANEXO A

Guia da entrevista semiestruturada com as representantes das organizações da sociedade civil.

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1. Nome?
2. Formação acadêmica / nível de escolaridade?
3. Qual cargo desempenha na organização?
4. Quanto tempo trabalha na organização?

Bloco 2 – Como as organizações entendem a incidência

5. Você pode falar um pouco sobre a organização, os projetos que realizam?
6. Como você entende o processo de incidir nas políticas públicas?
7. A organização possui em seus objetivos a missão de incidir nas políticas públicas?

Incidência na montagem de agenda

8. A organização promove acordos com outros atores interessados na inclusão do assunto na agenda política? (outras organizações da sociedade civil, gestores públicos, tomadores de decisão)
9. Vocês realizam trabalhos na discussão e divulgação de problemas públicos?
10. A organização participa da realização de estudos para uma maior compreensão de problemas públicos?
11. Como se dá o processo de pressionar os responsáveis políticos a acreditarem em uma nova política?

Incidência na formulação

12. A organização propõe soluções para problemas públicos? Como acontece esse processo?

Incidência na implementação

13. A organização participa da entrega de políticas governamentais para a população?
14. Existem esforços com o intuito de remover obstáculos de acesso às políticas

públicas do seu público-alvo?

Incidência na avaliação

15. Vocês trabalham com avaliação de políticas, geração de pesquisas? Se sim, como funciona esse processo?
16. Existe a elaboração de relatórios sobre as políticas avaliadas?
17. Vocês participam de ações de capacitação da população para o controle social?

Resultados das ações de incidência

18. Quais políticas ou programas específicos vocês conseguiram incidir?
19. Como você avalia o processo de incidência da organização?
20. Como tem sido a incidência com os governos? (Dilma, Temer, Bolsonaro)
Percebe algum desafio, obstáculo?