



# A fraternidade e as políticas públicas

## Fraternity and public policies

*Maria Teresinha De Resenes Marcon\**

Enviado: 27/11/2018. Aprovado: 04/12/2018.

**Resumo:** *Este artigo trabalha o conceito de fraternidade sob o prisma de uma categoria política, que tornou-se universal e efetivou os princípios da igualdade e liberdade. Este princípio trinitário nasceu dos ideais presentes na Revolução Francesa de 1789, foi assumida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, e pela Doutrina Social da Igreja, especialmente pela Encíclica Caritas in Veritate de Bento XVI de 2009 e pela Constituição Federal do Brasil de 1988. Apresentam-se os elementos que caracterizam a fraternidade enquanto categoria política: universalidade, mundialização, alteridade, diversidade e democracia participativa. Vinculando o conceito de fraternidade na visão “(cosmo)política” trabalha-se o conceito de política e de políticas públicas; os responsáveis pela construção das políticas públicas e as etapas de sua construção (ciclo das políticas públicas). Os mecanismos de gestão e de controle social – espaço de interlocução/articulação entre o poder público e a sociedade civil – contribuem para a construção de uma sociedade mais fraterna, mais justa e solidária. Os procedimentos que nos permitiram construir este trabalho estão embasados na pesquisa bibliográfica.*

**Palavras-chave:** *Política. Políticas Públicas. Fraternidade. Solidariedade. Democracia Participativa.*

**Abstract:** *This article deals with the concept of fraternity from the perspective of a political category, became universal and its existence effective the principles of equality and freedom. This trinitarian principle was born of the ideals present in the French Revolution of 1789, was assumed by the Universal Declaration of Human Rights in 1948 and by the Social Doctrine of the Church, especially by the Encyclical Caritas in Veritate of Benedict XVI of 2009 and by the Federal Constitution of Brazil of 1988. The elements that characterize fraternity as a political category are presented: universality, counter-hegemonic globalization, alterity, diversity and participatory democracy. Linking the concept of fraternity in the “(cosmo) political” vision works the concept of politics and public policies; the actors for the construction of public policies and the stages of their construction*

\* Doutora em Geografia (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009).  
Mestre em Geografia (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000).  
Graduada em Geografia (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1976).  
Coordenadora de Iniciação Científica e Pesquisa da FACASC.





(public policies cycle). The mechanisms of management and social control – space for dialogue / articulation between the public power and civil society – contribute to the construction of a fraternal society, more just and in solidarity. The procedures that allowed us to build this work are based on bibliographic research.

**Keywords:** *Politics. Public Policies. Fraternity. Solidarity. Participative Democracy.*

## Introdução

A motivação inicial para o desenvolvimento deste trabalho é a Campanha da Fraternidade de 2019, cujo tema é “Fraternidade e Políticas Públicas”, com o lema “Serás libertado pelo direito e pela justiça” (Is 1,27)<sup>1</sup>.

A Campanha da Fraternidade de 2019 enfatiza, sobremaneira, as políticas sociais e os mecanismos de gestão social – enquanto garantidores de direitos – explicitando o processo de sua constituição e destacando os elementos que caracterizam a fraternidade, do ponto de vista político e social.

Objetiva este artigo compreender o conceito de fraternidade, na visão “(cosmo)política,” e, permeando esta visão, adentrar no processo de constituição das políticas públicas, tendo presente que a fraternidade é “uma categoria política fundamental e estruturante para a realização da democracia e da gestão democrática nos diferentes espaços sociais.”<sup>2</sup>

A realização deste trabalho foi possível pela presença de alguns aportes teóricos fundamentais para sua compreensão, tais como: a Encíclica de Bento XVI *Caritas in Veritate* onde a categoria fraternidade é tratada como “solução para o desenvolvimento humano e integral em tempo de globalização e de crise”<sup>3</sup>; o escrito de Antonio Maria Baggio – O princípio esquecido – onde ressalta que “a identificação de uma relação de fraternidade como pertencimento recíproco, entre os atores

<sup>1</sup> CNBB, *Campanha da Fraternidade de 2019*. Disponível em: <<http://www.a12.com/redacaoa12/assembleia-geral-cnbb/campanha-da-fraternidade-2019>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

<sup>2</sup> SILVA, Marcelo Soares Pereira da; TORRES, Ivanna Sant’Ana. Fraternidade: uma categoria política na construção da gestão democrática da e na educação. *RBPPE*, v. 30, n. 3, p. 477-496, set./dez. 2014, p. 478.

<sup>3</sup> BENTO XVI. *Caritas in Veritate*, 2009. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html)>. Acesso em: 15 set. 2018.



sociais e políticos, implica pôr em prática relações de partilha e de responsabilidade”<sup>4</sup>; o artigo de Marcelo Soares Pereira da Silva e Ivanna Sant’Ana Torres que destacam “a fraternidade como uma categoria política”; a dissertação de António Filipe Rodrigues Costa, que realiza uma análise filosófico-teológica e pedagógico-didática da fraternidade<sup>5</sup>; a Constituição Federal do Brasil de 1988, que inseriu os mecanismos de gestão social que fiscalizam, monitoram e avaliam as políticas públicas com a participação do cidadão neste processo<sup>6</sup>; os aportes sobre o processo de construção das políticas públicas de Leonardo Secchi<sup>7</sup> e Maria das Graças Rua e Roberto Romanini<sup>8</sup>.

O trabalho apresenta alguns desafios resultantes, em parte pelo conceito polissêmico presente no termo fraternidade, muitas vezes substituído pelo termo solidariedade, bem como pela falta de tempo para pesquisar a extensa bibliografia acerca das políticas públicas e, principalmente, o não aprofundamento daquelas relacionadas às políticas sociais e seus exemplos, que poderão ser detalhadas em trabalhos futuros.

É importante destacar que a Campanha da Fraternidade de 2019 procura avançar na compreensão do processo de construção das políticas públicas e nos instrumentos de controle social que dão sustentabilidade à gestão democrática, à justiça social e ao exercício da cidadania junto às comunidades, destacando o papel da fraternidade, como uma categoria política, na teoria e na prática.

<sup>4</sup> BAGGIO, Antonio Maria. *O princípio esquecido: fraternidade na reflexão atual da ciência política*. Trad. Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009. p. 103.

<sup>5</sup> COSTA, António Filipe Rodrigues. *A fraternidade*. Análise filosófico-teológica e pedagógico-didática da Unidade Letiva 5 do Programa de Educação Moral e Religiosa Católica do 5º ano de escolaridade. 2012, 62 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Religiosas). Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Teologia. Instituto Universitário de Ciências. Porto. Portugal.

<sup>6</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/ConstituiçãoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/ConstituiçãoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

<sup>7</sup> SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

<sup>8</sup> RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberto. *Curso on line Políticas Públicas: Para aprender políticas públicas*. IGEP, V. I, 2013, p. 5. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas_2013.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.



## 1 Fraternidade: mais do que irmãos “somos poeira de estrelas”<sup>9</sup>

A palavra fraternidade tem origem no radical latino *frater*, que significa irmão. Assim, a palavra latina *fraternitate* é traduzida como fraternidade, que designa a relação entre os homens baseada no afeto e respeito que são típicas da relação fraternal, no amor ao próximo, harmonia entre os homens<sup>10</sup>.

Ao trabalhar o tema fraternidade, é preciso atenção para não se utilizar, com o mesmo sentido, outros termos a ela vinculados semanticamente, em especial a expressão solidariedade, que apresenta aspectos distintos.

Para Mattei, citado por Silva e Torres, a fraternidade, como elemento organizador da sociedade, parte de uma relação entre iguais. Aponta para uma sociedade igualitária, reconhecendo a individualidade e semelhança de cada pessoa, o sentido de pertencimento e a busca incondicional pelo outro<sup>11</sup>, enquanto que a expressão solidariedade “permite ações voltadas a atenuar desigualdades e injustiças pela ação pontual e parcial, não existindo o sentido de pertencimento que está subjacente à categoria política da fraternidade [...] e nenhum questionamento”<sup>12</sup>.

Baggio esclarece que a solidariedade admite uma relação onde um pode estar em posição inferior ao outro, uma relação verticalizada. Em oposição a esta relação vertical, a fraternidade

*pressupõe um relacionamento ‘horizontal’, a divisão dos bens e dos poderes, tanto que cada vez mais se está elaborando – na teoria e na prática – a ideia de uma ‘solidariedade horizontal’, em referência à*

<sup>9</sup> Expressão de Carl Sagan que ficou conhecida na série de TV denominada Cosmos, de 1980. “É a ‘poeira das estrelas’ que circula no sangue de cada homem e da humanidade inteira. Vivemos uns nos outros. Somos, vivemos e respiramos os mesmos átomos surgidos nos primeiros *nano segundos* do universo” (COSTA, António Filipe Rodrigues. *A fraternidade: Análise filosófico-teológico e pedagógico-didática* da Unidade Letiva 5 do Programa de Educação Moral e Religiosa Católica do 5º ano de escolaridade. Porto, 2012. p. 21, 22, grifo do autor). Disponível em: <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/13594/1/A%20Fraternidade.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

<sup>10</sup> Cf. COSTA, 2012.

<sup>11</sup> Cf. SILVA; TORRES, 2014.

<sup>12</sup> SILVA; TORRES, 2014, p. 480-481.



*ajuda recíproca entre sujeitos diferentes, sejam pertencentes ao âmbito social, seja do mesmo nível institucional*<sup>13</sup>.

Como uma categoria política, a fraternidade tem sua origem no século XVIII, na Revolução Francesa, quando passa a ser utilizada nos documentos dos Estados modernos, deixando de estar somente relacionada aos aspectos religiosos, compondo com os valores de igualdade e liberdade as bandeiras deste movimento<sup>14</sup>. Assim, no decorrer da história a categoria fraternidade adquire “um caráter universal, identificando o sujeito humanidade – comunidades das comunidades – o único que garante a completa expressão aos dois princípios universais, liberdade e igualdade”<sup>15</sup>. Aquini salienta que na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 29, “o contributo da fraternidade refere-se às relações entre os seres humanos como uma reciprocidade, uma interação, constituindo-se, deste modo, como mais do que um princípio ao lado da igualdade e da liberdade, aquele que os torna efetivos”<sup>16</sup>.

Identificam-se no constitucionalismo moderno duas fases: a primeira, nascida no liberalismo europeu, com destaque para o valor liberdade e a segunda, presente na social democracia, o valor igualdade<sup>17</sup>. Contudo, Lazzarin vislumbra mais uma fase na evolução do constitucionalismo, enfatizando o valor fraternidade, decorrente “da passagem do social para o fraternal”<sup>18</sup>.

Embora a fraternidade seja uma categoria ética e religiosa, pode atuar de forma destacada como categoria política na mudança do paradigma social – como um princípio norteador do comportamento humano

<sup>13</sup> BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do 'terceiro 1789'. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.) *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual da ciência política*. 2009, p. 22.

<sup>14</sup> Cf. SILVA; TORRES, 2014.

<sup>15</sup> BAGGIO, 2009, p. 17.

<sup>16</sup> AQUINI, M. Fraternidade e Direitos Humanos. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual da ciência política*. 2009. p.137.

<sup>17</sup> Cf. MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade como categoria constitucional. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota; CAVALCANTI, Thais Novaes (Coord.) *Princípios humanistas constitucionais: reflexões sobre o humanismo do século XXI*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

<sup>18</sup> LAZZARIN, Sonilde K. O princípio da fraternidade na Constituição Federal Brasileira de 1988. *Direito & Justiça*, v. 41, n. 1, p. 97-99, jan.-jun. 2015, p. 96.



– inserindo-se e inspirando as normas jurídicas e seus critérios interpretativos, para mitigar os problemas sociais que ferem a dignidade humana<sup>19</sup>.

Observa-se na evolução histórica que, enquanto a liberdade e a igualdade foram elevadas à categoria política e inseridas como princípios constitucionais, a fraternidade, segundo Lazzarin, “viveu um percurso de um rio subterrâneo, mantendo-se o pensamento democrático a respeito da fraternidade em silêncio”<sup>20</sup>.

O referido autor ao escrever sobre a fraternidade como um valor constitucional<sup>21</sup> ressalta que

*É compreensível a dificuldade para incluir a fraternidade como categoria jurídica constitucional, tendo em vista que ela é, via de regra, compreendida como um agir espontâneo, destituído de coatividade, incompatível com o direito. Porém, a fraternidade como princípio, inspira e norteia o conjunto de normas além de apresentar também um importante critério interpretativo dessas mesmas normas.*<sup>22</sup>

Giuseppe Tosi, em sua obra *Cristianismo Social – A fraternidade como categoria (cosmo)política*, questiona se a fraternidade “é uma categoria exclusivamente ética e religiosa ou pode também ocupar um papel relevante na teoria e na prática política?” Inicia sua resposta ao propor “definir o conceito de fraternidade, a partir da capacidade de promover uma maior solidariedade social, como anéis concêntricos que tendem a se propagar até a ideia de uma fraternidade tendencialmente universal”<sup>23</sup>, a partir de um conceito tripartido de fraternidade:

- a) “fraternidade como vínculo de sangue, parentesco e de vizinhança” – conceito relacionado aos laços consanguíneos, ao sentimento familiar, aos moradores de povoados, pequenas comunidades de bairro;

<sup>19</sup> Cf. LAZZARIN, 2015.

<sup>20</sup> LAZZARIN, 2015, p. 92.

<sup>21</sup> “No Brasil, de forma embrionária e contida, já se encontra nas decisões dos tribunais, a fraternidade como um valor constitucional” (LAZZARIN, 2014, p.96). Ver exemplos de decisões jurídicas com a aplicação do princípio da fraternidade nas páginas 96, 97, 98 deste autor.

<sup>22</sup> LAZZARIN, 2015, p. 96.

<sup>23</sup> TOSI, Giuseppe apud COSTA, 2012, p. 8, 9.



- b) “fraternidade como princípio ético” – conceito não mais relacionado ao parentesco, mas sim aos valores ético-religiosos comuns;
- c) “a fraternidade como categoria (cosmo)política” – conceito que inclui todos os seres humanos, “sem distinção alguma de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião, de origem nacional ou social, que provenha de sorte, nascimento ou qualquer outra situação” expresso no artigo 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Neste diapasão, Costa faz uso do entendimento conceitual de fraternidade que tem papel relevante na teoria e prática política, considerando tanto as palavras de Chiara Lubich quanto as de Antonio Maria Baggio. Da primeira, a identificação da fraternidade como “a categoria do pensamento capaz de conjugar a unidade e a distinção a que anseia a humanidade contemporânea” e do segundo, a representação da fraternidade enquanto “uma unidade de diferentes, na qual os povos possam viver pacificamente entre si, no respeito pela identidade de cada um”.<sup>24</sup>

Sarlet afirma que os direitos civis e políticos (primeira dimensão), os direitos sociais, econômicos e culturais (segunda dimensão) e os direitos difusos e coletivos (terceira dimensão) “gravitam em torno da tríade: liberdade, igualdade e fraternidade”<sup>25</sup>, que foi adotado e escrito no preâmbulo da Magna Carta do Brasil de 1988:

*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.*<sup>26</sup>

Lazzarin pontua que o princípio da solidariedade está expresso nos objetivos contidos no art. 3º da Magna Carta brasileira,

*I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização*

<sup>24</sup> LUBICH, Chiara; BAGGIO, António Maria apud COSTA, p.8.

<sup>25</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 55.

<sup>26</sup> BRASIL, 1989.



*e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

No conceito de fraternidade como categoria política estão presentes alguns elementos destacados por Silva e Torres, como: universalidade, mundialização, alteridade, diversidade e democracia participativa, que auxiliam a construção da gestão democrática nos diferentes espaços e instituições sociais<sup>27</sup>.

O elemento *universalidade* é condição basilar para a concretização do conceito “cidadãos do mundo,” termo cunhado por Edgar Morin ao falar da cidadania planetária,<sup>28</sup> tornando possível as relações e políticas que não sejam segmentadas ou excludentes, mas viabilizem a discussão contínua sobre os recursos naturais e ambientais, a questão de gênero e outras que ultrapassam as fronteiras dos países, envolvendo expressivos contingentes demográficos e multiculturais.

Ropelato ressalta que,

*Do ponto de vista político, a fraternidade coloca-se, como princípio de construção social, no qual o outro – se podermos definir-nos irmãos – não é diferente de mim, mas outro eu mesmo. Seu significado relacional e, portanto, dinâmico impele a buscar e a reconhecer mutuamente as fisionomias semelhantes entre os diversos sujeitos, grupos sociais e culturais. Além disso, a identificação de uma relação de fraternidade como pertencimento recíproco, entre os atores sociais e políticos, implica pôr em prática relações de partilha e de responsabilidade que certamente devem ser avaliadas em profundidade.*<sup>29</sup>

Nesta direção alcança-se outro elemento base da fraternidade: a *mundialização*, como um contraponto ao processo de globalização hegemônica, do ponto de vista econômico. Sobre a globalização, Bento XVI, em sua encíclica *Caritas in Veritate*, escreve acerca da Fraternidade, Desenvolvimento Econômico e Sociedade Civil “que a sociedade cada

<sup>27</sup> Cf. SILVA; TORRES, 2014.

<sup>28</sup> MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. *Terra-Pátria*. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2003.

<sup>29</sup> ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual da ciência política*. Tradução de Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009. p. 103.



vez mais globalizada nos faz mais próximos, mas não mais irmãos”<sup>30</sup>. Observa-se nesta carta papal a necessidade de reorientação do processo de globalização presente no mundo atual, cujo processo tem que servir ao desenvolvimento das pessoas e dos povos, numa lógica diferente da baseada nas leis da oferta e da demanda. O pensamento papal está amparado em alguns eixos: a responsabilidade social, a redistribuição equitativa da riqueza, a subsidiariedade, a capacidade de criação de novas alternativas econômicas, a gratuidade e a fraternidade, para avançar como pessoas e como sociedade<sup>31</sup>.

Outro elemento que está presente na fraternidade é a *alteridade*, a capacidade de se colocar no lugar do outro na relação interpessoal, “reconhecendo o outro como alguém igual a mim e não uma relação de desiguais”<sup>32</sup>, estando relacionada com os conceitos de identidade e diferença.

*É uma categoria (cosmo)política, uma forma de propor uma cultura de relacionamento entre os seres humanos em que impere o respeito pelo outro, a tolerância, a concretização dos valores fundamentais advenientes da dignidade da pessoa humana. [...] O princípio da dignidade da pessoa humana aponta para o conceito de alteridade, de respeito pelo outro, enquanto único e diferente, oferecendo as condições de possibilidade para a sua existência digna*<sup>33</sup>.

E, a partir deste, avança-se, para outro elemento chave – a *diversidade e o multiculturalismo* – a manutenção da igualdade entre aqueles que são diferentes. A coexistência da diversidade e da unidade permite a defesa das singularidades culturais, ou seja, salvaguardar as identidades sem perder a universalidade<sup>34</sup>.

*Deveríamos nos dirigir a uma sociedade universal fundada no gênio da diversidade e não na falta de gênio da homogeneidade, o que nos leva a um duplo imperativo, que traz em si uma contradição, mas que só pode ser fecundado na contradição: 1) por toda parte preservar; estender;*

<sup>30</sup> BENTO XVI, 2009. Capítulo III.

<sup>31</sup> Cf. SEPTIÉN, Jaime. *Caritas in Veritate no debate filosófico-social*. Entrevista com o filósofo Rodrigo Guerra López. Querétaro, 2009. Disponível em: <<http://duasasas.blogspot.com/2009/07/caritas-in-veritate-no-debate.html>>. Acesso em: 3 out. 2018.

<sup>32</sup> SILVA; TORRES, 2014, p. 486.

<sup>33</sup> COSTA, 2012, p.16.

<sup>34</sup> Cf. SILVA; TORRES, 2014, p. 487.



*cultivar, desenvolver a unidade; 2) por toda parte preservar, estender, cultivar, desenvolver a diversidade. Donde este paradoxo: é preciso ao mesmo tempo preservar e abrir as culturas. Aliás, isto nada tem de inovador: na origem de todas as culturas, inclusive das que parecem mais singulares, há encontro, associação, sincretismo, mestiçagem*<sup>35</sup>.

A diversidade descortina uma sociedade multicultural, onde está presente a reciprocidade “baseada na igual dignidade dos sujeitos”<sup>36</sup>, pois a fraternidade se concretiza a partir das relações entre duas ou mais pessoas com disposição para manter uma relação fraternal, baseada na tolerância, respeito e consideração pelo outro em suas peculiaridades e diferenças.

Nesta direção, encontra-se a *democracia participativa*, imprescindível para a concretização da fraternidade como categoria política, pois permite que todos possam participar dos processos decisórios, sobre todas as dimensões da sua vida e de suas comunidades ou grupos.

Neste sentido, Silva e Torres enfatizam:

*Que a democracia não é definida somente por um conjunto de leis, mas, sobretudo, pelo respeito à liberdade pessoal com o direito de uma coletividade social. A cultura democrática tem a consciência da interdependência da unidade com a diversidade, combinando a maioria com a identidade de minorias. [...]*

*A interdependência de três dimensões: respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes é que constitui a própria democracia, garantindo a mediação entre a unidade do Estado e a multiplicidade de atores sociais [...] caracterizando a democracia pela natureza da relação entre sociedade civil, sociedade política e Estado.*<sup>37</sup>

Cabe ressaltar que a Constituição Federal do Brasil de 1988 abriu espaço para o processo de gestão democrática “por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente”<sup>38</sup>, conforme assevera Avritzer.

<sup>35</sup> MORIN; KERN, 2003, p. 117.

<sup>36</sup> SILVA; TORRES, 2014, p. 488.

<sup>37</sup> SILVA; TORRES, 2014, p. 493.

<sup>38</sup> AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, Leonardo (Org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 29-30.



A fraternidade política fundamenta-se, segundo Mardones, num consenso político que inclui dois componentes individuais:

*Primeiro, a existência de procedimentos democráticos legitimados de participação, representação e tomada de decisões políticas, os quais também têm reconhecimento constitucional e que, em geral favorecem a inclusão política. Segundo, a existência de uma atitude de empatia, preocupação ou solidariedade entre cidadãos, atitude que se expressa no reconhecimento constitucional de direitos sociais e em maiores graus de equidade social*<sup>39</sup>.

Neste sentido, a gestão democrática, um dos pilares da fraternidade política, busca a ampliação dos espaços nos quais o cidadão pode participar, superar o distanciamento entre representantes e representados, construir consensos, por meio do reconhecimento dos dissensos, ou seja, buscar o bem comum, essência da arte de fazer política.

## 2 Aproximações conceituais: da política às políticas públicas

O termo política tem origem na palavra grega *politiké*, etimologicamente resulta da junção das palavras *polis* e *tikós*, cujo significado está relacionado com a realização do bem comum e com a arte de saber manter-se no poder<sup>40</sup>. Pode-se dizer que a política é uma arte, uma habilidade capaz de promover a organização, as negociações e as concertações, dirimir conflitos, obter consensos, distribuir e manter o poder para alcançar os resultados desejados<sup>41</sup>. “No seu verdadeiro sentido *Política* é a arte de trabalhar pela comunidade, pelo bem de todos. É o que dizíamos, procurar o bem comum”<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> MARDONES, Rodrigo. Por uma exatidão conceitual da fraternidade política. In: LOPES, Paulo Munir (Org.). *A fraternidade em debate: percurso de estudos na América Latina*. Vargem Grande Paulista (SP): Cidade Nova, 2012. p. 44.

<sup>40</sup> Cf. Dicionário *on line* de português. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/politica/> >. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>41</sup> A política tem diversos sentidos e, muitas vezes, é confundida com política partidária, que está relacionada aos partidos políticos. Estes reúnem pessoas que pensam de igual maneira e seguem um programa comum, partidário. Esta interpretação leva as pessoas a dizerem que “não quero saber nada de política” (BOFF, Leonardo. *O lugar do pobre*. Petrópolis: Vozes, 1984. p. 98).

<sup>42</sup> BOFF, 1984, p. 98 (Grifo do autor).



O conceito de política apresenta conotações diferenciadas entre países, gerações e indivíduos. Observa-se que, na língua inglesa, diferente da portuguesa, o termo política tem duas conotações diferentes: *politics* e *policy*. O termo política no sentido de *politics* envolve um conjunto de procedimentos que expressam as articulações e as negociações entre os membros do poder executivo, do legislativo e demais membros do poder público para alcançar o poder e garantir a sua permanência. Já, quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, está relacionado com orientações para a decisão e ação, ou seja, usa-se o poder para a realização de uma ação, de um projeto ou de um programa, estando este termo, neste caso, relacionado com a conceituação de política pública (*public policy*)<sup>43</sup>.

Nesta direção, Rodrigues assinala que

*as políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público*<sup>44</sup>.

As políticas públicas correspondem a ações, projetos e programas que são realizados pelo Estado para garantir na prática os direitos constitucionais ou previstos em outras legislações, ou seja, o bem-estar dos cidadãos.

Rua e Romanini trabalham o conceito de políticas públicas como “um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo os bens públicos”<sup>45</sup>, e na concepção de Secchi, “tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões.”<sup>46</sup>

Caminhando em direção ao conceito de Secchi, autores como Sottani *et al*, explicam que

*A política pública consiste em um conjunto definido e organizado de ações resultantes da aplicação de decisões políticas, que podem ser*

<sup>43</sup> Cf. SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de “política”. *Revista Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. VIII, n. 2, p. 45-60, maio/ago. 1965.

<sup>44</sup> RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011. p. 14.

<sup>45</sup> RUA; ROMANINI, 2013, p. 6.

<sup>46</sup> SECCHI, 2013, p. 1.



*direcionadas para uma parte ou toda a sociedade, sob a regência de um governo. De modo geral, abrangem ações que se revertem em benefícios, asseguram direitos e promovem o bem-estar social. Quando eficazes e sólidas, as políticas públicas promovem conquistas que se institucionalizam nas organizações e na sociedade, refletindo em mudanças sociais de longo prazo<sup>47</sup>.*

Sobre o aspecto conceitual deve-se compreender a diferença entre uma *política pública* e uma *decisão política*.

*Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão isolada, além de requerer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas [...] e a decisão política está relacionada a uma opção entre diferentes alternativas, de acordo com a hierarquia dos atores que estão envolvidos no processo, num contexto de relações de poder e conflito<sup>48</sup>.*

Deduz-se então, que nem toda decisão política constitui-se numa política pública, mas toda política pública requer uma decisão política. Alguns exemplos para clarificar esta diferenciação: o Estatuto das Cidades é uma política pública voltada ao ordenamento urbano, já uma reforma ministerial é apenas uma decisão política.

Azevedo assevera que as políticas públicas têm duas características gerais: a busca pelo consenso para o que se pretende fazer (quanto maior o consenso melhor será a condição para sua aprovação e implementação) e a definição de normas para a execução das ações e para solução de conflitos entre os atores envolvidos<sup>49</sup>.

Nesta direção cabe diferenciar o que seja uma política pública de estado e uma política pública de governo.

Uma *política pública de Estado* “passa por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições

<sup>47</sup> SOTTANI, Natália Bazoti Brito et al. Ciclo de políticas públicas como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema. *ANAIS do CASI*. Petrópolis, 30 de novembro e 01 de dezembro de 2017, p. 2. Disponível em: <<http://even3storage.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2018.

<sup>48</sup> RUA; ROMANINI, 2013, p. 7.

<sup>49</sup> Cf. AZEVEDO, Sergio de. *Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação*. Disponível em: <<http://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantacao3a7c3a3o1.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.



preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade”<sup>50</sup>. A sua elaboração envolve estudos técnicos, análises de impacto, efeitos econômicos, orçamentários e de custo benefício. Temos como exemplos: a Política de Assistência Social, marco regulatório formalizado no texto constitucional e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que garante as necessidades básicas para os segmentos populacionais vulnerabilizados pela pobreza e pela exclusão social, e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, marco que contém diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional.

Já, *as políticas públicas de governo* expressam a vontade de um governo, limitadas no tempo, e são formuladas para responder à demanda da própria agenda interna deste governo, contemplando orientações passageiras, ficando restrita ao plano administrativo ou às competências ministeriais ou setoriais. Como exemplo, a definição de alíquota tarifária para um determinado produto ou a exclusão de um produto do alcance de um tratado de livre comércio<sup>51</sup>.

Diante do exposto, faz-se necessário indagar: Quem são os protagonistas na construção de uma política pública? Como se dá o processo de sua construção?

## 2.1 Os construtores das políticas públicas

Com referência aos que atuam na construção de uma política pública encontram-se duas linhas de abordagem: uma conhecida como estadocêntrica (atreladas ao poder do Estado – protagonismo central) e outra multicêntrica (reconhece-se a existência de outros atores sociais).<sup>52</sup>

Na abordagem estadocêntrica a dimensão pública de uma política “consiste no fato de que as decisões e ações que a compõem são

<sup>50</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Das políticas de governo às políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira*. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011, p. 329.

<sup>51</sup> Cf. OLIVEIRA, 2011.

<sup>52</sup> Cf. RAEDER, Sávio. Ciclos de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte. V. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014).



amparadas na lei, logo, fundamentadas na autoridade do Poder Público. Depende de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais<sup>53</sup>. Esse caráter imperativo expressa-se, segundo Pinho, nos seguintes instrumentos:

*Legislação – instrumentos que cria obrigações e molda ações e comportamentos.*

*Fornecimento de produtos e serviços – provisão direta ou indireta de produtos (estradas, delegacias de polícias, postos de saúde, praças de esportes etc.).*

*Recursos financeiros – transferências de dinheiro a entidades, instituições ou mesmo pessoas (Bolsa Família, benefícios de prestação continuada, convênios para qualificação profissional etc.).*

*Impostos e Taxas – incentivam ou constroem a atividade econômica como, por exemplo, a elevação ou dedução de impostos sobre bebidas, cigarros, importações etc.*

*Outros subsídios para manutenção de atividades de interesse coletivo, concessão de crédito educativo.*<sup>54</sup>

A abordagem multicêntrica destaca a participação de diferentes atores na configuração das políticas públicas, retirando do Estado o protagonismo central na elaboração dessas políticas<sup>55</sup>. Nesta visão, as políticas públicas configuram-se,

*Em primeiro lugar, [como] processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão – local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais –, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos*<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> RUA; ROMANINI, 2013, p. 8.

<sup>54</sup> PINHO, Carlos T. Assumpção. O desafio da informação para formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. *VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas*. Oficina 12. Brasília: ESAF, mar. 2011, slide 21.

<sup>55</sup> Segundo Raeder, “[...] esta abordagem está ancorada em teorias como a da governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas”. (RAEDER, 2014, p. 124).

<sup>56</sup> ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lourdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Lisboa, n. 83, p.11-35, 2017, p. 12.



Souza esclarece que, independente da abordagem a ser seguida, tem-se que observar as características presentes em uma política pública:

*A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.<sup>57</sup>*

Alguns espaços favorecem o debate, a negociação e o processo de formulação das políticas públicas: o poder executivo (federal, estadual e municipal); o poder legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal de Vereadores); os conselhos gestores; a sociedade civil organizada.

Isto demonstra que, embora as políticas públicas representem ações do poder público, as mesmas decorrem do envolvimento e participação de diferentes atores no processo de sua constituição e de sua implementação. Estes atores, com sua atuação e pressão, podem direcionar e redirecionar a tomada de decisão pelo poder público e sobre o legislativo, que normatiza as políticas públicas – num processo de gestão democrática que deve ocorrer em um espaço com governabilidade e governança<sup>58</sup>.

Passa-se agora a responder a segunda questão, aquela que envolve o processo de construção das políticas públicas. Quais as etapas de sua elaboração? Quem participa deste processo?

<sup>57</sup> SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006, p. 36.

<sup>58</sup> "A governabilidade resulta das condições sistêmicas e institucionais para o exercício do poder (sistema político, a forma de governo, a relação entre os poderes e o sistema de intermediação de interesses) e a governança, ao modo com que os governos articulam e coordenam suas ações, em cooperação com os diversos atores sociais e políticos e sua forma de organização institucional" (SANTOS, M. H. C. *Governabilidade, governança e democracia: Criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte*. Rio de Janeiro, V. 40, n. 3, 1997, p. 342).



### 2.1.1 O processo de construção das políticas públicas

O processo de construção de uma política pública segue etapas sequenciais e interdependentes (Fig. 1) que foi denominado de *ciclo das políticas públicas*. Este ciclo envolve: percepção e definição do problema; formação da agenda decisória; formulação de programas e projetos; implementação das políticas delineadas; monitoramento e avaliação das ações planejadas<sup>59</sup>.



Figura 1: O ciclo das políticas públicas.  
Fonte: SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas*, 2013.

Entretanto, cabe lembrar que esta organização não é rígida, pois a dinâmica de sua construção apresenta, às vezes, sequências que se alternam ou se misturam, ou seja, os limites fronteirios entre as etapas não são nítidos<sup>60</sup>.

O ciclo das políticas públicas é uma ferramenta de análise para melhor compreender as suas etapas e reconhecer os atores que atuam neste processo, pois, segundo Secchi “ajuda a organizar as ideias e faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada”.<sup>61</sup>

A primeira etapa contempla a *percepção e definição do problema* percebido como prioritário pela sociedade e que pode ser resolvido pela

<sup>59</sup> Cf. SECCHI, 2013, p. 33.

<sup>60</sup> Cf. VASCONCELOS, Marta Chaves et al. Políticas públicas em saúde, sistema único de saúde e o papel do legislativo municipal: um estudo sobre os projetos de lei ordinária na área da saúde da cidade de Curitiba no período 2008-2011. *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 4, n. 2, p. 11-32, jul./dez. 2015.

<sup>61</sup> SECCHI, 2013, p. 34.



ação governamental. Um problema público é tudo aquilo que requer uma solução. É a diferença entre o estado atual de uma determinada realidade e sua situação ideal ou desejada. Esta etapa compreende: a) a percepção do problema; b) a delimitação do problema e c) a avaliação da possibilidade de ser solucionado.

A identificação dos problemas que estão no seio da sociedade é apontada por representantes de partidos políticos, pelos agentes políticos, pelas organizações não governamentais, pela sociedade em geral e pela mídia. Uma vez identificado o problema chega-se a segunda etapa, denominada de *formação da agenda decisória*. Existem três tipos de agendas: a agenda política, a agenda institucional e a agenda da mídia. A primeira trata do momento em que a comunidade política percebe que o problema é merecedor de sua intervenção; a segunda, quando o poder público decide enfrentar o problema e a terceira, quando o problema recebe atenção dos meios de comunicação (capaz de condicionar as agendas políticas e institucionais).

Isto significa que as demandas somente adentram a agenda do Estado quando são fortemente pressionadas por grupos ou movimentos que as inserem na arena política<sup>62</sup>, ou seja, “demandas e necessidades se tornam prioridade efetiva quando ingressam na agenda estatal, tornando-se interesse do Estado e, não mais apenas, dos grupos organizados da sociedade civil”<sup>63</sup>.

Na formação da agenda decisória, atuam, conforme denominação de Reader, “atores visíveis e invisíveis”. Enquanto os atores visíveis são representados pela mídia, pelos partidos políticos e pelos grupos de pressão entre outros que priorizam as alocações na agenda decisória, os invisíveis são constituídos pelos acadêmicos e funcionários públicos (burocratas) que apresentam alternativas técnicas para as priorizações definidas pelos atores visíveis<sup>64</sup>.

Com a inserção na agenda decisória passa-se a terceira etapa que é a da *formulação dos programas e projetos* envolvendo a definição de

<sup>62</sup> Arena política “refere-se à delimitação do campo, do ambiente, da cena onde se travam essas disputas políticas pela tomada de decisões” In: *Dicionário de Políticas Públicas*: São Paulo: Fundap, 2013.

<sup>63</sup> CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 20.

<sup>64</sup> RAEDER, 2014, p. 131.



alternativas técnicas (com a utilização de parâmetros específicos ou uma formulação mais genérica, deixando para posterior o seu detalhamento) e a tomada de decisão.

Uma vez tendo o programa ou projeto elaborado chega-se a etapa da *implementação das políticas públicas*, momento onde as intenções políticas são transformadas em atos concretos. Nesta etapa atuam outros atores não estatais, tais como: fornecedores, prestadores de serviços, parceiros, grupos de interesse e destinatários da ação pública.

Secchi observa que

*A fase de implementação é aquela em que regra, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. A implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos que podem não ser concretizados de maneira planejada. É no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocados à prova. Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender os elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários.*<sup>65</sup>

Esta etapa vem acompanhada das ações de monitoramento, considerado um processo de acompanhamento permanente e contínuo das atividades de implementação dos programas, projetos e ações, que possibilitam aos gestores tomar medidas corretivas e preventivas, sempre que se fizer necessário.

Um monitoramento para ser eficaz e alimentar os mecanismos do processo de avaliação deve estar presente em todo o ciclo das políticas públicas. O mesmo requer:

*a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas [...] se consegue criando condições favoráveis para se estabelecer a obrigatoriedade do registro das informações [...] que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.*<sup>66</sup>

<sup>65</sup> SECCHI, 2013, p. 55.

<sup>66</sup> LAISNER, Regina Cláudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul./dez. 2014, p. 622.



A etapa da *avaliação* é determinante para a continuidade das políticas públicas, pois se avalia o processo de implementação, o desempenho e os resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade e relevância<sup>67</sup>.

Araújo e Rodrigues ponderam que

*a eficácia das políticas públicas depende do grau de eficiência da gestão – o que, por sua vez, implica não apenas a qualidade dos gestores para exercer seu ofício público, mas também um ambiente de atuação que favoreça a governança democrática e a responsabilização política*<sup>68</sup>.

O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de um determinado programa ou projeto ou política pública.

O *monitoramento* e a *avaliação* são ferramentas de gestão complementares, capazes de contribuir na melhoria do desempenho das políticas públicas. Portanto, medem e analisam o desempenho, compreendido como o progresso de um sistema na direção do alcance de resultados projetados e desejados. Tanto o monitoramento, quanto a avaliação integram o planejamento e são indispensáveis ao processo de tomada de decisão.

Embora a avaliação seja uma etapa final do ciclo das políticas públicas, Laisner e De Mario salientam que a mesma não pode ficar restrita a este único momento.

*Avaliar é, antes de tudo, identificar processos e resultados, comparar dados, julgar, informar e propor [...] Os instrumentos de avaliação devem ser considerados também dentro de uma perspectiva qualitativa, que não exclui métodos e técnicas quantitativas, mas vêm se somar a eles como instrumentos mais complexos na análise.*<sup>69</sup>

O fazer avaliativo vincula-se a três aspectos básicos:

*ao cenário histórico-social; ao papel social da própria avaliação; a vinculação a uma perspectiva de conhecimento como instrumento para*

<sup>67</sup> Cf. SOTTANI, 2017.

<sup>68</sup> ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 24.

<sup>69</sup> LAISNER; DE MARIO, 2014, p. 624.



*desenvolvimento de políticas que visem a melhoria e qualidade de vida dos beneficiários*<sup>70</sup>.

A avaliação deve permear todo o processo de construção das políticas públicas, articulando-se como instrumento de gestão e controle social, através de dois aspectos fundamentais: o *accountability* e a participação<sup>71</sup>.

O *accountability* corresponde “aos processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes,”<sup>72</sup> estando vinculado a exigência de prestação de contas e da transparência dos atos públicos<sup>73</sup>. Já, a participação é “a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos, visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade”<sup>74</sup>.

Nesta perspectiva, Laisner De Mario acentuam que,

*Nos moldes da democracia participativa está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos atores envolvidos – enquanto beneficiários/usuários – com a política e seu impacto em suas vidas, já que uma política pública implica em intervenção em suas vidas.*<sup>75</sup>

Para que a participação seja efetiva, no sentido de “tomar parte de um processo” como assinala Cordioli<sup>76</sup>, os diferentes atores sociais devem ter a oportunidade e a capacidade em diagnosticar determinada realidade/problema, analisar, decidir, avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas, propor correções e alternativas. Para isto, faz-se necessário a presença efetiva de espaços de participação – quer sejam deliberativos e/ou consultivos – que devem acompanhar a gestão das políticas públicas nas diferentes esferas de governo.

<sup>70</sup> GATI, Bernadete apud LAISNER; DE MARIO, 2014, p. 624.

<sup>71</sup> Cf. LAISNER; DE MARIO, 2014.

<sup>72</sup> ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 14, n. 2. p. 82-97, mai./ago. 2011, p. 84.

<sup>73</sup> PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

<sup>74</sup> ROCHA, 2011, p. 85.

<sup>75</sup> LAISNER; DE MARIO, 2014, p. 625.

<sup>76</sup> CORDIOLI, Sergio. *Enfoque participativo: um processo de mudança*. Porto Alegre: Genesis, 2001, p. 23.



## 2.2 Os conselhos gestores das políticas públicas

As políticas públicas tecnicistas do passado, constituídas em ambientes fechados, de forma centralizada e autoritária, nos anos 80 do século XX, sofreram diversos embates, no território brasileiro, que ganharam intensidade com o envolvimento de diversos setores da sociedade organizada ao discutir as questões relacionadas “com a democratização dos processos de planejamento e definição das prioridades sociais e a forma de gestão social”<sup>77</sup> na busca de uma agenda pública governamental com maior participação da sociedade.

A Magna Carta de 1988, em seu art. 6º reza que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, pautando-se em parâmetros de equidade e direitos sociais universais.

Esta Carta denominada por Ulysses Guimarães de a “Constituição Cidadã” contempla, em seu art. 204, inciso II, “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

Nesta direção, foram criados os conselhos de políticas públicas na esfera federal, estadual ou municipal, do Poder Executivo, possibilitando a “participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas [...] captam demandas e pactuam interesses específicos de diversos grupos”<sup>78</sup>.

Os conselhos estão voltados “para a construção e defesa das políticas públicas universais e garantidoras de direito”, conforme esclarece Medeiros<sup>79</sup>. Mas, para que a gestão participativa possa atingir seus beneficiários, é preciso avançar na compreensão de ações articuladas,

<sup>77</sup> UNISUL. *Oficina de Capacitação em gestão social de políticas públicas*. Módulo II. 2000, p. 7.

<sup>78</sup> IPEA. *Perfil dos Conselhos Nacionais*. Brasília: IPEA, 2013. p. 9.

<sup>79</sup> MEDEIROS, Juliana. *Controle Social: A importância de Conselhos dos Direitos na formulação e controle das políticas públicas*. 2018. Disponível em: <<https://www.blog.gesuas.com.br/control-social-a-importancia-dos-conselhos-de-direitos/>>. Acesso em: 20 set. 2018.



com a superação da visão fragmentada da realidade social, garantindo a intersectorialidade, a ação conjunta com as demais políticas sociais<sup>80</sup>.

Os mecanismos de mobilização e participação social como conferências, fóruns, debates, reuniões, audiências públicas devem ser fortalecidos, divulgados, com um *marketing* que atinja a comunidade como um todo.

Seus integrantes são representantes governamentais e não governamentais, que na realidade representam

*um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade propiciando, desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias [...]. Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos.*<sup>81</sup>

É importante destacar que o conselheiro não governamental (representante de entidades, usuários e profissionais da área) deva ser eleito por meio de critérios e requisitos que garantam a representatividade dos envolvidos e a legitimidade dos interesses coletivos.

Os conselhos integram um sistema descentralizado, constituindo, portanto, um espaço privilegiado para o exercício, a promoção e a garantia da cidadania. São criados por leis ordinárias e os regimentos ou regulamentos internos devem ser elaborados e aprovados pelos seus conselheiros – cujas decisões devem ser exaradas por meio de resoluções, recomendações ou moções que devem ser amplamente divulgadas.

*Como órgãos deliberativos os conselhos – nas três esferas de governo – reúnem-se em sessões plenárias decidindo, após ampla discussão, sobre todas as matérias pertinentes, à área da política pública a qual integra.*

<sup>80</sup> Cf. UNISUL, 2000.

<sup>81</sup> DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out. 2013, p. 83, 88. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/284/247>>. Acesso em: 23 ago. 2018.



O resultado das deliberações deve ser normalizado mediante expedição de soluções que definem e disciplinam a política de atendimento e defesa de direitos dos usuários.

*Como órgão controlador das ações, os conselhos analisam, aprovam e fiscalizam as ações propostas e em execução, através de procedimento estabelecidos no regimento interno próprio*<sup>82</sup>.

A seguir, alguns conselhos, por área temática, vinculados à esfera federal<sup>83</sup>, muitos dos quais estão reproduzidos nas esferas estaduais e municipais:

- a) *Políticas sociais*: Os conselhos vinculados a estas políticas têm em comum a ênfase no papel protetor do Estado, seja ao prover cuidados aos mais vulneráveis, seja ao prevenir que os cidadãos cheguem ou permaneçam nesta situação de risco social. Exemplos: Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional de Saúde (CNS), Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiências (CONADE);
- b) *Garantia de direitos*: Os conselhos vinculados a esta temática objetivam prover oportunidades a grupos populacionais historicamente excluídos ou marginalizados, bem promover a equidade, no sentido de reconhecer igualmente o direito de grupos diferenciados. Exemplos: Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNDC/LGBT), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR);
- c) *Desenvolvimento econômico*: Os conselhos vinculados a esta temática concentram as políticas que lidam com assuntos rela-

<sup>82</sup> UNISUL, 2000, p. 9.

<sup>83</sup> IPEA, 2013, p. 13, 14.



cionados ao fomento, financiamento, regulação e estímulo ao desenvolvimento da economia. Exemplos: Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), Conselho Nacional de Turismo (CNT), Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF);

- d) *Infraestrutura e recursos naturais*: Os conselhos vinculados a esta temática objetivam promover a infraestrutura e o desenvolvimento sustentável. Exemplos: Conselho das Cidades (Concidades), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); Conselho Nacional de Políticas Energéticas (CNPE).

Os conselheiros devem, segundo o Manual Básico do Conselheiro,<sup>84</sup>:

- a) Participar do processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, dos programas e projetos [relativos à sua política], das Leis do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA);
- b) Debater e aprovar os relatórios de gestão, os planos de aplicação de recursos, as prestações de contas, os convênios e contratos com prestadores de serviços;
- c) Deliberar sobre convênios ou contratos a serem firmados, avaliando os efeitos sobre o orçamento, mediante a análise dos serviços oferecidos e dos parâmetros de qualidade dos mesmos e exigindo a prestação de contas e a apresentação de indicadores das ações prestadas, no mínimo trimestralmente;
- d) Exigir que todos os documentos sejam transparentes e elaborados em linguagem acessível, para que os conselheiros municipais e a população tenham condições de discuti-los, de propor modificações, de aprová-los e de acompanhar e avaliar sua execução.

Os conselhos – espaço de controle social sobre as políticas públicas – devem utilizar de diversas formas de comunicação com a sociedade, para:

<sup>84</sup> SISTEMA FAEP. Manual Básico do Conselheiro. *Diretrizes gerais para o funcionamento dos Conselhos Municipais na perspectiva do controle social*. [s. d.]. Disponível em: <[http://www.adapar-pr.gov.br?arquivos?File?ATG/AIC/IESA/Manuais\\_CSA/2\\_Manual\\_do\\_Conselheiro.pdf](http://www.adapar-pr.gov.br?arquivos?File?ATG/AIC/IESA/Manuais_CSA/2_Manual_do_Conselheiro.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.



- a) Buscar a universalidade na comunicação com a sociedade, considerando que os conselheiros representam grupos de interesse e identidades culturais diferenciadas e até mesmo antagônicas;
- b) Garantir a pluralidade de expressão desses interesses, já que a política pública almejada é a síntese comum a todos os representantes e representados;
- c) Garantir o acesso dos conselheiros às informações necessárias à sua atuação e considerar todas as formas e espaços de comunicação, tanto nos meios de comunicação de massa, quanto na relação com entidades, profissionais e cidadãos;
- d) Priorizar a troca de informações entre os diversos conselhos garantidores de direitos, como Conselho de Saúde, de Educação, de Assistência Social, do Idoso, de Defesa da Criança e do Adolescente entre outros;
- e) Divulgar nos meios impressos e eletrônicos suas discussões e pautas, através de documentos e dossiês, atas e resoluções;
- f) Promover eventos junto à população para avaliar suas atividades e deliberações;
- g) Realizar estudos e pesquisas e a criação de instrumentos de avaliação permanente da sua atuação; da atuação dos serviços públicos e da implementação das suas decisões;
- h) Atuar como multiplicadores, estabelecendo uma relação contínua com suas bases;
- i) Criar e manter mecanismos permanentes de informação e interlocução com os setores da sociedade organizada e aos cidadãos que não estão vinculados a um setor organizado da sociedade, para deliberar sobre as prioridades orçamentárias<sup>85</sup>.

Um dos desafios para que a gestão social ocorra de forma efetiva e participativa está na capacitação dos conselheiros, principalmente dos que representam a sociedade civil para que conheçam as atribuições do seu conselho, as suas finalidades, competências, prerrogativas e os aspectos institucionais relacionados com a gestão pública.

A capacitação continuada abre oportunidade para que todos os conselheiros possam opinar, sugerir, analisar os relatórios/documentos, propor alternativas e tomar decisões sem estar atrelados ao poder executi-

<sup>85</sup> SISTEMA FAEP, [s. d.], p. 4, 5, 6.



vo, “rompendo a cultura clientelista e autoritária, pautada no mando e não no direito”<sup>86</sup>, transformando os conselhos em verdadeiros instrumentos de articulação e mediação política.

Isto permitirá “o direito à fala, através do qual se constroem percepções sobre a política e reifica-se a própria noção de direito e cidadania, com a ideia do direito a ter direitos, no sentido de Hannah Arendt”,<sup>87</sup> e, proporcionará a efetivação de um dos elementos que caracterizam a fraternidade na perspectiva “(cosmo)política” – a inclusão de todos, sem distinção na gestão democrática das políticas públicas.

## Considerações finais

As análises aqui desenvolvidas procuraram refletir sobre a fraternidade como uma categoria política, embora esta não tenha tido a mesma inserção no pensamento democrático, quanto suas irmãs gêmeas, a igualdade e a liberdade.

É importante assinalar que existe um movimento de inserção da fraternidade como princípio, demonstrando pequenos avanços, ainda que de forma embrionária, que inspiram e estão norteando um conjunto de normas e jurisprudências.

Para que este avanço ocorra com mais velocidade há que se revitalizar o conceito de fraternidade indo ao encontro da sua dimensão “(cosmo)política”, dando ênfase à alteridade, o reconhecimento e o respeito pelo outro, como único e diferente, com a concretização dos valores relacionados a dignidade da pessoa humana.

O apreender e compreender os elementos que caracterizam a fraternidade como uma categoria política – universalidade, mundialização, alteridade, diversidade e democracia participativa – permite perceber as dimensões fundantes das relações sociais, culturais e políticas, num mundo em transformações.

Esses elementos nos relacionam com a política – a arte de trabalhar para o bem da comunidade – e atuam na consolidação da gestão demo-

<sup>86</sup> COSTA apud PIANA, M. C. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional* [online]. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018, p. 54.

<sup>87</sup> LAISNER; DE MARIO, 2014, p. 628.



crática participativa e na construção de políticas públicas de estado, na perspectiva de afastar a fragmentação das iniciativas governamentais, fortalecer a intersetorialidade entre as políticas, capacitar, de forma permanente, os que atuam nos conselhos gestores das políticas públicas, e fortalecer o processo de mobilização e participação social.

A construção de uma sociedade democrática, justa e solidária depende da participação efetiva de todos os seus membros, que precisam exercer de fato seu papel de cidadãos, de participe do processo político, de forma intensa e consciente.

Está posto o desafio da Campanha da Fraternidade de 2019: despertar nos cristãos a consciência de que todos somos corresponsáveis pela construção das políticas públicas e pela sua efetiva implementação no enfrentamento das desigualdades sociais que afetam a dignidade do povo brasileiro.

## Referências

AQUINI, M. Fraternidade e Direitos Humanos. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual da ciência política*. Tradução Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lourdes. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*. Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2017.

AZEVEDO, Sergio de. *Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação*. Disponível em: <<http://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantac3a7c3a3o1.pdf>> Acesso em: 25 set. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 27-54.

BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido: fraternidade na reflexão atual da ciência política*. Trad. Durval Cordas et al. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.



BENTO XVI. *Caritas in Veritate*, 2009. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/pt/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html)>. Acesso em: 15 set. 2018.

BOFF, Leonardo. *O lugar do pobre*. Petrópolis: Vozes, 1984.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/ConstituiçãoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/ConstituiçãoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CORDIOLI, Sergio. *Enfoque participativo: um processo de mudança*. Porto Alegre: Genesis, 2001.

COSTA, António Filipe Rodrigues. *A fraternidade*. Análise filosófico-teológico e pedagógico-didática da Unidade Letiva 5 do Programa de Educação Moral e Religiosa Católica do 5º ano de escolaridade. 2012, 62 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Religiosas). Universidade Católica Portuguesa. Faculdade de Teologia. Instituto Universitário de Ciências. Porto. Portugal.

CNBB. *Campanha da Fraternidade de 2019*. Disponível em: <<http://www.a12.com/redacaoa12/assembleia-geral-cnbb/campanha-da-fraternidade-2019>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

DICIONÁRIO ON LINE DE PORTUGUÊS. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/politica/>>. Acesso em: 10 set. 2018.

DICIONÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Paulo: Fundap, 2013.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. *Revista NAU Social*, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out. 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/284/247>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

IPEA. *Perfil dos Conselhos Nacionais*. Brasília: IPEA, 2013.

LAZZARIN, Sonilde K. O princípio da fraternidade na Constituição Federal Brasileira de 1988. *Direito & Justiça*, v. 41, n. 1, p. 97-99, jan-jun.2015.



LAISNER, Regina Cláudia; DE MARIO, Camila Gonçalves. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*. São Luís, v. 18, n. 2. p. 619-630, jul./dez. 2014.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. A fraternidade como categoria constitucional. In: SOUZA, Carlos Aurélio Mota; CAVALCANTI, Thais Novaes (Coord.) *Princípios humanistas constitucionais: reflexões sobre o humanismo do século XXI*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

MARDONES, Rodrigo. Por uma exatidão conceitual da fraternidade política. In: LOPES, Paulo Munir (Org.). *A fraternidade em debate: percurso de estudos na América Latina*. Vargem Grande Paulista (SP): Cidade Nova, 2012.

MEDEIROS, Juliana. *Controle Social: A importância de Conselhos dos Direitos na formulação e controle das políticas públicas*. 2018. Disponível em: <<https://www.blog.gesuas.com.br/control-social-a-importancia-dos-conselhos-de-direitos/>>. Acesso em: 20 set. 2108.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

PIANA, M. C. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2018

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PINHO, Carlos T. Assumpção. *O desafio da informação para formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas*. VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Oficina 12. Brasília: ESAF, mar. 2011.

RAEDER, Sávio. Ciclos de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*. Belo Horizonte. V. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011.



- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.
- RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberto. *Curso on line Políticas Públicas: Para aprender políticas públicas*. IGEPP, V. I, 2013. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas_2013.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.
- ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: BAGGIO, Antonio Maria (Org.). *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual da ciência política*. Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, 2009.
- SANTOS, M. H.C. *Governabilidade, governança e democracia: Criação da capacidade governativa e relações executivo – legislativo no Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEPTIÉN, Jaime. *Entrevista com o filósofo Rodrigo Guerra López*. Caritas in Veritate no debate filosófico-social. Querétaro, 2009. Disponível em <<http://duasasas.blogspot.com/2009/07/caritas-in-veritate-no-debate.html>>. Acesso em: 3 out.2018.
- SCHMITTER, Philippe C. Reflexões sobre o conceito de “política”. *Revista Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, v. VIII, n. 2, p. 45-60, maio/ago. 1965.
- SILVA, Marcelo Soares Pereira da.; TORRES, Ivanna Sant’Ana. Fraternidade: uma categoria política na construção da gestão democrática da e na educação, *RBPAE*, v. 30, n. 3, 2014.
- SILVA, J. D. *Viver o Evangelho servindo a pessoa e a sociedade*. Iniciação à Doutrina Social da Igreja. Coimbra: Gráfica de Coimbra [s. d.].
- SISTEMA FAEP. *Manual Básico do Conselheiro*. Diretrizes gerais para o funcionamento dos Conselhos Municipais na perspectiva do controle social. Disponível em:<[http://www.adapar-pr.gov.br/arquivos?File?ATG/AIC/IESA/Manuais\\_CSA/2\\_Manual\\_do\\_Conselheiro.pdf](http://www.adapar-pr.gov.br/arquivos?File?ATG/AIC/IESA/Manuais_CSA/2_Manual_do_Conselheiro.pdf)>. Acesso em: 12 agos.2018.



SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOTTANI, Natáliza Bazoti Brito et al. Ciclo de políticas públicas como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema. *ANAIS do CASI*. Petrópolis, 30 de novembro e 01 de dezembro de 2017. Disponível em: <[http: https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf](https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2018.

VASCONCELOS, Marta Chaves et al. Políticas públicas em saúde, sistema único de saúde e o papel do legislativo municipal: um estudo sobre os projetos de lei ordinária na área da saúde da cidade de Curitiba no período 2008-2011. *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 4, n. 2, p. 11-32, jul./dez. 2015.

UNISUL. *Oficina de Capacitação em gestão social de políticas públicas*. Módulo II. 2000.