

COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O EFEITO DO DECRETO Nº 9.759/2019 NA VIGÊNCIA DOS CONSELHOS GESTORES BRASILEIROS

CO-PRODUCTION OF PUBLIC SERVICES AND SOCIAL PARTICIPATION: THE EFFECT
OF DECREE NO. 9,759/2019 ON THE VALIDITY OF BRAZILIAN MANAGEMENT
COUNCILS



Recebimento em 06/07/2022

Aceito em 14/10/2022

Thiago Chagas de Almeida¹

<http://orcid.org/0000-0002-0928-4359>

thiagoc-almeida@hotmail.com

Magnus Luiz Emmendoerfer²

<http://orcid.org/0000-0002-4264-8644>

magnus@ufv.br

RESUMO

Este trabalho parte da discussão dos efeitos do Decreto nº 9.759/2019 nos mecanismos de participação social brasileiros. Seu objetivo foi de verificar, especificamente, como esse ato normativo pode ter impactado no período de vigência dos conselhos gestores de políticas públicas e conseqüentemente, alterado os momentos de interação entre o Estado e os cidadãos para a coprodução de serviços públicos. Para tanto, foi realizado um teste t de médias independentes e um teste qui-quadrado de homogeneidade, comparando a vigência dos conselhos antes e depois do referido Decreto. Os resultados da pesquisa indicaram que o período de vigência dos conselhos antes do Decreto foi significativamente maior que depois dele. Isso revela que as normas e a representação simbólica de uma legislação podem restringir a instituição dos colegiados de participação social e dificultar a coprodução de serviços públicos. Desse modo, este trabalho contribui para preencher a lacuna teórica de compreender os fatores que desmobilizam a coprodução. Além disso, os resultados desta pesquisa amparam posicionamentos que queiram reformular o Decreto nº 9.759/2019, a fim de ampliar os momentos de diálogo entre o governo e a sociedade e assim, favorecer a coprodução e a democracia participativa.

PALAVRAS-CHAVE: Coprodução de serviços públicos; Participação social; Conselhos Gestores; Decreto nº 9.759/2019.

ABSTRACT

This work starts from the discussion of the effects of Decree nº 9.759/2019 on Brazilian social participation mechanisms. Its objective was to verify, specifically, how this normative act may

¹ Universidade Federal de Viçosa.

² Universidade Federal de Viçosa.



have impacted the period of validity of public policy management councils and, consequently, changed the moments of interaction between the State and citizens for the co-production of public services. For that, a t test of independent means and a chi-square test of homogeneity were carried out, comparing the validity of the councils before and after the aforementioned Decree. The survey results indicated that the period of validity of the councils before the Decree was significantly longer than after it. This reveals that the norms and symbolic representation of legislation can restrict the institution of collegiate social participation and hinder the co-production of public services. In this way, this work contributes to filling the theoretical gap in understanding the factors that demobilize co-production. In addition, the results of this research support positions that want to reformulate Decree No 9,759/2019.

KEYWORDS: Co-production of public services; Social participation; Management councils; Decree No. 9,759/2019.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo parte da abordagem teórica da coprodução dos serviços públicos. A coprodução entende que as políticas públicas são resultantes da influência de diversos atores, tanto estatais como não estatais (ALFORD, 1998; OSTROM, 1996; VERSCHUERE; BRANDSEN; PESTOFF, 2012). Nesse sentido, os serviços públicos (ou políticas públicas)³ não são somente formulados pelo Estado e executados por funcionários burocratas, mas elaborados pela negociação de diversas forças políticas e implementados pelos burocratas e os próprios cidadãos (CHAEBO; MEDEIROS, 2017; WEAVER, 2020).

Essa perspectiva de múltiplos atores atuando nos serviços públicos se evidencia no Brasil muito por conta da instituição de diversos mecanismos de participação social, através das diretrizes da constituinte de 1988, sendo um dos principais deles os conselhos de políticas públicas (BUVINICH, 2014; CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006). Por serem espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil para a gestão de políticas públicas, os conselhos podem ser considerados como instrumentos de coprodução dos serviços públicos (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011). Tais espaços buscam desenvolver a democracia participativa pela atuação institucionalizada de representantes da sociedade civil na construção das políticas públicas (CRANTSCHANINOV, 2011; SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015).

³ Entende-se neste trabalho que políticas públicas – ou serviços públicos – são as ações do Estado (ou de atores não estatais) que geram efeitos específicos (LYNN; GOULD, 1980) sobre questões públicas.



Da Constituição Federal de 1988 até então, os conselhos e demais colegiados foram regulamentados de diferentes maneiras. Inicialmente, foi publicado o Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, que criou o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e a Política Nacional de Participação Social (PNPS) (BRASIL, 2014). Esse Decreto tratava dos direitos e garantias dos mecanismos de participação social, classificando-os como: conselhos de políticas públicas; conferências de políticas públicas; comissões de políticas públicas; ouvidorias públicas; audiências públicas; fóruns interconselhos; mesas de diálogo; consultas públicas; e ambientes virtuais (BRASIL, 2014).

Já em 11 de abril de 2019 o governo federal emitiu o Decreto nº 9.759, que revogou o efeito do anterior (BRASIL, 2019), havendo uma grande discussão sobre um provável retrocesso na regulamentação desses espaços (RODRIGUES, 2020). O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu os colegiados não instituídos por leis e trouxe diversas outras limitações aos criados após a sua publicação (BRASIL, 2019). Dentre elas, a restrição do prazo de duração e de membros dos colegiados interministeriais, que são aqueles que abrangem “(...) mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula (...)” (BRASIL, 2019, p. 2).

Posto isso, deve-se indicar como essas restrições podem gerar consequências, especificamente, para o período de vigência dos conselhos gestores. Apesar dos conselhos de políticas públicas terem um caráter de colegiado permanente, por firmar um processo de interação maior entre o Estado e sociedade civil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2013), muitos deles também têm um período de vigência. Os conselhos podem ser criados por leis, decretos ou atos normativos inferiores – como portarias – (BRASIL, 2019) e encerrados desse mesmo modo (quando não instituídos já com uma previsão de término).

Neste trabalho são investigados esses tipos de conselhos, ou seja, os que têm uma data de início e fim. O estudo desses colegiados se justifica pela consideração de que além de extinguir diversos conselhos, o Decreto nº 9.759/2019 pode restringir a criação e a manutenção de outros – seja pelas suas normas (GONÇALVES; NETO, 2020) ou discursos simbólicos contrários à longevidade dos colegiados (RODRIGUES, 2020).

Isso geraria efeitos negativos para a participação social e coprodução de serviços públicos, diminuindo a duração e a capacidade dos mais variados grupos sociais serem ouvidos e interferirem nas políticas públicas. A partir disso, **a presente pesquisa objetivou verificar se o período de vigência dos conselhos de políticas públicas diminuiu significativamente após o**



Decreto nº 9.759 de 2019. Para alcançar esse objetivo, foi realizado um teste t de médias independentes e um teste qui-quadrado de homogeneidade, comparando (de duas formas) o período de vigência dos conselhos criados antes e depois do Decreto nº 9.759/2019.

Ao apresentar essa problemática, é importante mencionar a relevância da pesquisa para teoria estudada e o campo das ciências sociais aplicadas como um todo, além das suas implicações práticas. Este estudo avança na compreensão dos fatores que diminuem ou dificultam a coprodução de serviços públicos, que segundo Van Eijk e Steen (2014) é algo que a literatura precisa explorar mais. Como implicação prática, por identificar que o Decreto nº 9.759/2019 pode ter influenciado negativamente a vigência de conselhos gestores, este trabalho ampara ações divergentes a esse ato normativo e que visem fortalecer juridicamente os mecanismos de participação social brasileiros.

2 COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A coprodução de serviços públicos foi apresentada inicialmente por Elinor Ostrom, no ano de 1970, em um workshop sobre análise de políticas públicas (NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017; OSTROM, 1996). De acordo com Ostrom (1996), a coprodução surgiu para contrapor as teorias de governança hegemônicas, que acreditavam que a construção das políticas ocorria de modo mais centralizado. Desde então, o interesse em estudar a coprodução oscilou bastante, tendo nas últimas décadas ganhado um destaque no campo acadêmico (CHAEBO; MEDEIROS, 2017; NABATCHI; SANCINO; SICILIA, 2017).

Segundo Chaebó e Medeiros (2017), a discussão acerca da coprodução aumentou junto à emergência de novos modelos de administração pública, mais descentralizados e abertos à participação social. Nesse contexto, a coprodução se apresenta como uma abordagem teórica que explica que a constituição dos serviços públicos não se restringe ao Estado, mas é fruto também da influência de atores não estatais, direta ou indiretamente (CHAEBO; MEDEIROS, 2017; WEAVER, 2020).

Além desse seu uso como lente teórica, a coprodução pode ser entendida como uma prática, sendo basicamente a interferência de atores não governamentais nos serviços públicos. Esses dois usos são complementares, porque a coprodução como teoria se justifica pela sua manifestação na prática. Outra coisa que se deve mencionar, é que a coprodução não é só algo correto ou bom a se fazer, mas também é uma medida necessária para que as políticas públicas ocorram (ALFORD, 1998).



Para Jakobsen e Andersen (2013), a realização de diversas políticas públicas depende da intervenção dos seus usuários, ou seja, da coprodução. Estes autores revelam que a coprodução pode ajudar a solucionar problemas sociais complexos, por meio da interação de múltiplos atores. Em relação aos seus benefícios, Lotta (2017) indica que a coprodução contribui para a *accountability* a democracia de modo geral, estabelecendo entre o Estado e a população uma relação de transparência, confiança e padrões éticos.

Já Verschuere, Brandsen e Pestoff (2012) destacam que a coprodução implica em melhores serviços, adaptando-os às necessidades dos cidadãos e gerando a eles uma maior satisfação, por fazer parte das decisões que os impactam. Desse modo, estes autores indicam que a coprodução promove um ambiente mais legítimo, democrático e fértil a ideias que podem resolver problemas públicos.

Contudo, apesar de existir benefícios substanciais, a coprodução nem sempre é uma prática válida e espontânea, mas que necessita de fatores que a favoreça (OSTROM, 1996). Nesse sentido, pode-se dizer que a existência de mecanismos de participação social é fundamental para que a coprodução se desenvolva plenamente. Não que ela dependa desses espaços para ocorrer, porque a coprodução poderia acontecer de modo mais indireto, com influência de atores não estatais nos serviços públicos durante o seu uso, por exemplo. Trata-se apenas de ressaltar que a coprodução se amplia ou se faz mais presente quando os cidadãos estão diretamente envolvidos na gestão das políticas públicas, como nos conselhos e outros colegiados.

Os conselhos são mecanismos de participação social em que há uma interação institucionalizada entre o Estado e a sociedade civil para elaboração e gestão de políticas públicas (CRANTSCHANINOV, 2011; SILVA; KISCHLAT; CORTES, 2015). No Brasil, os espaços de participação social se desenvolveram a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu diretrizes para a democracia mais participativa, dando um maior protagonismo aos cidadãos –além do voto e da democracia representativa (BUVINICH, 2014; CARNEIRO, 2002; GOHN, 2006).

Em razão disso – ainda que possam existir alguns desafios para uma plena correlação – os conselhos gestores são considerados instrumentos para a coprodução, por fazer com que atores não governamentais participem ativamente dos serviços públicos (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011). No próximo tópico, é discutido mais a fundo como os conselhos e os demais colegiados de participação social foram regulamentados pelo Decreto nº 9.759/2019 e de que maneira isso pode ter impactado negativamente na coprodução de serviços públicos, no contexto brasileiro.



3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL FRENTE AO DECRETO Nº 9.759/2019

O Decreto nº 9.759/2019 estabeleceu, de acordo com o seu Art. 5º, a extinção dos colegiados não criados por lei, ressalvando aqueles “I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019” (BRASIL, 2019, p. 2). Pelo seu Art. 3º, o Decreto nº 9.759/2019 limitou para um ano a duração de colegiados interministeriais criados por portarias, que não se restringem ao crivo do governo federal, e delimitou para até 5 o número de membros deles, devendo ser apenas agentes públicos federais (GONÇALVES; NETO, 2020).

Desse modo, cabe discutir o que a literatura tem a dizer sobre isso, ou seja, o porquê do Decreto nº 9.759/2019 poder impactar o período de vigência dos conselhos e colegiados como um todo. Segundo Fernandes, Silveira e Fernandes (2020), o Decreto nº 9.759/2019 fragiliza institucionalmente os dispositivos de participação social, extinguindo diversos colegiados e anulando direitos importantes, que haviam sido estabelecidos pelo Decreto nº 8.243/2014. No Decreto nº 9.759/2019, a PNPS, que discriminava as formas de participação social na formulação e gestão de políticas públicas, praticamente inexistia (FREDERICO; LAPLANE, 2020).

A PNPS veio com o objetivo de fazer com que a participação popular virasse uma prática de governo e o SNPS seria a integração dos mecanismos de participação: conselhos, conferências, comissões, ouvidorias, audiências, ambientes virtuais, etc (KOUPEK; LUIZ, 2019). Entretanto, o PNPS e o SNPS não foram adiante com a publicação do Decreto nº 9.759/2019 (KOUPEK; LUIZ, 2019). Ademais, muitos autores – a exemplo de Fonseca (2021), Neves *et al.* (2021), Rodrigues (2020) e Silva *et al.* (2019) – caracterizaram o Decreto nº 9.759/2019 como um retrocesso às políticas de participação social brasileiras. Desde a Constituição Federal de 1988 o país vinha avançando na instituição de mecanismos de participação e controle popular, até ser publicado o Decreto nº 9.759/2019 (NEVES *et al.*, 2021; TORRES; COELHOS; COSTA, 2020).

O Decreto nº 9.759/2019 denota um movimento de “desdemocratização” da administração pública brasileira, fragilizando os colegiados e explicitando o desinteresse do Estado com a participação dos cidadãos nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2020). Segundo Rodrigues (2020), a proposta do governo de reduzir radicalmente a capacidade dos órgãos colegiados foi enunciada pelo próprio Ministro da Casa Civil, quando ele disse em uma entrevista que iria cortar de 700 para 50 o número desses órgãos. Tal posicionamento, de ameaça ao controle e à participação social, vem transvestido de um discurso que defende a redução dos gastos públicos (RODRIGUES, 2020).



De acordo com esta autora, o Decreto nº 9.759/2019 simbolizou uma vitória de grupos que acreditam que a participação social ameaça a democracia e o sistema representativo brasileiro. O mesmo também foi fundamentado em uma perspectiva de desburocratização do Estado, que pode legitimar diversos outros agentes públicos a tomar decisões similares (RODRIGUES, 2020). Assim sendo, o Decreto nº 9.759/2019 pode vir a influenciar novas decisões legislativas, não somente pelas suas normas, mas também pelo que ele representa enquanto discurso.

No que tange às normas, ao restringir a criação de colegiados por atos normativos distintos das leis, o Decreto nº 9.759/2019 bloqueia a flexibilidade da instituição desses órgãos, deixando o período de vigência (data de término menos data de criação) quase sempre condicionado ao veto e decisão do Executivo. Segundo Gonçalves e Neto (2020), as normas do Decreto nº 9.759/2019 revelam que governo pretende reduzir ao máximo os momentos de discussões coletivas e ter um pleno domínio das decisões dos colegiados:

A imposição de um prazo máximo para o funcionamento dos colegiados, sua composição reduzida e um tanto quanto homogênea, a limitação das matérias sob as quais os mesmos poderão deliberar, a ausência de poder decisório e o impedimento de deslocamento dentro do território nacional, bem demonstram o controle que o atual governo pretende ter sobre as deliberações desses órgãos (GONÇALVES; NETO, 2020, p. 131).

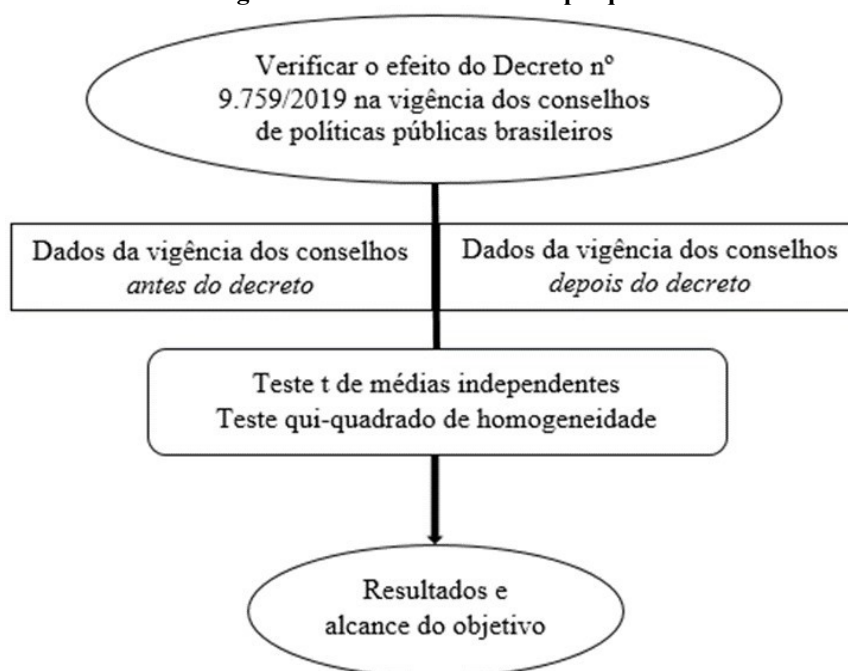
Dessa maneira, acredita-se que o Decreto nº 9.759/2019 pode ter impactado na redução do período de vigência dos conselhos pelas suas normas e pelo o que ele simboliza como discurso, estando alinhado com a proposta do atual governo (RODRIGUES, 2020). Os procedimentos para análise desse impacto são tratados no próximo tópico.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo desta pesquisa, de verificar o efeito do Decreto nº 9.759 de 2019 no período vigência dos conselhos de políticas públicas brasileiros, foram realizados dois procedimentos metodológicos quantitativos: um teste t de médias independentes; e um teste qui-quadrado de homogeneidade. Tais procedimentos são considerados aqui como técnicas de análise, por orientarem o modo que os dados são interpretados. A Figura 1 abaixo representa o modelo analítico deste trabalho, indicando como seu objetivo se articula a essas duas técnicas.



Figura 1 - Modelo analítico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 1 mostra que esta pesquisa comparou os dados da vigência dos conselhos antes do Decreto com os dados da vigência dos conselhos depois do Decreto e a partir das duas técnicas utilizadas, obteve os resultados para o alcance do seu objetivo. Nos dois subtópicos seguintes os procedimentos de coleta e análise dos dados são discutidos detalhadamente.

4.1 COLETA DOS DADOS

Tendo como construto o período vigência dos conselhos de políticas públicas brasileiros, buscou-se informações referentes as suas datas de início e término. Diante disso, a pesquisa se baseou no banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁴, que tem uma amostra com 588 conselhos gestores brasileiros. Ressalta-se que os conselhos da amostra não são estritamente permanentes, mas são aqueles que têm uma data de início e fim.

Desse total de conselhos (ou unidades de observação), esta pesquisa só analisou 212, que foram: os criados dois anos relativamente antes à publicação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, de 01/07/2017 a 30/06/2019 (“antes do decreto”), sendo 134 conselhos; e os criados dois anos relativamente depois à publicação do referido Decreto, de 01/07/2019 a 30/06/2021 (“depois

⁴ <https://mapaosci.ipea.gov.br/base-dados>



do decreto”), sendo 78 conselhos. A organização desses dados foi feita com o auxílio do *software* Stata (versão 16).

4.2 ANÁLISE DOS DADOS

Como dito anteriormente, uma das técnicas de análise dos dados utilizadas neste trabalho foi o teste t de médias. Essa técnica foi criada por Willian Gosset, em 1908, a partir de uma pesquisa sobre bioquímica (BOX, 1987). De modo geral, o teste t é um procedimento estatístico que objetiva testar hipóteses que diferenciam duas médias, podendo: comparar uma média predeterminada com a de uma amostra; comparar duas médias de uma única amostra registradas em momentos distintos; ou comparar médias de duas amostras independentes (ANUNCIAÇÃO, 2021).

Apesar do problema desta pesquisa estar relacionado a uma comparação temporal (antes e após a implementação do Decreto nº 9.759/2019), analisou-se aqui a média de duas amostras independentes. Isso ocorreu porque foi investigado a vigência dos conselhos criados em cada um desses dois períodos. Portanto, um conselho criado anteriormente ao Decreto nº 9.759/2019 não foi criado também posteriormente a ele, sendo amostras distintas.

Segundo Daniels e Minot (2020) e Fávero (2014), essa técnica é usada quando se quer identificar se as médias de duas amostras têm diferenças significativas, a ponto de não serem consideradas estatisticamente iguais. Vale ressaltar que, por partir de uma média amostral para estimar a populacional, os testes t são tidos como paramétricos (ANUNCIAÇÃO, 2021).

A segunda técnica de análise utilizada nesta pesquisa foi o teste qui-quadrado. Os primeiros estudos utilizando o teste qui-quadrado foram conduzidos por Karl Pearson, em 1900 (PEARSON, 1900). De modo geral, o qui-quadrado é um teste não paramétrico (que não objetiva atender parâmetros distributivos), podendo ser usado para:

- (1) verificar as distribuições de probabilidades de cada categoria de uma variável em relação a um valor teórico esperado (aderência), (2) verificar se as distribuições das categorias são as mesmas para diferentes subpopulações de interesse (homogeneidade) e (3) verificar se duas variáveis categóricas são independentes (independência) (ANUNCIAÇÃO, 2021, p. 163).

De acordo com Fávero e Belfiore (2017) e Field (2009), a estatística de qui-quadrado parte da proposta de analisar as relações da frequência que se espera sobre determinadas categorias. No caso deste trabalho, o propósito de usar o teste qui-quadrado está voltado à questão da homogeneidade, verificando se a distribuição das subpopulações de conselhos criados dois antes



e depois ao Decreto nº 9.759/2019 são significativamente diferentes, considerando três categorias de níveis de vigência: “curto”; “médio”; e “longo”.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A realização do teste t de médias independentes se baseou em duas variáveis: uma categórica com escala de mensuração nominal, que indica se o conselho foi criado dois anos antes ou dois anos depois ao Decreto nº 9.759/2019; e uma contínua com escala de mensuração razão, que é o período de vigência do conselho em dias, sendo basicamente a diferença entre a data de término e início do mesmo. O Quadro 1 abaixo ilustra essas variáveis:

Quadro 1 - Variáveis utilizadas no teste t de médias

Variável categórica	Variável contínua
Escala de mensuração nominal	Escala de mensuração razão
Criação do conselho (“antes do decreto”; “depois do decreto”)	Período de vigência do conselho (em dias)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o teste qui-quadrado de homogeneidade, a variável contínua precisou ser transformada em categórica com escala de mensuração ordinal. Isso foi feito pela criação de três categorias, conselhos com um nível de vigência: “curto”, que representam os conselhos com uma vigência menor que 431,09 dias; “médio”, que são os conselhos com a vigência maior ou igual a 431,09 e menor ou igual a 1093,09 dias; e “longo”, que são os conselhos com a vigência maior que 1093,03 dias. Essas categorias dividem aqueles conselhos com o período de vigência: menor que o valor da média menos o desvio padrão (“curto”); maior que o valor da média mais o desvio padrão (“longo”); e entre o valor da média menos o desvio padrão e o valor da média mais o desvio padrão (“médio”). O Quadro 2 mostra as variáveis usadas no teste qui-quadrado:

Quadro 2 - Variáveis utilizadas no teste qui-quadrado

Variável categórica	Variável categórica
Escala de mensuração nominal	Escala de mensuração ordinal
Criação do conselho (“antes do decreto”; “depois do decreto”)	Período de vigência do conselho (“curto”; “médio”; “longo”)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A expectativa desta pesquisa é verificar, pelos testes t de médias e qui-quadrado, que o Decreto nº 9.759/2019 pode ter influenciado em uma redução significativa do período de vigência



dos conselhos gestores. O Quadro 3 expressa essas expectativas, considerando os resultados das duas técnicas de análise.

Quadro 3 – Expectativa da pesquisa para cada técnica de análise	
Técnica de análise	Expectativas
Teste t de médias independentes	A média do período de vigência dos conselhos é significativamente maior na categoria “antes do decreto”
Teste qui-quadrado de homogeneidade	A categoria “antes do decreto” é significativamente mais frequente no nível de vigência “longo” e a categoria “depois do decreto” é significativamente mais frequente no nível de vigência “curto”

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dessas expectativas, foram elaboradas uma hipótese nula (H_0) e uma hipótese alternativa (H_a) para cada teste. As hipóteses do teste t de médias independentes são:

H_0 – a média do período de vigência dos conselhos é significativamente igual nas categorias “antes do decreto” e “depois do decreto”;

H_a – a média do período de vigência dos conselhos é significativamente diferente nas categorias “antes do decreto” e “depois do decreto”.

Já as hipóteses do teste qui-quadrado de homogeneidade são:

H_0 – a distribuição das categorias “antes do decreto” e “depois do decreto” é significativamente igual nos níveis de vigência dos conselhos “curto”, “médio” e “longo”;

H_a – a distribuição das categorias “antes do decreto” e “depois do decreto” é significativamente diferente nos níveis de vigência dos conselhos “curto”, “médio” e “longo”.

Antes de testar essas hipóteses, é importante realizar uma Análise Estatística Descritiva (AED), trazendo a interpretação sumarizada dos dados. Em vista disso, elaborou-se a Tabela 1, que traz a média, a mediana, o valor mínimo, o valor máximo e o desvio padrão dos períodos de vigência dos conselhos. Essa AED considerou toda a amostra e também fez uma subdivisão entre as categorias “antes do decreto” e “depois do decreto”.

Tabela 1 - AED sumária					
AED PERÍODO DE VIGÊNCIA					
Unidades de Observação	Média	Mediana	Valor Mínimo	Valor Máximo	Desvio Padrão

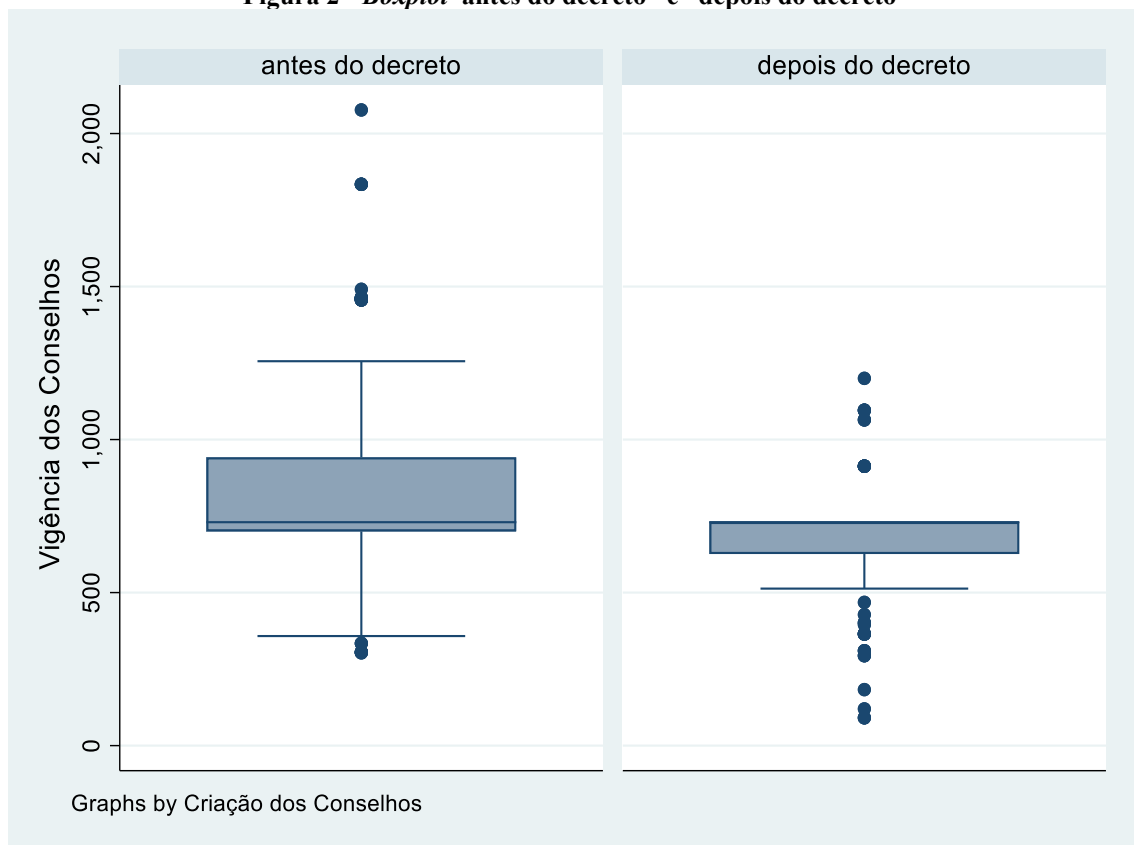


212 conselhos	762,09 dias	730 dias	91 dias	2077 dias	331,00 dias
AED PERÍODO DE VIGÊNCIA ANTES DO DECRETO					
Unidades de Observação	Média	Mediana	Valor Mínimo	Valor Máximo	Desvio Padrão
134 conselhos	816,70 dias	730 dias	303 dias	2077 dias	366,07 dias
AED PERÍODO DE VIGÊNCIA DEPOIS DO DECRETO					
Unidades de Observação	Média	Mediana	Valor Mínimo	Valor Máximo	Desvio Padrão
78 conselhos	668,28 dias	730 dias	91 dias	1200 dias	233,79 dias

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados da Tabela 1 indicam que o desvio padrão é maior no período anterior ao Decreto nº 9.759/2019, ou seja, que o tempo de vigência dos conselhos variou mais neste recorte temporal. Além disso, traz que, em média, os conselhos criados antes do Decreto nº 9.759/2019 tiveram um período de vigência maior. A Figura 4 apresenta uma outra forma de verificar essa diferença do período de vigência “antes do decreto” e “depois do decreto”, por meio do diagrama de caixas (*boxplot*) de cada uma dessas categorias.

Figura 2 - Boxplot “antes do decreto” e “depois do decreto”



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *software* Stata.



Observa-se pela Figura 4 que “antes do decreto” os dados do *boxplot* estão concentrados em valores maiores que “depois do decreto”, mesmo tendo a mediana igual, 730 dias. Nota-se assim, que em geral, houve uma redução no período de vigência dos conselhos depois do Decreto nº 9.759/2019. Esses dados, de caráter mais descritivo, já apontam um possível impacto negativo do Decreto nº 9.759/2019 para os mecanismos de participação social e coprodução, mas será que a média entre esses dois grupos são significativamente diferentes? A resposta dessa pergunta é feita no próximo subtópico.

5.1 TESTE T DE MÉDIAS INDEPENDENTES

Antes de apresentar os dados, deve-se explicitar como eles surgiram através da sua fórmula. A equação do teste t de duas amostras é composta pelo numerador, que “(...) é simplesmente a diferença observada entre as duas médias e o quanto maior ela é do que zero, que é a diferença hipotética” (DANIELS; MINOT, 2020, p. 146, tradução nossa) e pelo denominador, que “(...) é o erro padrão da diferença média” (DANIELS; MINOT, 2020, p. 146, tradução nossa). A Figura 2 abaixo, mostra a fórmula do teste t de médias independentes (t) e do erro padrão da diferença média ($S_{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}$):

Figura 3 - Fórmula do teste t de médias independentes e do erro padrão da diferença média

$$t = \frac{(\bar{X}_1 - \bar{X}_2) - 0}{S_{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}}$$

$$S_{\bar{X}_1 - \bar{X}_2} = \sqrt{\frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2}}$$

where

S_1^2 is the variance for the first sample

S_2^2 is the variance for the second sample

n_1 is the sample size for the first sample

n_2 is the sample size for the second sample

Fonte: Adaptado de Daniels e Minot (2020).

Por meio dessa fórmula as hipóteses foram testadas, tendo (como visto anteriormente) a H_0 do teste t partido do pressuposto que essas médias são iguais e a H_a considerando que são diferentes. A Tabela 2 apresenta o resultado do teste t:



Tabela 2 - Teste t de médias independentes

Two-sample t test with unequal variances

Group	Obs	Mean	Std. Err.	Std. Dev.	[95% Conf. Interval]	
antes do	134	816.7015	31.62389	366.073	754.1507	879.2523
depois d	78	668.2821	26.47178	233.7924	615.57	720.9941
combined	212	762.0943	22.7335	331.0047	717.2805	806.9082
diff		148.4194	41.24107		67.11572	229.7232

diff = mean(antes do) - mean(depois d) t = 3.5988
 Ho: diff = 0 Satterthwaite's degrees of freedom = 208.157

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff > 0
 Pr(T < t) = 0.9998 Pr(|T| > |t|) = 0.0004 Pr(T > t) = 0.0002

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *software* Stata.

O resultado do teste t de médias possibilitou rejeitar com segurança a H_0 , com um valor p unilateral à direita de 0,0002 (bem menor que 0,05). Isso permite dizer, com um intervalo de confiança de 95%, que a média do período de vigência dos conselhos criados dois anos antes do Decreto nº 9.759/2019 é significativamente maior que a média do período de vigência dos conselhos criados dois anos depois.

5.2 TESTE QUI-QUADRADO DE HOMOGENEIDADE

Para uma execução adequada, o teste qui-quadrado deve atender aos seguintes requisitos: que os dados sejam representativos à população e aleatórios; que suas variáveis sejam categóricas; que as frequências esperadas sejam maiores ou iguais ao valor 1; e que, no máximo, 20% das frequências esperadas sejam menores que o valor 5 (ANUNCIAÇÃO, 2021). Pela sua fórmula, expressa na Figura 3, pode-se notar que quanto maior for a diferença entre o valor observado de uma determinada classe (O) e o valor esperado dele (E), maior será o resultado do teste e assim, menor será o valor p (ANUNCIAÇÃO, 2021).



Figura 4 – Fórmula do Teste Qui-quadrado

$$\chi^2 = \sum_{k=1}^n \frac{(O_k - E_k)^2}{E_k}$$

onde:

K se refere a quantidade de classes

O é o valor observado de uma determinada classe

E é o valor esperado desta classe

Fonte: Anunciação (2021).

Neste trabalho o teste qui-quadrado de homogeneidade comparou os dados dos conselhos criados antes e depois do Decreto nº 9.759/2019 através de três classes ou categorias, que representam o nível de vigência dos conselhos: “curto”; “médio”; e “longo”. Conforme foi apresentado, sua H_0 é que as categorias “antes do decreto” e “depois do decreto” têm uma distribuição significativamente igual nesses três níveis de vigência e a H_a é que elas têm uma distribuição diferente. O resultado do teste qui-quadrado é expresso na Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Teste t de médias independentes

Criação dos Conselhos	Nível de Vigência			Total
	curto	médio	longo	
antes do decreto	25	78	31	134
	25.9	86.0	22.1	134.0
	60.98	57.35	88.57	63.21
depois do decreto	16	58	4	78
	15.1	50.0	12.9	78.0
	39.02	42.65	11.43	36.79
Total	41	136	35	212
	41.0	136.0	35.0	212.0
	100.00	100.00	100.00	100.00

Pearson chi2(2) = 11.7745 Pr = 0.003

Fisher's exact = 0.001

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *software* Stata.

O resultado do teste qui-quadrado, ilustrado na Tabela 3, permite rejeitar a H_0 , com o valor p de 0,003 (menor que 0,05). Isso significa que a distribuição das categorias “antes do decreto” e “depois do decreto” é significativamente diferente nos níveis de vigência dos conselhos “curto”, “médio” e “longo”. Nota-se que o valor observado da categoria “antes do decreto” é superior ao



valor esperado no nível de vigência “longo”. Já o valor observado da categoria “depois do decreto” é superior ao esperado no nível de vigência “médio” e “curto”. Dessa forma, esta pesquisa indica – tanto pelo teste qui-quadrado, como pelo teste t de médias – que o Decreto pode ter influenciado na redução do período de vigência dos conselhos e consequentemente, diminuído o tempo de debate coletivo para a coprodução de serviços públicos.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao identificar que a média da vigência dos conselhos é significativamente maior “antes do decreto” e que nessa mesma categoria o nível “longo” é mais frequente, os resultados demonstram que o Decreto nº 9.759/2019 pode ter diminuído o período de vigência dos conselhos gestores. Além disso, identificou-se que a diferença entre o número de conselhos criados e encerrados caiu drasticamente depois do referido Decreto. Dois anos antes do Decreto nº 9.759/2019 foram criados 134 conselhos e encerrados 72, tendo um saldo positivo 62 conselhos. Em contrapartida, nos dois anos depois do Decreto nº 9.759/2019 foram criados apenas 78 conselhos e encerrados 175, o que gera um saldo negativo de 97 conselhos.

Logo, os resultados reforçam a concepção de Gonçalves e Neto (2020), de que o Decreto nº 9.759/2019 não só extinguiu colegiados, como reduziu os momentos de discussão com a sociedade. Acredita-se aqui que isso é causa tanto das normas desse ato legal (de modo mais direto), como do seu simbolismo enquanto discurso contrário à democracia participativa (de modo mais indireto).

Em relação às normas, o fato do Decreto nº 9.759/2019 praticamente condicionar a criação dos colegiados por leis faz com que o período de vigência desses espaços dependa do veto do poder Executivo. Já o elemento simbólico se apresenta pelo discurso que fundamentou a elaboração desse Decreto, que parte uma perspectiva de que o Estado precisa ser desburocratizado e que os mecanismos de participação social podem ameaçar a democracia representativa (RODRIGUES, 2020). Assim sendo, acredita-se que o Decreto nº 9.759/2019 também pode ter legitimado decisões de agente políticos do legislativo contrários à manutenção e extensão da duração dos espaços de discussões coletivas, encurtando a vigência dos conselhos.

Ainda que partindo dessas considerações e de uma perspectiva mais específica (da abordagem da coprodução), este trabalho se alinha aos estudos que analisaram que o Decreto nº 9.759/2019 impactou negativamente os mecanismos de participação social brasileiros (FERNANDES; SILVEIRA; FERNANDES, 2020; FONSECA, 2021; FREDERICO;



LAPLANE, 2020; GONÇALVES; NETO, 2020; KOUPAK; LUIZ, 2019; NEVES *et al.*, 2021; OLIVEIRA, 2020; RODRIGUES, 2020; SILVA, A. *et al.*, 2019; TORRES; COELHO; COSTA, 2020).

Ao reduzir os momentos de interação entre o Estado e os atores não governamentais para a elaboração e gestão das políticas públicas, a coprodução dos serviços públicos também diminuiu. Dessa forma, os resultados desta pesquisa mostram que uma legislação que limita a instituição de colegiados de participação social é um fator que enfraquece a coprodução.

Nesse sentido, este trabalho contribui para a compreensão dos elementos que desmobilizam a coprodução, que segundo Van Eijk e Steen (2014) é algo que precisa ser mais explorado pela literatura. Do ponto de vista prático, os resultados apresentados aqui podem sustentar posicionamentos divergentes ao Decreto nº 9.759/2019 e favoráveis à reformulação do mesmo – visando uma administração pública com mais momentos de participação social e propícia à coprodução de serviços públicos.

7 AGRADECIMENTOS

Agradecemos: ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq - Processos 309363/2019-5; 404606/2021-0; 404193/2022-6); à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001; e à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG - PPM-00049-18). Estendemos também nossos agradecimentos à equipe editorial e aos avaliadores anônimos da Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, cujas contribuições repercutiram positivamente neste artigo.

REFERÊNCIAS

ALFORD, John. A public management road less travelled: clients as co-producers of public services. **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 4, p. 128–137, 1998.

ANUNCIAÇÃO, Luis. **Conceitos e análises estatísticas com R e JASP**. Pinheiros, SP: NILAPRESS, 2021.

BOX, Joan Fisher. Guinness, Gosset, Fisher, and Small Samples. **Statistical Science**, v. 2, n. 1, p. 45–52, 1987.

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 (Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8243impressao.htm. Acesso



em: 02 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 03 dez. 2021.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 55–82, 2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

CHAEBO, Gemaël; MEDEIROS, Janann Joslin. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 615–628, 2017.

CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 23–41, 2011.

DANIELS, Lisa; MINOT, Nicholas. **An Introduction to Statistics and Data Analysis Using**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2020.

FÁVERO, Luiz Paulo *et al.* **Métodos Quantitativos com Stata**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora Ltda, 2014.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia Prado. **Manual de Análise de Dados: Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora Ltda, 2017.

FERNANDES, Giovanna Stallivieri; SILVEIRA, Jucimeri Isolda; FERNANDES, Solange. Projeto Ministério Público Social: a participação como estratégia para a materialização dos direitos. **Emancipação**, v. 20, n. 1, p. 1–14,

FIELD, Andy. **Descobrimo a Estatística usando o SPSS**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2009.

FONSECA, Ione Barbosa. As relações entre o decreto nº 9.759/2019 e as ações do CONANDA pelo direito à educação. **Educação Básica Online**, v. 1, n. 1, p. 98–106, 2021.

FREDERICO, Jacqueline Caroline Costa; LAPLANE, Adriana Lia Friszman de. On the Social Participation of the Person with Intellectual Disability. **Rev. Bras. Ed. Esp., Bauru**, v. 26, n. 3, p. 465–480, 2020.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública Councils as form of public administration. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5–11, 2006.



GONÇALVES, Raquel Cristina Possolo; NETO, Almir Megali. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 30, p. 117-140, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos Nacionais Perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Relatório de Pesquisa).

JAKOBSEN, Morten; ANDERSEN, Simon Calmar. Coproduction and equity in public service delivery. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 704–713, 2013.

KOUPAK, Kelen; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Democracia participativa no brasil: dos avanços aos retrocessos. *In*: CONGRESSO PARANAENSE DE ASSISTENTES SOCIAIS, 7., 2019, Ponta Grossa, PR: [s.n.], 2019. p. 1–11.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Redes e Parcerias em Políticas Sociais**: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. Brasília, DF: Cadernos ENAP, 2017.

LYNN, Laurence; GOULD, Stephanie. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, CA: Goodyear, 1980.

NABATCHI, Tina; SANCINO, Alessandro; SICILIA, Mariafrancesca. Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 766–776, 2017.

NEVES, Angela Vieira. *et al.* O associativismo e o ativismo da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade). **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 30699–30710, 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. The extinction of participative councils and forums by Decree n. 9.759/19: weakening of participatory democracy and de-democratization of the federal administration. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 7, n. 2, p. 60–79, 2020.

OSTROM, Elinor. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

PEARSON, Karl. On the criterion that a given system of deviations from the probable in the case of a correlated system of variables is such that it can be reasonably supposed to have arisen from random sampling. **The London, Edinburgh, and Dublin Philosophical Magazine and Journal of Science**, v. 50, n. 302, p. 157–175, 1900.

RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. *In*: SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2020, Curitiba, PR: [s.n.], 2020. p. 1–17.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clénia de. Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, p. 46–59, 2011.

SILVA, Aline Silveira *et al.* A participação social no processo de incorporação de tecnologias em



saúde no Sistema Único de Saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 53, n. 1, p. 1–12, 2019.

SILVA, Rodrigo de Bona da; KISCHLAT, Everton; CORTES, Rebecca. **Controle Social**. Brasília, DF: ENAP, 2015.

TORRES, Juliana Castro; COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; COSTA, Paula Martins da Silva. O estatuto da cidade na promoção da participação cidadã: Conselhos e o Decreto nº 9.759/2019. *In: Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, 8., 2020, Ribeirão Preto, SP: [s. n.], 2020. p. 274–289.

VAN EIJK, Carola; STEEN, Trui. Why People Co-Produce: Analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 358–382, 2014.

VERSCHUERE, Bram; BRANDSEN, Taco; PESTOFF, Victor. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. **Voluntas**, v. 23, n. 4, p. 1083–1101, 2012.

WEAVER, Beth. Co-production, governance and practice: The dynamics and effects of User Voice Prison Councils. **Social Policy and Administration**, v. 53, n. 2, p. 249–264, 2019.

