

# FUNDAMENTOS TEÓRICOS E VISÃO ESTRATÉGICA DA ADVOCACY

MARLENE LIBARDONI

**Resumo:** Advocacy é um conceito ainda em construção e o significado preciso varia conforme o contexto social e político de cada nação. Esse conceito vem adquirindo novos conteúdos e significados à medida que diferentes grupos sociais vão se envolvendo no trabalho de incidência política. Vem igualmente adquirindo maior relevância para a ação desses atores sociais para influir no debate público e nas agendas políticas. Fazer advocacy exige maior conhecimento do contexto político, aprofundamento cultural e desenvolvimento de habilidades específicas de negociação, planejamento e estratégias comunicacionais. No seu trajeto do norte para o sul das Américas, o conceito de advocacy vem passando também por um processo complexo e continuado de tradução política. Advocacy feminista na América Latina é um fazer nitidamente político que requer rediscutir o papel do Estado e da sociedade civil na construção democrática e ao mesmo tempo exige repensar as estratégias de incidência feminista na promoção das transformações políticas, econômicas e culturais.

**Palavras chave:** advocacy, promoção e defesa, incidência política, poder, ação política, incidência feminista.

Este texto tem por objetivo a discussão e análise de alguns fundamentos da teoria e da prática do que se conhece como advocacy, visando a uma compreensão melhor de seu significado e de sua importância, bem como de algumas condições e questões que devem ser consideradas em uma ação de

---

1. Este texto foi elaborado para os workshops nacionais de advocacy realizados em 1999, no âmbito do Projeto Nacional de Advocacy em Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, coordenado desde junho de 1998 pela Agência Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. O projeto nacional é um desdobramento do Projeto Latino-Americano Para além do Cairo e Beijing: Fortalecendo o Trabalho das ONGs da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, México, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua), que trabalham com saúde e direitos sexuais e reprodutivos. O projeto é coordenado pela Agência, do Brasil, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, do Peru, e Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, do México. O termo inglês advocacy não corresponde a uma palavra com o mesmo significado em português. Pode ser traduzido como defesa, apelo, promoção de uma causa, um interesse, um direito, uma política etc. Neste texto tem o significado de promoção e defesa. Entretanto, como o termo advocacy está sendo cada vez mais incorporado a nossa linguagem cotidiana, mantêm-se no texto tanto o termo original quanto "incidência política" ou "promoção e defesa".

*advocacy*. Tem o propósito de contribuir para o fortalecimento da ação política do movimento de mulheres dirigida a influenciar o debate público e a agenda política a partir da perspectiva e das agendas feministas.

### **Advocacy: conceitos, significados e importância.**

As definições e os significados da *advocacy* têm variado no tempo e vêm sendo formulados a partir de como são compreendidos a política e o poder. *Advocacy* tem origem na palavra *advocare*, do latim, que significa ajudar alguém que está em necessidade. Em inglês, provém do verbo *to advocate*. Mas como advocacia e advogar, em português, referem-se fundamentalmente a atividades de natureza legal ou jurídica, preferimos traduzir *advocacy* como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade.

A concepção de Craig como “qualquer intento de influenciar uma elite institucional em favor de um interesse coletivo” amplia a noção de *advocacy* para mais além do que o exercício do *lobby* e da influência nas políticas públicas e na legislação, ao mesmo tempo em que redefine a idéia do político ao tirar a “política” do âmbito do legislativo e situá-la no contexto político maior que define inclusive as possibilidades de promoção e defesa.<sup>2</sup>

Esse contexto é a estrutura de oportunidades políticas que oferece o sistema político em termos de possibilidades e limites de ação às organizações da sociedade civil em um momento histórico determinado. Mas essa relação se constitui de maneira dialética. Por um lado, a estrutura de oportunidades políticas oferece possibilidades e limites para o trabalho de incidência política das organizações da sociedade civil, mas por outro lado essas organizações podem, através da ação de *advocacy*, contribuir para a configuração da estrutura de oportunidades e criar as condições para que sua ação política seja mais efetiva. A criação de novos espaços de participação e as mudanças constitucionais de leis e de políticas públicas promovidas pela ação das organizações da sociedade civil vão redefinindo a estrutura político institucional.<sup>3</sup>

Dependendo do contexto político e do grau de abertura dos sistemas políticos, as ações das organizações da sociedade civil para influenciar as elites institucionais, isto é, as ações de *advocacy*, podem ser conduzidas desde

---

2. Citado por VÉLEZ, 1998, p. 2-3.

3. RONAMI ISA e VIAR, 1998

perspectivas que se centram no *lobby* junto aos tomadores de decisão, ou que enfatizam a participação institucional (em conselhos, comitês e fóruns de consulta, fóruns públicos, campanhas cívicas), ou que enfocam a educação ou a persuasão, ou ainda, que são abertamente de contestação e confrontação com o poder (manifestações, protestos e greves).<sup>4</sup>

A *advocacy* é mais bem definida dentro do contexto político onde operam as organizações. À medida em que os diferentes grupos sociais vão se envolvendo no trabalho visando à incidência política, vão construindo novas definições de *advocacy* que permitem maior clareza e compreensão sobre esse conceito e os elementos que ele incorpora.<sup>5</sup> Muito do que se conhece hoje como *advocacy* é fruto do papel que desempenharam as denominadas organizações da sociedade civil, incluindo o movimento de mulheres, de "defesa de interesses, na mobilização social e na influência política".<sup>6</sup>

Muitas organizações vêem a promoção e a defesa como um processo de mudança e transformação social visando tornar mais democráticas as relações de poder e assegurar uma participação maior dos segmentos historicamente excluídos nos processos de tomada de decisões, de maneira a tornar suas vidas mais saudáveis, seguras e produtivas. Essas concepções envolvem ao mesmo tempo o uso e a transformação do poder visando a promover uma nova visão de sociedade e de mundo, onde as relações sejam mais igualitárias, os direitos humanos fundamentais respeitados, o meio-ambiente preservado, e os benefícios do desenvolvimento equitativamente distribuídos.<sup>7</sup>

No contexto do Projeto Latino-americano de *Advocacy* em Saúde e Direitos Reprodutivos e Sexuais, concebemos *advocacy* como a capacidade de argumentar e incidir politicamente visando a transformações político-institucionais no público social e no público político (sociedade civil-Estado), a partir de conteúdos e propostas específicas das agendas feministas. Para serem efetivas a promoção e a defesa requerem uma visão de longo prazo e um planejamento estratégico com metas bem definidas, análise do contexto político e social em geral e do contexto institucional, manejo de conteúdos políticos com o enfoque feminista, construção de argumentos convincentes e uso e desenvolvimento de habilidades, técnicas e estratégias específicas. Sob essa perspectiva, a *advocacy* implica desenvolver capacidades de ampliar a base social do movimento (fortalecendo a massa crítica) e de gerar alianças com outros espaços, movimentos, agendas de transformação. A incidência nos atores e instituições

---

4. MILLER e COVEY, 1997, p. 13, e VÉLEZ, 1998, p. 3.

5. MILLER e COVEY, 1997, p. 11.

6. BONAMUSA e VILAR, 1998., p. 1, e VÉLEZ, 1998, p. 1.

7. MILLER e COVEY, 1997, p. 11-12.

políticas, sociais e culturais, por sua vez, deve estar sustentada na mobilização e ampliação da cidadania e da democracia das sociedades.<sup>8</sup>

Quando falamos de *advocacy*, falamos de política e processos de transformação, de valores e crenças, consciência e conhecimento. Falamos sobre influenciar o poder em questões e problemas que concernem aos cidadãos, sobretudo àqueles marginalizados e excluídos dos processos políticos. Falamos de construção de organizações fortes e democráticas, de fortalecer a sociedade civil em sua ação de controle social e responsabilização de agentes institucionais. Falamos sobre democratizar as relações de poder e ampliar a participação dos segmentos historicamente excluídos nos processos de tomada de decisões, de maneira a promover uma nova visão de sociedade e um mundo onde as relações sejam mais equitativas.<sup>9</sup> Sob essa perspectiva, a promoção e a defesa devem ter por objetivo não somente exercer influência sobre uma política pública (Estado) ou sobre o mercado, ou mesmo aumentar a participação cidadã no processo de tomada de decisões, mas devem também contribuir para fortalecer a sociedade civil e ampliar a cultura democrática.

### **Por que a ação de *advocacy* é importante?**

As mudanças políticas e os processos de redemocratização vividos por muitos países nessas duas últimas décadas ampliaram os espaços de participação da sociedade civil e as possibilidades de interlocução com o Estado, redefinindo a relação do Estado com a sociedade civil. Mas o poder das organizações da sociedade civil de influenciar o processo de tomada de decisões e a implementação de políticas públicas é ainda bastante limitado.

A promoção e a defesa são ações estratégias para (1) fortalecer e aumentar o poder de ação da sociedade civil e a participação da cidadania organizada no processo de tomada de decisões sobre políticas e programas, (2) promover uma nova cultura política mais transparente, participativa e democrática e (3) consolidar a democracia. É ao mesmo tempo importante para resolver problemas específicos através de mudanças concretas em políticas e programas. A *advocacy* constitui-se numa estratégia chave para garantir os direitos humanos das mulheres e ampliar sua cidadania, e também para aumentar seu poder de influenciar o processo de tomada de decisões, a implementação de políticas públicas e leis igualitárias e o cumprimento dos acordos internacionais.

---

8. Definição elaborada pela Coordenação Regional do Projeto Latino-Americano Para além do Cairo e Beijing: Fortalecendo o Trabalho das ONGs da América Latina de *Advocacy* em Saúde e Direitos Reprodutivos e Sexuais. Agenda Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia.

9. MILLER e COVEY, 1997, p. 11.

As ações de *advocacy* desenvolvidas pelas mulheres junto aos governos, agências das Nações Unidas e meios de comunicação contribuíram para o resultado alcançado nas conferências da década de 90, em especial na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e na Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995). Nestas conferências foram firmados inúmeros compromissos que podem criar condições favoráveis para aumentar o poder de ação, a influência e a participação política das mulheres e ampliar seus direitos de cidadania. Nesse processo, a promoção e a defesa são necessárias para assegurar o entendimento e a disseminação dos paradigmas e conceitos legitimados nessas conferências (como direitos humanos, direitos reprodutivos e direitos sexuais) e o cumprimento desses compromissos através da formulação e implementação de políticas públicas e medidas legislativas que promovam o desenvolvimento com equidade e justiça social.<sup>10</sup>

### **Conceitos e questões que devemos considerar em uma ação de *advocacy***

A terminologia que acompanha o fortalecimento da democracia incorpora muitos termos que não têm tradução direta em muitos idiomas como *advocacy* (incidência política, promoção e defesa), *constituency* (grupo de interesse), *accountability* (prestação de contas, responsabilização), mas que se converteram em palavras que estão sendo usadas cada vez mais, porém com significados ainda confusos em muitos contextos. Incorpora também conceitos como legitimidade, credibilidade e poder. Para o desenvolvimento e o sucesso da *advocacy* bem como para o fortalecimento da ação política visando à transformação social e ao fortalecimento da democracia, é fundamental definir e compreender esses conceitos.

No contexto da promoção e defesa, grupo de interesse (*constituency*) inclui tanto os indivíduos ou grupos diretamente afetados pela questão ou problema que pode ser solucionado através da promoção e da defesa quanto indivíduos ou grupos que, mesmo não sendo diretamente afetados por essa questão ou problema, têm grande interesse na solução. O conceito de *constituency* subentende uma relação de reciprocidade, por exemplo, entre o grupo que desenvolve a ação — grupo de *advocacy* —<sup>11</sup> e o grupo de apoio (base social) ou grupo de interesse.

Em muitos países o termo *accountability* não é familiar e não tem uma tradução adequada, mas a maneira como os grupos interpretam e aplicam esse

10. KYTE, 1998.

11. Grupo de *advocacy*, neste texto, refere-se ao grupo responsável pela ação de incidência política que em geral

conceito tem influência sobre seu potencial de sucesso. A *accountability* foi definida por Samuel Paul como "manter os indivíduos e as organizações como responsáveis pela atuação".<sup>12</sup> Essa definição baseia-se na premissa de que os cidadãos têm direitos e as instituições oficiais são responsáveis e podem ser responsabilizadas por suas ações, tanto as individuais quanto aquelas estruturais da autoridade de governo, das corporações, dos líderes comunitários.

O foco mais usual de *accountability* na *advocacy* é o alvo da ação, ou seja, as instituições públicas e os tomadores de decisões. A responsabilização das instituições e dos agentes institucionais incorpora desde as promessas implícitas nas formulações das políticas públicas até, por exemplo, a garantia do cumprimento de uma lei. Em geral as ações de *advocacy* são dirigidas à aprovação de uma legislação ou à mudança de política pública; raramente são voltadas para o monitoramento da implementação dessas mudanças ou para que as autoridades sejam responsabilizadas por seu cumprimento.

A *accountability* em relação às instituições públicas pressupõe transparência, isto é, o acesso às informações e aos processos de tomada de decisões no âmbito dessas instituições. Nesse sentido, as questões que se colocam são: Como podem ser responsabilizados os agentes institucionais e as instituições públicas? Com que padrão de *performance* ou critério? Através de que processo ou mecanismos? Qual tem sido o papel das entidades da sociedade civil na manutenção dessas instituições *accountable* e transparentes? Como aumentar o grau de transparência e a *accountability* dessas instituições?<sup>13</sup>

Mas o conceito de *accountability* aplica-se também às organizações e às campanhas que elas desenvolvem. Promover *accountability* dentro de uma organização ou de um grupo de *advocacy* é fundamental para aumentar o poder, a influência e a sustentabilidade da organização ou do grupo no longo prazo, bem como para a construção de relações internas de poder mais democráticas. Padrões de sucesso e critérios de *performance* contribuem para aumentar e garantir as responsabilidades individuais, a realização das metas, o compromisso, bem como a autoria e a identidade dentro do grupo, elementos fundamentais para manter a coesão e a energia ao longo do tempo.<sup>14</sup> Nesse sentido, as questões que se colocam são: Quem toma as decisões no grupo de *advocacy*? Qual o grau de transparência desse processo de decisão? Para com

---

12. "Holding Individuals and organizations responsible for performance". MILLER e COVEY, 1997, p. 16.

13. MILLER e COVEY, 1997, p. 16-17.

14. Manter as pessoas responsáveis por sua *performance* é difícil, mesmo quando existe clara definição de responsabilidades e autoridades e ampla socialização da informação, mas é muito mais difícil quando há consideráveis diferenças de poder, quando as concepções e os interesses são diversos, ambíguos ou conflitantes, quando a informação não está igualmente disponível para todos os segmentos envolvidos e quando há divergências

quem essas lideranças são *accountable* quando tomam determinada decisão? Como os grupos podem assegurar processos transparentes de prestações de contas quando é preciso negociar compromissos entre valores, metas e objetivos conflitantes? Quais são os mecanismos de responsabilização dos grupos de *advocacy* para com seus membros e para com os grupos de apoio ou interesse? Como aumentar o grau de *accountability* dentro do grupo? <sup>15</sup>

Em uma ação de *advocacy*, a legitimidade é um dos fatores mais fundamentais para que os nossos argumentos e propostas sejam ouvidos tanto pelo público quanto pelas pessoas que detêm o poder. A legitimidade refere-se a quem os grupos de *advocacy* representam e em nome de quem estão falando. Quem garante essa autoridade ou direito de representação, e de que forma? Qual é o grupo de interesse (*constituency*)? Qual é o envolvimento, direto ou indireto, do grupo de interesse sobre a questão?

A credibilidade de uma organização ou de um grupo de *advocacy* diz respeito à seriedade dessa organização ou grupo, ao uso de informações e argumentos confiáveis e à integridade de suas/seus dirigentes e membros. Ao utilizar informações confiáveis e argumentos bem fundamentados, o grupo de *advocacy* aumenta sua credibilidade, associando suas/seus dirigentes ou membros a pessoas responsáveis e reconhecidas e a organizações com sólida reputação em seu campo de trabalho. A credibilidade refere-se também à relação e ao compromisso do grupo com os grupos de interesse, e ainda ao quão *accountable* o grupo é para com o grupo de apoio ou grupo de interesse. Ter responsabilidade e ser *accountable* para com o grupo de interesse aumenta a legitimidade e a credibilidade do grupo de *advocacy*.

Em geral, as organizações da sociedade civil contam com poucos recursos financeiros para suas ações de *advocacy* e por isso têm que se apoiar em outras fontes de poder como sua capacidade de mobilização, discernimento e intuição para atuar no momento certo e de maneira eficaz. O poder dessas organizações ou dos grupos de *advocacy* que elas integram também decorre da sua legitimidade e credibilidade, ou seja, se a organização ou grupo utiliza informações confiáveis, argumentos convincentes, desenvolve estratégias bem estruturadas, tem mecanismos internos de *accountability*, e se sua fala tem respeitabilidade e legitimidade. As questões que se colocam são: Quais as fontes de poder e que tipos de poder o grupo de *advocacy* emprega com seus membros e com seus grupos de apoio ou de interesse — poder sobre, poder com, poder para? Poder unilateral, que é coercitivo e autoritário, ou poder relacional, que envolve reciprocidade, transformação, empatia e reconhecimento de que o poder está enraizado nas relações e que inclui não só a possibilidade de atuar mas também

a mútua habilidade de atuar? Como são tomadas as decisões dentro do grupo? O que acontece quando existe um conflito? Como o grupo se vê ganhando mais poder para a incidência política? Como conter o exercício do poder unilateral?<sup>16</sup>

### **Participação cidadã, *advocacy* e poder**

O poder é um ingrediente essencial numa ação de *advocacy*. Como o poder funciona no processo político? Como afeta o trabalho de promoção e defesa? Quem tem acesso ao poder e à influência? A quem é negado o poder? O que precisam fazer as organizações da sociedade civil para promover relações de poder mais equilibradas? A maneira como as organizações respondem a essas questões determina seu enfoque para a *advocacy* e seu sucesso de longo prazo.<sup>17</sup>

A *advocacy*, assim como a maioria dos conceitos referentes à cidadania, tem múltiplos significados que refletem diferentes concepções sobre a política e o poder. John Gaventa<sup>18</sup> desenvolve três diferentes enfoques de poder dos quais decorrem três maneiras distintas de conceber a incidência política. O primeiro, o Interesse Público, significa o *lobby* feito por especialistas em defesa do interesse público para colocar na agenda política as questões dos seus grupos de interesse. Esses especialistas (ou líderes) desenvolvem o *lobby* junto às elites políticas, mobilizando os grupos de apoio e, quando muito, treinando as pessoas em habilidades específicas, sem a preocupação de contribuir para o fortalecimento dos grupos de base e para o aumento de sua consciência crítica. Sob esse enfoque, o sistema político é essencialmente aberto e livre, e o poder é o resultado de quem ganha ou quem perde em uma determinada questão. A falta de poder ou a exclusão, segundo essa visão, não constitui um problema, apenas reflete o contentamento ou a aceitação do *status quo*.

O segundo enfoque, a Ação Cidadã para a mudança política, sustenta que o poder não diz respeito a quem ganha ou quem perde em uma determinada questão, mas sim a que tema ou questão e a que atores conseguem chegar primeiro na arena política. Argumenta que o campo político não é equitativo, com todas as forças sociais tendo voz e acesso aos espaços de decisões, mas que, ao contrário, existem barreiras à participação, e que os marginalizados são excluídos devido à falta de organização. Sob esse enfoque, se o poder opera colocando barreiras à participação, para superá-las, os cidadãos devem desenvolver não apenas a capacidade de influenciar os tomadores de decisões, mas também de conseguir entrar na arena política. Para isso necessitam organizar-se e mobilizar-se e aprender a usar o poder.

---

16. Ernesto Cortez, citado por MILLER e COVEY, 1997, p. 21.

17. MILLER e COVEY, 1997, p. 30.

18. GAVENTA, 1997. Ver também VENEKJASEN, 1997.

O terceiro enfoque, o Transformacional, reconhece a importância do *lobby* e da organização para a mudança, mas pressupõe também o desenvolvimento de consciência crítica e de mudanças no sistema de poder. De acordo com Gaventa, o poder se perpetua por um processo de socialização que contribui para a formação de uma consciência de vítima que não apenas impede que os conflitos apareçam, mas também leva à negação da sua existência. Em vez de criticar o sistema, as pessoas culpam a si mesmas por seus problemas e por sua difícil situação econômica ou social. A opressão e a passividade são internalizadas de tal maneira que as pessoas não conseguem perceber que sua falta de acesso e controle não se deve a sua inaptidão, mas é consequência de discriminação ou de exclusão. Segundo esse enfoque, além do desenvolvimento de habilidades de *lobby* e organização, a mudança política que garante a participação dos excluídos no processo de tomada de decisões requer um forte componente educativo que fomente técnicas analíticas e de organização que lhes permitam exigir soluções com base em suas próprias experiências e conhecimentos, ou seja, que possa contribuir para aumentar nas pessoas a consciência crítica, o senso de direitos e a autoconfiança.

Para Gaventa, se abordarmos a questão da cidadania e da democracia a partir do primeiro enfoque sobre o poder, a ênfase será para a construção de eficácia política e para o *lobby*, visando a aumentar a participação e a influência no processo de tomada de decisões relativas a questões específicas. Usando o segundo enfoque de poder, nosso foco de ação será a organização e mobilização social visando ao fortalecimento das organizações para superar as barreiras e participar efetivamente do processo de decisões. Mas se agirmos com base na terceira dimensão de poder, as questões relativas ao conhecimento e aos valores constituem-se os elementos fundamentais, e o desenvolvimento da consciência crítica a principal estratégia. O autor enfatiza, no entanto, que para se alcançar a transformação social é necessário uma combinação dos três enfoques, ou melhor, a adoção de um enfoque que ao mesmo tempo incorpore a educação para a consciência crítica, a mobilização e a organização para a ação e o *lobby* por questões específicas.

## **Fundamentos e elementos críticos da *advocacy***

A *advocacy* pressupõe uma forte e dinâmica interação entre o objetivo a ser alcançado e as habilidades das pessoas ou grupos que a conduzem. Clareza conceitual sobre a questão, pensamento estratégico no desenho de uma estratégia, paciência, energia e determinação são fundamentais para o sucesso de uma ação de *advocacy*.<sup>19</sup>

---

19. Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project, 1997, p. 118.

A incidência política requer um compromisso de longo prazo, metas e prioridades bem definidas para os diferentes estágios do trabalho e diversos enfoques estratégicos. Esses enfoques podem ser concebidos e mantidos desde que o objetivo e os resultados a serem alcançados tenham sido definidos com clareza e os prazos estabelecidos de forma realista.<sup>20</sup>

Uma ação de *advocacy* deve orientar-se por três questões-chaves: (1) Qual a questão ou tema que se está promovendo ou defendendo; o que se pretende apolar? (2) Quem se deseja que apóie a causa ou a questão; a quem se está procurando influenciar a fim de que apóie a questão? (3) Qual deve ser o resultado da ação de *advocacy*; que resultado concreto se deseja alcançar?<sup>21</sup>

“Uma ação de *advocacy* somente acontece quando alguém faz com que aconteça.”<sup>22</sup> Para isso são necessárias liderança e organização por parte das pessoas ou grupos que estão responsáveis pela condução da ação. Em geral, as pessoas ou grupos mais bem posicionados para a incidência política são as que trabalham na área, têm domínio sobre o tema e conhecimento sobre políticas públicas, programas e legislação na área e sobre o contexto macro social. A promoção e a defesa requerem análises políticas que situem a questão, as metas e a estratégia no contexto mais amplo em que se debatem outras questões e se movem outros atores políticos.<sup>23</sup> Quanto mais democráticos, participativos, flexíveis, abertos a novas idéias e disciplinados forem os grupos, mais bem posicionados estarão para a promoção e a defesa.<sup>24</sup>

A liderança por parte das pessoas ou grupos responsáveis pela iniciativa ou condução de uma ação de *advocacy* é fundamental para promover a visão necessária para a definição dos objetivos e metas a serem alcançados e a identificação do que precisa ser realizado. É essencial para inspirar as integrantes do grupo e outras pessoas ou segmentos a engajarem-se no processo, bem como para poder identificar os momentos-chaves para convidar novos segmentos a participar da ação e procurar apoio internacional. A liderança é necessária para a coordenação e condução da ação e para a inspiração contínua requerida no decorrer do seu desenvolvimento.<sup>25</sup>

Qual é a questão? Essa é outra pergunta simples, mas central numa ação de *advocacy*. A definição clara e objetiva do problema ou questão é fundamental. É importante que seja uma questão forte e de impacto capaz de mobilizar e comprometer as pessoas e os grupos para a ação e sensibilizar a sociedade para a questão.

---

20. KYE, 1998, p. 56.

21. Federación Internacional de Planificación de la Familia, 1995, p. 3.

22. Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project, 1997, p. 118.

23. Hera, 1997.

24. Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project, 1997, p. 119.

25. Idem.

Argumentos bem construídos, documentados e articulados são essenciais numa ação de *advocacy* para se conseguir apoio e também para contrapor as posições contrárias. Quando o problema tem pouca visibilidade, esses argumentos devem contribuir para dar maior legitimidade à questão e colocá-la na agenda política.<sup>26</sup> A utilização de um caso exemplar pode ser uma boa estratégia para a promoção e a defesa, para dar maior visibilidade à questão. Mas o caso precisa ser claramente definido, documentado e analisado. Fatos que se podem comprovar e verificar são importantes para clarear conceitos e aumentar a compreensão da sociedade sobre a problemática e o envolvimento com sua solução. Nesse sentido, são igualmente relevantes a pesquisa, a análise, a informação e a documentação acadêmicas como as conduzidas por ativistas e organizações da sociedade civil.

Numa ação de *advocacy* é fundamental conhecer as opiniões e atitudes dos diferentes atores envolvidos em relação ao tema ou à questão. Para isso é preciso realizar mapeamentos das instituições e de atores para identificar as fases do processo de tomada de decisões e os diferentes atores políticos envolvidos, isto é, os aliados chave e potenciais e os opositores. Promover mudanças dentro dos sistemas, lutar pela transformação democrática são esforços que exigem conhecimento do sistema, da estrutura de tomada de decisões e dos diversos atores envolvidos, demandam interagir com esses sistemas e implicam muitas vezes trabalhar ao mesmo tempo dentro e fora deles.<sup>27</sup>

Quando se planeja uma ação de *advocacy*, é importante conhecer nossa real capacidade de ação, identificando de forma clara as limitações em termos de tempo, recursos humanos e financeiros, falta de qualificação técnica em termos de conhecimento teórico e de habilidades específicas de *advocacy*, bem como as dificuldades em termos de acesso às esferas de decisão política e com relação ao desenvolvimento de estratégias comunicacionais e trabalho junto à mídia.<sup>28</sup>

A continuidade é uma questão crítica em ação de *advocacy*, e só acontece se a ação for um processo coletivo, do qual todas as pessoas e organizações envolvidas se sentem autoras. Para isso é fundamental a adoção de mecanismos internos de *accountability*, transparência, divisão de responsabilidades e de poder dentro da organização ou grupo de *advocacy*. Uma divisão clara dos papéis e responsabilidades entre as participantes é essencial, não apenas para evitar contradições e confusões nas mensagens e dar maior eficiência à ação, mas também para manter a coesão e harmonia dentro do grupo. É essencial construir equipes multidisciplinares e ao mesmo tempo reconhecer e valorizar as diferentes

---

26. MILLER e COVEY, 1997, p. 68.

27. KYTE, 1998, p. 55.

28. Hera, 1997.

capacidades de suas integrantes e permitir que as especializações coexistam e se apoiem mutuamente. Para isso é necessário um compromisso de longo prazo no interior da organização ou grupo que assegure um ambiente favorável e possibilite o desenvolvimento das várias habilidades necessárias à incidência política.

A *advocacy* orientada para a transformação das políticas públicas implica a aproximação ou mesmo o trabalho no interior das instituições, sistemas e outras entidades com as quais muitos grupos e organizações sempre se sentiram incomodados ou mesmo se recusaram a trabalhar. A adoção de estratégias que permitam a expressão de diversos enfoques e de metas muito claras a respeito do trabalho com as instituições, bem como de mecanismos de socialização de informações, além da transparência da ação, tanto dentro da organização ou grupo de *advocacy* quanto em relação aos grupos de interesse, contribuem para evitar conflitos dessa natureza.<sup>29</sup>

Uma ação de *advocacy* exige uma estratégia forte e dinâmica com definição precisa dos objetivos e resultados que se pretende alcançar com essa iniciativa. "As/os arquitetas/os de estratégias efetivas sabem o que querem alcançar e o que devem fazer para chegar lá."<sup>30</sup> O planejamento para a incidência política envolve três partes: a definição dos objetivos e metas, determinando os resultados que deverão ser alcançados; o desenho de uma estratégia, traçando os tipos de ações que deverão ser realizadas; e a elaboração de um plano de ação, detalhando as atividades bem como quando e por quem essas serão realizadas.<sup>31</sup>

"O que queremos alcançar? Dessa pergunta tão simples, respondida com clareza, derivam todos os nossos esforços de *advocacy*."<sup>32</sup> Objetivos amplos, genéricos e abstratos podem ser valiosos e desejáveis, mas para se alcançar o sucesso é preciso que os objetivos sejam concretos e específicos e também que sejam reavaliados e redefinidos no processo, à medida em que novas informações e fatos forem surgindo.<sup>33</sup> Ao mesmo tempo que tem como meta de longo prazo mudanças de atitudes e de comportamentos e transformações político-institucionais, a *advocacy* pode (e deve) ter metas de curto prazo para campanhas específicas, visando a alcançar objetivos claros, direcionados a grupos alvos específicos.<sup>34</sup> Esses objetivos devem constar na declaração da ação de *advocacy*, que deve ser clara, concisa, ou seja, três ou quatro linhas, escrita em linguagem acurada e sem ambigüidades, de maneira a admitir apenas uma interpretação.<sup>35</sup>

---

29. KYTE, 1998, p. 64-65.

30. Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project, 1997, p. 122.

31. Idem.

32. KYTE, 1998, p. 58.

33. Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project, 1997, p. 123-124.

34. Hera, 1997.

35. Federación Internacional de Planificación de la Familia, 1995, p. 6.

A ampliação das bases de apoio ou dos grupos de interesse e do campo de aliados é um elemento chave numa ação de *advocacy*. O sucesso da incidência política vai depender do número de pessoas envolvidas e de seu efetivo comprometimento das mesmas com a questão. *Advocacy* pressupõe esforços conjuntos que reúnem recursos, tempo, energia e talento de muitas pessoas e organizações diferentes.<sup>36</sup> Alianças fortes e *accountable* constituem em geral a melhor estratégia para se conseguir o sucesso porque podem reunir as forças e o poder necessários para a mudança. Para isso a estratégia deve incluir atividades voltadas para a construção e ampliação das bases de apoio ou grupos de interesse. Os potenciais grupos de interesse ou aliados são as pessoas ou grupos que já trabalham com a questão ou que podem ser afetadas pelo sucesso ou fracasso da ação.

A construção de alianças deve se dar não apenas dentro do movimento, mas também com outros segmentos. Em geral, buscamos o apoio, mas não a construção efetiva de alianças. A dificuldade na construção de alianças decorre do fato de que ela exige a incorporação da luta do outro, mas na prática cada segmento se reúne em função de interesses específicos que os aglutinam (mesmo dentro de um mesmo movimento). O maior desafio, então, é a articulação com outros grupos e segmentos buscando apoio e reforço mútuos.

Em uma ação de *advocacy*, a negociação é elemento chave. A negociação se faz necessária em todos os níveis, internamente nas organizações ou grupos de *advocacy*, com as bases de apoio e aliados e também com os opositores. Na promoção e na defesa não se trabalha com unanimidade, mas com consensos; o consenso é a base da negociação, ganha-se e ao mesmo tempo perde-se algo.

Outros elementos críticos de uma ação de *advocacy* são a comunicação e a educação públicas, essenciais para se ampliar o apoio para a ação. Conscientização, educação, treinamento e estratégias comunicacionais são importantes instrumentos para ampliar as bases de apoio ou os grupos de interesse comprometidos com a questão. O trabalho junto à mídia é uma questão central numa ação de *advocacy*. Uma boa cobertura na mídia é a melhor maneira de dar visibilidade à questão, passar a mensagem e influenciar os tomadores de decisão e o público em geral. Organizações com estratégias efetivas de *advocacy* compreendem o poder da comunicação e da educação e sabem como utilizar a mídia.<sup>37</sup>

Além do trabalho junto à mídia, outras atividades educacionais são também necessárias e importantes para sensibilizar e educar pessoas que podem

desempenhar papéis importantes numa ação de *advocacy*, como aliados ou mesmo como opositores.<sup>38</sup> A capacidade de mobilizar grupos e pessoas para desenvolverem ações de apoio às mudanças desejadas é outro elemento crítico de uma ação de *advocacy*. Além de contar com especialistas para a construção de casos, construir argumentos convincentes, elaborar propostas, realizar pesquisas e documentar o processo, uma ação de incidência política necessita do apoio dos cidadãos comuns para levantar e defender a questão a partir de suas próprias experiências e perspectivas.<sup>39</sup>

As ações de *advocacy* não devem ter como propósito somente alcançar os objetivos específicos de mudanças nas políticas públicas ou na legislação, mas devem igualmente ter como meta o fortalecimento da sociedade civil e da democracia. Para isso é fundamental que a estratégia de incidência política incorpore um processo educacional visando a aumentar a consciência crítica das mulheres sobre sua situação e seu poder de ação para mudanças. Esse processo deverá contribuir também para que as mulheres exerçam seus direitos, aumentem sua participação nos espaços de tomada de decisões, e demandem *accountability* (prestação de contas, responsabilização) das instituições e agentes institucionais responsáveis pelo cumprimento da legislação e pela implementação das políticas.

Para se alcançar metas de longo prazo é fundamental avaliar repetidamente o contexto político, econômico e social no qual se desenvolve a ação de *advocacy*, estabelecer oportunamente alianças e coalizões e aceitar as demandas de curto prazo.<sup>40</sup>

### **Planejamento Estratégico para a *advocacy***

A maioria das organizações desenvolve suas ações de *advocacy* com base na experiência ou mesmo por intuição, poucas vezes utilizando um processo de planejamento mais estruturado.

Uma definição de estratégia, entre muitas, é a de um plano de ação visando a influenciar o debate público, as políticas públicas, os programas, os comportamentos e as práticas políticas, sociais e culturais.

Uma estratégia de *advocacy* fundamenta-se numa determinada visão da sociedade e na análise das questões, dos diversos atores envolvidos na *advocacy* e do poder. Contempla metas, objetivos e públicos alvos bem definidos, bem como uma série de atividades e táticas inter-relacionadas, desenvolvidas de maneira sistemática e organizada. Implementar uma estratégia de *advocacy*

---

38. *Idem*, p. 127.

39. *Idem*, p. 128.

implica ao mesmo tempo usar o poder e mudar as relações de poder para alcançar os objetivos.

Concluindo, a *advocacy* vem adquirindo maior relevância para a ação feminista como uma estratégia de incidência política na promoção das transformações políticas, econômicas, sociais e culturais necessárias à construção de uma nova sociedade e de uma nova institucionalidade política.

## Referências bibliográficas

- BONAMUSA, M. e VILLAR, R. Estructura de oportunidades políticas y *advocacy*: elementos para un modelo político del tercer sector. In: Primer Encuentro de la Red de Investigaciones del Tercer Sector en América Latina, abril de 1998, Rio de Janeiro.
- Federación Internacional de Planificación de la Familia. *Guía para Organizar Actividades de Defensa y Promoción*. Inglaterra: Terracotta Press, janeiro de 1995.
- GAVENTA, John. Citizen Knowledge, Citizen Competence and Democracy Building (apresentado na PEGS Conference on Citizen Competence and the Design of Democratic Institutions, 1995, Washington DC). In: MILLER, Valerie and COVEY Jane, *Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action, and Reflection*. Boston: Institute for Development Research, 1997, capítulo IX.
- Hera: Health, Empowerment, Rights & Accountability. *Women's Sexual and reproductive Rights and Health: Action Sheets - Advocacy*. Nova Iorque, 1997.
- KYTE, Rachel. *Advocacy para el cambio de las políticas públicas en el campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos*. In: *Más allá de El Cairo y Beijing: fortaleciendo las habilidades de las ONGs en América Latina*. México: Agenda Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, Flora Tristan, Centro de la Mujer Peruana, Centro Feminista de Estudios e Assessoria, 1998.
- MILLER, Valerie and COVEY Jane, *Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action, and Reflection*. Boston: Institute for Development Research, 1997.
- VÉLEZ, Ana Cristina González. Las mujeres como actrices políticas de los derechos sexuales y reproductivos: teoría y práctica para el cambio de políticas públicas. In: Taller Nacional de *Advocacy*, outubro de 1998, Bogotá.
- VENEKLASSEN, Lisa. The Challenges of Democracy-Building: Practical Lessons on NGO Advocacy and Political Change (NGO and Civil Society, 1996, Oxford, UK). In: MILLER, Valerie and COVEY Jane, *Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action, and Reflection*. Boston: Institute for Development Research, 1997, capítulo IX.
- Wola: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. *La planificación participativa para la incidencia política: una guía práctica*, mayo de 1998, San Salvador.
- Women, Law & Development International e Human Rights Watch, Women's Rights Project. *Women's Human Rights Step by Step: A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanisms to Defend Women's Human Rights*. Washington, DC, 1997.

### **The Theoretical Foundations and Strategic Vision of Advocacy**

**Abstract:** *Advocacy is a concept still under construction and its meaning necessarily varies in accordance with the social and political context of each nation. As different social groups become involved in advocacy work, this concept has acquired new contents and meanings. It also has been gaining greater relevance for feminist efforts to influence political debates and policy agendas. Engaging in advocacy requires greater knowledge of the political context, conceptual deepening and the development of specific skills of negotiation, planning and communication strategies. On its path from North to South America, the advocacy concept also has been undergoing a complex and continuous process of political translation. Feminist advocacy in Latin America is a clearly political action that entails re-discussing the role of the State and of civil society within the process of democratization and, at the same time, requires re-thinking strategies of feminist interventions in the promotion of political, economic and cultural transformations.*

**Keywords:** *Advocacy, negotiation and defense, political incidence, groups, civil society, feminist strategies.*