

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**NAIARA FERREIRA MARTINS**

**OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DOS  
CONSELHOS SETORIAIS PARA A GESTÃO DO CICLO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Projeto de Pesquisa apresentado como requisito parcial para aprovação no processo de seleção para ingresso no mestrado em direito, primeiro semestre de 2018, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

**Área de Concentração 1:** Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento.

**Linha de Pesquisa I:** Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado.

**BRASÍLIA**

**2017**

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Os conselhos setoriais<sup>1</sup>, em específico os ligados à esfera federal, apresentam-se em mais de 20 (vinte) órgãos colegiados, pertencente à estrutura do Poder Executivo, de acordo com sua especificidade temática, compostos por representantes do Estado e da sociedade. Os conselhos setoriais que mais expressam o desenho institucional de partilha de poder<sup>2</sup> são aqueles que priorizam, em sua estrutura normativa, a participação da sociedade, por meio de processo decisório deliberativo e mantendo o princípio da paridade na gestão do ciclo das políticas públicas.

O quadro jurídico-normativo dos conselhos setoriais apresenta-se de modo fragmentado, diante da falta de congruência de mesmo uso e aplicação de normas adotadas por todos os conselhos para realização da gestão das políticas públicas. Desse modo, a inquietação ilustra-se diante dos principais problemas, tais como: a) a função consultiva sobrepor-se à deliberativa, como caráter decisório, assim, sem um real envolvimento da sociedade, apresentando-se mais como um procedimento de ratificação de demandas<sup>3</sup>; b) o desrespeito ao princípio da paridade na composição, entre membro da sociedade e do Estado, símbolo da gestão compartilhada na estruturação do desenho dos conselhos setoriais; e c) a não concretização da autonomia normativa e limitações de competência regimentais que diminuem a atuação na gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, alguns conselhos setoriais, como o Conselho Nacional de Turismo, ainda seguem o antigo modelo institucional<sup>4</sup>, de órgão de consulta ao Ministro de Estado. Dessa forma, sem o ativo envolvimento da sociedade, em detrimento do desenho, redefinido pela marca da Constituição Federal de 1988, de órgão colegiado baseado no princípio da paridade e pelo processo de deliberação. Destacam-se ainda, nesse cenário de institucionalização de mecanismos participativos, os conselhos setoriais com caráter apenas consultivo, como o Conselho Nacional de Política Indigenista, Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca e o Conselho Nacional de Juventude.

Em relação ao princípio da paridade na composição dos membros dos conselhos, o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho de Assistência social concretizam a participação da sociedade em equivalência à representação do Estado. Todavia, o Conselho Nacional de

---

<sup>1</sup> Divididos em áreas, como: saúde, educação, assistência social, meio ambiente.

<sup>2</sup> AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. p. 44. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

<sup>3</sup> PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87-88.

<sup>4</sup> Anterior à Constituição Federal de 1988.

Educação não respeita o princípio da paridade, sendo que os seus membros são nomeados pelo Presidente da República. Ademais, conselhos setoriais como, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT, o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o seu quadro jurídico-normativo, perpassam o caráter de maior produção de opiniões e maior papel consultivo em detrimento da deliberação, além de encontrarem limitações regimentais para substantivação de seus atos normativos.

Nessa perspectiva, os conselhos gestores de políticas públicas concretizar-se-iam como mecanismos participativos que concebem um processo de deliberação, em concordância com o fundamento jurídico ao qual está programado, diante de novas bases de relação entre Estado e sociedade. Assim, a substantivação do direito da participação da sociedade depende do funcionamento e cumprimento dos mecanismos jurídicos em sua integralidade de forma a garantir a preservar o desenho participativo de forma compartilhada e ativa, envolvendo o diálogo entre o ramo do direito administrativo e constitucional, além da abordagem em políticas públicas.

## **1. PROBLEMA DE PESQUISA**

Substantiva-se a partir do questionamento: **a fragmentação do quadro jurídico-normativo da participação, contido no desenho institucional dos conselhos setoriais na esfera federal, realiza o direito à participação dos atores sociais?**

## **2. HIPÓTESES**

A análise das características inerentes à constituição de conselhos setoriais demonstra a realização da participação social de via direta, incluindo os atores sociais no processo de tomada de decisão. Nessa perspectiva, busca-se compreender se esse mecanismo participativo concretiza, por meio dos seus instrumentos normativos, a gestão do ciclo de políticas públicas.

- I. Os conselhos setoriais utilizam arranjos normativos para assegurar a gestão e controle social das políticas públicas. Dessa forma, há (i) atos normativos (resoluções); e (ii) instrumentos de deliberação, como: atas, recomendações, moções e outros atos administrativos, que garantem o funcionamento do desenho institucional dos conselhos setoriais como mecanismos de participação social.
- II. Contudo, o modo como esses arranjos normativos são estruturados na constituição dos conselhos setoriais retira a possibilidade de real gestão no processo de formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas. Portanto, pretende-

se ilustrar que embora o mecanismo participativo dos conselhos setoriais possa contribuir para a gestão do ciclo de políticas públicas, por meio da inserção dos atores sociais, a sua estruturação atual deslegitima as suas características intrínsecas, retirando o protagonismo da sociedade na concretização da gestão.

- III. A interlocução dos atores sociais e estatais por meio do mecanismo dos conselhos setoriais favorece a concretização de um desenho institucional participativo. Pretende-se demonstrar, desse modo, que a existência do desenho institucional dos conselhos setoriais não é suficiente para garantir a realização da participação social, torna-se necessária maior qualificação do instrumento participativo na realização congruente dos instrumentos normativos disponíveis para a concretização do protagonismo social.
- IV. Por fim, busca-se demonstrar que a participação por meio dos conselhos setoriais é um direito da sociedade não apenas uma possibilidade de garantia (ou não) do Estado. Assim, contribuindo para o aumento da resiliência e conseqüente diminuição do grau de vulnerabilidade dos atores sociais frente às limitações do exercício democrático pela via representativa.

### **3. OBJETIVOS**

O objetivo do projeto de dissertação é analisar a constituição dos conselhos gestores de políticas públicas, conselhos setoriais, na constituição do quadro normativo-jurídico do direito da participação da sociedade nos espaços públicos. De forma mais específica, os objetivos do presente projeto descrevem-se em:

1. pesquisar e analisar os desenhos institucionais presentes no cenário brasileiro quanto aos conselhos setoriais na esfera federal, definindo as suas estruturas e caráter decisório;
2. categorizar/sistematizar os atos normativos contidos nas estruturas dos diversos conselhos setoriais a fim de analisar a efetiva substantivação do direito da participação e possibilidade de gestão das políticas públicas;
3. identificar os tipos diversos de conselho setoriais, de acordo com o seu caráter decisório, definindo se o seu desenho institucional concretiza (ou não) o direito da participação da sociedade;
4. conhecer as contribuições do arcabouço jurídico e normativo na definição de melhores mecanismos participativos para concretização da gestão de políticas públicas;

5. examinar os atos normativos dos conselhos setoriais e sua relação com o ciclo das políticas públicas para percepção da garantia do papel participativo dos atores sociais;
6. identificar os limites e possibilidades do desenho institucional dos conselhos setoriais na substantivação do direito de participação da sociedade e realização da gestão das políticas públicas.

#### 4. JUSTIFICATIVA

A participação social promove o protagonismo da sociedade no espaço público, ocupando importante papel na definição dos contornos da dinâmica democrática<sup>5</sup>. As democracias, na contemporaneidade, possuem maior expressividade em sua forma representativa, ou seja, principalmente, por eleições periódicas, mediante sufrágio universal<sup>6</sup>, contendo alguns instrumentos de participação direta<sup>7</sup>.

Todavia, embora a concepção representativa da democracia coloque parcela do povo como atores no processo de discussão, formulação e decisão, “[...] não garante, pelo método da tomada de decisão pela maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento”<sup>8</sup>, podendo influenciar, inclusive, no ciclo de formação das políticas públicas.

A concepção da democracia direta, nesse sentido, vem nutrir o próprio ideal de participação em vista de garantir mecanismos de forma descentralizada, emancipatória e popular<sup>9</sup>. Assim, demonstra-se que o exercício democrático em grande escala não deveria admitir apenas a autorização via representação, pois traria pelo menos dois limitadores problemáticos, segundo Santos e Avritzer<sup>10</sup>: i) a transparência na prestação de contas (accountability); e ii) a representação de múltiplas identidades.

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade.* São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 50-51.

<sup>6</sup> ROSENFELD, Denis L. *O que é a democracia.* 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 68-70.

<sup>7</sup> BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. *Democracia constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2013. p. 53.

<sup>8</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. p. 39-84. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 49.

<sup>9</sup> FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. *Periódico do Mestrado em Política Social: Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 17, n. 1, p. 69-88, jan./jun., 2011. p. 71.

<sup>10</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. p. 39-84. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005. p. 49.

A concepção de participação direta da sociedade reside na possibilidade que o próprio indivíduo participe nas deliberações que lhe afetam<sup>11</sup>. Surge, portanto, a necessidade de criação de mecanismos institucionais para garantia de que os indivíduos tenham canais de interlocução participativa com o Estado<sup>12</sup>, por meio de uma gestão compartilhada para realização da dinâmica democrática. Desse modo, os conselhos gestores de políticas públicas surgem enquanto desenhos institucionais de inserção protagonista dos atores sociais, tornando-se uma importante fonte de estudo para a análise da substantivação do direito da participação.

A participação da sociedade na esfera pública, dessa forma, depende da tutela dos direitos para o exercício democrático mediante a “educação e auto-organização da sociedade civil”<sup>13</sup>. Torna-se, assim, intrinsecamente indissociável para o exercício da democracia um conjunto de garantias instrumentais aos direitos fundamentais, como a própria participação direta da sociedade na gestão da coisa pública.

Nessa perspectiva, surgem mecanismos e instrumentos jurídicos de estímulo à participação social direta no âmbito nacional<sup>14</sup> e internacional<sup>15</sup>. Os conselhos setoriais, portanto, constituem-se nesse cenário como espaços que permitem à sociedade maior acesso ao processo de formulação, implementação e controle social das políticas públicas.

A promoção de instrumentos garantidores de proteção aos direitos dos indivíduos torna-se imprescindível no ordenamento âmbito normativo do país. Assim, com o objetivo de garantir

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 63.

<sup>12</sup> MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. 32ª International Conference on Social Welfare, 2006. p. 7-8. Disponível em: <[http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006\\_Brazil/19\\_07\\_PDF/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2017.

<sup>13</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 237.

<sup>14</sup> Os conselhos adquirem legitimidade diante do contexto de redemocratização do país, consolidada pela Constituição Federal de 1988, institucionalizando e alargando os mecanismos de participação social diante de um modelo híbrido complexo de democracia: democracia indireta (representativa) e direta (participação ativa). Sobre os mecanismos de ordem direta, destaca-se a leitura dos dispositivos da Constituição Federal de 1988: centralidade do conceito de democracia e titularidade do poder (art. 1º, parágrafo único), referendo, plebiscito e a iniciativa popular (art. 14); Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII), ação popular (art. 5º, LXXIII), seguridade social (art. 194), ações e serviços públicos de saúde (art. 198), ações da assistência social (art. 204).

<sup>15</sup> O arcabouço normativo internacional sobre participação social consubstancia-se, principalmente no (i) Sistema de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas: na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 21), na Declaração e o Programa de Ação de Viena de 1993(parágrafo 8); (ii) no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: na Carta da Organização dos Estados Americanos de 1967(art. 9º), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (art. 13), na Carta Democrática Interamericana da Organização dos Estados Americanos de 2001 (artigos 1 e 6); (iii) no Sistema Europeu de Direitos Humanos: na Convenção para Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 1950 (artigos 10, 11), na Carta Ibero-Americana da Participação dos Cidadãos na Gestão Pública 2009; e (iv) no Sistema Africano de Direitos Humanos: na Carta Africana de 1990.

que a sociedade tenha à disposição mecanismos participativos que permitam o equilíbrio entre a democracia e os direitos fundamentais.

Dessa forma, o cenário brasileiro abre portas para a discussão sobre a institucionalização de espaços participativos, bem como a garantia ao direito de participar e se envolver com a coisa pública, ampliando-se a participação e garantindo maior identidade aos indivíduos por meio, principalmente, dos conselhos gestores de políticas públicas.

## 5. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente trabalho, tendo em vista o escopo de pesquisa e a amplitude temática, não se encontra estruturado apenas diante de um marco teórico. Dessa forma, os referenciais teóricos aplicáveis a este projeto serão apresentados de acordo com a subdivisão contida nas hipóteses (I, II, III, IV) definidas, as quais podem ser fundamentadas pelos argumentos preliminares seguintes:

Para a **hipótese I**, busca-se a compreensão dos atos normativos que integram os conselhos setoriais, a definição dos seus papéis e regulamentação, além dos limites de competência que são apresentados por Di Pietro<sup>16</sup> ao identificar os instrumentos normativos e seus atos de controle. Ademais, tornar-se-á necessário estudar o ato normativo de criação de cada conselho setorial na esfera federal, pois, alguns destes foram criados por lei, outros por decreto ou mesmo por Portaria. Assim, a partir do estudo do ato de criação, será necessário realizar o exame do ato de regulamentação atinente ao regimento interno que traz a estrutura organizacional do conselho. Destacam-se ainda alguns estudos de Lima *et al.*<sup>17</sup> com abordagem quantitativa e qualitativa sobre a formação e os elementos que definem o grau de institucionalização dos conselhos setoriais na esfera federal. Torna-se necessário ilustrar também a produção acadêmica de Silva e Abreu<sup>18</sup>, a qual traz a experiência do Conselho Nacional de Saúde, que possui um dos quadros normativos modelo para os conselhos setoriais, assim, sem deixar de mencionar estudos específicos dos principais conselhos setoriais.

Já a **hipótese II** discute o próprio ciclo de formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas, em que Howlett e Ramesh<sup>19</sup> examinam cada uma das etapas do ciclo das

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

<sup>17</sup> LIMA, Paula Pompeu Fiuzza; et al. *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

<sup>18</sup> SILVA, Frederico Barbosa da; ABREU, L. E. L. *Saúde: capacidade de luta - a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: IPEA, 2002 (Texto para Discussão (IPEA) nº 933). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0933.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0933.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.

<sup>19</sup> HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: Seus Ciclos e subsistemas*. Uma abordagem integral. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

políticas públicas, desde a montagem da agenda até o acompanhamento, demonstrando os limites e possibilidades de cada etapa do ciclo para formação da política pública. Bucci<sup>20</sup>, por sua vez, trabalha a relação entre as políticas públicas e a construção do Direito, demonstrando a indissociabilidade entre ambas as áreas, o que perpassará a discussão sobre o fortalecimento da participação da sociedade. Ademais, destaca-se o trabalho pioneiro de Sherry Arnstein<sup>21</sup> referente às gradações da participação da sociedade diante de uma tipologia baseada na amplitude do poder dos indivíduos. Nesse sentido, ilustra-se também a importância da compreensão dos graus de participação discutidos por Pateman<sup>22</sup>, que em nome de uma possível ‘participação popular’, a sociedade pode ser utilizada apenas como forma de suporte e ratificação das expressões de um grupo detentor de poder, configurando-se em uma participação parcial ou pseudoparticipação.

Quanto à **hipótese III**, o desenho institucional dos conselhos setoriais pode trazer a compreensão da concepção participativa de forma direta, traduzindo o próprio sentido da democracia, para isso, Avritzer<sup>23</sup> explora, de forma crítica, quais são os modelos instrumentais participativos e quais os seus desenhos institucionais, demonstrando que os conselhos setoriais formam-se por meio de um desenho de partilha de poder, ou seja, por meio da interlocução entre os atores sociais e estatais. Ademais, torna-se necessário visitar as contribuições de Gohn<sup>24</sup> ao abordar a mediação entre a sociedade e organismos governamentais na construção de uma nova esfera pública de controle social. Todavia, apenas o desenho institucional dos conselhos setoriais não materializa a garantia de uma real participação da sociedade, para isso, torna-se importante a literatura de Dewey<sup>25</sup>, a fim de que seja possível analisar a qualificação do instrumento participativo, compreendendo-se o aspecto educativo do processo de participação da sociedade, pois, para este autor, a participação social proporciona o constante desenvolvimento da humanidade.

---

<sup>20</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>21</sup> ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, v. 35, n. 4, p. 1-13, Jul. 1969. Disponível em: <[https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation\\_en.pdf](https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.

<sup>22</sup> PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>23</sup> AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. p. 44. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

<sup>24</sup> GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

<sup>25</sup> DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Atualidades Pedagógicas, v. 21, 3. ed, 1959.

Por fim, em relação à **hipótese IV**, busca-se compreender que a participação social por meio dos conselhos setoriais trata-se de um direito não apenas uma possibilidade de garantia (ou não). O procedimento participativo é inserido no modo de vida social e na própria organização e condução da esfera pública, visando à pluralidade de agentes para aprofundamento das discussões e transparência nas deliberações inerentes aos problemas das sociedades contemporâneas. Assim, o compromisso com os pressupostos da democracia vincula-se à necessidade de maior nitidez da condução da coisa pública, ou seja, maior ‘conscientização’ e diálogo para substantivação da democracia, como abordado por Mark Evans<sup>26</sup>. Desse modo, tornando-se importante o diálogo com a abordagem em vulnerabilidade diante do aumento da resiliência dos atores sociais envolvidos quando diante de mecanismos que garantem maior participação e, portanto, consequente redução do grau de vulnerabilidade diante da estrutura estatal. Martha Fineman<sup>27</sup> utiliza a abordagem da vulnerabilidade enquanto condição humana, dialogando com a responsividade do Estado frente aos cidadãos.

## 6. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa será realizada em 3 (três) partes. A primeira parte consiste na análise das normas, diretrizes e principais temáticas atinentes aos conselhos gestores de políticas públicas na esfera federal, por meio de uma pesquisa instrumental com abordagem normativo-jurídica. Posteriormente, realizar-se-á a categorização dos conselhos gestores de acordo com a sua estrutura institucional a fim de analisar o quadro jurídico da participação proporcionada por meio desse instrumento participativo, compreendendo os seus arranjos organizacionais e institucionais, o seu tipo de regulamentação e atribuições na garantia do desenho participativo, tendo como base estudos de abordagem qualitativa. Por fim, a terceira parte consiste no estudo da relação entre os ciclos de formação das políticas públicas e o processo decisório dos conselhos gestores para a compreensão da substantivação do direito da participação, investigando, inclusive a literatura produzida sobre o objeto. Busca-se, nesta última parte, levantar informações sobre o objeto de estudo, principalmente diante dos instrumentos normativos deliberativos (atos administrativos), delimitando-se o escopo do

---

<sup>26</sup> EVANS, Mark. Participação social: lições aprendidas da Europa. p. 11-116. In: ANTERO, Samuel A. (Org.); SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: IABS, 2013. p. 13. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol\\_6\\_participacao\\_social.pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

<sup>27</sup> FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition, *Yale Journal of Law and Feminism*: V. 20, 1, Article 2, 2008; FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject and the Responsive State, *Emory Law Journal*, v. 60, p. 10-130, 2010.

trabalho, realizando-se uma pesquisa empírico-documental e normativa a fim de entender os limites e possibilidades desse arranjo institucional.

## 7. REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, v. 35, n. 4, p. 1-13, Jul. 1969. Disponível em: <[https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation\\_en.pdf](https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun., 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BIELSCHOWSKY, Raoni Macedo. *Democracia constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In *Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volume II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

DEWEY, John. *Democracia e educação*. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Atualidades Pedagógicas, v. 21, 3. ed, 1959.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

EVANS, Mark. Participação social: lições aprendidas da Europa. p. 11-116. In: ANTERO, Samuel A. (Org.); SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Org.). *Participação Social: textos para discussão*. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: IABS, 2013. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol\\_6\\_participacao\\_social.pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017.

FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. *Periódico do Mestrado em Política Social: Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 17, n. 1, p. 69-88, jan./jun., 2011.

FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition, *Yale Journal of Law and Feminism*: V. 20, 1, Article 2, 2008.

\_\_\_\_\_. The Vulnerable Subject and the Responsive State, *Emory Law Journal*, v. 60, p. 10-130, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: Seus Ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral*. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; et al. *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. 32ª International Conference on Social Welfare, 2006. Disponível em: <[http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006\\_Brazil/19\\_07\\_PDF/jose\\_antonio\\_moroni.pdf](http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2017.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ROSENFELD, Denis L. *O que é a democracia*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 68-70.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. p. 39-84. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2005.

SILVA, Frederico Barbosa da; ABREU, L. E. L. *Saúde: capacidade de luta - a experiência do Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: IPEA, 2002 (Texto para Discussão (IPEA) nº 933). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0933.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0933.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2017.