



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Boas Práticas de Participação na Ibero-América para a Incidência nas Políticas Públicas

RESUMO EXECUTIVO



Con el apoyo de



Cooperación
Española

© Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB)

Setembro de 2024

As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autora e não comprometem ou refletem necessariamente o ponto de vista da SEGIB e dos seus países membros.

Coordenação Geral da Publicação:

Martín Rivero Illa e Luis Díaz Scharff

Área de Coesão Social e Cooperação Sul-Sul da SEGIB

Seguimento Técnico:

Alejandra Solla - Argentina

Rubén Boanerges Quintanilla Henríquez - El Salvador

Maria Teresa Serrano Oñate - España

Carlos Botella Calatayud - España

Rolando Kandel - Argentina

Francis Elizabeth Valverde Mosquera - Chile

Liliana Patricia Rodríguez Burgos - Colombia

Jared Ortiz González - República Dominicana

Diego Taboada Agulla - España

Autora: Renee Fresard

Financiamento:

Publicação financiada com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).



Serviços editoriais: Agera

Fotos da capa: © AECID (“Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer”)

Boas Práticas de Participação na Ibero-América para a Incidência nas Políticas Públicas

RESUMO EXECUTIVO



Renee Fresard

Resumo executivo



O espaço cívico é de importância fundamental para o fortalecimento e aprofundamento da democracia, pois constitui a “interfase” institucionalizada entre o Estado e a cidadania, onde se desdobram de forma organizada e/ou espontânea diversas estratégias, diálogos, interações e demandas, ampliando as possibilidades de participação e incidência nos assuntos públicos e, portanto, no desenvolvimento das sociedades.

A qualidade do espaço cívico na região ibero-americana tem sido debilitada e vem piorando nos últimos anos, de acordo com o *Ranking Monitor CIVICUS*, no qual quase um terço dos países da região possuem seu espaço cívico fechado e com profundas restrições. Diversos organismos internacionais também constatam essa situação e estão aplicando recursos para apoiar seu fortalecimento e expansão.

Nesse contexto, esta *Guia de Orientação Metodológica* busca, a partir da revisão de boas práticas de participação influente no âmbito das políticas públicas por parte das OSC ibero-americanas, desenvolver um conjunto de orientações e recomendações que possam ser uma contribuição, um incentivo para encontrar, destacar e fortalecer os espaços e formas de gestão do diálogo democrático, da interlocução entre os Estados e seus cidadãos. Ou seja, busca contribuir para o fortalecimento do espaço cívico ibero-americano a partir do papel da ação influente e colaborativa da sociedade civil organizada, o que aprofunda a democracia e amplia o acesso aos direitos humanos.

Alguns conceitos

O mecanismo pelo qual esse espaço cívico é habitado e fortalecido em qualquer sociedade é a *participação cidadã*, consagrada como um direito humano fundamental de primeira geração (Artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos), sendo, portanto, habilitante do exercício de outros direitos. Assim, os mecanismos estabelecidos para sua operacionalização e os atores sociais que exercem sua titularidade dão forma ao tipo de sociedade e ao tipo de desenvolvimento que possa ser projetado em um dado momento. Entre esses atores estão as OSC, que habitam o espaço cívico para se envolverem nos assuntos públicos, tendo a possibilidade de influenciar no projeto, execução e avaliação das políticas públicas.

O Estado, através da institucionalidade e das leis, deve garantir as condições jurídicas e financeiras mínimas como suporte para a existência de uma sociedade heterogênea e diversa, capaz de contribuir para o desenvolvimento do país, resguardando sua independência e autonomia. Isso permite que tanto a sociedade civil quanto o setor privado empresarial contem com mecanismos e canais para expressar e defender seus interesses, em um espaço de interação. De fato, os diferentes setores competem e/ou colaboram por espaços de poder onde os resultados de suas ações se expressam em maior ou menor influência nos assuntos públicos; e o fazem através de diferentes mecanismos de participação, que podem ser formais e informais. No entanto, este estudo é direcionado às Organizações da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos, profissionalizadas (ou em vias de



© Miguel Lizana / AECID

profissionalização) e que têm entre seus objetivos não apenas a prestação de serviços sociais a setores vulneráveis, mas também contribuir para o desenvolvimento sustentável de suas sociedades a partir de uma perspectiva de direitos, com base na reflexão, análise e ação para a transformação social. Embora sejam um grupo heterogêneo, possuem um elemento comum: suas atividades contribuem para o aprofundamento e fortalecimento das democracias, pois trabalham, a partir de diferentes âmbitos, pela defesa e ampliação de direitos, inclusão social e desenvolvimento sustentável.

A incidência em política pública, como ação/ processo político que ocorre no espaço cívico, refere-se à capacidade de um ou mais atores sociais de influenciar, a partir de seus próprios interesses, aqueles que tomam as decisões de Estado sobre como alocar seus recursos - humanos, técnicos e financeiros - para atender os problemas e necessidades sociais e promover o desenvolvimento do país. Quando esse processo de influência é realizado por Organizações da Sociedade Civil (OSC), podemos considerar que esses interesses próprios estão direcionados a promover o bem público, a integração social e a ampliação de direitos nas diversas esferas sociais em que atuam.

Em concreto, para desenvolver qualquer processo de incidência, deve-se considerar:

- Ter um conhecimento suficiente do tema, valorizando o saber-fazer das comunidades e organizações, para determinar sobre o quê se quer influenciar; da mesma forma, deve-se conhecer o funcionamento institucional onde se desenvolve o ciclo de vida da política pública, das leis e instrumentos públicos relacionados, dos setores da sociedade que serão beneficiados e dos setores que serão afetados negativamente.
- Estabelecer alianças entre as OSC e os setores sociais interessados para contar com todas as capacidades, recursos e conhecimentos necessários para o processo.
- Ter indicadores intermediários e finais que possibilitem monitorar os avanços do plano, fazer ajustes conforme a revisão e informar aos atores vinculados sobre esses avanços. O processo deve estar sempre em constante revisão e deve contar com capacidades de rápida resposta, transparência e abertura à participação de novos aliados para o processo.

Guia metodológica

- **1. Sobre o quê se incide: construção do objetivo.** Constrói-se a partir da identificação de um problema ou necessidade social que deve ser transformada em demanda cidadã para entrar na agenda pública. Estabelecendo uma situação desejada específica e clara, que inclui os grupos humanos beneficiados, clareza quanto ao instrumento de gestão/política pública sobre o qual se deve atuar (leis, regulamentos, programas públicos, entre outros) e o lugar dentro da política pública onde se atuará (agenda, projeto, implementação, monitoramento, avaliação ou o ciclo completo). Além do nível e espaço estatal em que se encontram os tomadores de decisão: Governo (nacional, intermediário, local), Parlamento (legislativo) e/ou o Poder Judiciário.
- **2. Para quem, com quem e em direção a quem se faz incidência:** identificação dos atores. Todos os atores sociais têm seus próprios interesses, níveis de influência, capacidades e recursos. Deve-se revisar o papel ou localização de cada um no contexto do Plano de Incidência, a partir da realização de um mapa de atores, que os situará em função de duas variáveis: poder/influência e interesse/preferência quanto ao tema, devendo ser estabelecidas as estratégias pertinentes para sua aproximação. Entre os atores encontram-se: as pessoas afetadas pelo problema (que podem ter um papel passivo, consultivo ou de coexecução do plano de incidência); aliados (OSC pares, centros de pesquisa, universidades, *think tanks*, ONGD internacionais, empresas, pessoas naturais - líderes sociais, políticos, comunicadores *influencers* -, meios de comunicação, entre outros); os tomadores de decisão (poderes do Estado, executivo, legislativo e judicial, bem como níveis territoriais do mesmo); os detratores e indiferentes quanto ao tema de incidência.
- **3. Como se faz a incidência: estratégias e atividades.** Os processos de incidência não são lineares, exigem iterações que se incorporem à dinâmica dos contextos políticos, sociais e econômicos, muitas vezes obrigando a reavaliar aspectos e fazer reformulações. Definem-se como um conjunto de atividades que devem ir promovendo resultados intermediários que levarão ao alcance do objetivo final e são diversas como objetivos de incidência,

atores relacionados e contextos onde se atua. Cumpre várias funções: persuadir, convencer e influenciar os tomadores de decisão, motivar a cidadania e outros atores simpatizantes a agir, incentivar os atores indecisos a apoiar; e, a função de neutralizar os opositores ou atores com interesses opostos quanto ao tema. Em resumo, as melhores estratégias de incidência são as “capazes de combinar habilmente o diálogo, a pressão, a negociação e a colaboração” (AC, 2010). Todas podem ser utilizadas em qualquer momento do Plano de incidência. Entre as que se destacam estão: pesquisa e análise; participação em espaços formais estabelecidos pelo Estado; lobby; controle social e/ou monitoramento de políticas públicas; educação e sensibilização; campanhas públicas; campanhas nos meios de comunicação; alianças e coalizões; litígio legal ou judicial; e, ações diretas de protesto.

- **4. Com o quê se incide: capacidades institucionais, financiamento e outros recursos.**
 - (i) As capacidades institucionais referem-se aos recursos humanos, físicos e financeiros das próprias OSC, junto com seus aliados, para levar o processo de incidência adiante. Constituição de uma equipe humana que conduza o processo nas dimensões técnicas, políticas e administrativas, com uma liderança compartilhada e que tome decisões vinculantes quanto aos compromissos que cada OSC assume, em termos de tipo e magnitude de recursos comprometidos.
 - (ii) O financiamento monetário é fundamental em termos de volume, temporalidade e tipo de recursos. Pode-se contar com recursos próprios relacionados a ações de incidência ou participação cidadã, criação de material de divulgação ou outros; também é possível obter recursos através de doações e/ou contribuição de parceiros. O apoio de organismos internacionais, alguns dos quais têm linhas de financiamento direto para iniciativas globais de incidência e/ou fortalecimento de capacidades para a profissionalização das OSC, como a própria UE, o BID ou apoio para dar visibilidade às ações ou processos através das diversas linhas de trabalho da SEGIB. As agências de cooperação nacionais de países do norte, como USAID, AECID, SIDA, GIZ e outras, que apoiam esse tipo de ações diretamente e/ou através de suas próprias ONGD.



© Miguel Lizana / AECID

- (iii) Outros tipos de recursos, como desenvolvimento tecnológico, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a arquitetura da cooperação internacional, para citar algumas dimensões. Isso possibilita o acesso e intercâmbio de informações a nível global e a baixo custo; o mesmo ocorre com a possibilidade de divulgar e ampliar os próprios objetivos, abrindo e aprofundando o diálogo, fortalece a transparência e a prestação de contas, entre outros aspectos, através de redes sociais, páginas web ou outros mecanismos globais. Os organismos internacionais e o fomento da Agenda 2030 estabelecem um padrão consensual de ação que facilita a orientação das ações e recursos; além de proporcionar espaços para o diálogo e a geração de opinião das próprias OSC, fomento do intercâmbio e das relações de cooperação sul-sul, entre muitas outras que podem resultar em recursos importantes para os objetivos perseguidos de incidência.

- **5. Como se mede o processo de incidência: monitoramento e avaliação.** As atividades de cada estratégia do plano de Incidência podem ser mais ou menos bem-sucedidas dependendo de diversos fatores, muitos dos quais não são de responsabilidade das OSC executoras. É isso que diferencia de qualquer outro projeto de intervenção social: parte das variáveis a serem controladas para ser bem-sucedidas não podem ser controladas. Nesse contexto, parte importante do sucesso recai na capacidade de monitorar e avaliar a execução do plano, para ir adaptando as estratégias em tempo, conteúdo e forma para avançar de acordo com a realidade. Isso exige uma importante flexibilidade no plano de atividades e uma alta capacidade técnica da equipe para observar o contexto, fazer os ajustes pertinentes e, assim, manter o terreno ganho e continuar avançando, a partir de um bom projeto de indicadores de processo e de resultados e alcance de objetivos intermediários e finais. Também é altamente desejável realizar uma avaliação de impacto do processo de incidência em três níveis: a capacidade que se teve de resolver o problema identificado (alcançar a situação desejada); se contribuiu para o fortalecimento da sociedade civil como ator incidente no espaço público e político; e o fortalecimento/aprofundamento da democracia, produzindo mudanças na governança, maior transparência no sistema político, a ampliação no exercício e desfrute dos direitos humanos, o fortalecimento da institucionalidade do Estado e do próprio espaço cívico.

Boas Práticas: Experiências de sucesso de incidência em políticas públicas

Os atributos estabelecidos para determinar que as experiências identificadas constituem uma boa prática de incidência são os seguintes: que a ação se dirija ao Estado; que seja promotora de direitos humanos contribuindo para o aprofundamento democrático de sua sociedade; que conte com um tipo de participação diversa, inclusiva e transparente; e que esteja orientada a resultados e conte com um potencial de transferência metodológica.

Dessa forma, e com base nas informações obtidas, foram selecionadas as experiências que são apresentadas a seguir, com a expectativa de estimular a criatividade e inovação das OSC para expandir os limites do que hoje consideram possível:

QUADRO RESUMO: BOAS PRÁTICAS DE INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE OSC IBERO-AMERICANAS

<p>Associação Civil DONCEL https://doncel.org.ar/</p>	<p>#Que crescer não seja uma ameaça. Criação e promulgação da Lei 27.364/17 que Cria o Programa de Acompanhamento para a Saída de Jovens sem Cuidados Parentais, PAE”. Argentina</p> <p>Desde 2015, em aliança com outras OSC e com o relevante protagonismo dos jovens que saem do sistema de proteção sem acompanhamento parental, a DONCEL lidera o processo de redação e aprovação da “Lei de Saída”, que restabelece seus direitos de apoio na transição para a vida adulta até os 21 ou 25 anos. Aqueles que, por não contarem com família, não podiam exercer. O processo de criação e promulgação da Lei demorou três anos. No entanto, a DONCEL continua atualmente trabalhando a partir do seu Observatório, contribuindo para a implementação desta.</p>
<p>Centro de Informação e Recursos para o Desenvolvimento, CIRD https://www.cird.org.py/</p> <p>Instituto de Direito e Economia Ambiental, IDEA https://www.idea.org.py/</p>	<p>Quando o poder real é da cidadania: Lei N° 5282/14 “De Livre Acesso do Cidadão à Informação Pública e Transparência Governamental”. Paraguai</p> <p>O Grupo de Iniciativa para o Acesso à Informação (GIAI) demorou dez anos para conseguir a aprovação da Lei de Livre Acesso à Informação Pública. Após uma primeira estratégia fracassada iniciada em 2004, foi implementado um novo processo de incidência, cuja novidade foi o foco no Poder Judiciário, a partir do litígio estratégico, apostando que a jurisprudência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) seria um recurso. A partir deste momento, garante-se o direito humano fundamental de acesso à informação para toda a cidadania paraguaia.</p>
<p>A Coordenadora de ONGD https://coordinadoraongd.org/</p> <p>Conselho de Cooperação https://www.consejocooperacion.es/</p>	<p># É HORA DE COOPERAR: Reforma do Sistema de Cooperação Internacional, desde a aprovação da Lei 1/2023 de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Solidariedade Global. Espanha.</p> <p>No âmbito do espaço formal de participação consultiva da sociedade civil em cooperação internacional, a Coordenadora da ONGD junto com outros atores decidiram expandir os limites, antecipar-se ao Estado e apresentar propostas de reforma ao Sistema, articuladas dentro e fora do Conselho. O resultado do processo: uma nova lei de cooperação reconhecida por todos os atores como “própria”. A estratégia iniciada em 2020 demorou três anos para aprovar a Lei, mas o Processo de Incidência da reforma do sistema de cooperação ainda continua.</p>
<p>El Abrojo https://www.elabrojo.org.uy/</p>	<p>“SOMOS PENSAMENTO E AÇÃO”. El Abrojo, uma organização influente. Com 35 anos de existência, El Abrojo possui múltiplas experiências bem-sucedidas de incidência em políticas públicas que ampliaram o acesso ao exercício de direitos, melhoraram a institucionalidade e a resposta pública às necessidades sociais e continuam abrindo caminhos para melhorar o repertório de direitos do país. Destaca-se, dessa forma, o “ofício” das OSC como um ativo para a incidência em políticas públicas. Neste espaço, são apresentadas quatro experiências bem-sucedidas de incidência da El Abrojo: (i) Programa “Mañanas Complejas” e a criação do Ministério de Desenvolvimento Social. (ii) Programa Alter-Acciones e a mudança de paradigma na política de drogas. (iii) Do Programa Tejiendo Redes ao Programa Maestro Comunitario, de alfabetização comunitária de crianças, suas famílias e comunidades. (iv) Plataforma de Infâncias e Adolescências do Uruguai.</p>
<p>Fundação para a Superação da pobreza. https://www.superacionpobreza.cl/</p> <p>Identidade Territorial Lafkenche</p>	<p>Lei Lafkenche. Lei 20.249/2008 que Cria o Espaço Costeiro Marinho dos Povos Originários. Chile</p> <p>O povo originário Mapuche Lafkenche, com apoio técnico e financeiro de OSC nacionais e internacionais, desenvolveu um processo de incidência nunca antes visto na história das políticas públicas do Chile, que formalmente durou dez anos. Uma construção conjunta “de baixo para cima” com a institucionalidade estatal, estabelecendo as bases para seu desenvolvimento de acordo com suas próprias tradições, incorporando os princípios de igualdade e não discriminação em relação às comunidades indígenas por meio de mecanismos de discriminação positiva, participação e empoderamento, além do reconhecimento de seus direitos econômicos, sociais e culturais.</p>

Reflexões finais como recomendações

O desenvolvimento deste estudo levou a reflexões e algumas recomendações em três níveis institucionais, a saber:

- **(a) Organismos internacionais e/ou supranacionais:** É fundamental que contribuam para tornar visíveis as Organizações da Sociedade Civil (OSC) como um ator relevante nos esforços para alcançar os ODS e em cada compromisso assumido nos espaços multilaterais, tal como ocorre com o setor privado empresarial e com a academia. De fato, entendendo o papel de “terceira parte multiparcial” desses organismos, na relação entre os Estados e suas OSC e no genuíno interesse em apoiar o fortalecimento do espaço cívico, recomenda-se: (i) Buscar fórmulas que tornem visíveis as OSC como um ator relevante nos desafios e compromissos de desenvolvimento sustentável assumidos pelos Estados, como promover a participação das OSC no *diálogo político interatoral* que ocorre no contexto das Cúpulas. (ii) Promover espaços de trabalho colaborativo com as OSC que mandatem os Estados a revisar suas políticas e fortalecer o espaço cívico. (iii) Promover e apoiar um Observatório Ibero-americano de políticas públicas com protagonismo das OSC com relação ao diálogo técnico-político para complementar a cooperação que ocorre entre os Estados. (iv) Financiar projetos multiatorais que incluam a participação do Estado, do setor privado empresarial e das OSC.
- **(b) Os Estados e seus Governos:** Devem reconhecer o papel de complementaridade crítica que as OSC possuem com os governos, enriquecendo a ação pública, contribuindo para o alcance dos objetivos estatais; melhorando qualitativamente a resposta das políticas públicas às demandas cidadãos e ampliando o acesso da população, resultando em todos os casos no aprofundamento democrático e na ampliação de direitos. Nesse mesmo sentido, as recomendações para as administrações públicas dos Estados ibero-americanos refletem as apontadas pelas próprias OSC na Declaração Final do XIV Encontro Cívico Ibero-americano de 2023 (<https://www.segib.org/wp-content/uploads/Declaracion-Final-del-XIV-Encuentro-Civico-Iberoamericano-2023.pdf>), a saber: (i) Garantir os direitos e liberdades de reunião, associação e expressão. Acabar com a criminalização da sociedade civil; garantir os espaços para a participação cidadã.

Criar condições políticas, sociais, jurídicas, econômicas e financeiras para que a sociedade civil organizada atue com autonomia e como um ator de direito próprio, reconhecendo sua diversidade de funcionamento e objetivos, bem como os diferentes papéis que desempenha. (ii) Estabelecer mecanismos de participação e diálogo de forma estruturada, institucionalizada, inclusiva e acessível, assegurando a transparência dos processos e o acesso a todas as informações relevantes. (iii) Fortalecer as estratégias de cooperação Sul-Sul, valorizando a rica experiência de trabalho para o desenvolvimento dentro da região. (iv) Assegurar a participação das organizações sociais no design, implementação e avaliação das políticas públicas.

- **(c) As Organizações da Sociedade Civil (OSC):** Convidamos a olhar a incidência em políticas públicas como um processo dinâmico, mutável e exigente no qual não se transita de maneira linear de um ponto a outro. Pelo contrário, a própria interação entre os diferentes atores vai produzindo conjunturas e fatos sociais que obrigam permanentemente a revisar o plano e a estratégia estabelecida; encontrando nesse caminho novas dificuldades, mas também novos recursos e oportunidades para alcançar os desafios. Não se deve perder de vista que os limites da ação são os que as próprias OSC colocam para si mesmas no âmbito de seu conhecimento, experiência, alianças e criatividade para tornar possível o que aparentemente não era reconhecido como tal.

Portanto, não resta mais do que insistir no fato de que nesse caminho não há receitas, mas sim experiências e ferramentas técnicas, todas as quais devem ser tomadas e valorizadas de acordo com a realidade social e política na qual se intervém. Pois, como se aponta no documento, existem tantas estratégias ou mecanismos para incidir nas políticas públicas, com diferentes níveis de profundidade e abordagens diversas, como diversas são as temáticas a serem atendidas, as OSC que as lideram e as sociedades nas quais se desenvolvem.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Boas Práticas de Participação na Ibero-América para a Incidência nas Políticas Públicas

RESUMO EXECUTIVO

Com o apoio da

