



Como realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas?

Guia Prático

“O controle recíproco efetivo entre governantes e cidadãos em uma sociedade está diretamente ligado à capacidade associativa que se desenvolve em seu interior. Dito de outra forma, quanto maior a participação social, maior a eficácia do governo democrático”.
(CAVALCANTI, Rosangela Batista, p. 141).

Instituto Nossa Ilhéus

Diretoria Executiva

Diretora Presidente – Maria do Socorro Mendonça

Diretora Administrativo Financeira - Grazielle Sousa

Textos e Gráficos:

Morgana G. Martins Krieger



Este caderno é uma publicação do **Instituto Nossa Ilhéus**.

Você pode copiar, distribuir e transmitir este livro, ou partes dele, desde que cite a fonte e distribua sob esta mesma licença.

Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato com:

contato@nossailheus.org.br

INSTITUTO NOSSA ILHÉUS, **Como realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas?** Guia Prático. Ilhéus, 2014.

Sumário

- Introdução - 4
- O que é monitoramento social? - 5
- O que é incidir em políticas públicas? - 6
- Porque fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas? - 7
- Como podemos fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas? - 8
- Poder Executivo - 9
- Poder Legislativo - 11
- Poder Judiciário - 12
- E o Ministério Público? - 13
- E o Tribunal de Contas? - 14
- E os Conselhos? - 15
- Instrumentos legais - 16
- Quais tipos de monitoramento social e incidência em políticas públicas minha cidade precisa? - 17
- Ferramenta – Árvore de Problemas - 18
- Ferramenta – Espinha de Peixe - 19
- Formação de uma Política Pública - 21
- Como abordar pessoas para fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas? - 23
- Criação da Estratégia - 26
- É preciso formar uma associação? - 28
- Como formar uma associação? - 30
- Organizações que fazem monitoramento social – 34
- Bons casos de incidência em políticas públicas - 35
- Referências Bibliográficas -36

Introdução

“Quanto maior a participação social, maior a eficácia do governo democrático”, e é para fortalecer a atuação deste governo democrático que age o Instituto Nossa Ilhéus (INI).

Sendo uma iniciativa da sociedade civil organizada, o INI tem por objetivo fortalecer a cidadania, a democracia participativa e o empreendedorismo, tendo por base a sustentabilidade e o monitoramento social.

Celebrando seus dois anos de existência, o INI entrega à sociedade um guia prático de como criar uma instituição para realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas.

Esperamos que este guia sirva de auxílio para outras pessoas e instituições que tenham interesse em auxiliar e monitorar o governo em prol do bem público.



Maria do Socorro Mendonça
Presidente do Instituto Nossa Ilhéus

O que é Monitoramento Social?

- O monitoramento social é entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.
- Além disso, o monitoramento social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir.

Fonte: CONSOCIAL – Texto Base (2011), p.12



O que é incidir em políticas públicas?

- É uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas. Esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.



- O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no monitoramento das ações do Estado está garantido na Constituição de 1988 e regulamentado em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades.

Fonte: Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - no 29 - Agosto/08.
Controle social das políticas públicas

Porque fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas?



Figura 1 – Retroalimentação entre sociedade e Estado

A democracia (poder do povo) não se expressa somente pelo voto. Para que o “poder do povo” seja realmente constituído, é importante que haja interação entre grande parte da sociedade e o Estado – de forma estruturada.

Esta interação permite que o Estado tenha melhor compreensão das necessidades e dos conhecimentos da população e que respondam e capitalizem neles.

Ainda, o monitoramento orientado do Estado pela sociedade pressiona pela prestação de contas e transparência – para que o Governo siga as leis e foque sempre na busca do bem público.

É uma relação de retroalimentação – quanto mais a sociedade participar, melhor será a atuação do Estado. Quanto melhor a atuação do Estado, mais preparada estará a sociedade para participar.

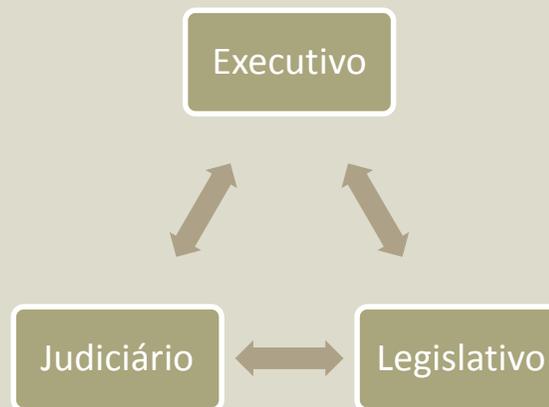
Como podemos fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas?

Para poder participar das decisões tomadas pelo Estado e poder monitorar suas ações, é fundamental entender o papel de cada um dos poderes para verificar as diferentes formas possíveis de interação e acompanhamento.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Constituição Federal de 1988).

O governo brasileiro é formado pelos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Ao mesmo tempo que os poderes são interdependentes, eles têm o papel de regulação dos outros poderes (em um sistema de “freios e contrapesos”):



Poder Executivo

O Poder Executivo, representado pelo Prefeito e Vice-Prefeito (eleitos), exerce as funções executivas e administrativas e tem a função de colocar em prática a Lei Orgânica Municipal. Para isto, o Poder Executivo também tem a possibilidade de legislar e de formular políticas.

Isto acontece por meio da promulgação de decretos e também pela confecção – com posterior aprovação do Poder Legislativo – dos documentos mestres de gestão de uma cidade – o Plano Diretor Municipal, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (Constituição Federal e Estatuto das Cidades). Tais documentos devem sempre ser desenvolvidos de forma participativa.

Uma associação pode realizar monitoramento social e incidência tanto na função administrativa do Poder Executivo (como monitorando receitas e despesas, os processos administrativos de compra, de prestação de contas, de contratação, etc.) quanto na sua função executiva (na implantação das diversas políticas públicas e atuação direta das secretarias, como educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano).



Poder Executivo

As seguintes leis federais regulam a obrigatoriedade da disponibilização de informações dos entes federados:

- [Lei nº 12.527 \(2011\)](#): Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;
- [Lei Complementar nº 131 \(2009\) - Lei Capiberibe](#) : Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- [Lei Complementar nº 101 \(2000\) - Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#) : Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

São diversas as leis que permitem a incidência em políticas públicas – variando de acordo com a política pública específica. A Lei 10.257 (2001), que estabelece diretrizes gerais da política urbana, por exemplo, estabelece como uma de suas diretrizes (art. 2º, II) “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.



Fonte: <http://viseu.wordpress.com/>

Os Portais de
Transparência (federal,
estaduais ou municipais)
são fontes de informações
relevantes para
monitoramento social!

Poder Legislativo

O Poder Legislativo municipal é formado pelos vereadores e tem poder de legislar sobre todos os assuntos de sua competência, de fiscalizar os atos do Poder Executivo e de administrar a própria Câmara dos Vereadores. Por ser a conexão direta com a população, o Poder Legislativo ainda tem a função de assessorar o Poder Executivo por meio de requerimentos e indicações.

A Câmara de Vereadores tem o papel de aceitar ou de rejeitar as contas do Prefeito Municipal, com base no parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Município. A Câmara também pode criar Comissões Especiais de Inquérito para estudar casos específicos e iniciar o processo de impeachment do Prefeito Municipal.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (Constituição Federal, 1988)

É possível exercer monitoramento social sobre todas as funções do Poder Legislativo!



Fonte: <http://jornalismojunior.com.br/>

Poder Judiciário

“A função do Poder Judiciário é garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado.”

<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/conheca-os-orgaos-que-formam-o-poder-judiciario>

Ainda é muito difícil exercer o monitoramento social do Poder Judiciário no Brasil. O órgão governamental responsável pelo controle do Poder Judiciário é o Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br), mas a obrigatoriedade de transparência ainda não é suficiente para permitir monitoramento.

No entanto, os processos judiciais podem ser acompanhados online pelos Tribunais de Justiça Estaduais (como o <http://www5.tjba.jus.br/>) e é possível buscar os processos pelo sobrenome ou nome de alguma das partes envolvidas.

Aliar-se com instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério Público é fundamental para pleitear maior monitoramento social do Judiciário.



Fonte: <http://blog.opovo.com.br/>

E o Ministério Público?

O papel do órgão é fiscalizar o cumprimento das leis que defendem o patrimônio nacional e os interesses sociais e individuais, fazer monitoramento externo da atividade policial, promover ação penal pública e expedir recomendação sugerindo melhoria de serviços públicos.

O Ministério Público tem a abertura de firmar Termos de Ajustamento de Conduta com instituições que estão agindo de forma irregular em algum assunto (estas instituições devem pagar o termo como multa e se ajustarem à lei). No que se refere às ações judiciais, no entanto – o Ministério Público não tem papel de julgamento e deve aguardar as decisões do Poder Judiciário.

Os promotores públicos podem atuar em diversas frentes. É importante ter clareza sobre o papel de cada um para saber quem acionar diretamente (por exemplo, procure saber quem é o promotor que trabalhe com saúde, com educação, ou, de forma ampla, com improbidade administrativa).



Fonte: <http://portaleiomar.opovo.com.br/>

O Ministério Público funciona de forma independente aos 3 poderes.

E o Tribunal de Contas?



Os Tribunais de Contas (da União, dos Estados ou dos Municípios – sendo que específicos para Municípios existem somente o de São Paulo e o do Rio de Janeiro) “exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU”.

Eles ainda têm o papel de emitir relatório aprovando ou rejeitando a prestação de contas de cada ente da Administração Pública.

Qualquer cidadão ou associação podem fazer denúncias diretamente aos Tribunais de Conta (levando sempre em consideração o que cabe aos Tribunais dos Municípios, dos Estados ou da União). Para isto, o procedimento específico deve ser buscado diretamente com o devido Tribunal de Contas.

Fonte: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/historia

E os Conselhos?

Os Conselhos de Políticas Públicas ou de Controle Social são órgãos estabelecidos por lei com a prerrogativa máxima de realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas. As leis que estabelecem os conselhos são específicas para cada área e devem ser promulgadas em âmbito municipal para que o conselho exista na cidade.

Sendo o conselho o espaço prioritário de interação entre sociedade e governo, este deve ter formação bipartite (governo e organizações da sociedade civil) ou ainda tripartite (governo, organizações da sociedade civil e empresas OU governo, organizações da sociedade civil e pessoas – estas com poucos casos no Brasil). Como boa prática, entende-se que o Secretário Municipal específico não deve assumir como presidente do Conselho.

As reuniões dos conselhos são abertas para toda a população. No entanto, de modo geral, somente organizações formalizadas podem ser conselheiras e ter direito a voto.

Os conselhos municipais foram criados para ajudar a prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público.



- **Projeto de Lei de Iniciativa Popular:** é possibilitado pelo art. 14 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela [Lei 9.709/1998](#), estabelecendo que deve ser subscrito “por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 13, caput). Para Projetos de Lei de Iniciativa Popular municipais, a Lei Orgânica de cada município estabelece a porcentagem mínima (que geralmente é de 5%).
- **Representação:** é o modo pelo qual uma denúncia pode ser feita no Ministério Público. Pode ser feita por qualquer cidadão ou instituição.
http://nossailheus.org.br/Fotos/representacao_subsisio_vereadores_deolhonacamara_ini.pdf
- **Ação civil pública:** instrumento que pode ser utilizado por associações legalmente constituídas há pelo menos um ano quando direitos coletivos e difusos são lesados (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico). [Regulada pela lei 7.347/1985](#).
- **Mandado de Segurança Coletivo:** é regulado pela [Lei 12.016/2009](#), pode ser utilizado “em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades” (art. 21.), por associações que tenham mais de um ano de existência legal.
- **Ação popular:** é regulada pela [Lei 4.717/65](#), e todo cidadão é “parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio” público, “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (art. 1º) diretamente no Poder Judiciário.

Quais tipos de monitoramento e incidência em políticas públicas minha cidade precisa?

Administrativo

- Processos de Licitação
- Contratos
- Prestação de Contas
- Repasses financeiros e aplicação
- Receitas
- Etc.

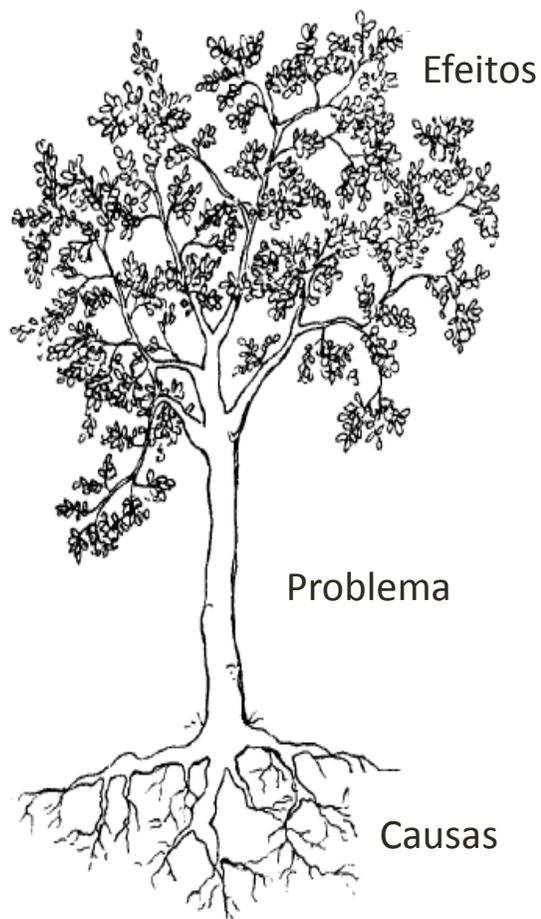
Verifique com o grupo de pessoas envolvido na formação da associação para realizar monitoramento social qual deve ser o **foco** do monitoramento ou da incidência em política pública.

Este foco pode ser delimitado através de diversas formas, como: conhecimento e interesse dos participantes da associação; necessidade específica da comunidade; análise da percepção da população; análise dos indicadores, etc.

Política Pública Final

- Educação
- Meio Ambiente
- Saúde
- Desenvolvimento Urbano
- Juventude
- Planejamento
- Etc.

As ferramentas “espinha de peixe” e “árvore de problemas” podem ser utilizadas para verificar os principais problemas, causas, consequências e diretrizes que podem ser utilizados para delimitar o foco do monitoramento social e da incidência em política pública.



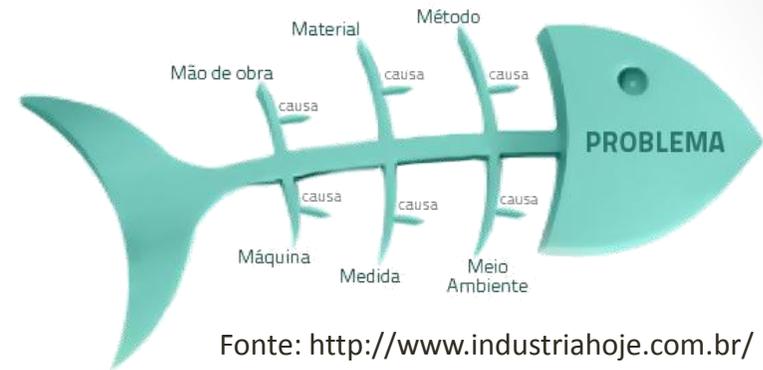
A ferramenta “árvore de problemas” tem o objetivo de explicitar as principais causas e consequências de um determinado problema. Esta definição é relevante para determinar o caminho que deve ser seguido por um projeto/ação para diminuir as consequências de um problema de forma perene (atuando nas causas deste problema).

Passo a passo:

- 1) Definir o **problema central** .
- 2) Todos os participantes **escrevem causas e consequências** daquele problema em tarjetas / post its.
- 3) Em conjunto, as causas e consequências do problema são alocadas na árvore (possivelmente ocorrerão muitas divergências sobre o que é causa e o que é consequências). Esta alocação determinará caminhos lógicos de causas, problema e efeitos.
- 4) Transforma-se esta árvore de problemas em uma árvore de objetivos (por meio da transposição de todos os itens negativos para itens positivos);
- 5) Define-se, em conjunto, a “rota de intervenção” de determinada ação ou projeto, que será a estratégia principal de atuação do projeto.

Ferramenta – Espinha de Peixe

A ferramenta espinha de peixe ou “Diagrama de Ishikawa” facilita o estabelecimento de diretrizes que devem ser tomadas na resolução de um problema. A técnica da espinha de peixe visa definir as diferentes causas de um determinado resultado/problema.



Passo a passo:

- 1) Definir o **problema central e perspectivas de análise** (como “método, ambiente, pessoas, política, processos, custos, gestão, outros”).
- 2) Todos os participantes **escrevem as causas** que geram aqueles problemas em tarjetas / post its, e alocam estas causas na espinha do peixe (abaixo das perspectivas de análise pré-definidas).
- 3) Em conjunto, faz-se uma “**consolidação**” das causas, juntando as semelhantes e certificando-se de que todos participantes compreendem as causas colocadas.
- 4) Etapa de **priorização**: cada participante atribui uma nota para cada causa, sendo 5= causa vital daquele problema; 3=importante; 1=pouco importante. Na definição das notas, as pessoas devem levar em consideração a possível contribuição da eliminação da causa para o atingimento da meta, assim como a rapidez com que pode ser eliminada e o custo da operação.
- 5) **Somam-se os pontos**, e as 3 a 5 causas com maior pontuação serão selecionadas como causas prioritárias. Depois que as 3 a 5 causas fundamentais forem escolhidas deve ser **definida a área** que vai gerar medidas para essa causa.
- 6) A partir daí, **definem-se as medidas/meios** que deverão ser tomadas para a eliminação da causa.

Quais tipos de monitoramento e incidência em políticas públicas minha cidade precisa?

Depois de definido o foco, este grupo deve se inteirar de forma ampla nas leis, teorias e processos itens a serem acompanhados (tanto administrativamente quanto de políticas públicas diretas).

Por exemplo, se optarem por buscar garantir a participação efetiva da sociedade, integrem-se das diferentes leis que estabelecem a participação social de forma obrigatória (como Estatuto da Cidade). Se optarem por Desenvolvimento Urbano, busquem conhecer a situação do município e os planos e leis que regem esta política (como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, Plano de Mobilidade Urbana, etc.).

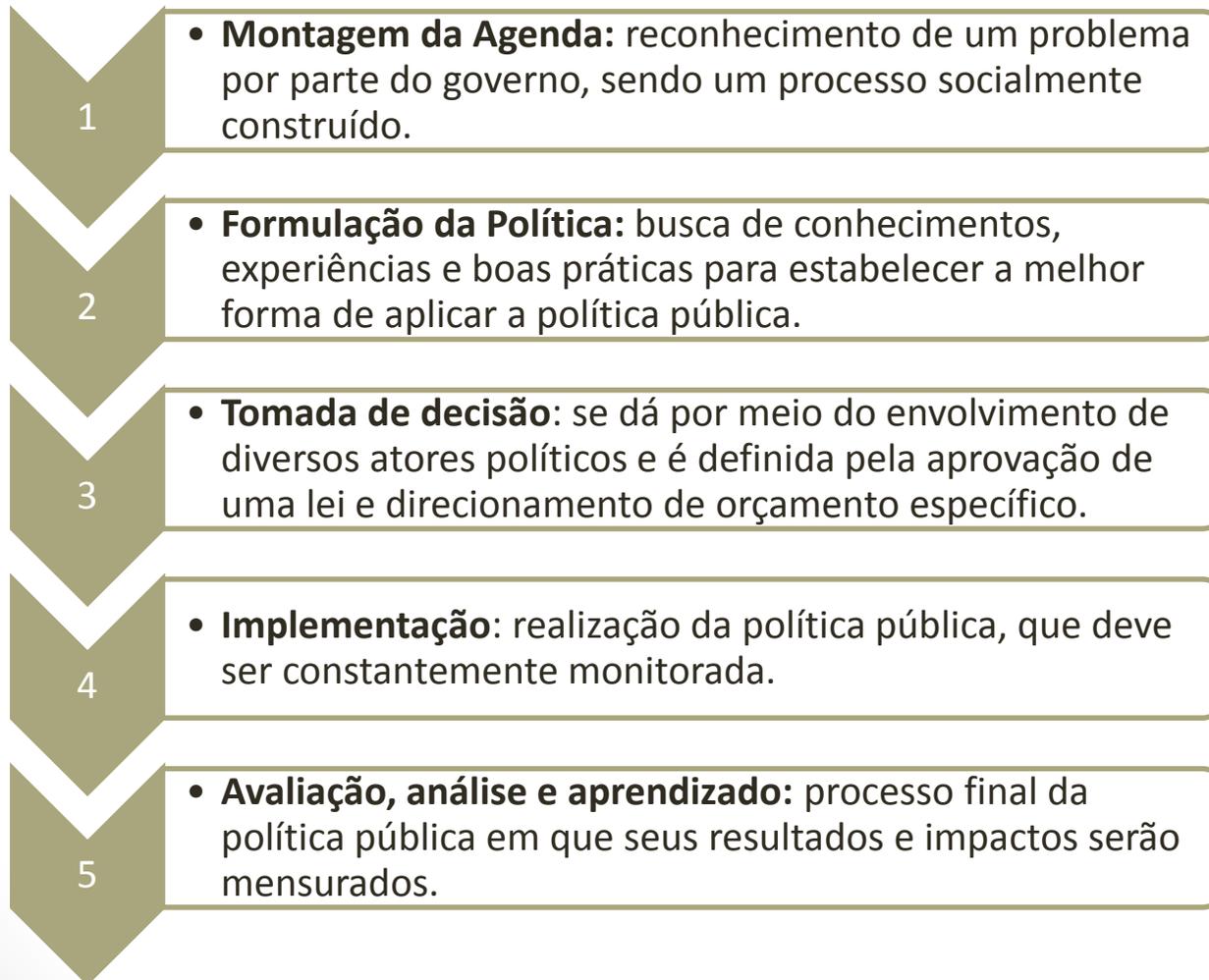


Além disto, procurem contato e conhecimento sobre as boas práticas desta área específica. Conhecer casos e visitar cidades em que as políticas funcionam auxiliam a conhecer os próximos passos que sua cidade deve tomar.

[Leia mais sobre como estabelecer a estratégia de atuação clicando AQUI.](#)

Formação de uma Política Pública

Segundo Howlett & Ramesh (2003), a formação de uma Política Pública acontece por meio das 5 fases abaixo.



É possível fazer monitoramento social e buscar incidências em todas as fases da política públicas.



Formação de uma Política Pública

Os itens a seguir são princípios que norteiam a formulação da política e que podem/devem ser realizados com o auxílio da população:

A política deve ser sempre **baseada em diagnóstico** (evidências concretas, indicadores, amplo conhecimento da realidade);

Comparação com Políticas Públicas de outros lugares (**benchmarking**, conhecendo as políticas que já “deram certo” em outros lugares);

Participação de grupos relevantes da sociedade, inclusive na implementação da política;

Consulta de **técnicos** da área;

Interação entre **Executivo & Legislativo** (no seu papel de assessoria ao Executivo e de legislação);

Constante **Monitoramento** (acompanhamento de como está a realização da política, os resultados de curto prazo e os recursos aplicados);

Realização de **avaliação final**, com a formulação de uma nova agenda (a avaliação final deve ser conduzida de modo participativo, com a interação do público beneficiário direto e indireto).



Como abordar pessoas para fazer monitoramento e incidir em políticas públicas?

Para fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas, diferentes públicos devem ser abordados de diferentes formas. Para decidir qual a melhor forma de abordar, é necessário **classificar o público de acordo com seu envolvimento com a causa.**

- 1) A pessoa/grupo pode ter pouco interesse na causa até grande interesse, envolvendo todos os estágios entre estes dois limites;
- 2) A pessoa/grupo pode ser completamente contra até completamente a favor da causa, envolvendo todos os estágios entre estes dois limites.



Como abordar pessoas para fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas?

As **diferentes formas que podem ser utilizadas para abordar** os diferentes públicos são:

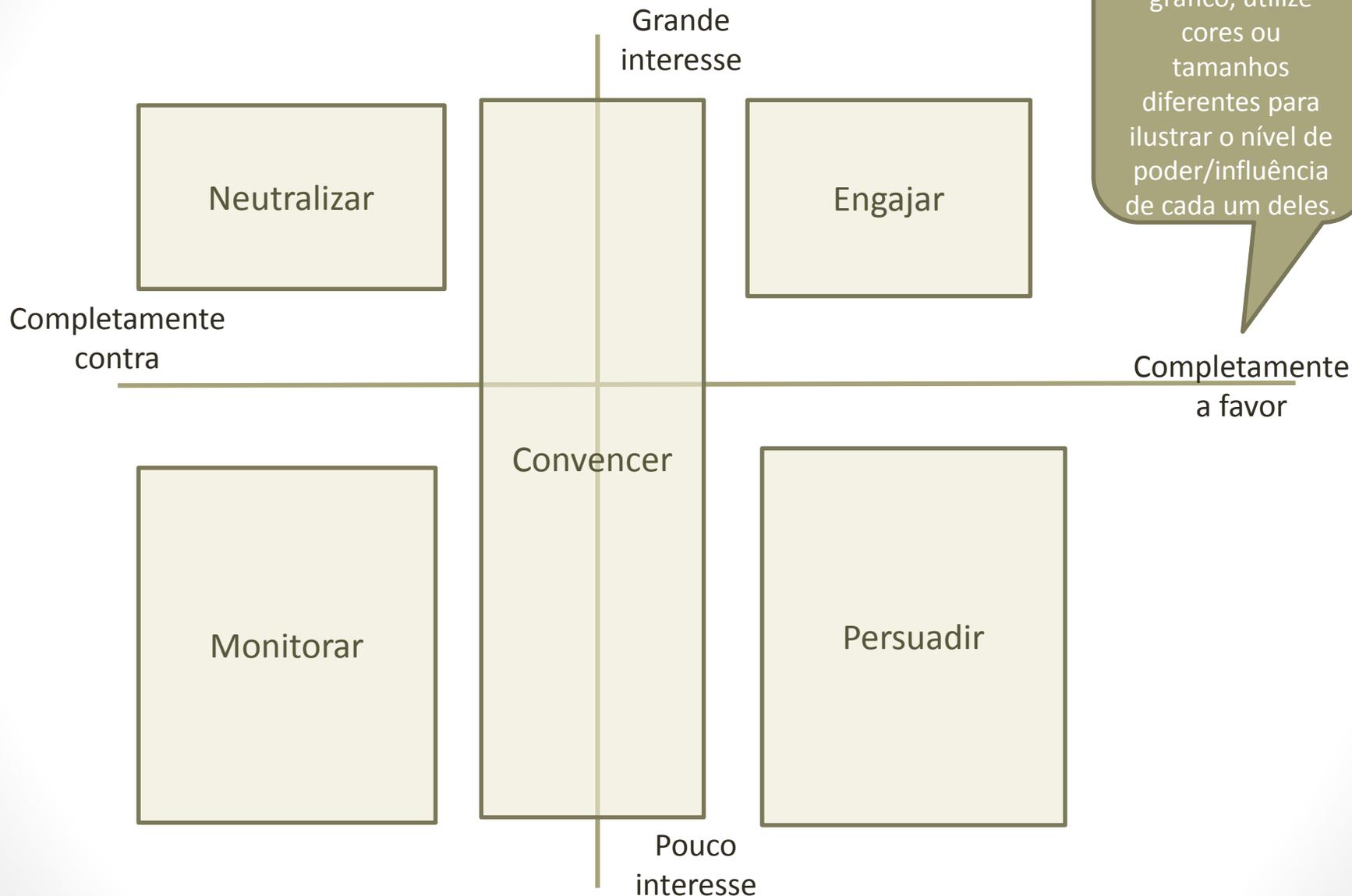
- 1) **Neutralizar** a ação da pessoa/grupo: ações para neutralizar a influência de pessoas/grupos contrários à causa. Estas ações não devem envolver práticas não éticas e não devem ser foco principal do projeto. As atividades podem envolver a criação de um banco de dados de argumentos relevantes, bem como monitoramento da abordagem e fontes de recursos dos grupos contrários.
- 2) **Monitorar** o que esta pessoa/grupo está fazendo: corresponde ao acompanhamento das ações de pessoas que são contrárias à causa, mas que não necessariamente atuam contra o seu alcance. Ações podem envolver análise de histórico legislativo e acompanhamento da mídia.
- 3) **Convencer** a pessoa/grupo sobre a relevância da causa: aumentar conhecimento sobre o problema, demonstrar como a mudança pode ser alcançada e estabelecer confiança com sua organização. Pode acontecer por meio de seminários, fóruns, workshops, produção de materiais e reuniões privadas.
- 4) **Persuadir** a pessoa/grupo para atuar pela causa: demonstrando que a causa é apoiada por setores da população valorizados por este grupo. Pode incluir campanhas de comunicação, anúncios, artigos em jornais, demonstrações públicas.
- 5) **Engajar** a pessoa/grupo na estratégia que sua associação está realizando, incluindo-os nas ações do projeto.

Para definir quais abordagens devem ser utilizados para quais grupos, faz-se necessário alocar as pessoas/grupos no Gráfico 1- Abordagens e públicos

Fonte: Handbook for Advocacy Planning(2010)

Gráfico 1 – Abordagens e públicos

Dica! Ao representar diferentes públicos no gráfico, utilize cores ou tamanhos diferentes para ilustrar o nível de poder/influência de cada um deles.



Criação da Estratégia

Tendo conseguido definir o foco do monitoramento, faz-se necessário definir qual será a estratégia de atuação da instituição para realizar o monitoramento social e para incidir na(s) política(s) pública(s).

Para definir esta estratégia, é importante ter conhecimento suficiente sobre o tema, incluindo sua abordagem política (legislação e aplicação), os atores envolvidos (interessados, possíveis parceiros) e as táticas de atuação e implementação.

A Tabela 1 - Estratégia de Controle Social e Incidência identifica os principais aspectos que devem ser respondidos para clarificar a estratégia de atuação e serve como o início do plano de monitoramento social e incidência para sua organização.

Este plano, após definida a estratégia, deve ser desdobrado nas principais ações e cronograma de implementação. Para isto, as ferramentas Estrutura Analítica de Projeto (EAP – ou Work Breakdown Structure, em inglês) e o Gráfico de Gantt podem ser bastante úteis.

Tabela 1 - Estratégia de Monitoramento Social e Incidência (continua)

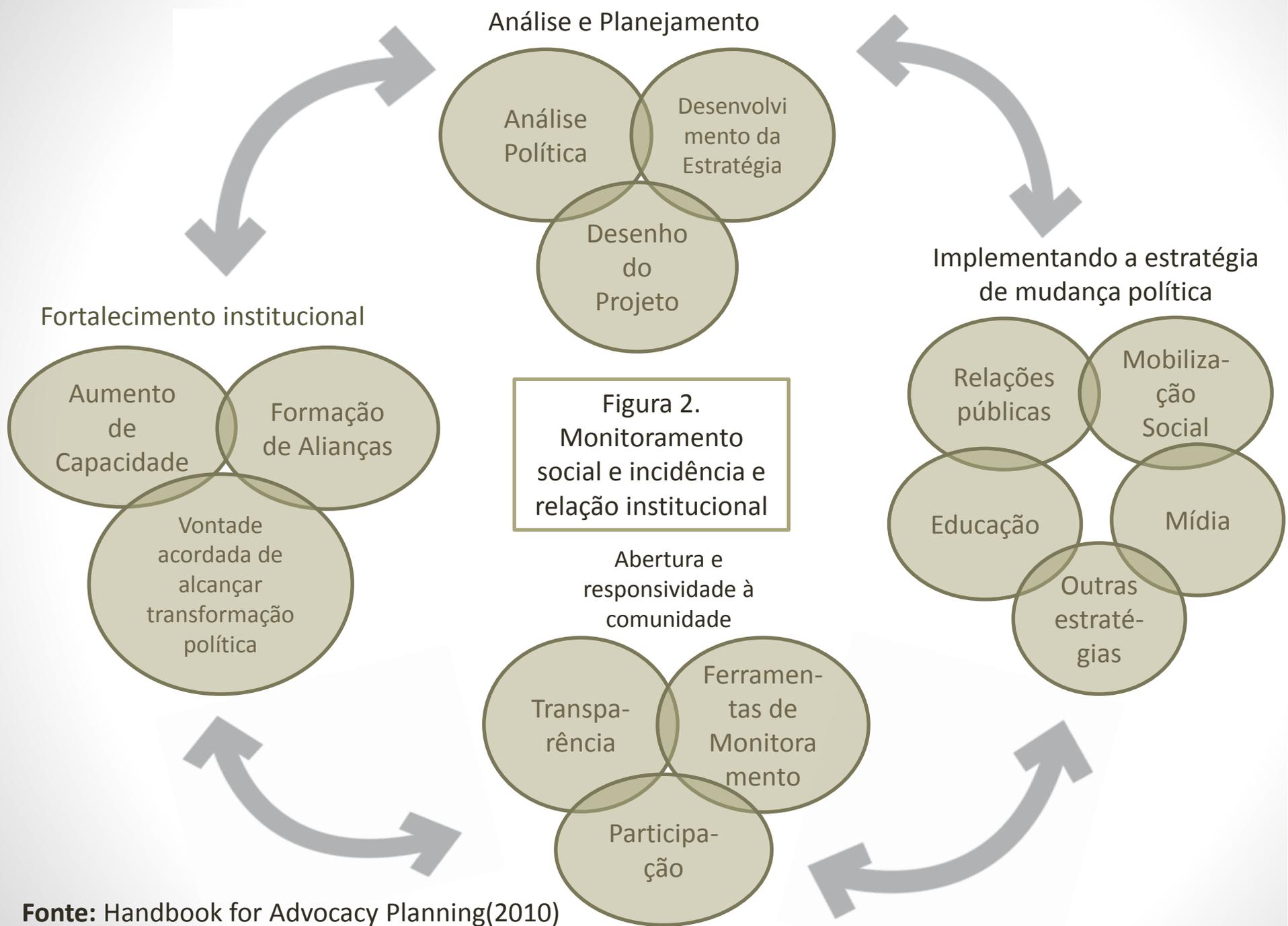


Qual é o problema?	Identifique o assunto/questão que poderá ser resolvido por meio do monitoramento social ou incidência política.
Qual o cenário legislativo?	Tenha amplo conhecimento do cenário legislativo em todas as esferas. Quais são as leis existentes que precisam ser modificadas? Quais são as leis que precisam ser criadas?
Qual o cenário da política pública?	Quais são as políticas públicas que são implementadas parcialmente ou que não são implementadas? Quais são as políticas públicas existentes que funcionam de modo razoável/bom? Quais políticas públicas não existem e deveriam ser criadas?
Conheça as boas práticas.	Pesquisa as boas práticas nacionais e internacionais sobre o problema/situação a ser resolvido. Estas boas práticas podem prover diferentes perspectivas sobre como buscar o objetivo.
Qual é o objetivo?	Qual objetivo sua organização deseja alcançar com esta ação/projeto? Queremos promover alguma lei específica? Queremos aumentar a mobilização social sobre algum assunto? Defina o objetivo de acordo com a identidade de sua organização.
Quem pode nos ajudar a atingir este objetivo?	Liste todos os interessados em atingir este objetivo e que podem lhe ajudar. Pode ser o/a vereador/a, conselheiros/as, a mídia que poderia ajudar em campanha de mobilização e outros grupos relacionados.
Quem são nossos parceiros?	Quem são os indivíduos ou organizações que compartilham deste objetivo e podem dar suporte no seu alcance?

É preciso formar uma associação?

- Fazer monitoramento social e incidir em políticas públicas são direitos de toda a população. No entanto, quando um grupo de pessoas é organizado em uma associação, estas possuem maior força social e política.
- A [Figura 1](#) demonstra a relação existente entre fortalecimento institucional, abertura e responsividade à comunidade, estratégia de transformação política e análise e planejamento.
- Os Conselhos de Políticas Públicas são instituições estabelecidas por lei com a prerrogativa de realizar monitoramento social e incidir em políticas públicas. As reuniões do conselho são abertas a todos os cidadãos, no entanto, somente instituições formalmente estabelecidas podem participar como conselheiros e ter direito a voto.

[Caso você ainda não faça parte de uma associação, aqui estão os passos para a criação e formalização de uma.](#)



Como formar uma associação?

1. **Reúna pessoas** com interesses similares e que possam ter interesse na realização de monitoramento social e na incidência de políticas públicas;
2. Defina os **principais objetivos** da associação – qual será sua principal finalidade?
3. Defina o **nome da associação**.
4. Defina o **modelo de governança** da associação (legalmente, é necessário ter o corpo de associados – que é a assembleia, um conselho fiscal e uma diretoria. Algumas associações decidem por ter conselhos deliberativo e consultivo);
5. Elabore o **estatuto social**. Para isto, utilize-se dos estatutos de organizações com propósitos similares ou com estrutura de governança compatível. Verifique as leis específicas que estabelecem as obrigatoriedades de um estatuto ([Código Civil](#), Lei de OSCIPs). O Estatuto deverá ser assinado por um advogado;



De acordo com o CC 2002, as únicas formas jurídicas para organizações sem fins lucrativos são de Associação ou Fundação. OSCIP ou OS são qualificações adquiridas posteriormente. ONGs e institutos são nomes, não são formas jurídicas. [Leia mais AQUI](#)

Como formar uma associação?

6. Convoque, por meio de edital de convocação, a **assembleia geral** de fundação, eleição e posse de diretoria;
7. Realize a assembleia geral de fundação, eleição e posse de diretoria – com as pautas: constituição da associação; aprovação do estatuto; eleição da diretoria; posse da diretoria.
8. **Redija a ata** desta assembleia e pegue assinatura de todos os presentes (que devem estar qualificados na ata com Nome, RG, CPF, Data de Nascimento, Estado Civil, Profissão e Endereço);
9. Faça **registro** dos documentos constitutivos no cartório de registro civil;
10. Faça inscrição no **CNPJ** (todos os procedimentos estão explicados no site da Receita Federal). Para chegar a este procedimento, é necessário ter um contador responsável.
11. Faça inscrição na **Prefeitura Municipal** para obtenção de alvará e outros documentos municipais (este processo geralmente é conduzido pelo contador responsável).



Qualificação / Titulação	Lei	Quem outorga?	Para quais organizações?	Quais benefícios?
Qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	Lei 9.790 de 23 de fevereiro de 1999 e regulamentado pelo decreto nº 3100/99	Outorgada pelo Ministério da Justiça	Associações/Fundações que promovem ações que sejam de interesse social como assistência social, promoção da defesa, cultura e conservação do patrimônio artístico e histórico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, conservar e preservar o meio ambiente, trabalhos voluntários, combate à pobreza e defesa de um desenvolvimento sustentável, entre outros.	Os benefícios às OSCIPs são dedução de doações no Imposto de Renda, remuneração aos dirigentes e termos de parceria com o Poder Público.
Qualificação como Organização Social (OS)	Lei nº 9637/98	Poder Executivo	Estas organizações podem ser de saúde, culturais, ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção ao meio ambiente, atividades que são desenvolvidas pelo Poder Público	Pode receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.)
Título de Utilidade Pública Federal (TUPF)	Declaração regulamentada pela lei nº 91/35 e os decretos 50.517/61 e 3415/00	Outorgada pelo Ministério da Justiça (ou Assembleias Legislativas, quando Estadual, ou Câmara de Vereadores, quando Municipal)	Às associações e fundações com importante valor social e de utilidade pública. A entidade deve cumprir todos os requisitos para fazer jus a esse título. Para obtê-lo, é preciso promover atividades de pesquisa científica ou educação, arte e cultura ou atividades filantrópicas. Existem também os títulos de Utilidade Pública Municipal (UPM) e Utilidade Pública Municipal Estadual (UPE) (que são regidos por leis específicas de cada localidade)	Poderá receber descontos no Imposto de Renda, auxílios e doações, realizar sorteios autorizados pelo Ministério da Justiça, etc.
Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)	Regido pela art. 203 da Constituição Federal, pela lei 8.212/91, lei 8742/93, decreto 2536/98 e pela resolução CNAS nº 177/00	É dado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Às associações/fundações que atestarem atividades de assistência social como proteção à família, infância, adolescência, velhice e maternidade, amparo de crianças e adolescentes carentes, ações de inclusão de pessoas com necessidades especiais, assistência gratuita à área educacional ou de saúde, inserção no mercado de trabalho, atendimento e assessoramento aos beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social e defender os direitos.	Isenção da cota patronal do INSS, mas para isso ela deve cumprir todos os requisitos dispostos na legislação que o regula.

CAPÍTULO II DAS ASSOCIAÇÕES

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

Art. 54. Sob pena de nulidade, o estatuto das associações conterá:

- I - a denominação, os fins e a sede da associação;
- II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;
- III - os direitos e deveres dos associados;
- IV - as fontes de recursos para sua manutenção;
- V – o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;
- VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.
- VII – a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Art. 55. Os associados devem ter iguais direitos, mas o estatuto poderá instituir categorias com vantagens especiais.

Art. 56. A qualidade de associado é intransmissível, se o estatuto não dispuser o contrário.

Parágrafo único. Se o associado for titular de quota ou fração ideal do patrimônio da associação, a transferência daquela não importará, *de per si*, na atribuição da qualidade de associado ao adquirente ou ao herdeiro, salvo disposição diversa do estatuto.

Art. 57. A exclusão do associado só é admissível havendo justa causa, assim reconhecida em procedimento que assegure direito de defesa e de recurso, nos termos previstos no estatuto.

Art. 58. Nenhum associado poderá ser impedido de exercer direito ou função que lhe tenha sido legitimamente conferido, a não ser nos casos e pela forma previstos na lei ou no estatuto.

Art. 59. Compete privativamente à assembleia geral:

- I – destituir os administradores;
- II – alterar o estatuto.

Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação da assembleia especialmente convocada para esse fim, cujo quórum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores.

Art. 60. A convocação dos órgãos deliberativos far-se-á na forma do estatuto, garantido a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-la.

Art. 61. Dissolvida a associação, o remanescente do seu patrimônio líquido, depois de deduzidas, se for o caso, as quotas ou frações ideais referidas no parágrafo único do [art. 56](#), será destinado à entidade de fins não econômicos designada no estatuto, ou, omissa esta, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.

§ 1º Por cláusula do estatuto ou, no seu silêncio, por deliberação dos associados, podem estes, antes da destinação do remanescente referida neste artigo, receber em restituição, atualizado o respectivo valor, as contribuições que tiverem prestado ao patrimônio da associação.

§ 2º Não existindo no Município, no Estado, no Distrito Federal ou no Território, em que a associação tiver sede, instituição nas condições indicadas neste artigo, o que remanescer do seu patrimônio se devolverá à Fazenda do Estado, do Distrito Federal ou da União.

Código Civil de 2002

Bons casos de incidência em políticas públicas

- Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Assista ao documentário da Ficha Limpa para maiores informações:



Documentário Ficha Limpa MCCE



TEDxFortaleza - Maria da Penha - Uma história de vida!

- Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). Assista à própria Maria da Penha contando sua história no vídeo do TEDx Fortaleza.

- Associação dos Protetores de Áreas Verdes de Curitiba e Região Metropolitana (APAVE), com melhorias na Lei Municipal de Reservas Privadas de Proteção Natural Municipal e suporte na implementação da lei.

Referências Bibliográficas

- BRASIL, **Constituição Federal**. 1998. **Lex**: Legislação Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.
- BRASIL, **Código Civil**. 2002. **Lex**: Legislação Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Avanços e desafios da participação social no Brasil**. In: DANTAS, Humberto; MARTINS Jr. José Paulo. *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **CONSOCIAL – Texto Base** (2011). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/consocial/documentos/arquivos/texto-base-consolidado.pdf>
- HABITAT FOR HUMANITY. **The art of advocacy: a handbook for non-profit organizations**. Toronto: 2004. Disponível em: <http://www.habitat.ca/files/4752180162832249.pdf>
- HOWLETT, M & RAMESH, M. **O estudo da política pública: ciclos e subsistemas político-administrativos**. 2, ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003.
- INTERNATIONAL PLANNED PARENTHOOD FEDERATION. **Handbook for Advocacy Planning**. Nova Iorque: 2010. Disponível em: <https://www.ippfwhr.org/sites/default/files/Advocacy%2520Planning%2520web%2520version.pdf>
- PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais . **Controle social das políticas públicas**. N. 29 - Agosto/08. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>