

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 O PAPEL DOS ESTADOS NA NORMATIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Autor(es)	Adrian Gurza Lavalle Hellen Guichenedy Carla Bezerra
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509cap8

Título do livro	E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo
Organizadores(as)	Pedro Palotti Elaine Cristina Licio Sandra Gomes Catarina Ianni Segatto André Luis Nogueira da Silva
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350509
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O PAPEL DOS ESTADOS NA NORMATIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Adrian Gurza Lavalle²
Hellen Guicheney³
Carla Bezerra⁴

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas três décadas, os conselhos gestores de políticas públicas encarnaram institucionalmente aquilo que, na Constituição de 1988 (CF/1988), eram disposições abstratas, introduzindo o princípio da participação em determinados setores de política, também chamada de gestão pública participativa. Por sua vez, a literatura sedimentou um campo de pesquisa próprio e adensou o conhecimento disponível mediante, principalmente, estudos de caso. A envergadura atingida pela institucionalização dos conselhos e o acúmulo de conhecimento de casos suscitaram, então, duas indagações logicamente conectadas: como generalizar o conhecimento sobre eles? Quais são, de fato, os efeitos dessas instâncias de inovação sobre a operação e o desempenho das políticas? A articulação dessas duas interrogações encontrou, inicialmente, expressão clara na agenda da autodenominada efetividade das instituições participativas, a qual visava, sobretudo, compreender o efeito agregado dessas instâncias sobre o desempenho de políticas (Avritzer, 2010; Pires, 2011). Tal agenda estimulou o diálogo entre o

1. Este capítulo integra e desenvolve os argumentos e as evidências apresentadas em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021) e Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra (2021), e incorpora novos resultados sobre o conselho de meio ambiente. Os resultados fazem parte do projeto Conselhos, Regimes Subnacionais e Capacidades Estatais, levado a cabo no interior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O autor e as autoras agradecem o financiamento do CEM, Processo nº 2013/07616-7, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, as conclusões e as recomendações expressas aqui são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

2. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); e pesquisador do CEM e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), onde coordena o Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC).

3. Doutora em ciência política pela USP; pós-doutoranda no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) associada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) e ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC); e pesquisadora do CEM, Cebap, do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Necon/Iesp-Uerj) e do Laboratório de Estudos Eleitorais, de Comunicação Política e Opinião Pública (Doxa/IESP-Uerj).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FCC/UFRJ); pesquisadora colaboradora do NDAC/Cebap e do CEM; mestra e doutora em ciência política pela USP; e bacharela em direito pela Universidade de Brasília (UnB).

campo de estudos da participação e a literatura de políticas públicas, iniciado vagarosamente ao longo da consolidação institucional dos próprios conselhos.

Grosso modo, é possível afirmar que, com o tempo, os diagnósticos sobre a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas no plano municipal (doravante conselhos) se estabilizaram na literatura e se tornaram passíveis de certa generalização, porque identificaram um conjunto de características estáveis associadas a diferentes setores de políticas sociais. A natureza setorial de determinados conselhos, definida a partir do plano federal, traria consigo uma comunidade de políticas – com seus correspondentes atores civis, privados e públicos –, a existência ou não de fundos, a delimitação de atribuições, a disposição ou não de mecanismos para forçar a observância de suas resoluções etc. (Côrtes, 2002a; 2002b). Em outras palavras, regulações nacionais setoriais seriam, em grande medida, responsáveis pela convergência de características entre conselhos municipais do mesmo setor. Por sua vez, fontes de variação quanto à sua atuação responderiam preponderantemente a fatores extrassetoriais, ora porque o porte ou as características socioeconômicas e demográficas dos municípios afetariam transversalmente as capacidades setoriais da administração local (Almeida, Carlos e Silva, 2016), ora porque a ausência de constrangimentos e de mecanismos de indução federal acentuaria o peso de comportamentos divergentes entre conselhos de distintos municípios.

Assim, parte significativa do conhecimento acumulado sobre esses colegiados no país descansa na premissa da prevalência do caráter nacionalmente regulado das políticas setoriais. Não obstante, os desdobramentos recentes da literatura de políticas públicas focada na governança multinível apontam para outra direção: o foco quase exclusivo no nível nacional – neste caso, na regulação setorial – encobre 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 políticas, associada à autonomia dos níveis subnacionais (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). De fato, o papel dos estados na definição da atuação dos conselhos 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 por acaso, estas contam com conselhos mais ativos operando na produção de políticas no dia a dia.

Este capítulo demonstra, com evidências sistemáticas, a importância dos estados para a expansão territorial e para a operação dos conselhos nos municípios do país. Argumentamos que, não obstante a importância da regulação nacional, e a depender do subsequente grau de discricionariedade deixado por ela aos níveis subnacionais, certas características dos estados – como trajetória da política, perfil econômico e sociodemográfico, capacidades estatais ou densidade associativa – podem estimular a proatividade de governos estaduais no que se refere à determinação

das atribuições (ou à especificação institucional) e dos padrões de expansão territorial dos conselhos.

Argumentamos que parte significativa dessas variantes corresponde ao plano regulatório, mais especificamente a regimes de normatização estadual, assumindo que estados podem desempenhar funções de coordenação semelhantes às aquelas realizadas pela União em relação à distribuição espacial e às atribuições dos conselhos nos municípios (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021; Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra, 2021). Entendemos como regimes de normatização estadual os arcabouços de normas produzidas por estados sobre uma dada política pública que geram efeitos de coordenação na adoção e na implantação de tal política entre municípios sob sua jurisdição. Sua existência, aqui tão somente postulada, é analiticamente relevante na medida em que afetaria o comportamento esperado dos conselhos, antes compreendido como uma função da regulação promovida pelo governo central. Desse modo, a distribuição espacial e a disposição de atribuições dos conselhos se tornariam, em tese, passíveis de definição pelas normas federais; pela combinação complementar ou concorrente de normas federais, estaduais e municipais; ou mesmo pela dominância de normas estaduais, a depender da área de política em foco.

Como estratégia metodológica, nos valem de modelos de regressão examinados à luz de uma tipologia de conselhos testada anteriormente (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), de modo a tornar possível um grau razoável de generalização empírica e analítica. No plano empírico, e com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), examinamos a totalidade dos conselhos em duas áreas de política pública: meio ambiente e preservação do patrimônio histórico. Demonstramos que a pertença a um dado estado (Unidade da Federação – UF) – nossa variável independente – é importante para a probabilidade de existência de conselhos no município (e de fundos a eles associados), assim como para algumas características de interesse daqueles colegiados: sua idade, a probabilidade de que promovam capacitação dos(as) conselheiros(as), além do número de reuniões realizadas nos últimos doze meses. O teste com distintas variáveis dependentes, conforme será visto, obedece à lógica do argumento e reforça os achados.

No plano analítico, a tipologia considera aspectos ligados à difusão e à especificação institucional dos conselhos de modo a compor três categorias – *C1*, *C2* e *C3* – que possuem capacidade preditiva quanto ao modo de operação de um dado conselho classificado numa ou noutra dessas categorias. Esta operação permite, portanto, generalizar analiticamente os efeitos esperados da ocorrência de regimes estaduais de normatização para tipos de conselhos inscritos em áreas de políticas diversas. O capítulo, então, foca um caso representativo de duas das categorias da

tipologia – meio ambiente, para C2, e patrimônio histórico, para C3 – em que, conforme será explicado, os efeitos das UFs são mais facilmente identificáveis.

O capítulo está estruturado em mais cinco seções. Expõe-se, na seção 2, a tipologia dos conselhos e o comportamento deles esperado conforme sua inscrição nas categorias dessa tipologia. Na seção 3, aborda-se o argumento e detalha-se o conceito de regimes de normatização estadual e sua afinidade com os desenvolvimentos recentes da literatura de governança multinível. Na seção 4, são descritas as escolhas metodológicas referentes a casos, variáveis, dados e modelos. Na seção 5, apresentam-se os modelos para as duas áreas de política, assim como os resultados em termos de: i) difusão institucional; e ii) operação dos conselhos. Por fim, na seção 6, as conclusões resumizam os principais achados e atentam para suas limitações e implicações gerais.

2 TIPOLOGIA: PADRÕES DE EXPANSÃO E DE OPERAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A literatura sobre conselhos mudou ao longo dos últimos trinta anos (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015), em boa medida, seguindo a transformação do próprio objeto. A progressiva consolidação dessas instituições levou naturalmente uma literatura oriunda do estudo dos atores sociais, da ação coletiva e da experimentação institucional participativa a entabular diálogo com o campo de conhecimento das políticas públicas. Afinal, o papel dos conselhos apenas ganharia inteligibilidade à luz de sua posição e funções na respectiva política setorial (Tatagiba, 2004). O exemplo mais notável desse diálogo é a agenda da intitulada efetividade das instituições participativas (IPs), preocupada com a produção de diagnósticos mais abrangentes sobre os efeitos dos conselhos no desempenho das políticas nos municípios – ver, por exemplo, os números organizados por Pires (2011) e Avritzer (2010). No diálogo com a literatura de políticas, alguns trabalhos mostram que a presença desses colegiados tem covariância positiva com o desempenho de determinadas políticas (Pires e Vaz, 2010; Donaghy, 2011; Boulding e Wampler, 2010; Avelino, Barberia e Biderman, 2014), e que a atuação dependeria do setor em que se encontram inscritos (Côrtes, 2002a; 2002b; 2015). A definição dos padrões esperados de atuação dos conselhos descansa nessa acumulação de conhecimento.

A complexidade dos mais de 70 mil conselhos existentes no país pode ser reduzida e apreendida mediante a combinação de duas dimensões que formam a tipologia (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021): i) indução para a difusão; e ii) especificação institucional para a operação. A primeira diz do quão difundidos pelos municípios estão os conselhos de uma dada área de política, dimensão que está associada à maior ou à 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. A segunda dimensão,

por sua vez, diz do quão especificadas em leis e normas federais estão as atribuições dos conselhos, de modo a garantir sua inserção no ciclo regular da política. A operação dos conselhos, aquilo que fazem, é determinada pelas suas atribuições.

A tipologia, baseada na combinação dessas duas dimensões, é relevante por três motivos: i) identifica modos predominantes de associação entre presença territorial e atribuições dos conselhos; ii) permite definir a importância esperada de um conselho para a respectiva política de acordo com sua inscrição em um determinado tipo; e iii) possibilita a generalização analítica ao conectar os conselhos de determinada política com um tipo geral. Assim, para os propósitos deste capítulo, a tipologia permite definir parâmetros fundamentados quanto a certa magnitude esperada para as variáveis dependentes, bem como extrair – com incerteza reduzida – implicações analíticas mais gerais acerca dos resultados para os conselhos do mesmo tipo, mesmo que inscritos em políticas distintas daquelas aqui selecionadas. Convém, assim, explicitar as principais características da tipologia, cuja fundamentação pormenorizada e aplicação sistemática pode ser consultada em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

Tratamos, primeiro, da dimensão da indução para a difusão (ou expansão territorial), mostrando que a força e a coerência de seus mecanismos tendem a produzir universalização. A expansão dos conselhos apresenta padrão convergente e se encontra claramente associada a mecanismos federais de indução (Gurza Lavalle e Barone, 2015; Guicheney, 2019; Ipea, 2010; Arretche *et al.*, 2012). Considerando-se as informações presentes na Munic/IBGE para o período de 2009 a 2018, há informações sobre 31 áreas de conselhos em pelo menos um dos anos. Isso nos permite verificar, pelo último ano do dado disponível para cada área, a existência de um total de 74.445 conselhos distribuídos entre 5.569 municípios, isto é, uma média de 13,36 conselhos por município. Praticamente todas as áreas apresentam uma tendência de expansão ao longo da série histórica, o que indica a presença de incentivos institucionais – ainda que em diferentes graus – para a sua criação.⁵

Porém, apenas em um grupo muito reduzido de áreas, os conselhos atingiram patamares próximos à universalização, quando considerada sua capilaridade territorial: saúde; assistência social; alimentação escolar; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb – sucessor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef); educação; e direitos da criança e do adolescente acusaram presença em mais de 90% dos municípios do país. Nesses casos, a indução federal

5. Se considerarmos também dados das pesquisas Munic/IBGE de 1999 a 2008, o número total de conselhos poderia ser ainda maior. No entanto, optamos por desconsiderar dados de conselhos cuja última atualização foi anterior a 2009, em função da possível imprecisão das informações. Logo, quatro áreas de políticas não foram consideradas no cômputo desse total, por terem sua última atualização em 2001: orçamento; emprego e trabalho; turismo; e desenvolvimento econômico.

foi responsável por tamanha expansão ao condicionar o repasse de recursos – seja para os fundos setoriais, seja para as organizações da sociedade civil, executoras da política – à criação dos conselhos e à execução, por eles, de certas funções específicas, como o cadastramento daquelas organizações.⁶ Portanto, mecanismos de indução federal assim fortes subjazem à universalização do grupo de conselhos inscritos em setores e áreas de política social.

Um segundo grupo – que compreende conselhos como os de habitação, meio ambiente, cultura, direitos do idoso, transporte escolar e segurança alimentar – está presente numa parcela situada entre 25% e 85% dos municípios, e sua expansão irregular decorre da definição inconsistente ou modesta dos mecanismos de indução federal. A expansão deste segundo grupo é suficientemente ampla para decorrer da iniciativa descoordenada dos governos municipais, mas os mecanismos de indução federal foram incapazes de estimular a universalização.

Por fim, o grupo mais diversificado de conselhos acusa presença exígua no território, cobrindo de 1% até 20% dos municípios, dependendo da área de políticas considerada. É o caso dos conselhos de direitos humanos, esporte, juventude, patrimônio, direitos da pessoa com deficiência, direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais e transgênero (LGBT), direitos da mulher, saneamento básico, segurança pública, entre outros. Nesse caso, como os mecanismos de indução setorial são fracos ou inexistentes, os conselhos tendem a ser implantados ao sabor da política local e a mostrar, portanto, acentuada heterogeneidade.

A segunda dimensão reconduz parte significativa das proposições da literatura sobre o caráter setorial das funções e das capacidades dos conselhos para sua especificação institucional. A sobreposição entre o nível de expansão de um dado conselho – derivada de mecanismos de indução federal – e as funções desempenhadas conforme sua inserção no respectivo setor de políticas é apenas parcial; não fosse assim, bastaria conhecer sua trajetória de expansão para derivar as correspondentes capacidades de atuação.⁷ Em outras palavras, os mecanismos que levam à disseminação dos conselhos não são necessariamente os mesmos que os estabilizam e os tornam operantes na respectiva política. Em tese, mesmo aqueles cuja criação fosse determinada por forte indução federal poderiam ser instituídos apenas no plano formal e sequer entrar em funcionamento. Isso ocorre porque é a especificação institucional que define quais atividades desempenharão e, mais importante, em que processos da produção de políticas serão requeridos.

6. Para dois trabalhos pioneiros sobre os efeitos da indução federal, ver os trabalhos de Carvalho (1998) e de Arretche (2012).

7. Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) assumem essa conexão demasiado próxima entre expansão e inserção regular dos conselhos no funcionamento da política. Ao ampliar a variabilidade do universo observado no estudo comparativo entre municípios, a incorreção de tal associação se tornou evidente.

A especificação compreende, assim, um conjunto de disposições de regulação que, quando emitidas no plano nacional, tendem a produzir convergência entre municípios nos modos de inserção dos conselhos no funcionamento da política e, por conseguinte, nas atividades por eles desempenhadas. Tal convergência, bem como a expansão, guardam relação com a concentração da capacidade decisória na União no que diz respeito ao desenho de políticas, e podem ser interpretadas, no quadro institucional geral das feições do federalismo brasileiro, como constrangimento do escopo decisório dessas IPs nos planos estadual e municipal (Cunha, Lins e Soares, 2020).⁸ Contudo, conforme mostrado em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021), é precisamente a especificação institucional realizada pela União que os torna conselhos ativos.

O quadro 1 articula ambas as dimensões e apresenta a tipologia, fornecendo exemplos de como diferentes conselhos se distribuem em cada uma das três categorias. Os emblemáticos conselhos de saúde constituem um exemplo de área em que se somaram, de um lado, mecanismos fortes de indução federal para expansão e, de outro, a existência de regulações e normas operativas, também federais, que estabeleceram quais atividades essas instituições subnacionais teriam que desempenhar. São, portanto, conselhos universalizados e altamente institucionalizados (C1). No polo oposto, os conselhos de patrimônio, aqui examinados – ou dos direitos do idoso, de transporte ou de turismo, para mencionar alguns – conformam um exemplo de área sem mecanismos de indução federal para sua implantação nos municípios; área que não opera na forma de sistema e cuja regulação não define atribuições mandatórias para essas IPs. Assim, são conselhos pouco difundidos na cartografia municipal e pouco institucionalizados (C3). Por fim, os conselhos de meio ambiente, também analisados aqui, ocupam uma posição intermediária em relação às duas dimensões (C2). Embora pertençam a uma política estruturada em um sistema nacional (o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama), este é consideravelmente distinto dos arranjos institucionais de áreas mais consolidadas. Assim, se, por um lado, a área apresenta instituições próprias de gestão em nível subnacional (órgão administrativo, secretaria, conselhos), além de burocracia local, por outro lado, o sistema ainda sofre de limitações de implementação, como a fragilidade institucional dos fóruns destinados à pactuação de políticas entre atores subnacionais, o déficit de capacidade instalada ou a carência de recursos específicos (Leme Neto, 2010). Ademais, particularmente quanto aos conselhos, não há disposições que tornem obrigatória sua criação nos municípios para o recebimento de transferências federais, ainda que existam mecanismos de inserção dessas IPs na política ambiental, sobretudo nas atividades de licenciamento ambiental.

8. O argumento dos regimes de normatização subnacional introduz qualificação relevante ao debate sobre o federalismo no país, em linha de continuidade com os argumentos iniciados em Gurza Lavalle *et al.* (2021) e explorados teoricamente na pesquisa em curso, em diálogo com a literatura de governança multinível.

QUADRO 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; direitos da criança e do adolescente; alimentação escolar; e Fundef/Fundeb.
C2	Mecanismos fortes ou moderados de indução federal impulsionam a expansão. Quando são fortes, resultam em tendência à universalização; quando são moderados (porque inconsistentes ou porque limitados quanto à sua capacidade de coordenação), resultam em tendência à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente não especificados, ou com especificação que não condiciona definitivamente processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; Bolsa Família; cultura; drogas; habitação; direitos do idoso; meio ambiente; e trabalho e emprego.
C3	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal resultam em fraca presença nos municípios.	Institucionalmente não especificados.	Agricultura; ciência e tecnologia; defesa do consumidor; direitos da pessoa com deficiência; desenvolvimento econômico; patrimônio; desenvolvimento urbano; direitos humanos; esporte; juventude; direitos da mulher; igualdade racial; saneamento básico; segurança; segurança alimentar; transporte; e turismo.

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

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

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

3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL E O PAPEL DOS ESTADOS

A tipologia permite reduzir drasticamente a complexidade dos conselhos, mediante uma covariação entre duas dimensões analíticas: os mais de 70 mil conselhos operando em mais de trinta áreas de políticas podem ser apreendidos, quanto à sua presença no território e à capacidade de operação esperados, em três grandes tipos. Espera-se, assim, que conselhos universalizados e bem inseridos no funcionamento regular da política tendam, em média, a ser mais ativos e ter maior capacidade de operação, bem como a incidir na correspondente política em um grande número de municípios. Porém, os padrões convergentes esperados nos conselhos de um mesmo setor de política descansam na premissa da prevalência de regulação nacional setorial. Se a especificação institucional e os incentivos à expansão territorial dos conselhos ocorrerem em nível estadual, a própria normatização setorial poderá ser responsável por produzir diferenciação em sua operação. A importância dos estados, aqui introduzida como possibilidade empírica, já recebeu atenção teórica mais geral na literatura de governança multinível.

O papel dos estados, então, merece atenção, e não apenas carece de estudo sistemático na literatura sobre conselhos, mas constitui uma lacuna mais

geral no campo das políticas públicas. A literatura de governança multinível, em particular, vem atentando para a escassa atenção recebida pela variação territorial dentro dos países e para a existência de regimes de cidadania subnacionais (Kazepov e Barberis, 2017) – ou do Estado local, para dizê-lo com a fórmula de Sellers e Lidström (2014). Tal literatura salienta a desigual presença do Estado na provisão de serviços públicos e as suas desiguais capacidades administrativas, fiscais, técnicas e de segurança ao longo de um território nacional (Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). Nessa perspectiva, a variação responde a diversas articulações regulatórias entre o Estado central e os governos locais, cujo estudo ainda se ressentem da “escassez de tipologias de sistemas de governo local” (Sellers e Lidström, 2007, p. 613, tradução nossa). A articulação supõe um jogo hierárquico em que a variação subnacional derivada de escolhas políticas e de políticas públicas opera sob constrangimentos. A variação territorial de políticas é associada, assim, à autonomia permitida aos níveis subnacionais, isto é, ao espaço decisório em que escolhas são possíveis sob determinados constrangimentos, existindo diversas combinações possíveis entre níveis de governo (Kazepov, 2010; Giraudy, Moncada e Snyder, 2019). Mais: 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 porque a primeira varia por setor e por política (Bruch, Meyers e Gornick, 2018; Arretche, 2016).

A variação subnacional da implementação e do desempenho de políticas públicas pode obedecer a fatores indiretos ou externos a elas, tais como pressões sociodemográficas ou derivadas da saliência local da questão. Mas é sobre os fatores propriamente institucionais da política – como a distribuição vertical de poderes e de autonomia decisória, ou as capacidades estatais – que a literatura de governança multinível concentra a atenção.⁹ Entendemos que regimes de normatização estadual em setores de política são expressão de tal autonomia. Com maior precisão, a existência de uma arquitetura legal própria sobre 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 afiançar institucionalmente os conselhos e conferir-lhes atuação distintiva em relação aos conselhos do mesmo setor, em outros estados –, opera um

9. Embora o foco empírico da literatura de governança multinível seja a distribuição territorial de autoridade (eixo vertical), no plano teórico, os atores não estatais (do mercado ou da sociedade civil) e suas relações formais e informais no desenho e na implementação das políticas recebem atenção como parte da governança (eixo horizontal) (Tortola e Alberto, 2017). Para uma exceção notável, ver Sellers, Lidström e Bae (2020).

regime de normatização” (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021, p. 15).¹⁰ Regimes estaduais produziram maior heterogeneidade em relação à presença territorial e à atuação de conselhos em estados distintos, e menor variação relativa interna entre municípios dos estados com tais regimes.

Regimes de normatização estadual são aqui postulados como uma tese de trabalho com implicações analíticas importantes, o que permite interpretar de modo coerente os resultados a serem apresentados, em harmonia com o conhecimento acumulado. Como tais regimes são expressão da autonomia regulatória dos estados, sua ocorrência é mais facilmente apreciável no caso de conselhos *C2* e *C3*, em que o papel indutor e coordenador da União é menor. Afinal, 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, os padrões divergentes dizem respeito à cobertura territorial e à operação dos conselhos municipais de meio ambiente (*C2*) e patrimônio (*C3*), dentro de um determinado estado. Contudo, inclusive no caso de conselhos do tipo *C1*, seria possível que tais regimes os dotassem de atribuições mais amplas, mecanismos de sanção mais eficientes e maior infraestrutura. Nesse caso, todavia, a variação na operação dos conselhos do mesmo setor ocorreria produzindo uma diferenciação marginal sobre a convergência gerada pela regulação federal.

4 CASOS, VARIÁVEIS, DADOS E MODELOS

Conforme mencionado, conselhos *C2* e *C3* são bons candidatos para identificar padrões de variação subnacional entre estados que eventualmente derivem da ocorrência de regimes de normatização, pois 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 áreas em que conselhos foram classificados como *C2* ou *C3* (quadro 1), mas, para efeito deste capítulo, foi selecionada uma área para cada tipo em que encontramos evidências de acentuada variação subnacional. Em trabalho anterior (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), derivado da análise de quase 15 mil decisões tomadas por todos os conselhos de cinco municípios de grande porte, identificaram-se médias e variâncias muito elevadas nos padrões de atividade decisória entre os conselhos municipais de patrimônio

10. Regimes de normatização não são equivalentes ao conceito de 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 Lavalle e Vera, 2012; Gurza Lavalle *et al.*, 2018).

(C3) e de meio ambiente (C2).¹¹ Assim, optamos por essas duas áreas de política, supondo que tais comportamentos podem ser indícios da ocorrência de regimes de normatização estadual, que afetariam o comportamento dos conselhos. Possíveis vieses derivados de escolher um caso com evidências favoráveis foram testados e descartados.¹²

Examinamos os padrões de difusão (dimensão 1) e de operação (dimensão 2) dos conselhos municipais de patrimônio e de meio ambiente. É esperado que nossa variável independente, UF,¹³ explique a variação em ambas as áreas de política. A primeira dimensão, difusão territorial, é aferida mediante as variáveis dependentes *existência do conselho* e *idade do conselho*. A fonte de informações para os conselhos de patrimônio é a Munic/IBGE 2018 e, para os de meio ambiente, é a Munic/IBGE 2017.

Os gráficos de 1 a 3 apresentam a distribuição da variável *existência do conselho* para ambas as áreas de políticas analisadas em dois recortes: temporal e por UF. No gráfico 1, é possível apreciar os diferentes padrões de difusão dos conselhos no território nacional, em cada área, seguindo o padrão esperado conforme a tipologia. Para *preservação do patrimônio histórico e cultural* (C3), essa tendência de expansão é pouco acentuada, e a presença de conselhos é mais rarefeita: parte de 741 conselhos em 2006 (13% de um total de 5.564 municípios) para 1.135 (20% de um total de 5.565 municípios). Para *meio ambiente* (C2), há uma marcada expansão ao longo dos quase vinte anos observados. O número de 1.176 conselhos municipais em 1999 (21% de um total de 5.506 municípios) salta para 4.129 conselhos em 2018 (74% de um total de 5.565 municípios).

11. Entre os conselhos C3, os de desenvolvimento urbano e saneamento básico também evidenciaram indícios favoráveis à ocorrência de regimes de normatização estadual, mas sua presença territorial é mais reduzida e, com isso, sua variabilidade. Entre os C2, também foram detectados indícios nesse sentido para a área de educação.

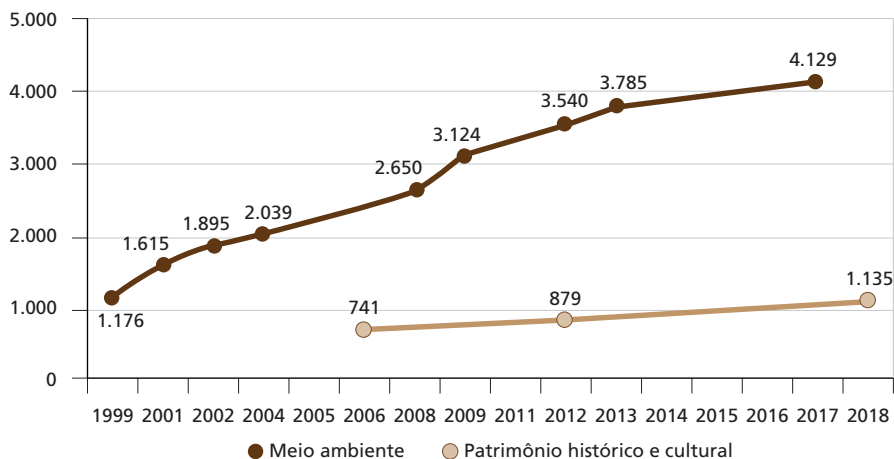
12. Segundo a Munic/IBGE 2018, o estado de Minas Gerais conta com conselhos em 86% de seus municípios, enquanto os demais registram cifras consideravelmente menores – a exemplo do Rio de Janeiro, com 19,56%, e de São Paulo, com 18,75%. Em função disso, realizamos um teste para nos certificar de que Minas Gerais não é responsável pelo resultado que atribuímos à variável UF. Não obstante, embora o referido estado seja relevante para algumas das dependentes testadas (no modelo 1, a UF é responsável por 0,249 do R^2 , enquanto 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), o teste confirma a relevância dos demais estados para a presença territorial dos conselhos e para a conformação de aspectos de sua atuação.

13. Fonte: Munic/IBGE 2017 para meio ambiente e Munic/IBGE 2018 para patrimônio. Disponível em: <<https://bit.ly/3SHI2IP>>.

GRÁFICO 1

Criação de conselhos municipais de meio ambiente e de patrimônio histórico e cultural no Brasil (1999-2018)

(Em números absolutos)



Fonte: Munic/IBGE.

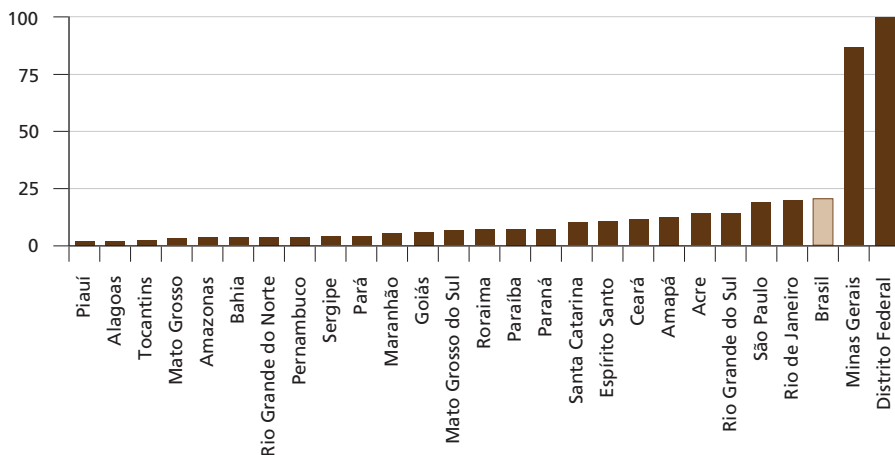
Elaboração dos autores.

Por sua vez, os gráficos 2 e 3 apresentam a distribuição dos conselhos por UF para o último ano disponível da série histórica de cada área de política. Os gráficos representam o percentual de municípios com conselhos de ambas as áreas. Enquanto no caso do patrimônio histórico e cultural é perceptível uma presença acentuada de conselhos no estado de Minas Gerais, em comparação a outras UFs, o mesmo não é evidente para o meio ambiente, área em que há grupos de estados com baixa, média e alta presença de conselhos.¹⁴

14. O Distrito Federal foi incluído apenas para fins de comparabilidade entre todas as UFs. Porém, por não possuir divisão municipal, o percentual de existência de conselhos será sempre 0% (ausência) ou 100% (existência).

GRÁFICO 2

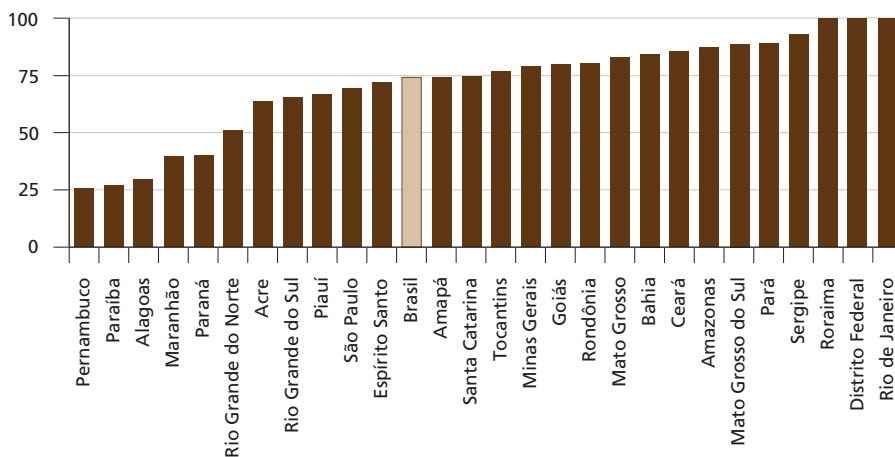
Distribuição de conselhos municipais de patrimônio histórico e cultural, por estado (2018)
(Em %)



Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Distribuição de conselhos municipais de meio ambiente, por estado (2017)
(Em %)



Fonte: Munic/IBGE.
Elaboração dos autores.

Quanto à segunda dimensão, espera-se que as UFs afetem não apenas a presença territorial, mas, também, a operação dos conselhos. Assim, os modelos contemplam um segundo conjunto de variáveis dependentes,¹⁵ a saber: *realização de alguma reunião nos últimos doze meses*, disponível para ambas as áreas;¹⁶ *realização de capacitação de conselheiros*, disponível apenas para patrimônio histórico;¹⁷ e *existência de fundo municipal*, disponível apenas para meio ambiente.¹⁸ Não existe acúmulo de conhecimento na literatura acerca das dimensões necessárias para aferir de modo abrangente a operação dessas IPs, e os dados disponíveis com cobertura nacional são relativamente limitados para os conselhos em questão; entretanto, tais variáveis oferecem indícios importantes a esse respeito. A primeira, por distinguir conselhos que efetivamente se reúnem daqueles que “só existem no papel”, analisando-se o número de reuniões realizadas. A segunda, por avaliar o aspecto de capacitação técnica dos(as) conselheiros(as) para a atuação naquele colegiado. A terceira, porque fundos constituem um mecanismo de financiamento da política no nível local, e os conselhos podem determinar pelo menos parte da destinação desses, bem como exercer funções de fiscalização sobre eles.

Assim, testamos se os estados são importantes para a variação dos conselhos municipais de meio ambiente e patrimônio em termos de sua expansão territorial e operação, que abrangem estimações com um conjunto de variáveis dependentes. Isso foi operacionalizado por meio da utilização da variável *UF* como independente principal e da introdução paralela de controles, visando manter estáveis os principais fatores não institucionais que podem afetar esses colegiados. Cumpre reiterar que a observação de variação entre estados não configura ainda uma apreciação direta de eventuais regimes de normatização estadual – cuja investigação direta requer informações ainda não disponíveis. De todo modo, após a exploração dos resultados quantitativos, na seção seguinte, são oferecidas evidências qualitativas para o estado de Minas Gerais, com o intuito de ilustrar que mecanismos de normatização estadual poderiam induzir a expansão e o incremento da operação dos conselhos nos municípios sob sua jurisdição.

No que se refere aos demais fatores intervenientes, como é sabido que o porte do município é relevante (Almeida, Carlos e Silva, 2016), e que este combina dimensões econômicas e sociodemográficas, controlam-se o *tamanho da*

15. Análise mais exigente do ponto de vista qualitativo, centrada no escopo de decisões tomadas por essas IPs, mostrou que a tipologia permite prever a operação dos conselhos (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2020). Mais especificamente, o exame pormenorizado da produção decisória em diversas áreas mostra não apenas uma concentração de resoluções nos conselhos de tipo *C1* – precisamente os mais difundidos e mais bem especificados institucionalmente –, em contraste com números reduzidos e pouco diversos em *C3*, mas uma concentração de decisões mais potentes, ligadas ao planejamento e à fiscalização da política (por exemplo, a aprovação de planos e orçamentos, análise de prestações de contas do Executivo) em conselhos de tipo *C1*. A esse respeito, conselhos de tipo *C3* aparecem como instituições inativas, ou concentrando decisões em autorregulação, e desprovidas, portanto, de potencial direto de incidência sobre a política pública.

16. Segundo a *Munic/IBGE 2017* (meio ambiente) e a *Munic/IBGE 2018* (patrimônio).

17. Segundo a *Munic/IBGE 2018*.

18. Segundo a *Munic/IBGE 2017*.

*população*¹⁹ e o *produto interno bruto* (PIB) per capita.²⁰ Controlamos também o *número de organizações da sociedade civil* per capita no município,²¹ dado que a literatura o considera um fator relevante para a qualidade da ecologia de IPs locais (Avritzer, 2010). Neste caso, somaram-se às categorias da Fasfil/IBGE organizações de defesa de direitos e organizações de cultura,²² no caso de patrimônio histórico; e de organizações de defesa de direitos e organizações de meio ambiente para a segunda área de política analisada. Por fim, mas não menos relevante, utilizamos controles relativos a características político-administrativas municipais,²³ conforme resumido adiante.

- 1) Número total de funcionários da administração direta e indireta do município, visando controlar o tamanho da burocracia.
- 2) Se o município é também capital do estado, o que implica concentração de recursos administrativos estaduais e municipais num mesmo território.
- 3) Existência de recursos específicos para bens tombados, no caso de patrimônio, e, para a outra área, existência de recursos específicos para as ações de meio ambiente, o que, em ambos os casos, denota capacidade mínima de ação por parte do órgão gestor municipal.
- 4) Existência de legislação municipal sobre patrimônio histórico. No caso de meio ambiente, essa dimensão é tratada por meio de perguntas mais específicas, a saber: i) se o município dispõe de leis ou instrumentos de gestão sobre coleta seletiva de resíduos domésticos; e ii) se dispõe de leis ou instrumentos de gestão sobre saneamento básico.²⁴ Em termos da operacionalização dessas variáveis de controle, são consideradas apenas leis (ou instrumentos) criadas antes da existência do conselho municipal, com vistas a evitar efeitos espúrios na regressão – casos em que a existência da lei ou do instrumento poderia derivar de alguma forma de ação ou influência do próprio conselho.

19. População municipal de 2018 extraída do Ipeadata para as duas áreas de política.

20. PIB municipal 2015 extraído do Ipeadata para as duas áreas de política.

21. Dados extraídos da pesquisa Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (Fasfil/IBGE) de 2016.

22. A área de política que inclui a pasta de patrimônio.

23. Fontes para todas as variáveis deste bloco: Munic/IBGE 2017 (meio ambiente) e Munic/IBGE 2018 (patrimônio).

24. Na Munic/IBGE, o município é inquirido sobre um conjunto maior de temas referidos à questão ambiental. Além dos citados, pergunta-se sobre a existência de gestão de bacias hidrográficas; área ou zona de proteção ou controle ambiental; destino das embalagens de agrotóxicos; e outros. Não obstante, após a realização de testes com todas as opções existentes, optamos pela utilização das duas legislações que mais frequentemente foram citadas como existentes nos municípios. Cabe ressaltar, sobre isso, que parte daquele grupo original trata de questões ambientais específicas, não referidas, portanto, a um grande número de municípios; resíduos sólidos e saneamento básico, por seu turno, são claramente mais recorrentes.

Em síntese, buscamos controlar parte dos fatores explicativos alternativos, para que o efeito remanescente na variável de interesse (*UF*) possa refletir mais proximamente a dimensão regulatória estadual. Os controles são apenas por características municipais, dado que a operacionalização do efeito das *UFs* por meio de variáveis *dummy* não permite a adição de variáveis estaduais adicionais, devido à colinearidade perfeita: os efeitos fixos dos estados absorveriam toda a variação estadual. As fontes de dados, no todo, compreendem: Munic/IBGE 2018; Munic/IBGE 2017; Fasfil/IBGE 2016; e Ipeadata – população municipal em 2018 e PIB municipal em 2015.

Para testar a importância das *UFs*, empregamos modelos de regressão multivariada. Três das quatro variáveis dependentes são binárias (assumem valores 0 ou 1).²⁵ No entanto, 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.²⁶

Em termos de apresentação dos modelos, lançamos mão, nas tabelas de regressão (tabelas 1 e 2), 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.²⁷ 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. Tal decisão é respaldada pela literatura (por exemplo, Figueiredo Filho *et al.*, 2013; Gibbs, Shafer e Miles, 2017).

5 RESULTADOS

5.1 Difusão institucional

Os conselhos de ambas as áreas não se encontram completamente universalizados. Dos 5.570 municípios, 1.126 possuíam conselho de patrimônio (*C3*) e 3.982 de meio ambiente (*C2*). Há, portanto, uma quantidade razoável de variação territorial. Observa-se, nas tabelas 1 e 2, que a variável *UF* é o principal componente explicativo individual para a existência dos conselhos no município, respondendo por 50,27% da variância explicada no caso de patrimônio ($R^2 = 0,622$) e 54,04% no caso de meio ambiente ($R^2 = 0,338$). Observamos também que, dentro de um mesmo estado, há semelhanças não casuais com respeito

25. São elas: i) existência do conselho (tanto de patrimônio, quanto de meio ambiente); ii) realização de capacitação de conselheiros; e iii) existência de fundo municipal.

26. 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).

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

às idades dos conselhos municipais para ambas as áreas, indicando que foram fundados em períodos relativamente próximos dentro da respectiva UF. Neste caso, a UF responde por 53,45% da variância em patrimônio ($R^2 = 0,138$) e por 41,24% em meio ambiente ($R^2 = 0,233$). Novamente, trata-se de evidência da operação provável de normatização estadual.

5.2 Operação dos conselhos

As UFs também se revelam o principal componente explicativo para a operação dos conselhos. As diferenças entre UFs explicam 47,75% da variação do número de reuniões ($R^2 = 0,242$) para patrimônio e 28,2% para meio ambiente ($R^2 = 0,191$). No que diz respeito à capacitação dos(as) conselheiros(as), elas explicam 52,9% ($R^2 = 0,166$) para a área de patrimônio, não estando disponível para meio ambiente na Munic/IBGE. Por sua vez, a variável sobre a existência de fundos aponta uma importância significativa das UFs para o caso de meio ambiente, explicando 45,9% da variação ($R^2 = 0,378$). Cabe mencionar que, em 2017, 50,3% dos municípios do país já possuíam fundos nessa área (Munic/IBGE).

TABELA 1
Modelos para os conselhos de meio ambiente

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Há conselho de meio ambiente		Idade do conselho		Reuniões nos últimos doze meses		Fundo de meio ambiente	
UF ¹	(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)	
População em 2017 (log)	0,0453		1,6109		0,4743		0,0252	
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,0728		0,8518		0,5242		0,0727	
Capital (<i>dummy</i>)	-0,1247		0,5500		0,7109		-0,1592	
Funcionários administrativos (log)	0,0282		0,0044		1,0388		0,1082	
Recursos para meio ambiente	0,1118		0,0478		0,8884		0,2187	
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	-0,1131		-3,4323		0,1491		-0,0411	
Há lei ou instrumento para saneamento básico	-0,1383		-4,2932		-0,3198		-0,0301	
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (área da cultura)	0,0253		0,1669		-0,0520		0,0377	
R^2	0,338		0,233		0,191		0,378	
N	5.529		3.982		3.910		5.529	
Decomposição do R^2	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
UF	0,183	54,04	0,096	41,24	0,054	28,20	0,174	45,92
População em 2017 (log)	0,019	5,52	0,027	11,72	0,051	26,39	0,034	9,09
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,049	14,39	0,012	5,08	0,012	6,24	0,044	11,74
Capital (<i>dummy</i>)	0,001	0,19	0,002	0,91	0,004	1,94	0,001	0,36

(Continua)

(Continuação)

Decomposição do R^2	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
Funcionários administrativos (log)	0,015	4,49	0,020	8,64	0,049	25,80	0,034	9,04
Recursos para meio ambiente	0,040	11,94	0,002	0,91	0,021	10,92	0,086	22,79
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	0,001	0,24	0,000	0,21	0,001	0,31	0,001	0,30
Há lei ou instrumento para saneamento básico	0,014	4,20	0,032	13,73	0,000	0,05	0,001	0,34
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,017	5,00	0,041	17,56	0,000	0,17	0,002	0,42
Total	0,338	100	0,233	100	0,191	100	0,378	100

Fonte: Munic/IBGE 2017; Ipeadata; e Fasfil/IBGE 2016.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Omitimos as estimativas de efeito das variáveis *dummies* de cada UF para tornar a tabela mais sintética e evitar a sugestão de interpretações idiosincráticas a respeito de estados específicos. Nosso interesse não é comparar individualmente cada uma delas, mas sim avaliar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pela diferença entre UFs. Essa informação de interesse está exibida na tabela de decomposição do R^2 (isto é, na parte de baixo desta tabela 1).

TABELA 2
Modelos para os conselhos de preservação do patrimônio histórico

	(1)		(2)		(3)		(4)	
	Há conselho de patrimônio		Idade do conselho		Reuniões nos últimos doze meses		Capacitação dos conselheiros	
UF ¹	(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)		(Omitido)	
População 2018 (log)	0,027		0,0797		-0,0002		-0,0148	
PIB <i>per capita</i> 2015 (log)	0,017		-0,7437		0,1495		-0,0252	
Capital (<i>dummy</i>)	0,0336		1,4693		2,0693		-0,3208	
Funcionários administrativos (log)	0,0176		1,7622		1,6787		0,0538	
Recursos para bem tombado	0,0561		1,057		1,2007		0,2143	
Há legislação municipal de patrimônio	0,271		0,7702		0,2481		0,0820	
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,0004		0,3648		0,0996		-0,0272	
R^2	0,622		0,138		0,242		0,166	
N	5.500		1.126		1.117		1.128	
Decomposição do R^2	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
UF	0,313	50,27	0,074	53,45	0,116	47,75	0,088	52,9
População em 2017 (log)	0,010	1,60	0,021	15,07	0,032	13,43	0,003	1,77
PIB <i>per capita</i> em 2015 (log)	0,003	0,41	0,005	3,93	0,007	3,00	0,002	1,38

(Continua)

(Continuação)

Decomposição do R^2	(1)	(%)	(2)	(%)	(3)	(%)	(4)	(%)
Funcionários administrativos (log)	0,008	1,32	0,021	15,19	0,036	14,95	0,003	1,96
Recursos para meio ambiente	0,068	10,89	0,011	7,95	0,038	15,59	0,056	34,00
Há lei ou instrumento para coleta seletiva	0,219	35,28	0,003	2,4	0,006	2,53	0,009	5,24
Organização da sociedade civil <i>per capita</i> (setorial)	0,000	0,06	0,001	0,73	0,001	0,24	0,001	0,53
Total	0,622	100	0,138	100	0,242	100	0,166	100

Fonte: Munic/IBGE 2018, Ipeadata; e Fasfil/IBGE 2016.

Nota: ¹ Omitimos as estimativas de efeito das variáveis *dummies* de cada UF para tornar a tabela mais sintética e evitar a sugestão de interpretações idiossincráticas a respeito de estados específicos. Nosso interesse não é comparar individualmente cada uma delas, mas sim avaliar o percentual da variância da variável dependente que é explicado pela diferença entre UFs. Essa informação de interesse está exibida na tabela de decomposição do R^2 (isto é, na parte de baixo desta tabela 2).

Assim, os resultados apresentam evidências sistemáticas da importância das UFs, controlando fatores explicativos apontados como relevantes na literatura – porte dos municípios, presença de sociedade civil, capacidades técnico-administrativas e financeiras dos municípios. Interpretamos essas evidências como indícios da provável existência de regimes de normatização estadual operando nas áreas de patrimônio e meio ambiente. Se a interpretação for correta, regimes não apenas podem produzir efeitos de indução para a expansão desses conselhos nos municípios sob sua jurisdição, mas também, uma vez criados tais colegiados, os regimes podem continuar a afetar sua operação. Evidências qualitativas apresentadas na seguinte subseção mostram o papel de mecanismos de natureza estadual na ampliação da presença territorial e das atribuições dos conselhos de patrimônio e meio ambiente.

5.3 Regimes estaduais

Os resultados acima mostram o papel dos estados na expansão e no incremento da operação dos conselhos de patrimônio e meio ambiente. Embora o conjunto de fatores alternativos controlados sugira que o estado compreende aspectos de natureza institucional, cabe perguntar se é plausível assumir que esses aspectos são de natureza normativa. As evidências para responder essa questão são de caráter qualitativo e escapam ao alcance dos resultados analisados. Contudo, é possível indicar evidências em um estado da Federação específico, Minas Gerais, com efeitos positivos e elevados em relação a outros estados sobre a expansão territorial e a operação dos conselhos nos modelos. O caso aponta para a direção da plausibilidade e da utilidade do conceito de regimes de normatização estadual, uma vez que exemplifica possíveis normas vigentes e mecanismos institucionais em funcionamento.

Minas Gerais é um dos seis estados que contam com seu próprio órgão de patrimônio histórico. O Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-Minas Gerais), criado em 1971, possui conselhos em 86,51% de seus municípios, o que equivale a 64% de todos os conselhos municipais de patrimônio histórico do país (IBGE, 2018). Não parece fortuito que confira atribuições de decisão sobre a política ao Conselho Estadual do Patrimônio Cultural (Conep), 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,²⁸ levando à implantação, no estado, de mais de setecentos conselhos municipais e seiscentos fundos associados.²⁹ Cabe reiterar, não obstante, que Minas Gerais responde apenas por uma parte, por vezes consideravelmente menor, dos efeitos registrados pelas UF's; quer dizer, estados importam.

No que diz respeito aos conselhos municipais de meio ambiente, Minas Gerais conta com uma proporção superior à média do Brasil (82,88% contra 74,14%) (IBGE, 2018). Uma análise do histórico de institucionalização da política sugere a presença de um regime de regulação estadual. De fato, um estudo especializado na área já notou os efeitos da regulação estadual na expansão e na atividade dos conselhos da área em outros estados (Leme Neto, 2010).³⁰ Em Minas Gerais, os conselhos estão no centro de estratégias de municipalização da política pelo menos desde a década de 1970. Iniciativas deste estado, como o Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para a Defesa do Meio Ambiente (Prodedam) e a Divisão de Apoio aos Municípios (Diamu), incluíram a criação de conselhos nas diretrizes que as prefeituras deveriam seguir, e também previram mecanismos de indução, tais como modelos de projetos de lei que pudessem ser utilizados em nível local para a fundação dos colegiados. Mais recentemente, tais estratégias evoluíram para mecanismos mais bem-acabados de inserção dos conselhos na política ambiental, sobretudo nas atividades de licenciamento ambiental. A criação de conselhos é definida como requisito para que o estado delegue aos municípios a sua competência de promover o licenciamento e a fiscalização de empreendimentos potencialmente poluidores (Minas Gerais, 2016a; 2016b; 2017). É justamente

28. Disponível em: <<http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoefs/icms-patrimonio-cultural>>.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3SheNol>>.

30. Leme Neto (2010, p. 42) observa que: "Enquanto a média de crescimento [do número de conselhos de meio ambiente nos municípios] foi de 14%, somente o estado do Ceará teve um acréscimo de 47%, passando de apenas 28 municípios com conselho para 115. Este expressivo resultado pode ser explicado pelo estímulo dado à criação e ao fortalecimento de conselhos por programas como o Selo Verde, do órgão estadual de meio ambiente, e o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros Municipais [PNC], do MMA [Ministério do Meio Ambiente], em parceria com a associação de municípios e com o órgão estadual de meio ambiente. No Rio Grande do Sul, há uma tradicional política de fortalecimento da gestão ambiental municipal, isso se traduz no estado com o maior percentual de conselhos municipais do país (80%) [em 2008]" .

nas ações de licenciamento ambiental que se encontram as principais atividades realizadas pelo conselho de meio ambiente, em Belo Horizonte, o qual define critérios de licenciamento, concede as licenças, e mobiliza audiências públicas para que atores com licenças aprovadas sejam escrutinados. Ademais, no caso de irregularidades, opera, também, como instância recursal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, apresentamos evidências sistemáticas que mostram a importância dos estados para os conselhos municipais com base na aferição de seus efeitos sobre a presença territorial (existência e idade) e a operação regular (número de reuniões, realização de capacitação e existência de fundo) dessas IPs. Os resultados da análise de todos os conselhos de patrimônio e meio ambiente existentes do país são claros: estados são o principal componente explicativo individual.

Os casos escolhidos são especialmente adequados a tal exame. Conselhos que classificamos, segundo nossa tipologia, como *C2* e *C3* são, por definição, menos sujeitos aos efeitos da regulação federal e pertencem a áreas em que a delegação de atribuições às unidades subnacionais é tipicamente maior. Os efeitos de fatores estaduais, inclusive das escolhas institucionais e regulatórias, tornam-se, assim, mais prováveis.

Os resultados corroboram expectativas analíticas orientadas pela tipologia. Em princípio, conselhos *C3*, aqueles menos sujeitos à regulação setorial da União, com menor presença territorial e menos ativos, deveriam ser mais sensíveis a variações estaduais. Além disso, a intensidade dos efeitos dos estados deveria diminuir progressivamente, conforme a análise se desloca de conselhos *C3* para *C2* e *C1*, em sentido paralelo ao incremento do escopo da regulação da União. E, de fato, os conselhos de meio ambiente (*C2*) no país são menos sensíveis aos efeitos das UFs do que aqueles de patrimônio (*C3*). É de se esperar que os efeitos sobre conselhos *C1*, não estudados neste capítulo, sejam os menores, mas não desapareçam. Resultados preliminares apontam para essa direção (Gurza Lavalle, Guicheney e Bezerra, 2020).

A variação entre estados, todavia, engloba diversos fatores, que não expressam necessariamente a existência de regimes de normatização subnacionais. As variáveis *dummy* de UFs captam toda a variação entre esses fatores, inclusive de natureza social, econômica ou mesmo política, que poderia afetar a presença e a atuação dos conselhos. Interpretamos tais resultados como indícios indiretos da existência de regimes de normatização estadual, uma vez que incluímos controles para uma série de variáveis relevantes. Adicionalmente, evidências qualitativas sobre disposições normativas estaduais que ampliaram a presença territorial e as atribuições dos conselhos de patrimônio e meio ambiente em Belo Horizonte

são favoráveis à plausibilidade de tal interpretação. Acreditamos que nossa tese de trabalho apresenta vantagens cognitivas pela capacidade de harmonizar os resultados com o conhecimento disponível e pelas suas implicações analíticas mais gerais. Em relação ao diálogo com o conhecimento disponível, nossa tese permite conciliar a fragilidade institucional dos conselhos C3 – pouco difundidos e com baixa especificação institucional – com a existência de casos desse tipo extraordinariamente ativos (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, 2021), bem como contribui para explicar a variação ao longo do território para todos os tipos de conselhos. Em relação às implicações analíticas, o estudo sugere que o pressuposto da prevalência da regulação nacional na definição do papel dos conselhos nas suas respectivas políticas, comum na literatura de conselhos, requer revisão. Adicionalmente, conecta os estudos empíricos de conselhos e os padrões neles encontrados com as proposições analíticas mais gerais do estado da arte na literatura de governança multinível, que, no Brasil, tem estimulado a revisão do conhecimento acumulado sobre federalismo e descentralização.

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.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 1, n. 94, p. 255-294, 2015.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. v. 1.
- _____. 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. 1620-186.
- ARRETCHE, M. *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: CEM, 2012.
- AVELINO, G.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Planning**, v. 29, n. 6, p. 694-702, 2014.
- AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. Voice, votes, and resources: evaluating the effect of participatory democracy on well-being. **World Development**, v. 38, n. 1, p. 125-135, 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.

CARVALHO, A. I. de. Os conselhos de saúde, participação social e reforma do Estado. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 23-25, 1998.

CÔRTEZ, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. *In*: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Ed.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002a.

_____. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, n. 7, p. 18-49, 2002b.

_____. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, v. 17, n. 38, p. 122-154, 2015.

CUNHA, E. P.; LINS, I. L.; SOARES, M. M. Federalismo e conselhos de assistência social: uma análise a partir do financiamento. **Opinião Pública**, v. 26, n. 1, p. 127-157, 2020.

DONAGHY, M. M. Do participatory governance institutions matter? **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 83-102, 2011.

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 and 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. 386 p.

GUICHENEY, H. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GURZA LAVALLE, A. *et al.* Brasil: el predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto. *In*: VERA, E. I.; GURZA LAVALLE, A. (Ed.). **Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica**. Oxford: Peter Lang, 2018. p. 45-100.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETICHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: CEM; Editora Unesp. 2015. p. 51-78.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. Conselhos e regimes de normatização estadual no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 44., 2020, São Bernardo do Campo, São Paulo. **Anais...** [s.l.]: 2020.

_____. Conselhos e regimes de normatização estadual no Brasil: evidências com base na área de patrimônio histórico. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 37-47, nov. 2021.

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, n. 106, 2021.

GURZA LAVALLE, A.; VERA, E. I. 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, n. 3, p. 609-650, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) 2018**: suplemento de patrimônio. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. p. 565-589.

JUAREZ, F. C. Shapley2: stata module to compute additive decomposition of estimation statistics by regressors or groups of regressors. **Statistical Software Components**, 2012.

KAZEPOV, Y. (Ed.). **Rescaling social policies**: towards multilevel governance in Europe. Vienna: European Centre; Farnham: Ashgate, 2010. p. 506.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. The territorial dimension of social policies and the new role of cities. *In*: KENNETT, P.; LENDVAI-BAINTON, N. (Ed.). **Handbook of European social policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. p. 302-318.

LEME NETO, T. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, p. 25-52, 2010.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016. Regulamenta o art. 28 da Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, 2016a.

_____. Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, 2016b.

_____. Conselho Estadual de Política Ambiental. **Deliberação Normativa nº 213/2017**. Regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. Belo Horizonte: [s.d.], 2017.

PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7). 372 p.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A. Decentralization, local government , and the welfare State. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.

_____. **Multilevel democracy, civil society and the development of the modern State**. Washington: APSA, 2014.

SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A.; BAE, Y. **Multilevel democracy: how local institutions and civil society shape the modern state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Ed.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 323-370.

TORTOLA, P. D.; ALBERTO, C. C. Clarifying multilevel governance. **European Journal of Political Research**, v. 56, n. 2, p. 234-250, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. V.; FUSARO, E. R. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: CEM, 2007.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 18.769, 8 dez. 1993.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 nov. 1995.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, p. 1, 17 jun. 2005.

CÔRTEZ, S. M. V. *et al.* Conselho nacional de saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CÔRTEZ, S. M. V. (Org.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009. p. 41-72.

CURY, C. R. J. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 1, p. 41-67, 2006.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, v. 12, p. 211-220, 2006.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SOUZA, D. B. de; VASCONCELOS, M. C. C. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, 2006.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: SANTOS, A. dos; TATAGIBA, L. (Ed.). **Criança e adolescente: controle social e política pública**. São Paulo: Polis, 2007a. p. 9-78. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 28).

_____. O papel do Comas na política de assistência social em São Paulo. *In*: ARREGUI, C. C. *et al.* (Ed.). **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Polis, 2007b. p. 49-113. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 30).

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004.

VALENÇA, M. M.; BAPTISTA, M. V.; PEZOTI, R. H. **Uma aproximação ao conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente do município de São Paulo**. São Paulo: Pólis, 2002.

