



GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: o impacto do Decreto Federal nº 9.759/2019 nas políticas urbanas

Governance and Participation in Brazil:
the impact of Federal Decree 9,759/2019 on urban policies

Fernanda Delmonte Calvão
FA-ULisboa
ffdelmontecalvao@gmail.com

José Luís Crespo
FA-ULisboa
jcrespo@fa.ulisboa.pt

RESUMO

Os colegiados e conselhos são uma forma da gestão pública democratizar a elaboração das suas políticas fazendo-as mais representativas dos segmentos da população. Será feita uma revisão bibliográfica acerca dos temas da governança, federalismo brasileiro e participação. Também será feita uma revisão da legislação urbana brasileira pertinente a estes conceitos. Este artigo está estruturado em quatro seções. A primeira trata do enquadramento teórico acerca do tema da governança, conceitualmente, e sua abordagem no contexto brasileiro. A segunda seção, um arcabouço normativo pós Constituição Federal que evidencia o recorte da governança em relação à participação social. A terceira seção, sobre o Decreto federal em análise e na quarta seção o impacto do referido decreto nas políticas urbanas brasileiras. Portanto, o debate proposto é em que medida o desmonte das instâncias de participação popular, na gestão do governo federal de 2019 a 2022, por meio da publicação do Decreto no 9.759 no ano de 2019, afetou as políticas públicas urbanas brasileiras.

Palavras chave: Governança, participação social, políticas urbanas brasileiras, Decreto Federal 9759/2019.

Bloco temático: Linha 1 – Cidade e Projeto

Temas: Planeamento, Política e Governança

ABSTRACT

Collegiate bodies and councils are a way for public management to democratize the elaboration of its policies, making them more representative of segments of the population. A bibliographic review will be carried out on the themes of governance, Brazilian federalism and participation. A review of the Brazilian urban legislation pertinent to these concepts will also be made. This article is structured in four sections. The first deals with the

theoretical framework on the subject of governance, conceptually, and its approach in the Brazilian context. The second section, a normative framework after the Federal Constitution, which highlights the outline of governance in relation to social participation. The third section, on the federal decree under analysis and in the fourth section, the impact of that decree on Brazilian urban policies. Therefore, the proposed debate is to what extent the dismantling of instances of popular participation, in the federal government's management from 2019 to 2022, through the publication of Decree No. 9,759 in 2019, affected Brazilian urban public policies.

Keywords: Governance, social participation, Brazilian urban policies, Federal Decree 9759/2019.

Thematic clusters: City and Project **Topic:** Planning, Policy and governance

Introdução

Os colegiados e conselhos são uma forma da gestão pública democratizar a elaboração das suas políticas fazendo-as mais representativas dos segmentos da população.

Será feita uma revisão bibliográfica acerca dos temas da governança, federalismo brasileiro e participação. Também será feita uma revisão da legislação urbana brasileira pertinente a estes conceitos.

Este artigo está estruturado em quatro seções. A primeira trata do enquadramento teórico acerca do tema da governança, conceitualmente, e sua abordagem no contexto brasileiro. A segunda seção, um arcabouço normativo pós Constituição Federal que evidencia o recorte da governança em relação à participação social. A terceira seção, sobre o Decreto federal em análise e na quarta seção o impacto do referido decreto nas políticas urbanas brasileiras.

Portanto, o debate proposto é em que medida o desmonte das instâncias de participação popular, na gestão do governo federal de 2019 a 2022, por meio da publicação do Decreto no 9.759 no ano de 2019, afetou as políticas públicas urbanas brasileiras.

1. Governança, Federalismo Brasileiro e Participação

A governança multinível e multissetorial parte da premissa da descentralização nas relações institucionais entre gestão pública, privada e a sociedade civil. O urbanismo também apresenta uma natureza epistemológica multissetorial e tem nas políticas públicas, mais especificamente, as urbanas, seu instrumento estruturante. A governança territorial combina a incapacidade do Estado em abarcar sozinho a gestão urbana com uma postura mais democrática no que diz respeito à participação de atores dos vários setores (coordenação horizontal), a descentralização das decisões e ações nos vários níveis institucionais (coordenação vertical) e a participação (CRESPO, 2015).

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, comemorou-se a descentralização das políticas públicas reivindicada pelos movimentos democráticos em contraposição à centralidade da ditadura do regime militar recém vivenciada, que havia produzido ineficiência, corrupção e ausência no processo decisório, um consenso tanto para as correntes à esquerda quanto à direita (ARRETCHE, 2002). O que se questiona, após anos deste pacto federativo, é em que medida essa descentralização acontece e de que forma.

A configuração de descentralização da governança, por meio do federalismo posto, esperava-se ter como resolvido o acesso às decisões e distribuição política dos Estados Nacionais. A autonomia administrativa e política aconteceu nos níveis subnacionais como municípios e estados, mas a autonomia fiscal, só em parte. Ampliou-se a parcela dos tributos federais automaticamente transferida aos governos subnacionais, estados e municípios, assim como passaram a ter autonomia para cobrar alguns impostos. (Falleti 2006, p. 16, 17 e 18)

Na componente da participação social, foram criados muitos instrumentos e políticas de modo a viabilizar e garantir a participação dos vários setores da sociedade, assim como da população, mas houve nos últimos anos uma desarticulação e um desmonte das instâncias e instrumentos para a participação. Portanto, são duas as abordagens para governança no Brasil, a democrática por meio da participação social e a reforma do Estado quanto ao federalismo como estrutura de gestão e fiscal (Marques *apud* Bichir 2018).

Nessa investigação, o objetivo é entender a governança no Brasil pela vertente da participação social, especialmente por meio da análise dos colegiados da área urbana impactados pelo Decreto Federal nº 9.759/2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal e pela revogação do Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social. Será feita uma primeira leitura após a recente mudança de gestão do executivo federal brasileiro, pós eleição

presidencial em 2022, sobre quais os impactos das ações da exclusão da participação da sociedade na produção e manutenção das políticas urbanas na última gestão federal.

A afetação das estruturas de participação popular tem um efeito nos processos de envolvimento popular e das suas estruturas representativas, assim como na promoção de políticas públicas urbanas com efeitos nas infraestruturas e nas condições de vida da população. O olhar desta investigação proposta parte, portanto, da premissa da participação social como política pública.

Healey (1999) propõe um planejamento colaborativo em que enfatiza a conexão do conhecimento com a ação, tendo a participação como base e fundamento do processo de elaboração de políticas públicas. Fainstein (2010) faz uma análise sobre o quanto um processo participativo pode ficar centrado em si mesmo, no rigor da abordagem metodológica e, por sua vez, perder-se em relação ao objetivo que é a representatividade das demandas dos territórios como resultado da participação de vários atores. Diante da fragmentação espacial, da diversidade de atores, do contexto neoliberal da política urbana em que a Administração pública se coloca como mais um ator e não como regulador, a participação se faz estruturante para que a governança seja territorial, em que as dinâmicas no território sejam contempladas nas especificidades das políticas urbanas.

Outro contributo deste estudo é trazer o debate para o campo do Urbanismo. Ao buscar dissertações e teses nos repositórios da pós graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, não foram encontradas investigações acerca do tema do federalismo, uma vez que é matéria do campo da Geografia e da Sociologia. Tampouco na pós graduação em urbanismo da Universidade de Lisboa, mesmo com muitas investigações acerca do território brasileiro. Nos ambientes da gestão pública do planejamento urbano da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), são predominantemente os urbanistas os elaboradores das políticas públicas urbanas municipais. Portanto, percebe-se uma lacuna entre as atividades laborais e as acadêmicas quanto ao tema da governança no que diz respeito ao federalismo. Possivelmente por uma questão de escala e apesar das implicações das decisões nas esferas nacional e regional que afetam diretamente o âmbito municipal e urbano.

Quanto ao tema da participação, o cenário é o oposto. Tema de bastante evidência, mas normalmente trabalhado a partir de programas e projetos. O debate a partir da estrutura organizacional das políticas urbanas pode ser encontrada em todas as esferas.

2. A legislação urbana brasileira após Constituição Federal de 1988

O primeiro marco jurídico urbanístico que subsidia esta pesquisa é a Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando pela primeira vez foi incluído um capítulo sobre a Política Urbana¹, após um forte movimento nacional constituinte pela Reforma Urbana².

Somente mais de vinte anos depois, em 2001, é promulgada a regulamentação da política urbana da CF/88 com a elaboração do Estatuto da Cidade³, um microssistema jurídico urbanístico. No mesmo ano, é instituída a Medida Provisória nº 2.220⁴ e posteriormente, o decreto que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão deliberativo e consultivo integrante da Presidência da República com o objetivo de substituir o Conselho das Cidades.

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, Capítulo II, artigos nº 182 e 183.

² O movimento pela Reforma Urbana acontece no período constituinte em resposta ao período antidemocrático vivenciado no Brasil até 1985.

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Decreto/D10773.htm.

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades, um dos primeiros atos do novo governo federal com o objetivo de tratar da política urbana e de olhar de maneira mais sistematizada o uso e ocupação do solo urbano, fazendo um recorte setorial da habitação, do saneamento e da mobilidade, de âmbitos regionais⁵.

Em 2004⁶, é criado o Conselho das Cidades, um instrumento fundamental para a elaboração e gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). É um colegiado com funções consultiva e deliberativa e tem como um dos objetivos a interlocução entre gestores públicos dos entes federativos que atende à Coordenação Vertical e, também, mobilizar a sociedade e propiciar a participação popular, como proposto na Governança Territorial.

A partir do Estatuto da Cidade, elaborou-se o Estatuto da Metrópole⁷ em 2015, com o objetivo de tratar da escala regional.

Posteriormente, em 2014, a então gestão federal publica o Decreto nº 8.243, que regulamenta a atuação dos conselhos por meio da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do respectivos Sistema (SNPS). O objetivo dos conselhos é regular as instâncias de participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas nacionais, fazer a democracia efetivamente democrática.

*“instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de **diálogo entre a sociedade civil e o governo** para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”*

Em 2019, com a mudança de governo federal, é criado o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) com a incorporação dos ministérios das Cidades e da Integração Nacional. Também começam a desenvolver a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)⁸.

“A formulação da PNDU está baseada em uma visão estratégica para o território brasileiro. Nesse sentido, adota uma abordagem multiescalar (ou multinível), interfederativa, intersetorial (e interinstitucional), bem como uma perspectiva sistêmica. Essa perspectiva incorpora temas estruturantes e transversais, além da dimensão do desenvolvimento econômico.”⁹

Ainda em 2019, o decreto em análise revoga colegiados de participação social e também a PNPS, como será apresentado mais a frente.

Em 2023, nova mudança da gestão federal, o Ministério das Cidades é recriado¹⁰ e o Decreto 9.759 é revogado.

⁵ http://cronologiadourbanismo.ufba.br/mais_documento.php?idVerbete=1395&idDocumento=48. Observar que a fonte deste sitio eletrônico é o sitio do então Ministério das Cidades, que fora tirado do ar com a mudança estrutural do governo posterior, objeto de análise deste artigo, de 2018 a 2022. Acessado em 07/04/23.

⁶ Revogado e substituído pelo Decreto no 5.790/2006 e depois, alterado, em parte, pelo Decreto 9.076/2017. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm#art22 e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9076.htm#art6. Acessado em 08/04/23.

⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acessado em 08/04/23.

⁸ <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano>. Acessado em 30/03/2023.

⁹ Idem.

¹⁰ <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/ministerio-das-cidades>. Acessado em 07/04/2023.

3. Decreto Federal 9.759/2019: proposta e disputa

Este decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em defesa deste ato, os argumentos são a quantidade excessiva de instâncias de participação, comprometendo a eficiência da tomada de decisão e que muitas vezes existem, mas sequer funcionam, inchando a máquina pública.

Pouco mais de um mês após, outro decreto¹¹ altera o decreto federal 9.759/2019 no sentido de se fazer mais específico. Dias depois, o Supremo Tribunal Federal brasileiro (STF) decide limitar o alcance de ambos os decretos ao entender que os colegiados que contem em leis não podem ser extinguidos por uma questão de hierarquia legal, uma vez que decreto do poder executivo está sob a competência das leis que passam pelo legislativo e por ter sido excessivo ao não especificar quais colegiados deveriam ser extintos, causando entre os ministros do STF posicionamento a favor da extinção total ou parcial do referido decreto¹².

O argumento para a criação do decreto é sobre a racionalização da estrutura governamental e a economia de recursos ao se desfazer de estruturas inoperantes e ineficientes. Dessa forma, permite a recriação dos colegiados que consigam provar razão de existir. Para alguns ministros e para a demanda da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)¹³ que deu início a esta análise por parte do STF, o decreto fere o princípio constitucional de participação popular o que implica em retrocesso nos direitos fundamentais brasileiros.

Este ainda cria normas para os colegiados interministeriais, sem a participação social e para as propostas de criação de novos ou recriação de antigos colegiados, estes, com data limite para solicitação. E revoga completamente o decreto federal no 8.243/2014, que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

O PNPS tem como objetivos a consolidação da participação social como método de governo, a promoção da articulação das instâncias e mecanismos de participação social, a aprimoração da relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes, além de incentivar a participação social nos entes federados. Organizacionalmente, está vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República e determina que a participação dos membros no conselho seja não remunerada, considerada prestação de serviço público relevante.

No âmbito jurídico, uma lei precisa atestar a eficácia jurídica da norma, que significa ter sido aplicada minimamente uma vez. Diante do contexto urbano, CAVALLAZZI entende o Direito Urbanístico como campo autônomo e fundamentado no direito à cidade e, portanto, uma abordagem social da norma se faz mais adequada e pertinente. Portanto, a partir da Eficácia Social da Norma, são três os princípios jurídicos que a subsidiam: o da incidência, o da legitimidade e o da finalidade. Desta ótica, a legitimidade se realiza quando a participação se faz recorrente nos processos de decisão e elaboração das políticas públicas, pois garante a especificidade da norma, por meio da representatividade das demandas de grupos ou pessoas de um território.

4. O impacto do decreto federal 9759/2019, da gestão federal de 2019 a 2022¹⁴, nas políticas urbanas

Para efeito do decreto em análise, inclui-se no conceito de colegiado os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e quaisquer outras denominações dadas a colegiados.

¹¹ Decreto federal nº 9812, de 30 de maio de 2019.

¹² <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-maioria-vota-por-limitar-decreto-que-extingue-conselhos-federais> . Acessado em 25/03/2023.

¹³ ADI 6121. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=409787>. Acessado em 07/04/2023.

¹⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-maioria-vota-por-limitar-decreto-que-extingue-conselhos-federais> . Acessado em 25/03/2023.

A investigação acerca dos impactos deste decreto mostrou dificuldade para se obter informação. Na maioria das vezes, o que foi encontrado foi por meio de matéria de jornal ou sítios eletrônicos institucionais do governo federal. Uma pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados a partir deste decreto¹⁵.

Assim como a bibliografia encontrada, também institucional, de setores da gestão pública federal como Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e o Instituto de pesquisa e estatística aplicada (IPEA). O levantamento sobre produção acadêmica parece ainda não ter dado conta desde debate. Portanto, o desafio posto é aprofundar este levantamento.

O que se pode afirmar é que os colegiados instituídos por lei, se mantiveram. O Conama, Conselho Nacional do Meio Ambiente, que delibera sobre os assuntos ambientais tanto em ambientes urbanos, rurais e da natureza¹⁶ é um exemplo.

Os pedidos de manutenção colegiados solicitados à gestão pública federal foram analisados, alguns mantidos. Mas o do Decreto no 8.243/2014 que dispõe sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS) fora completamente revogado, assim como o Conselho das Cidades teve suas atividades esvaziadas e descontinuadas.

O Conselho das Cidades, apesar de criado em 2004, tem sua última versão em 2017, quando dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades, como instrumento de garantia da gestão democrática dos assuntos referentes à promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os Comitês técnicos deste Conselho são quatro, nas seguintes áreas temáticas: habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano.

E a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apesar de não estar incluída no decreto, teve seu processo interrompido em agosto de 2021.

5. Conclusão

Considerando a revogação do Conselho das Cidades e toda a sua estrutura – Conferências por cidades e respectivos Comitês temáticos - e sua capacidade de capilarização, pode-se inferir que durante quatro anos referente à gestão do executivo federal de 2019 a 2022 a política urbana sofreu um desmonte e, o que foi criada definitivamente não atendeu ao princípio constitucional democrático.

A Política Nacional de Participação Pública, para além do recorte urbano, ao ser revogada, esvaziou várias áreas setoriais da participação social.

Portanto, diante desta recolha de informações, análise e sistematização de conhecimento, entende-se que esta investigação proposta não será interrompida mesmo após a entrega deste artigo, uma vez que há bastante ainda por recolher para apresentar na ocasião do Seminário.

¹⁵ <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 25/03/2023.

¹⁶ Como exemplo, Resolução no 237/1997, que regulamenta o licenciamento ambiental e 371/2006 que trata dos recursos advindos da compensação ambiental nas Unidades de conservação.

Bibliografia:

ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In São Paulo em Perspectiva. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>

CAVALLAZZI, R. L., FAUTH, G. e ASSIS, V. A. (2018). Direito a cidade em movimento: uma disputa epistêmica para a eficácia social da norma. Rio de Janeiro. P. 65-74.

CRESCO, J.L.M. (2015). A Governança Territorial como abordagem integradora na investigação. Espaços vividos e construídos: estudos sobre a cidade. Vol. 1, nº 1. Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa. Lisboa. 13-19.

FAINSTEIN, S.S. (2010), *The Just City*. Cornell University Press. Nova York.

FALLETI, T. (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, no 16. Jul/dez 2006, p.46-85.

GOHN, M.G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. p. 175-201. Disponível em <https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/gohn%20m%20g%20o%20papel%20dos%20conselhos%20gestores.pdf>

HEALEY, P. (1999). *Collaborative Planning. Shaping Places in fragmented societies*. MacMillan Press LTD. London.

NETO, F.J.S.L. (2014) Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1981-77462014000200015>

NUNES, J. E FONSECA, A.A. (2018). Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do rio de Janeiro. In: Ruckert, A. A.; Silva, A. C. P.; G. de V. (orgs.) *Geografia Política, Geopolítica e gestão do território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra 1, p. 287-304.

RODRIGUES, T.C.M. (2020). Participação social como política pública: do decreto 8243/2014 de Dilma Rousseff ao decreto 9759/2019 de Jair Bolsonaro. 12º Encontro ABCP, Democracia e Desenvolvimento. João Pessoa, Brasil.