

**II CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS,
TECNOLOGIA E INTERNET**

**DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E
INTERNET I**

D598

Direito, políticas públicas, tecnologia e internet I [Recurso eletrônico on-line] organização II Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet: Faculdade de Direito de Franca – Franca;

Coordenadores: Jessica Amanda Fachin, Regina Vera Vilas Boas e Sandra Martin – Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-020-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Regulação do Ciberespaço.

1. Direito Digital. 2. Tecnologia. 3. Internet. 4. Políticas Públicas de Desenvolvimento. 5. Efetividade do Direito. I. II Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet (1:2024 : Franca, SP).

CDU: 34

II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET

DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET I

Apresentação

Entre os dias 27 e 30 de agosto de 2024, a Faculdade de Direito de Franca recebeu o Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet. O evento reuniu acadêmicos, profissionais, pesquisadores e estudantes, promovendo o debate interdisciplinar sobre o impacto das inovações tecnológicas no campo jurídico e nas políticas públicas. A programação envolveu Grupos de Trabalho (GTs) organizados para aprofundar temas específicos, abordando desde o acesso à justiça até as complexidades da regulação tecnológica, com ênfase na adaptação do sistema jurídico aos avanços da inteligência artificial e da automação.

O GT 6 – Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet I reuniu debates sobre temas centrais do congresso, enfatizando a interseção entre direito, políticas públicas, tecnologia e internet. Realizado de maneira on-line no dia 30 de agosto de 2024, este grupo de trabalho abordou tópicos que refletem as transformações e desafios da era digital, com foco nas implicações jurídicas e nas políticas públicas para o uso da tecnologia e da internet. As discussões deste GT oferecem uma visão aprofundada sobre como a tecnologia impacta os direitos e as regulamentações, propondo abordagens que equilibrem inovação e responsabilidade jurídica.

**OS CONSELHOS COMO AGENTES INTEGRANTES NA ELABORAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS A PARTIR DA RESTRIÇÃO DA
PARTICIPAÇÃO SOCIAL PELO DECRETO N. 9.759/2019: ANÁLISE DA ADI N.
6121/DF**

**COUNCILS AS INTEGRAL AGENTS IN THE PREPARATION OF PUBLIC
POLICIES AND THE CHALLENGES ARISING FROM THE RESTRICTION OF
SOCIAL PARTICIPATION BY DECREE N. 9,759/2019: ANALYSIS OF ADI N. 6121
/DF**

Murilo Salvatti Marangoni ¹

Resumo

Os conselhos de políticas públicas exercem papel fundamental na manutenção da democracia participativa. A existência dessas entidades é vulnerável e encontra-se em risco constantemente. O Decreto n. 9.759 de 2019 foi exemplo da ameaça à existência desses órgãos. A presente pesquisa tem como objetivo demonstrar a essencialidade dos conselhos como agentes integrantes na elaboração de políticas públicas e como espaço fundamental da participação social, através de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial.

Palavras-chave: Adi n. 6121/df, Conselho, Democracia participativa, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

Public policy councils play a fundamental role in maintaining participatory democracy. The existence of these entities is vulnerable and is constantly at risk. Decree no. 9,759 of 2019 was an example of the threat to the existence of these public agencies. The present research aims to demonstrate the essentiality of councils as integral agents in the development of public policies and as a fundamental space for social participation, through bibliographical review and jurisprudential analysis.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Adi no. 6121/df, Councils, Participatory democracy, Public policies

¹ Pós-graduando (Mestrado) em Direito Constitucional pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus Franca. Graduado em Direito pela mesma Universidade.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas são ferramentas determinantes para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, inclusiva e equitativa. Nesse contexto, os conselhos gestores apresentam-se como importantes mecanismos na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, uma vez que ampliam a participação democrática e possibilitam a inclusão de diversas vozes e perspectivas na tomada de decisões.

Por diversas vezes a existência desses órgãos foi posto em risco devido a questionamentos sobre o seu papel na estrutura estatal. Dentre os meios que colocaram os conselhos sob ameaça, o Decreto n. 9.719 de 2019 foi um deles. Na época, a introdução do referido diploma normativo no Brasil resultou em mudanças significativas na dinâmica da participação social nas políticas públicas.

A medida desencadeou um intenso e contínuo debate sobre a natureza, o alcance e os limites da participação social na formulação de políticas públicas, uma vez que foram restringidas. Em resposta à promulgação do decreto, foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6121/DF, questionando a constitucionalidade e o impacto que o decreto poderia causar na participação social na formulação de políticas públicas.

Neste artigo, pretendemos explorar o papel dos conselhos como meios integrantes na elaboração de políticas públicas e analisar as restrições à participação social impostas pelo Decreto 9.759/2019. Através da análise da ADI n. 6121/DF, procuraremos entender o contexto e os impactos normativos dessa mudança e discutir como afeta a dinâmica da participação social no Brasil.

Em um primeiro momento será realizado a revisão sobre a democracia participativa e a sua presença no texto constitucional. Posteriormente, será realizado o exame teórico e conceitual da compreensão e formação dos conselhos na gestão pública e na elaboração das políticas públicas a partir dos estudos da cientista política Maria da Glória Gohn.

Em seguida, será empreendida a análise do contexto político da promulgação do Decreto n. 9.759/2019, bem como de seu texto normativo. Por fim, será identificado, por meio de investigação dedutiva os elementos qualificadores da democracia participativa nos conselhos, utilizado como fundamento nos votos de cada Ministro no julgamento da Medida Cautelar da ADI n. 6121/DF.

Os conselhos constituem mecanismo de colaboração e também possibilidade de mudança social das relações de poder. Dessa forma a análise da decisão do STF quanto ao impacto das alterações propostas pelo decreto na dinâmica da participação democrática e

inclusão social são essenciais para a compreensão do exercício da cidadania e aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira.

2 OBJETIVOS:

Objetivo geral: Diante das restrições à participação social impostas pelo Decreto n. 9.759/2019, pretende-se explorar o papel dos conselhos como agentes integrantes na elaboração de políticas públicas, em consonância com a formulação jurídico-constitucional sobre o tema.

Objetivos específicos:

- a. Examinar conceitualmente a compreensão de democracia participativa e a sua normatividade na Constituição de 1988;
- b. Compreender a formação e o desenvolvimento dos conselhos no período democrático no Brasil;
- c. Analisar os desafios impostos à democracia participativa a partir do esquadramento do contexto e do Decreto n. 9.759/2019;
- d. Identificar a institucionalidade e a essencialidade dos conselhos como meio de participação social na elaboração de políticas públicas por meio da análise da ADI n. 6.121/2019

3 METODOLOGIA E MÉTODO

A pesquisa empreendida utiliza da abordagem qualitativa, visto que busca compreender os conselhos de políticas públicas inseridos no âmbito do ordenamento jurídico-constitucional.

A despeito de ser uma pesquisa jurídica, aproveita dos estudos elaborados pela Ciência Social também. Inseridos na estrutura brasileira, os conselhos foram objeto de estudos da Socióloga Maria da Glória Gohn. Por esse motivo a autora assume preeminente quanto à conceituação e à difusão acadêmica sobre a matéria, o que justifica a opção, por esta pesquisa, em adotar suas concepções como referencial teórico.

A análise ocorreu em três fases. Em todas as etapas o método dedutivo foi utilizado para garantir maior compreensão do objeto em estudo.

Na primeira etapa buscou-se **a)** examinar conceitualmente a compreensão de democracia participativa e a sua normatividade na Constituição de 1988 e **b)** compreender a formação e o desenvolvimento dos conselhos no período democrático no Brasil.

Como esta pesquisa visa o exame dos conselhos como mecanismos de realização da democracia participativa, nada mais lógico que iniciar pela compreensão do âmbito em que os conselhos se inserem: a democracia. Para se alcançar esse objetivo foi realizado levantamento bibliográfico para revisão do estado da arte da temática. Assim, serviu-nos de apoio as obras jurídicas produzidas por Noberto Bobbio e José Afonso da Silva. Ato contínuo, a pesquisa empreendeu o exame teórico e conceitual da compreensão e formação dos conselhos na gestão pública e na elaboração das políticas públicas no período democrático no Brasil. Dessa forma, as obras produzidas pela Ciências Sociais, da qual a referência é Maria Glória Gohn, foi essencial ao feito.

Ao final da análise empreendida, o que se pretendeu foi possibilitar a definição teórica da noção de democracia participativa e sua inserção na carta constitucional brasileira a partir da revisão do estado da arte sobre a temática, bem como compreender o desenvolvimento dos conselhos de política pública na estrutura social do Estado brasileiro.

O objetivo da pesquisa em uma segunda etapa foi **c)** analisar os desafios impostos à democracia participativa a partir do esquadramento do contexto e do Decreto n. 9.759/2019. Para tanto, a pesquisa voltou-se à compreensão do contexto e do texto do Decreto n. 9.769/2019. Para o feito foi realizado levantamento bibliográfico para a dedução dos elementos analisados em outras obras de cunho científico. Nessa quadra, serviu-nos de apoio o exame realizado por Farranha; Bataglia e De Paula (2021), bem como a análise documental do Decreto n. 9.759/2019.

Em posse dos elementos que atestam as dificuldades da participação social na elaboração de políticas públicas e concretização da democracia participativa, a pesquisa caminhou para a terceira e última etapa, que se empreendeu a **d)** identificar a institucionalidade e a essencialidade dos conselhos como meio de participação social na elaboração de políticas públicas por meio da análise da ADI n. 6.121/2019.

Aproveitando-se da abordagem qualitativa e descritiva, aplicou-se a lógica de investigação dedutiva para identificação dos fundamentos da democracia participativa nos conselhos a partir dos votos na ADI n. 6121. Da análise qualitativa das informações levantadas foi possível deduzir os elementos jurídico-constitucionais hábeis à compreensão do fundamento da existência, da natureza e da essencialidade dos conselhos da gestão pública.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E DISCUSSÕES

A carta brasileira adota o sistema democrático como base da sociedade e da ordem jurídica. Sob esse aspecto, conforme aponta José Afonso da Silva (2005), o regime de governo adotado no texto constitucional brasileiro é o da democracia participativa, na qual se encontra a participação do cidadão por via representativa e também a participação por via direta.

O que se observa é que a ampliação da democratização, a expansão do poder e da soberania popular passa pela consideração do cidadão para além do âmbito político-eleitoral, considerando também sua relação como sujeito diante do Estado. Neste aspecto, a Constituição Federal de 1988 traz o indivíduo à gestão de políticas públicas, descentraliza e distribui o poder político e administrativo e incorpora aos institutos tradicionais da representação a dinâmica social organizada para dar mais efetividade à prática democrática.

Com a Constituição de 1988, o país ganha nova envergadura democrática a partir de 1988. No bojo da ampliação da participação popular, os conselhos se instauram como espaços públicos, vistos como meio para consolidar uma cultura cidadã e como viabilização da participação da sociedade civil. Outras razões presentes na Constituição de 1988 levaram à ampliação dos meios de participação da sociedade na administração pública, dentre elas, a que se refere a descentralização das políticas públicas.

A despeito da inclusão dos conselhos como parte de gestão descentralizada e participativa, a ideia de que se tratariam de órgãos auxiliares da gestão pública manteve-se em detrimento de seu caráter deliberativo. Várias questões implícitas sobre o papel e a natureza dos conselhos, sobre serem eles organismos consultivos ou deliberativos, perduram. Em períodos de questionamento sobre a eficiência da democracia participativa, como as recentemente experimentadas, tais questões sobressaem, uma vez que o conselho enquanto espaço público de acesso da sociedade civil organizada para deliberação de políticas públicas é fortemente colocado em risco.

Em 2019, a democracia participativa foi negativamente afetada pelo Decreto n. 9.759. Na prática, o ato normativo reforçou questões econômicas da agenda de governo em detrimento à organização participativa social, afastando os cidadãos da formulação, decisão e execução de políticas públicas, o que favoreceu a configuração de uma administração mais centralizada. A justificativa para a existência do ato normativo era a de desburocratizar o governo, o qual estava tentando diminuir os gastos públicos. O decreto estabelecia diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, das autarquias e fundações. Além de

estabelecer que estruturas participativas de todos os tipos, não criadas por estatutos, fossem extintas.

Ainda no mesmo ano, foi ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal a ADI n. 6.211 que questionava a compatibilidade da norma expedida pelo Executivo com a Constituição. Liminarmente, foi requerida a suspensão dos efeitos do decreto.

Houve divergência sobre o pedido liminar. O relator, Min. Marco Aurélio, entendia que o efeito suspensivo quanto à extinção de órgãos colegiados deveria incidir somente àqueles criados por lei, pois, se extintos infringiria competência do Congresso Nacional para criá-los e extingui-los na administração pública, enquanto os demais órgãos, criados por outros atos normativos, poderiam ser extintos. O Min. Edson Fachin abriu divergência no sentido de que o efeito suspensivo deveria recair a todos os órgãos atingidos pelo decreto. A maioria dos Ministros seguiu entendimento do Relator.

A despeito da divergência quanto à extensão do pedido liminar, os entendimentos na Suprema Corte convergiram no sentido de que a extinção arbitrária e unilateral de inúmeros órgãos colegiados, não apenas resultaria nos respectivos desaparecimentos, como também implicariam na limitação da participação da sociedade no governo, o que se traduzia em um retrocesso em direitos fundamentais e em democracia.

Fundamentaram a posição no entendimento de que os conselhos e demais órgãos colegiados, enquanto meios de efetivação do princípio da participação, são instrumentos da democracia participativa e são incentivados pela ordem Constitucional. E a extinção dos órgãos colegiados representa a violação a tais princípios e ao controle social nas políticas públicas. O raciocínio se justifica levando em consideração as bases estruturais do Estado Democrático de Direito consagrado pela Carta de 1988. Democracia não deve ser compreendida apenas como um regime político adequado, mas como conjunto de instituições a assegurar a igual participação política dos membros da comunidade.

A corte afirmou que a participação igualitária na política é condição necessária da democracia, tanto na ótica representativa quanto participativa. Como ideal a ser alcançado, consubstancia-se no princípio de governo que vislumbre a capacidade de autonomia do cidadão em decidir e julgar o que for melhor para a vida comunitária. Na democracia participativa, portanto, o cidadão é indivíduo que fiscaliza, controla e participa da atividade pública estatal. Ademais, enfatizou que tal preocupação não passou despercebida pelo legislador constituinte. A Carta de 1988 foi chamada de Cidadã justamente por expressar o reencontro da nação ao Estado Democrático de Direito.

Por fim, no entendimento da corte, os instrumentos de democracia participativa, ultrapassam o referendo, o plebiscito e os projetos de lei de iniciativa popular. Traduzem também toda e qualquer forma legal de controle da atividade estatal pela sociedade, considera a influência da atuação popular na formação das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes legitimidade democrática.

5 CONCLUSÃO

Os conselhos, enquanto formas organizadas de participação da sociedade civil na esfera pública, atuam como instrumento de formação e desenvolvimento de políticas públicas mais sensíveis às demandas sociais. Além disso, criam condição para um sistema de vigilância da gestão pública ao aumentar a cobrança por prestação de conta do Poder Executivo.

Da análise do julgado foi possível inferir que a existência desses órgãos colegiados se encontra em sintonia à exigência constitucional da democracia participativa. Enquanto instrumento de governança democrática na gestão pública, assinala a possibilidade de desenvolvimento de espaços públicos, essenciais em uma sociedade marcada pela exclusão e baixo nível de participação política. Em outras palavras, além de tornar acessíveis tais espaços, o exercício deliberativo pela sociedade no processo de implementação de políticas públicas viabiliza o compartilhamento do poder e dificulta a ordem concentrada e autoritária.

A manutenção da estrutura dos conselhos, portanto, pode resultar no sucesso da implementação da política pública. Quando há a extinção indiscriminada de tais estruturas colegiadas, muitos temas que ali poderiam ser discutidos e abordados pela administração pública serão desconsiderados.

A esperança limitada a litígios judiciais não oferece a certeza de continuidade dos conselhos e outros tantos órgãos colegiados. Deve haver meios mais incisivos e resistentes o suficiente para manter-se diante de arroubos autoritários. Mecanismos legais mais robustos que regulem o sistema participativo e atribuam algum caráter indispensável a sua existência e deliberação podem se constituir como alternativa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 7 de jul. 2023.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio Janeiro: Paz e Terra, 2002
- FARRANHA, A. C.; BATAGLIA, M. B. B. B.; DE PAULA, A. P. P. Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government— analyzing brazilian federal decree 9.759/2019. **Revista Videre**, [S. l.], v. 13, n. 28, 2021. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/15272>>. Acesso em: 7 jun. 2023.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2016.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, vol. 42, núm. 1, janeiro-abril, pp. 5-11, 2006.
- LAISNER, R. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática?. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 14, n. 26, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/1313>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- LAVALLE, A. G., & VERA, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. Lua Nova: **Revista De Cultura E Política**, (84), 95–139. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/JNVrV39NM7DskGzVfMCXTDL/abstract/?lang=pt>>. Acessado em: 05 de jul. de 2023.
- MUSSOI, H. G.; DE QUADROS, D. G. EROSÃO DEMOCRÁTICA E LEGALISMO AUTOCRÁTICO: O caso dos conselhos gestores no governo Bolsonaro. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 582–606, 2023. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/680>. Acesso em: 7 jun. 2023.
- PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: **IPEA**, 2011. p. 33–42.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005
- SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (Org.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.