

CONSELHOS E REGIMES DE NORMATIZAÇÃO ESTADUAL NO BRASIL: EVIDÊNCIAS COM BASE NA ÁREA DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO^{1,2}

Adrian Gurza Lavalle³

Hellen Guichenev⁴

Carla de Paiva Bezerra⁵

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se propõe a mostrar evidências que sugerem a existência de regimes de normatização estadual, além de seus efeitos sobre a presença territorial e a operação, nos municípios do país, dos conselhos gestores de políticas públicas (doravante *conselhos*). O papel dos estados na definição da atuação desses colegiados tem recebido pouca atenção da literatura, que acumulou conhecimento privilegiando o estudo de áreas de política fortemente reguladas pela União, em boa medida porque, não casualmente, estas contam com conselhos mais ativos que operam a produção de políticas no dia a dia.

Parte significativa do conhecimento acumulado sobre conselhos no país descansa na premissa da prevalência de regimes nacionais de normatização setorial, ou seja, da índole nacionalmente regulada das políticas setoriais (Gurza Lavalle, Guichenev e Vello, 2021). Não obstante, os desdobramentos recentes da literatura de políticas públicas focada na governança multinível apontam em outra direção: o foco quase exclusivo no nível de análise nacional – ou dos regimes nacionais – encobriu tanto a existência de variação das políticas no território, produzida por arranjos diversos de governança multinível, quanto o jogo entre a coordenação centralizada e a variação daquelas, associada à autonomia dos níveis subnacionais (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019).

Entendemos como regimes de normatização estadual os arcabouços de normas produzidas por estados acerca de uma dada política pública que produzem efeitos de coordenação na adoção e implantação de tal política entre municípios sob sua jurisdição, afetando a cobertura, a operação e o desempenho de políticas que também são reguladas – em algum grau – pela União. A existência

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi30art3>

2. Este artigo se inscreve nos resultados do projeto Conselhos, Regimes Subnacionais e Capacidades Estatais, levado a cabo no interior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Os autores agradecem o financiamento do CEM e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, processo 2013/07616-7). Os autores agradecem ainda a colaboração, em diferentes momentos da pesquisa e do desenvolvimento das ideias que informam este artigo, de Bruno Vello, Fernando Peres Rodrigues, Alessandra Souza, bem como de Roberto Pires e Soraya Côrtes, que debateram versões preliminares dos resultados aqui apresentados nos encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as visões da Fapesp ou do Ipea.

3. Professor no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP); vice-diretor do CEM; pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), no qual coordena o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC); e editor-chefe da *Brazilian Political Science Review*. *E-mail*: <gurzalavalleadrian@gmail.com>.

4. Doutora em ciência política pela USP; pós-doutoranda do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/UERJ); e pesquisadora no CEM, no Cebrap, no Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon/Iesp/UERJ) e no Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (Doxa/Iesp/UERJ). A autora agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, projeto 465535/2014-3) pelo financiamento para realização desta pesquisa. *E-mail*: <hguichenev@gmail.com>.

5. Doutora em ciência política pela USP; especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), atualmente em exercício no Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisadora no NDAC/Cebrap e no CEM. *E-mail*: <carla.bezerra@gmail.com>.

de regimes de normatização estadual é relevante porque afeta consideravelmente o comportamento esperado dos conselhos.

Como estratégia empírica, aferimos, mediante modelos de regressão, os efeitos dos estados para a difusão territorial e para a operação dos conselhos de uma área de política pública: preservação do patrimônio histórico. Os motivos que animam tal escolha serão informados adiante. Por ora, cabe mencionar que a estratégia de análise adotada permite combinar generalização empírica (para os conselhos de patrimônio) com generalização analítica para os conselhos de outras áreas com características similares, concebidos conforme uma tipologia elaborada e testada alhures (Gurza Lavallo, Guicheney e Vello, 2021). Como veremos, essa tipologia – composta por três categorias: C1, C2 e C3 – possui capacidade preditiva e permite generalizar analiticamente os efeitos esperados da ocorrência de regimes estaduais de normatização para tipos de conselhos inscritos em áreas de políticas diversas.

Assim, para reunir evidências sistemáticas acerca da existência de regimes de normatização estadual, e por motivos de economia de espaço, o artigo escolhe um caso representativo de uma das categorias da tipologia (C3) em que os efeitos da ocorrência de regimes de normatização subnacional são mais facilmente identificáveis. A hipótese de trabalho é que regimes estaduais implicam a existência de mecanismos que podem induzir uma maior difusão de conselhos, além de definir atribuições adicionais que afetam seu modo de operação. Demonstramos que a pertença a um dado estado – nossa variável independente – importa para características de interesse daqueles colegiados: a probabilidade de existir ou não conselho no município, e, caso exista, sua idade, a probabilidade de que promova capacitação dos(as) conselheiros(as), além do número de reuniões realizadas nos últimos doze meses. O teste com quatro distintas variáveis dependentes, conforme será visto, obedece à lógica da hipótese e reforça os achados.

O artigo está estruturado em mais quatro seções. Primeiro, expõem-se a tipologia de conselhos, o conceito “regimes de normatização estadual” e a hipótese de trabalho sobre seus efeitos. A seguir, detalhamos a estratégia metodológica. Depois, examinamos os resultados sobre a ocorrência de conselhos de patrimônio inscritos nesses regimes e os efeitos destes sobre a presença territorial, idade e frequência de reuniões. Por fim, as conclusões sumarizam os principais achados e atentam para suas limitações e implicações gerais.

2 TIPOS DE CONSELHOS E REGIMES ESTADUAIS

A complexidade dos mais de 60 mil conselhos existentes no país⁶ pode ser reduzida e apreendida mediante a combinação de duas dimensões. A primeira diz o quão difundidos pelos municípios estão os conselhos de uma dada área de política, dimensão que está associada à maior ou menor incidência de mecanismos de indução federal (por exemplo, a exigência de instalação de conselho para o recebimento, pelo município, de transferências condicionadas de recursos da União). Esta dimensão pressupõe, portanto, que conselhos só podem atuar e produzir eventuais efeitos sobre as políticas onde foram criados e, também, que tal expansão territorial dificilmente ocorreria como resultado de escolhas descoordenadas de prefeitos e/ou vereadores em diversos municípios concomitantemente, isto é, sem a presença de mecanismos centrais de indução.

6. De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE (2014; 2017; 2018).

A segunda dimensão, por sua vez, diz o quão especificadas em leis e normas federais estão as atribuições dos conselhos municipais (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021). Entende-se que a especificação institucional insere os conselhos no funcionamento regular de uma dada área de política pública e constitui uma condição delimitadora de sua capacidade de operação. Ela consiste em disposições normativas que condicionam os processos administrativos de definição, implantação, gestão e prestação de contas da política à realização de funções determinadas por parte dessas instituições participativas (IPs).

Assim, pode-se afirmar que há três tipos de conselhos que combinam diferentes níveis dessas duas dimensões (difusão e especificação institucional). Conselhos C1, expandidos graças a mecanismos fortes de indução federal e desenvolvidos mediante maior especificação institucional, contam com presença territorial quase universal nos municípios, desempenham papel ativo na operação regular da política e correspondem a áreas altamente reguladas pela União, como saúde, assistência, criança e adolescente. Vice-versa, conselhos C3, fracamente induzidos pelo governo central – consequentemente com presença rarefeita na cartografia municipal – e papel institucional precariamente definido, encontram-se associados a setores em que há maior delegação de competências aos níveis subnacionais, como agricultura, direitos humanos e patrimônio. Os conselhos C2, por sua vez, ocupam uma posição intermediária, a exemplo de educação, habitação e cultura.

As duas dimensões da tipologia, combinadas em três categorias de conselhos, produzem consequências previsíveis e testadas alhures (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), das quais interessam, aqui, aquelas relacionadas aos conselhos C3. Estes acusam presença territorial rarefeita – normalmente em menos de 20% dos municípios –, visto que costumam ser criados ao sabor da política local. Têm especificação institucional que varia de município a município e, não raro, apresentam padrões modestos de atividade, ou, mesmo, são inativos.

A despeito de tal caracterização geral dos conselhos C3, a ocorrência de regimes de normatização estadual poderia alterar esse padrão esperado, tornando-os territorialmente capilares e/ou “hiperativos”. Conforme sugere a literatura de governança multinível, a variação territorial de políticas é associada à autonomia permitida aos níveis subnacionais, isto é, ao espaço decisório em que escolhas são possíveis sob determinados constrangimentos, sendo que existem diversas combinações entre níveis de governo (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). Ainda, a autonomia não seguiria a dispersão territorial da autoridade definida pelo federalismo ou por estados unitários, não apenas porque eles não respondem a modelos únicos, mas também porque a primeira varia setorialmente e por políticas (Bruch, Meyers e Gornick, 2018; Arretche, 2016).

Entendemos que regimes de normatização estadual em setores de política são expressão de tal autonomia e, por isso, sua ocorrência é mais facilmente apreciável no caso de conselhos C3, em que o papel indutor e coordenador da União é menor. Dada uma delegação de atribuições similares, quanto menor a regulação federal sobre uma determinada política, maior o espaço decisório permitido às unidades subnacionais. E, como cada estado pode se valer dessa autonomia de forma diferente, há também maior possibilidade de variação no que diz respeito às características locais de tal política, permitindo, assim, o surgimento de padrões divergentes entre entes federativos. No caso que aqui interessa, estimulando a atuação e ampliando a cobertura territorial, dentro de um determinado estado, de conselhos municipais C3.

A existência de uma arquitetura legal própria acerca de uma política setorial em um dado estado, criando mecanismos estaduais de indução sobre a expansão e de especificação institucional sobre a operação dos conselhos, é denominada aqui de *regime de normatização estadual*. Em outras

palavras, “quando normas subnacionais constituem um arcabouço setorial específico de nível estadual – capaz de aprofundar institucionalmente os conselhos e conferir-lhes atuação distintiva em relação aos conselhos do mesmo setor, em outros estados –, opera um regime de normatização” (Gurza Lavallo, Guicheney e Vello, 2021, p. 15).⁷ Regimes estaduais produziram maior heterogeneidade em relação à presença territorial e atuação de conselhos em estados distintos, e menor variação relativa interna entre municípios dos estados com tais regimes.

3 CASO, VARIÁVEIS, DADOS E MODELOS

Conselhos C3, conforme mencionado, são bons candidatos para identificar a eventual ocorrência de regimes de normatização estadual, uma vez que se encontram inscritos em áreas em que a União é pouco presente na indução de sua expansão territorial e na especificação de suas funções, cedendo mais autonomia aos níveis subnacionais. Há mais de quinze áreas em que conselhos foram classificados como C3 (ver tipologia de conselhos, no apêndice), mas, para efeito deste texto, foi selecionada uma área em que encontramos indícios iniciais da ocorrência de um regime estadual. Em trabalho anterior (Gurza Lavallo, Guicheney e Vello, 2021), derivado da análise de quase 15 mil decisões de conselhos em cinco municípios de grande porte, foram mapeados padrões de atividade decisória, identificando-se produtividade inesperadamente elevada em alguns conselhos municipais de patrimônio.⁸ O objetivo, aqui, é justamente avançar no teste ao considerar, agora, todos os municípios do país. Possíveis vieses derivados de escolher um caso com indícios favoráveis foram testados e descartados (ver nota de rodapé 15).

A existência de regimes será abordada pelos seus efeitos. Examinam-se os padrões de difusão e operação dos conselhos municipais de patrimônio, e é esperado que a ocorrência de regimes estaduais produza incrementos em ambos os padrões em um dado estado, em relação aos conselhos de outros estados. A difusão territorial é aferida mediante as variáveis “Existência do conselho de patrimônio” e “Idade do conselho em 2018”. Não existe acúmulo de literatura acerca das dimensões necessárias para aferir de modo abrangente a operação dessas IPs, mas as variáveis “Número de reuniões realizadas nos últimos 12 meses” e “O conselho realiza capacitação para os seus membros?” oferecem indícios importantes a esse respeito. A primeira, por distinguir conselhos que efetivamente se reúnem daqueles que “só existem no papel” e suas gradações. A segunda, por avaliar o aspecto de capacitação técnica dos(as) conselheiros(as) para atuação naquele colegiado. Nos quatro casos, os dados foram extraídos da Munic (IBGE, 2018).

No que se refere aos demais fatores intervenientes, como é sabido que o porte do município importa (Almeida, Carlos e Silva, 2016), e que este combina dimensões econômicas e sociodemográficas, controlam-se o tamanho da população, o produto interno bruto (PIB) *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Controlamos também pelo número de organizações da sociedade civil (OSCs) *per capita* no município (somando as categorias “organizações de defesa de direitos” e “de cultura”⁹ das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – Fasfil), dado que a literatura considera este um fator relevante para a qualidade da ecologia de IPs locais

7. Regimes de normatização não são equivalentes ao conceito “regimes de regulação”, de uso comum na literatura em diversos campos. O segundo é mais amplo, implica, além de regras, configurações estáveis de atores, posições e recursos (Gurza Lavallo e Isunza Vera, 2012; Gurza Lavallo *et al.*, 2018).

8. Entre os conselhos C3, desenvolvimento urbano e saneamento também evidenciaram indícios favoráveis à ocorrência de regimes de normatização estadual, mas sua presença territorial é mais reduzida e, com isso, sua variabilidade. Também foram detectados indícios para alguns casos de conselhos C2.

9. Área que inclui patrimônio.

(Avritzer, 2010). Por fim, mas não menos relevante, utilizamos controles relativos a características político-administrativas municipais, a saber: i) número total de funcionários da administração direta e indireta; ii) existência de recursos específicos para bens tombados; iii) se o município é também capital do estado (o que implica concentração de recursos administrativos estaduais e municipais em um mesmo território); e iv) além da existência de legislação municipal sobre patrimônio histórico. Em síntese, buscamos controlar parte dos fatores explicativos alternativos para que o efeito remanescente na variável de interesse possa refletir a dimensão regulatória estadual. As fontes de dados compreendem: Munic (IBGE, 2018), Ipea Data (Ipea, 2006), Atlas Brasil (PNUD, Ipea e FJP, 2013) e Fasfil (IBGE, 2016). As análises foram realizadas no *software* Stata.

Para testar a hipótese de trabalho nos valem os modelos de regressão multivariada. Três das quatro variáveis dependentes são binárias (assumem valores 0 ou 1). Mas, em vez de fazer uso de regressões logísticas, que é a estratégia mais frequente para esse tipo de variável, optamos pelo modelo linear de probabilidade (MLP) porque permite maior clareza e comunicabilidade, tanto em termos da “mecânica” das análises quanto de seus resultados.¹⁰

Quanto à apresentação dos modelos, mas com o mesmo intuito de facilitar a comunicabilidade, utilizamos a técnica de *Codificação por Contraste*¹¹ para a variável independente (UF), de modo que *cada efeito apresentado na tabela representa o desvio em relação à média dos grupos, neste caso, a média dos estados*¹² (em vez de se dar em referência a algum estado em particular). Na tabela de regressão, também lançamos mão da decomposição do R^2 com o fim de possibilitar a identificação da contribuição precisa de cada variável independente (e de controle) sobre a explicação total.¹³

Por fim, como quase todos os dados utilizados são registros administrativos, para *todos* os municípios, testes de hipóteses e outras formas de aferir imprecisões amostrais não se aplicam. Por esta razão, não apresentamos *p*-valores ou erros-padrão.¹⁴

4 RESULTADOS

4.1 Difusão institucional

Nesta primeira dimensão analisada – operacionalizada pelas variáveis “Há conselho no município” e “Idade do conselho” –, observamos a potencial presença de regimes estaduais para a área de patrimônio. Como esperado pela sua pertença ao tipo C3, tais conselhos se encontram no polo oposto daqueles territorialmente universalizados, registrando presença em 21% dos municípios em 2018. Observa-se na tabela 1 que a variável UF é o principal componente explicativo individual para a existência de conselhos municipais, respondendo por 39,94% (0,249 do R^2 total de 0,622) da

10. O uso de MLPs tem se tornado cada vez mais comum na literatura contemporânea de ciência política e economia (em especial em estudos de caráter experimental).

11. Criamos uma variável *dummy* indicadora para cada uma das 27 UFs. Elegemos uma delas arbitrariamente como categoria de referência (SP) e, então, a subtraímos de todas as demais *dummies*. As 26 novas variáveis geradas por esse procedimento assumem o valor 1 quando se tratam das UFs que indicam, -1 quando os municípios pertencerem à UF da categoria de referência e 0 nos demais casos (municípios de outras UFs). Essa é a estratégia de Codificação por Contraste.

12. A Codificação por Contraste é também chamada *Sum-to-Zero Coding*. Ela mede o desvio de cada categoria com respeito à média das categorias – e, por definição, a soma dos desvios com respeito à média é zero. Sendo assim, é possível recuperar o efeito da categoria de referência (isto é, seu desvio com respeito à média das UFs). Para isso, somamos os efeitos de todas as outras categorias e invertemos o sinal (de positivo para negativo ou vice-versa).

13. Para isso, utilizamos o valor de Shapley (Juarez, 2012).

14. Tal decisão é também respaldada pela literatura (Figueiredo Filho *et al.*, 2013; Gibbs, Shafer e Miles, 2017).

variância.¹⁵ Observamos também que, dentro de um mesmo estado, as idades dos conselhos tendem a ser semelhantes, indicando que foram fundados em períodos relativamente próximos dentro da Unidade da Federação (UF). Novamente, trata-se de evidência que sugere a atuação de algum regime estadual de indução. A variável UF, sozinha, explica 47,77% da variação das idades desses conselhos (0,067 do R^2 total de 0,139). Essa dimensão apresenta, assim, um conjunto de evidências indiretas da existência de regimes estaduais operando na área de patrimônio.

TABELA 1
Modelos de regressão para os conselhos de preservação do patrimônio histórico

	(1) Há conselho de patrimônio	(2) Idade do conselho	(3) Reuniões nos últimos doze meses	(4) Realiza capacitação
UF				
Rondônia	-0,0816	0,0000	0,0000	0,0000
Acre	0,0259	-1,3047	-2,0317	0,1335
Amazonas	-0,0603	-8,8868	-4,7563	-0,1519
Roraima	-0,0104	0,0000	2,3719	-0,3397
Pará	-0,0943	-7,2056	1,0908	-0,0795
Amapá	-0,0043	-6,3091	2,5132	0,7672
Tocantins	-0,0165	1,0832	-1,3584	-0,2851
Maranhão	-0,0265	-1,6337	1,4075	0,3425
Piauí	-0,0093	-3,5831	4,3242	0,1428
Ceará	-0,0293	-0,8491	-0,6971	-0,1688
Rio Grande do Norte	-0,0251	-0,4524	-0,9073	-0,3061
Paraíba	0,0117	-1,0530	-0,1773	-0,0064
Pernambuco	-0,0624	6,3021	0,7308	0,0861
Alagoas	-0,0406	-1,0048	-1,7039	-0,2087
Sergipe	-0,0451	0,3377	-1,3212	0,4307
Bahia	-0,0653	-1,7414	2,2226	-0,1064
Minas Gerais	0,5493	4,7353	4,8943	0,2668
Espírito Santo	-0,0910	-1,9620	-0,1942	-0,0386
Rio de Janeiro	-0,0715	6,3517	0,3973	-0,0734
São Paulo	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Paraná	-0,0140	2,2452	0,6961	-0,0640
Santa Catarina	-0,0318	3,4197	1,8004	0,0540
Rio Grande do Sul	0,0115	5,4804	3,5677	0,1179
Mato Grosso do Sul	-0,0844	7,1704	-3,1320	-0,0765
Mato Grosso	-0,0629	5,2189	2,9785	0,1047
Goiás	-0,0419	6,1848	-1,2322	-0,1679

(Continua)

15. Segundo a Munic 2018, Minas Gerais conta com conselhos em 86% de seus municípios, enquanto os demais registram cifras consideravelmente menores – a exemplo de Rio de Janeiro, com 19,56%, e São Paulo, com 18,75%. Em função disso, realizamos um teste para nos certificar de que Minas Gerais não é responsável pelo resultado que atribuímos à variável UF. Não obstante, embora o estado seja relevante para algumas das dependentes testadas (no modelo 1, UF é responsável por 0,249 do R^2 e Minas Gerais, por 0,092; no modelo 2, por 0,067 e 0,002, respectivamente; no modelo 3, por 0,085 e 0,024; e no modelo 4, por 0,062 e 0,032), confirma-se a relevância dos estados (no plural, digamos, e não apenas em Minas Gerais) para a presença territorial dos conselhos e aspectos de sua atuação.

(Continuação)

	(1) Há conselho de patrimônio	(2) Idade do conselho	(3) Reuniões nos últimos doze meses	(4) Realiza capacitação
Distrito Federal	0,3295	-17,2452	-13,0618	-0,3066
Log (População 2018)	0,0248	-0,1775	-0,1913	-0,0299
Log (PIB <i>per capita</i> 2015)	0,0125	-1,2238	-0,2066	-0,0534
Capital (<i>dummy</i>)	0,0265	1,1444	1,8286	-0,3399
Log (funcionários administração)	0,0188	1,9488	1,8182	0,0647
IDHM 2010	0,1159	9,7143	7,1857	0,5705
Legislação municipal	0,2704	0,7829	0,2650	0,0828
Recursos para bem tombado	0,0560	1,0152	1,1695	0,2118
OSC <i>per capita</i> (cultura)	-0,0000	0,3592	0,0959	-0,0275
Intercepto	-0,5100	0,5488	-12,4432	0,1678
r ²	0,6222	0,1394	0,2445	0,1673
N	5.495	1.126	1.117	1.128
Decomposição do R ²	(1)	(2)	(3)	(4)
UF	0,309	0,068	0,115	0,088
População 2018 (Log)	0,009	0,018	0,028	0,003
PIB <i>per capita</i> 2015 (Log)	0,003	0,005	0,006	0,003
Capital (<i>dummy</i>)	0,001	0,001	0,005	0,004
Funcionários administração (Log)	0,008	0,018	0,032	0,003
IDHM	0,012	0,014	0,016	0,001
Legislação municipal	0,215	0,003	0,006	0,009
Recursos para bem tombado	0,066	0,010	0,036	0,056
OSC <i>per capita</i>	0,000	0,001	0,001	0,001
Total	0,622	0,139	0,245	0,167

Fonte: Munic 2018, Atlas Brasil 2013, Fasfil 2016 e Ipea Data (população municipal 2018, PIB municipal 2015).
Elaboração dos autores.

4.2 Operação dos conselhos

Se regimes de normatização estadual parecem exercer influência sobre a existência de conselhos de patrimônio, cabe perguntar: uma vez criados, tais regimes continuariam a afetar sua operação? Um modo de avaliar a questão é indagar se o número de reuniões realizadas apresenta variação estadual, assim como se isso ocorre no caso da probabilidade de um conselho capacitar seus membros. No primeiro caso, as diferenças estaduais explicam 34,91% da variação do número de reuniões (0,085 do R² total de 0,245). No segundo, 37,30% (0,062 do R² total de 0,167).

4.3 Regimes estaduais

Os resultados indicam o papel dos estados na expansão e incremento da operação dos conselhos de patrimônio. Embora o conjunto de fatores alternativos controlados sugira que “estado” corresponde a fator de natureza institucional, cabe perguntar se há evidências que atestem a presença de regimes de normatização estadual. As evidências para responder a esta questão são de índole qualitativa e escapam ao alcance dos resultados analisados. Contudo, é possível indicar evidências em um caso específico que permitem iluminar o tipo de normas e mecanismos institucionais em operação.

O estado de Minas Gerais é um dos seis estados que contam com seu próprio Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Iepha), criado em 1971, concentrando a maioria dos conselhos da área – aproximadamente a metade (IBGE, 2014). Não parece fortuito que confira atribuições de decisão sobre a política ao Conselho Estadual do Patrimônio Cultural, criado em 2007, e que, como parte do arcabouço institucional da área, tenha sido implementado o programa ICMS Patrimônio Cultural, que, desde 1995, tem incentivado fiscalmente a municipalização das políticas de proteção ao patrimônio,¹⁶ levando à implantação, no estado, de mais de setecentos conselhos municipais e seiscentos fundos associados.¹⁷ Cabe reiterar, não obstante, que Minas Gerais responde apenas por uma parte, por vezes menor, dos efeitos registrados pelas UFs (ver nota de rodapé 15).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo apresentamos evidências sistemáticas que sugerem a existência de regimes de normatização estadual para os conselhos municipais com base na aferição de seus efeitos sobre a presença territorial (existência e idade) e operação regular (número de reuniões e realização de capacitação) das IPs.

Partiu-se da hipótese de trabalho de que a existência de um regime de normatização estadual produziria efeitos de indução sobre a expansão territorial e de convergência sobre a operação dos conselhos de uma dada área naquele estado, em um padrão divergente do restante da Federação. Os resultados da análise de todos os conselhos de patrimônio existentes do país são favoráveis: estados são o principal componente explicativo individual.

O caso escolhido, porém, é de antemão adequado ao teste da hipótese, quer dizer, conselhos C3 são, por definição, menos sujeitos aos efeitos da regulação federal e pertencem a áreas em que as atribuições das unidades subnacionais são maiores. Os efeitos das escolhas estaduais se tornam, assim, mais facilmente detectáveis. A presença de regimes estaduais, todavia, não afetaria igualmente qualquer área de política em que eles se inserem. De fato, em outro trabalho (Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra, 2020), mostramos que os conselhos C3 são especialmente sensíveis à UF a que pertencem e que a intensidade dos efeitos dos estados diminui progressivamente, mas não desaparece, nos de tipo C2 e C1, isto é, conforme se incrementa o escopo da regulação da União.

A existência de regimes de normatização estadual é harmônica com os padrões encontrados que, por ora, restou postulada analiticamente e aferida pelos seus efeitos, mas não apreciada em si, embora indícios sobre a legislação estadual no caso de Minas Gerais sejam persuasivos a respeito da existência de tais regimes nessa UF. “Estados” são o principal componente explicativo, e controlamos fatores associados ao porte, às capacidades administrativas locais, à existência de legislação específica nos municípios e à presença de OSCs. “Estados”, todavia, englobam diversos fatores de natureza institucional e política que podem afetar a presença e a atuação dos conselhos, inclusive a normatização. Os próximos passos da pesquisa avançarão em quatro flancos: ampliar as variáveis de controle, avançar para testes com conselhos dos tipos C1 e C2, examinar comparativamente as normas estaduais de casos escolhidos, bem como indagar os fatores específicos que produzem tais regimes.

16. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-aco/es/ics-patrimonio-cultural#o-que-%C3%A9>>.

17. Disponível em: <<https://www.ultimasnoticias.inf.br/noticia/instituto-do-patrimonio-historico-e-artistico-inicia-a-6a-rodada-regional-do-ics-cultural/>>.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.
- ARRETCHE, M. Federalism, social policy, and reductions in territorial inequality in contemporary Brazil. *In*: SCHNEIDER, B. R. (Ed.). **New order and progress: development and democracy in Brazil**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 162-186.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.
- BRUCH, S. K.; MEYERS, M. K.; GORNICK, J. C. The consequences of decentralization: inequality in safety net provision in the post-welfare reform era. **Social Service Review**, v. 92, n. 1, p. 3-35, 2018.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. *et al.* When is statistical significance not significant?. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2013.
- GIBBS, B. G.; SHAFER, K.; MILES, A. Inferential statistics and the use of administrative data in US educational research. **International Journal of Research & Method in Education**, v. 40, n. 2, 2017.
- GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. (Ed.). **Inside countries: subnational research in comparative politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- GURZA LAVALLE, A. *et al.* Brasil: el predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto. *In*: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (Org.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Oxford: Peter Lang Ltd, p. 45-100, 2018.
- GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. Conselhos e regimes de normatização estadual no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 44., 2020. **Anais...**[s.l.]: Anpocs, 2020.
- GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Conselhos e regimes de normatização – padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, 2021.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos**, v. 92, p. 105-121, 2012.
- GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, p. 609-650, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>.
- _____. **Fasfil – As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/outras-estatisticas-economicas/9023-as-fundacoes-privadas-e-associacoes-sem-fins-lucrativos-no-brasil.html>>.
- _____. **Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>.

_____. **Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Brasília: 2006. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

JUAREZ, F. C. **SHAPLEY2**: stata module to compute additive decomposition of estimation statistics by regressors or groups of regressors. Statistical Software Components S457543, Chestnut Hill, Massachusetts: Boston College Department of Economics, 2012.

KAZEPOV, Y. **Rescaling social policies**: towards multilevel governance in Europe. Aldershot: Ashgate Publishing, 2010. Disponível em: <https://books.google.com/books?id=DxvWGwK_ZBgC&pgis=1>.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas Brasil**. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/>>.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Tipologia de conselhos

Tipos de conselho	Indução federal ¹	Especificação institucional federal ²	Exemplos
C1	Mecanismos fortes de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência à universalização nos municípios.	Institucionalmente especificados, condicionando processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Saúde; assistência social; criança e adolescente; alimentação escolar; Fundef/Fundeb.
C2	Mecanismos fortes ou inconsistentes/moderados de indução federal impulsionam a expansão, resultando, respectivamente, em tendência à universalização ou à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente <i>não</i> especificados, ou com especificação que <i>não</i> condiciona definitivamente processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; conselho do Bolsa Família; cultura; drogas; habitação; idoso; meio ambiente; trabalho/emprego.
C3	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, resultando em fraca presença nos municípios.	Institucionalmente <i>não</i> especificados.	Agricultura; ciência e tecnologia; defesa do consumidor; deficiência; desenvolvimento econômico; patrimônio; desenvolvimento urbano; direitos humanos; esporte; juventude; mulher; raça; saneamento; segurança; segurança alimentar; transporte; turismo.

Fonte: Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

Notas: ¹ Indução federal para criação de conselhos nos municípios, em uma dada área de política.

² Especificação institucional federal para definição, mediante normatização, das funções que serão exercidas pelo conselho, em uma área de política.

Obs.: Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

