



## ST 08 - ESTADO E DEMOCRACIA: REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

### Estratégias de incidência em tempos de crise política: as ações das organizações de mulheres negras no Brasil (2014-2019).

**Elissa Emily Andrada Marques/Universidade Federal da Integração Latino-Americana**  
**Maria Alejandra Nicolás/Universidade Federal da Integração Latino-Americana**

**Resumo:** Variáveis combinadas de raça, classe e gênero forjam o lugar da mulher negra na sociedade brasileira e determinam em alto grau suas condições de vida. Nesse sentido, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) de mulheres negras se articulam em prol das suas demandas específicas, criando uma transversalidade de direitos. As instituições de participação passaram por um contexto de fortalecimento, principalmente a partir do governo Lula, onde diversos conselhos nacionais foram criados e houve um aumento significativo da quantidade de conferências nacionais. Porém, com a recente crise política vivenciada no país, a partir de 2016 essas instituições passaram por desmontes e enfraquecimento. O objetivo deste artigo é analisar os desafios para a incidência política de Organizações da Sociedade Civil de mulheres negras durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil. Este estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, e a coleta de dados foi realizada por pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com doze entrevistadas de organizações de mulheres negras. A análise dos dados foi realizada a partir da técnica qualitativa de análise de conteúdo. Apesar de os conselhos serem vistos como os principais instrumentos para incidir nas políticas públicas, passaram a não ser mais considerados mecanismos efetivos de participação e defesa dos ideais democráticos pelas OSC. As organizações que se mantiveram nesses espaços relatam não serem ouvidas, não possuem apoio nas pautas que levantam, perseguições e mudanças nas regras das eleições dos conselhos, que impossibilitaram a entrada de OSC do movimento negro em geral. As OSC de mulheres negras, que participaram da luta pela construção dessas instituições, realizaram ações na tentativa de mantê-las, mas de maneira geral, não conseguiram segurar o retrocesso.

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

## ***INTRODUÇÃO***

A condição da mulher negra no Brasil está imbricada em uma situação de tríplice 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. Dessa forma, as organizações da sociedade civil de mulheres negras se articulam em prol das suas demandas específicas, criando uma transversalidade de direitos.

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”. 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, 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 Organizações da Sociedade Civil (OSC) e 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)

Durante o governo Dilma (2010-2016), apesar de existirem divergências e desacordos com as OSC, o período pode ser percebido como uma certa continuidade do governo Lula, com uma preocupação com o diálogo e participação. No atual contexto de crise política, o Brasil passa por uma mudança na interação entre o Estado e a sociedade civil. A partir da presidência de Temer (2016-2019), OSC de mulheres negras deixam de integrar espaços institucionais de participação por não mais considerá-los instâncias de afirmação democrática (AMNB, 2016).

No início da atual gestão do presidente Bolsonaro houve a publicação do Decreto nº 9.759, que visava extinguir diversos colegiados da administração pública federal, além de estabelecer regras e limitações para suas atuações. Apesar de ter sido revogado em parte,

demonstrou uma redução da relevância das instituições participativas para o governo federal. Em última instância, o intuito dessa orientação visava 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.

O presente artigo faz parte de trabalho de dissertação de mestrado em andamento. Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar os desafios para a incidência política de Organizações da Sociedade Civil de mulheres negras durante os anos de 2014 a 2019 no Brasil. Para isso, o artigo divide-se em uma primeira seção teórica, que aborda a participação e as OSC de mulheres negras; após é apresentada a metodologia utilizada neste estudo; os resultados e considerações finais.

### ***PARTICIPAÇÃO E AS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES NEGRAS***

A participação é uma temática com um amplo 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. Segundo 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, a década de 1980 foi um período significativo para o movimento de mulheres negras, onde, de acordo com Figueiredo (2018), o ponto inicial do movimento

contemporâneo se deu no I Encontro Nacional de Mulheres Negras (ENMN), realizado em Valença (RJ), em 1988. Assim, 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)

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, ocorreu 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.

## **METODOLOGIA**

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, focando em uma investigação a respeito de dinâmicas de relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, e a análise dos dados foi realizada a partir da técnica qualitativa de análise de conteúdo (BARDIN, 2016); (BAUER, AARTS, 2003); (CÂMARA, 2013).

As entrevistas foram realizadas com doze representantes de organizações de mulheres negras, por meio de plataformas virtuais, no período de dezembro de 2020 a abril de 2021. A escolha das organizações se originou numa série de critérios. Primeiramente, a partir das duas últimas composições do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) (2014-2019). A partir das entrevistas, percebemos que existe uma atuação relevante das OSC de mulheres negras na área da saúde, e por esse motivo, incluímos também o Conselho Nacional de Saúde (CNS). Destacamos que, ao acrescentar as composições do CNS, as organizações de mulheres negras se mantêm as mesmas do CNDM e CNPIR.

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.

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.

Durante as duas últimas composições dos conselhos, existiram quatro organizações da sociedade civil de mulheres negras, sendo três redes de organizações: a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), o Fórum Nacional de Mulheres Negras (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 FNMN.

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, o critério de escolha das OSC de mulheres negras foi de organizações de cada uma das regiões do país, sendo assim: duas entrevistadas nas regiões Norte, Sudeste e Sul; e três entrevistadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Dessa forma, buscamos maximizar a variedade do fenômeno desconhecido (BAUER, AARTS, 2003), por meio da ampliação da

categoria “região”.

Quadro 2 – Entrevistadas por região

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

Fonte: Elaboração própria

Como primeiro passo para realizar a análise dos dados, as 12 entrevistas, gravadas em vídeo, 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. Para este trabalho, a unidade de registro se baseia nos obstáculos enfrentados pelas organizações para a realização de incidência política no período. No processo de escolha das unidades de contexto, foi feita uma leitura ativa das transcrições, onde as respostas das entrevistadas foram codificadas com cores diferentes e transferidas para um novo documento, 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.

### ***CRISE POLÍTICA E INCIDÊNCIA DE OSC DE MULHERES NEGRAS***

Durante o período de 2014 a 2019, o Brasil passa por um processo de instabilidade e crise política, culminando com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e seus efeitos posteriores. Para o processo de incidência política das organizações de mulheres negras, a relação com os governos, principalmente os estaduais e o federal, foi colocada como um grande obstáculo nesse momento. 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.

É importante destacar que a realidade conjuntural dessas mulheres negras também foi citada por diversas entrevistadas como um ponto a se considerar, visto que lutam politicamente por um assunto que as atinge pessoalmente em seu cotidiano. Enfrentar elementos sociais e políticos, como o racismo, machismo, heteropatriarcado, desemprego e subemprego 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)

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.

(...) 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)

### *Relação com governos*

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 à 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, 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 lidar 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)

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 ineficaz, 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. (...) 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. (Entrevistada 6)

### *Desmontes institucionais*

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 SEPIIR 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 está parado, não tá tendo atuação nenhuma. A SEPIIR, 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 SEPIIR, 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)

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 vamos 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)

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 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.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As OSC de mulheres negras reconhecem a importância e necessidade dos conselhos, na medida em que são vistos como os principais instrumentos para incidir nas políticas públicas. Todas as organizações entrevistadas fazem parte de conselhos, tanto nacionais quanto estaduais e municipais. Porém, a partir de 2016, com a crise política e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, os conselhos (principalmente os de nível federal) passaram a não ser mais considerados mecanismos efetivos de participação e defesa dos ideais democráticos pelas OSC.

Apesar de assumirem que a interação com o governo Dilma não tenha sido totalmente sem conflitos, as organizações colocam que, a partir do governo Temer e principalmente com o de Bolsonaro, não existe um diálogo real para a realização da incidência pelos canais institucionais. Sendo assim, muitas organizações se retiraram de Conselhos Nacionais no período, principalmente a AMNB, que decide se retirar de todos os quais fazia parte. As que se mantiveram nesses espaços relatam não serem ouvidas, não possuem apoio nas pautas que levantam, perseguições e mudanças nas regras das eleições dos conselhos, que impossibilitaram a entrada de OSC do movimento negro em geral.

E, por fim, as OSC apontam que o período foi marcado pelo desmonte de políticas públicas que atendem as demandas das mulheres negras, bem como suas instituições. E, ainda, percebem a extinção de secretarias de políticas para mulheres e de igualdade racial em níveis municipais e estaduais; e também de ministérios. As OSC de mulheres negras, que participaram da luta pela construção dessas instituições, realizaram ações na tentativa de mantê-las, mas de maneira geral, não conseguiram segurar o retrocesso.

### **REFERÊNCIAS**

ABERS, R; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. **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.

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. **Carta da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras/AMNB contra o Golpe de Estado em curso no Brasil.** Disponível em: <https://amn.org.br/carta-da-articulacao-de-organizacoes-de-mulheres-negras-brasileiras-amnb-contra-o-golpe-de-estado-em-curso-no-brasil-2/> Acesso:15/05/2020

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.

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

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.

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.

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. **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.

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.

SILVA, T. **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.