



44º Encontro Anual ANPOCS

1 a 11 de dezembro de 2020

Evento online

GT Políticas Públicas

Conselhos e Regimes de Normatização Estadual no Brasil

Adrian Gurza Lavalle

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP), pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Hellen Guicheney

Doutora em Ciência Política pela USP e pesquisadora do CEM, do CEBRAP e do DOXA (IESP/UERJ)

Carla de Paiva Bezerra

Doutora em Ciência Política pela USP e pesquisadora do CEM e do CEBRAP e do Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ

Resumo

O paper reúne evidências da existência de “regimes de normatização estadual” em três áreas de políticas: patrimônio histórico, meio ambiente e saúde. Entendemos tais “regimes” como a existência de normas estaduais capazes de gerar incentivos sobrepostos àqueles da União para a estruturação particular de uma dada política pública. Como a capacidade de convergência da União varia conforme a política, foram selecionadas áreas que pudessem ilustrar diferentes graus de centralização e discricionariedade concedida aos níveis subnacionais. São duas as hipóteses: 1) a existência de regimes de normatização estaduais gera o fortalecimento da atuação dos conselhos pela ampliação de sua presença territorial e aspectos de sua operação; 2) a magnitude dos efeitos dos regimes estaduais será maior na medida em que a área de política tenha uma menor regulação nacional, isto é, há uma relação inversa em que o regime estadual ganha maior proeminência quanto maior a discricionariedade deixada aos níveis subnacionais.

Palavras-chave: Estados; coordenação; regimes subnacionais; conselhos gestores; políticas públicas.

Abstract

The paper gathers evidence of the existence of “state regulation regimes” in three policy areas: historical heritage, environment and health. We understand such “regimes” as the existence of state regulation capable of generating incentives overlapping those of the Union for the particular structuring of a given policy. As the Union's capacity for convergence varies according to policy, areas selected illustrate different degrees of centralization and discretion granted to subnational levels. There are two hypotheses: 1) the existence of state regulation regimes generates the strengthening of the councils' performance by expanding their territorial presence and aspects of their operation; 2) the magnitude of the effects of state regimes will be greater to the extent that the policy area has less national regulation, that is, there is an inverse relationship in which the state regime gains greater prominence the greater the discretion left at subnational levels

Keywords: States; coordination; subnational regimes; Participatory Councils; public policy.

Conselhos e Regimes de Normatização Estadual no Brasil^{1, 2}

Adrian Gurza Lavalle³
Hellen Guichenev⁴
Carla Bezerra⁵

I. Introdução

Em interlocução com desdobramentos recentes da literatura de políticas focada na governança multinível, este artigo se propõe a demonstrar a existência de regimes de normatização subnacional e seus efeitos sobre a presença territorial e operação, nos municípios, dos conselhos gestores de políticas públicas (doravante conselhos). Parte significativa do conhecimento acumulado sobre conselhos descansa na premissa da prevalência de regimes nacionais de normatização setorial (Gurza Lavalle, Guichenev e Vello, no Prelo). Porém, diagnóstico comum nessa literatura aponta em outra direção: privilegiar o nível de análise nacional — ou regimes nacionais de políticas — tem invisibilizado tanto a existência de variação no território produzida por arranjos diversos de governança multinível quanto o jogo entre a coordenação centralizada de políticas e a variação associada à autonomia permitida aos níveis subnacionais (Lindström, 2014; Kazepov, 2010).

Entende-se como regimes de normatização subnacionais os arcabouços de normas produzidas por estados sobre uma dada política pública que produzem efeitos de coordenação na adoção e implantação de tal política entre municípios sob sua jurisdição, afetando a cobertura, operação e desempenho de políticas reguladas pela União. Demonstrar a existência desses regimes, aferir seus efeitos e elucidar sua relevância para a atuação dos conselhos tem

¹ O 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, processo nº 2013/07616-7, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações expressas aqui são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

² Os autores igualmente agradecem os comentários de Rogério Arantes e dos colegas que participaram do IV Seminário Conjunto do CEM (março/2018), bem como as críticas e sugestões no XI Congresso da ABCP, e de Roberto Pires no 42º Encontro Anual da ANPOCS. Restam agradecimentos a Fernando Rodrigues, pelas críticas pertinentes e ajuda na apuração de informações setoriais e aos outros colegas envolvidos na produção do banco de dados (ver nota detalhada na seção metodológica), assim como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento de dois dos autores como bolsistas de pós-graduação.

³ Adrian Gurza Lavalle é professor do Depto. de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP); pesquisador-coordenador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

⁴ Hellen Guichenev é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do CEM, do Cebrap e do DOXA (IESP/UERJ).

⁵ Carla de Paiva Bezerra é Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), pesquisadora do CEM, do Cebrap e do Fórum Ciência e Cultura da UFRJ.

implicações em três flancos. Primeiro, para a literatura de governança multinível, que ao olhar para a variação no território dentro dos países, amiúde tem preservado o foco em regimes de bem-estar, prestando menos atenção à variação por políticas (Giraudy, Moncada e Snyder, 2019; Bruch, Meyers e Gornick, 2018; Arretche, 2016). Segundo, para a literatura sobre federalismo no Brasil, cujas contribuições mostraram — contrariando proposições dominantes da literatura no mundo — efeitos de convergência sobre a implementação e financiamento de políticas sociais no plano local graças a concentração do poder de decisão na União. Contudo, regulações subnacionais podem produzir diferenciação ou divergência na atuação de instituições primariamente reguladas — e/ou que foram objeto de mecanismos de indução — a partir da União. Terceiro, para a literatura de conselhos, cujos esforços de generalização têm descansado em pressupostos sobre a natureza nacionalmente regulada das políticas setoriais, que requerem revisão. De fato, regimes estaduais de normatização ainda não mereceram atenção devida dos estudos focados no funcionamento dos conselhos e em seus efeitos sobre as correspondentes políticas públicas.

A conjectura da existência de regimes de normatização subnacional foi elaborada alhures como resultado do exame descritivo de mais de 15 mil decisões tomadas por 77 conselhos ativos em cinco municípios de grande porte ao longo de sete anos (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, no prelo). O banco de dados original, produzido para esta pesquisa, permitiu caracterizar diferentes padrões de atividade decisória e testar a capacidade preditiva de uma tipologia de conselhos a respeito dessa atividade. *Grosso modo*, pode-se afirmar que há três tipos de conselhos — C1, C2 e C3 —, os quais combinam diferentes níveis de indução federal na expansão territorial e de especificação institucional na definição de suas funções dentro da respectiva política. Conselhos expandidos graças a mecanismos fortes de indução federal e desenvolvidos mediante maior especificação institucional contam com presença territorial quase universal no nível local, desempenham papel ativo na operação regular da respectiva política e correspondem a áreas altamente reguladas pela União (C1); vice-versa, aqueles com presença rarefeita na cartografia municipal — na melhor das hipóteses, fracamente induzidos pelo governo central — e papel institucional precariamente definido se encontram associados a setores em que há maior delegação de competências aos níveis subnacionais (C3). Os conselhos C2 ocupam uma posição intermediária.

A maior parte dos conselhos analisados, no banco de decisões, apresentou atividade decisória esperada e condizente com as previsões derivadas da tipologia: aqueles C1 mostraram não apenas número de resoluções consistentemente mais elevado, mas escopo decisório mais potente, enquanto os C3 registraram padrão oposto, que dizer, inatividade frequente ou baixo número de resoluções, as quais de escopo mais acanhado. Não obstante, também foram encontrados resultados inesperados, que sugerem a existência de regimes de normatização estadual animando uma hiperatividade decisória de conselhos específicos. A conjectura foi elaborada, assim, em registro indutivo e como síntese de um conjunto de evidências sistemáticas que escapam do padrão esperado. Restou em pé, todavia, o desafio da generalização empírica e da formulação de um quadro conceitual explicativo — logo, de

índole dedutiva — acerca do papel dos níveis subnacionais na atuação dos conselhos. Esse é desafio que aqui nos ocupa.

A estratégia de análise desenvolvida permite combinar generalização empírica, para três áreas de políticas, com generalização analítica, para os diferentes tipos de conselhos, contornando as limitações de informação disponível sobre essas instituições participativas. Aferem-se, mediante modelos de regressão, os efeitos dos estados para a difusão territorial e atuação de todos os conselhos existentes no país em três setores diferentes: assistência social, meio ambiente e patrimônio. Os setores escolhidos correspondem a casos dos tipos C1, C2 e C3 — respectivamente —, com atributos conhecidos conforme tipologia sintetizada acima. Em função de sua capacidade preditiva, a tipologia de conselhos permite generalizar analiticamente os efeitos esperados da ocorrência de regimes estaduais de normatização para os conselhos de diversas áreas de políticas classificados em cada tipo, para além, portanto, dos casos aqui examinados. Inexistem bancos de dados com censos de resoluções dessas instituições participativas com cobertura nacional, estadual ou sequer setorial. O banco de dados original, que permitiu testar a tipologia e formular a conjectura, cobre cinco municípios. Ademais, os bancos sobre conselhos com cobertura nacional, resultantes de levantamentos regulares (MUNIC, Censo SUAS e DataSUS), contemplam poucas variáveis compatíveis para os conselhos de diferentes setores, tornando improfícuas análises agregadas de todas as áreas de políticas. Assim, a estratégia possibilita utilizar todas as variáveis disponíveis nesses levantamentos regulares para cada área, explorando-as em modelos separados de regressão para cada setor escolhido, ao mesmo tempo em que permite a generalização analítica para além dos três setores, graças à tipologia.

O artigo se propõe comprovar a existência de regimes de normatização subnacionais, mais especificamente estaduais, e a aferir a magnitude de seus efeitos sobre os conselhos. Assim, duas hipóteses, respectivamente sobre a existência dos regimes e a magnitude de seus efeitos, são submetidas a teste: 1) regimes estaduais ampliam a presença territorial dos conselhos e afetam sua atuação, pois criam mecanismos de indução e definem atribuições adicionais a sua operação para além dos patamares de convergência nacional produzidos pela regulação federal; 2) a magnitude dos efeitos dos regimes estaduais é maior na medida em que a área de política se caracterize por uma menor regulação nacional, isto é, há uma relação inversa em que o regime estadual ganha maior proeminência na produção comparativa de efeitos quanto maior a autonomia ou o espaço de regulação deixado aos níveis subnacionais. Assim, se espera que os efeitos sejam se alinhem com a tipologia, sendo maiores para os conselhos C3 e menores para os conselhos C1.

São apresentados modelos de regressão que aferem, para as três áreas, a relação entre a probabilidade da presença de conselhos nos municípios (1ª variável dependente) e sua pertença a uma unidade da federação específica (variável explicativa). Para aferir os efeitos dos regimes sobre a atuação dos conselhos, também testamos o efeito da variável independente sobre outras dependentes (ex.: caráter do conselho, existência de fundo

associado, frequência de reuniões). Controlam-se os modelos por dimensões econômicas e sociodemográficas, societárias e relativa à capacidade municipal (população, PIB, IDHM e total de funcionários da administração local). Adicionalmente, fazemos uso da análise de regulações estaduais relativas a esses colegiados para verificar e caracterizar os regimes subnacionais nos estados em que sua presença foi identificada. Para a parte quantitativa da análise utilizamos as informações levantadas pela Munic (IBGE), em diversas versões (2005 a 2018), bem como do Censo SUAS, especificamente no que diz respeito a variáveis associadas à gestão participativa (conselhos e fundos) e às capacidades administrativas municipais.

Demonstramos que a pertença a um dado estado – nossa variável independente – importa para diversas das características associadas aos conselhos analisados: probabilidade de sua existência no município, idade do conselho; realização de alguma reunião nos últimos 12 meses; existência de fundo municipal, além de variáveis específicas por política. O teste para diversas variáveis dependentes, conforme será visto, obedece à lógica das hipóteses e reforça a robustez dos achados. Os resultados, ainda preliminares, revelam a importância dos fatores políticos e institucionais operando no plano estadual. Lançaremos mão, em versões futuras deste paper, da análise das regulações estaduais objetivando identificar a ação normativa específica dos estados.

O artigo está estruturado em mais quatro seções. A seguir, examina-se o espaço analítico reservado à variação subnacional em três literaturas de interesse — governança multinível, federalismo brasileiro e conselhos —, atentando para o papel da autonomia. Na terceira seção, expõe-se o conceito “regimes estaduais de normatização” e as hipóteses sobre seus efeitos, bem como a estratégia analítica lastreada em caracterização substantiva de três tipos de conselhos e as escolhas metodológicas. Depois, examinamos os resultados sobre a ocorrência de conselhos inscritos em regimes estaduais de normatização nos setores escolhidos e os efeitos de tais regimes sobre a presença territorial, condições de operação e desempenho dos conselhos. Essa seção encerra com breve caracterização dos regimes identificados com base na análise da regulação estadual. Por fim, as conclusões sumarizam os principais achados e atentam para suas implicações mais gerais.

II. Variação subnacional: governança multinível, federalismo e conselhos

A escala nacional foi tradicionalmente o nível privilegiado de análise em diversos subcampos do estudo de instituições e políticas públicas, notadamente na literatura do Estado de bem-estar social e do federalismo — mas não só. As políticas distributivas e redistributivas características do Estado bem-estar descansaram em pactos sociais e arranjos institucionais nacionais, e seu estudo avançou sistematizando tipologias comparativas entre países. Da mesma forma, a caracterização do federalismo focou em macro arranjos institucionais de dispersão territorial da autoridade e seus efeitos sobre as políticas e, mais recentemente, nos

arranjos intergovernamentais responsáveis por distintas formas de cooperação entre níveis de governo (Obinger, Leibfried e Castles, 2005).

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 Lindström (2014). Confere-se saliência à desigual presença do Estado na provisão de serviços públicos e às suas desiguais capacidades administrativas, fiscais, técnicas e/ou de segurança ao longo de um território nacional (Giraudy, Moncada Snyder 2019). Nessa perspectiva, a variação responde a diversas articulações regulatórias entre o Estado central e os governos locais, cujo estudo ainda resente a “escassez de tipologias de sistemas de governo local” (Sellers e Lindström, 2007:613). Tal articulação supõe um jogo hierárquico em que a variação subnacional derivada de escolhas políticas e de políticas opera sob constrangimentos.⁶

É possível avançar mais um passo no deslocamento analítico proposto pela literatura de governança multinível e indagar se caracterizações das configurações subnacionais são possíveis independentemente das políticas observadas. Ou, colocado por outro ângulo, questionar se é pertinente esperar que as configurações sejam semelhantes entre políticas pelo fato de estarem inscritas dentro de um mesmo território nacional e seus correspondentes pactos sociais e macro arranjos políticos. A resposta é negativa. Recomenda-se que caracterizações institucionais macro ou de conjunto (nacionais) devem ceder passo a compreensões sensíveis à diversidade sem se perder na singularidade: “o debate em curso não deve ser se o federalismo importa ou não, antes deveria descansar na proposição de boas tipologias como ferramentas descritivas e no quão bem elas preveem diferenças de desempenho [das variedades de federalismo]” (Arretche 2016). Certamente, a diversidade no nível subnacional ao longo do território responde aos arranjos da governança multinível — à presença não só da distribuição territorial de autoridade, mas de mecanismos de coordenação intergovernamental (Elazar, 1991). Contudo, a governança multinível é específica à política pública: “arranjos territoriais podem ser semelhantes, alocando ao plano local a responsabilidade da provisão de serviços públicos, mas esses arranjos territoriais variam por políticas e não respondem a um modelo unitário de federalismo” (Arretche, 2016) — ou de Estado bem-estar, pode-se acrescer. Assim, por exemplo, políticas de descentralização promulgadas pelo mundo afora não produziram iguais efeitos de retração do papel do Estado dentro países específicos, mas variaram conforme a política (Bruch, Meyers e Gornick, 2018). Ainda, no Brasil, órgãos coordenação da política setorial entre os três níveis de governo, criados após a Constituição de 1988 sob as mesmas regras de composição,

⁶ Ao privilegiar articulações regulatórias, claramente nos distanciamos de compreensões implícita ou explicitamente normativas da governança multinível como “(...) trocas não hierárquicas e negociadas entre instituições nos níveis transnacional, nacional, regional e local” (Peters e Pierre, 2001: 131. Para um balanço geral da literatura de governança em que se atenta para os pressupostos normativos de uma parte da literatura, ver Marques (2018)

apresentam capacidades diferentes de produzir decisões conforme a política examinada (Palotti e Machado 2014).

De modo mais preciso, e avançando na compreensão da diversidade entre políticas, os efeitos dos arranjos multinível sobre a variação subnacional não são necessariamente homogêneos, mas podem ser mistos: de *convergência* ao longo do território, quando a regulação federal prescreve o papel dos governos locais e estabelece mecanismos de coordenação eficientes (Bichir, Bretas & Canato, 2017); de *variação local* entre municípios quanto à forma de implementação ou aos aspectos secundários da política, quando a regulação federal atribui ao governo local apenas a responsabilidade da implementação (Gurza Lavalle, Rodrigues, Guicheney, 2019); e de *divergência intrassetorial*, quando a ordem constitucional define competências remanescentes dos estados ou concorrentes com outros níveis da federação e a regulação federal permite ou é omissa em relação à aprovação de normas estaduais sobre aspectos substantivos da política. Aos diferentes efeitos enunciados subjaz fator analiticamente tematizado na literatura, a saber, o grau de autonomia permitida aos níveis subnacionais pela regulação do Estado central (Bruch, Meyers & Gornick, 2018; Kazepov & Barberis, 2011). Note-se, como não todos os aspectos de uma política são igualmente regulados, efeitos mistos são possíveis, em tese, mesmo no caso de políticas definidas centralmente e coordenadas eficientemente pela união — embora nesses casos seja lógico esperar que a variação ocorra em aspectos secundários.

A definição de autonomia não é consensual na literatura, em particular no que diz respeito a sua sobreposição com o termo discricionariedade. Embora não sejam sinônimos, seu uso na literatura é conceitualmente ambíguo (p.e. (Wolman, McManmon, Bell, & Brunori, 2008) e, não raro, aparecem de forma intercambiável em função de diferentes pressupostos analíticos (Lotta & Santiago, 2017). “Discricionariedade” remete à ação do indivíduo em sentido duplo, como espaço para ação ou ação em si, isto é, como parâmetro dentro do qual lhe é permitido atuar ou como atuação a partir da interpretação do regramento. Já o conceito autonomia é utilizado tanto para organizações ou quanto para indivíduos, embora prevaleça a abordagem organizacional (Lotta & Santiago, 2017). Na literatura de governança multinível e em sintonia com essas distinções conceituais, Kazepov e Barberis (2011) aplicam simultaneamente ambos os termos ao analisar a política de assistência social em diferentes países, comparando tanto a autonomia do governo local face ao nacional, quanto a discricionariedade concedida aos assistentes sociais e burocratas de nível de rua. Por certo a conexão entre autonomia e discricionariedade pode ser estreita, uma vez que são condicionadas por um mesmo arcabouço legal. A diferença reside no nível de análise e tipo de ator envolvido, indivíduo ou organização — governo, mais especificamente. Aqui interessa a análise de governos subnacionais e a atuação de conselhos, e, por conseguinte, referimo-nos à autonomia dos governos estaduais ou municipais como o espaço decisório deixado pela regulamentação

nacional ao ente subnacional, seja pela delegação explícita da competência, seja pela ausência de regulamentação específica.⁷

No Brasil, graças aos avanços da literatura, consolidou-se um diagnóstico sobre a limitada autonomia concedida às unidades subnacionais, a despeito do caráter simétrico do federalismo. A Constituição de 1988 instituiu um federalismo composto por três níveis de governo — união, estados e municípios — investidos de autonomia em relação às competências constitucionais a eles concedidas, com competências comuns e concorrentes em praticamente todas as políticas sociais. No novo arranjo federativo, municípios, pela primeira vez, aumentaram sua participação na arrecadação fiscal, em detrimento dos estados, tornaram-se responsáveis pela provisão de políticas sociais e adquiriram a capacidade de pactuar a implementação de políticas diretamente com a federação, sem depender da autorização dos estados (Arretche, 2012; Almeida, Almeida 2005; Souza 2004, p. 37).

Porém, a União desenvolveu progressivamente mecanismos eficientes de coordenação intergovernamental buscando a centralização do poder decisório na definição de políticas, a partir de suas diretrizes nacionais. Tais mecanismos se valem da centralização da arrecadação tributária e posterior redistribuição dos recursos entre os entes federativos por meio de transferências — obrigatórias (constitucionais ou legais,) e voluntárias — que observam diferentes critérios de distribuição conforme a política. Tais critérios podem tanto destinar-se à redução de desigualdades regionais, quanto também criar estímulos para que os entes federativos subnacionais sigam as diretrizes determinadas pela União para uma dada política pública, promovendo um padrão de convergência territorial na implementação. Por outras palavras, ocorreu um processo progressivo de recentralização, ao longo dos anos 1990, a partir da gradual regulação fiscal e das políticas setoriais. A União reforçou seu poder arrecadatório e de controle orçamentário, bem como tornou-se protagonista na definição das diretrizes de políticas sociais. Assim, o federalismo no país foi capaz de produzir convergência nas políticas e gastos sociais, reduzindo a desigualdade territorial, embora limitando a autonomia dos estados e municípios à implementação de políticas federalmente reguladas. (Arretche, 2012, Leite, Peres 2010).

Nesse processo, enquanto municípios e União ganharam papéis mais claramente definidos — respectivamente, de execução local e de definição de diretrizes, coordenação e redistribuição fiscal —, os estados acabaram por se situar em um espaço de maior variação conforme a política. Em termos de competências, via de regra o Estado tem um papel suplementar à coordenação e aporte de recursos frente à União, e também participa da execução do município, em serviços específicos de maior complexidade e menor capilaridade — com a notável exceção da política de segurança pública. Diga-se de passagem, houve uma redução

⁷ Cabe destacar, ainda, que o termo autonomia também possui uma conotação jurídica quando aplicado a entes federados, referente à autonomia administrativa, política e financeira do ente, prevista constitucionalmente. Previsões constitucionais balizam a regulação setorial, mas os arcabouços normativos que aqui interessam são infraconstitucionais e sua variação não pode ser derivada da norma maior.

gradual da capacidade fiscal e de investimento dos governos estaduais, devido a uma série de fatores combinados que reduziram o montante do Fundo de Participação Estadual (FPE), agravando o alto endividamento desses entes Estados⁸ (Monteiro Neto, 2014).

Por certo, a concentração de autoridade e a capacidade de coordenação intergovernamental não são iguais para todas as políticas. Na área de saúde, a partir da constituição do Sistema Único (SUS), além da vinculação constitucional de receitas, logrou-se estabelecer mecanismos fortes de coordenação entre os entes mediante normas de repasse de recursos condicionadas ao atendimento de diretrizes nacionalmente estabelecidas, deixando para Estados e municípios competências relativas à normatização suplementar, bem como atribuições de coordenação regional e oferta de serviços de maior complexidade, no caso dos primeiros, e de implementação, no caso dos segundos (Machado e Palotti, 2015). Mais recente, o Sistema Único da Assistência Social se organizou a partir de uma estrutura sistêmica semelhante: há normativas que estabelecem o papel de cada um dos entes, bem como espaços de pactuação federativa e mecanismos de repasse de recurso direto entre entes (fundo a fundo) segundo determinadas condicionalidades (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020). Tais sistemas possuem capacidade de gerar forte convergência territorial na implementação da política, inclusive no que diz respeito à expansão e atuação dos conselhos, como uma das condicionalidades a ser atendida para o repasse de recursos. No entanto, assistência social possui maior espaço para variação local, não só por se tratar de um sistema mais recente, mas também por prover serviços de difícil padronização e cujos arranjos institucionais variam conforme o legado institucional local, com uma combinação complexa de prestação de serviços entre entidades socioassistenciais e estatais (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020).

Em políticas públicas em que não existem fontes de receitas vinculadas, nem um ordenamento comum centralizado, como meio ambiente e patrimônio histórico, há maior espaço para variação subnacional. Estados e municípios possuem competências legislativas concorrentes em parte significativa das políticas públicas, isto é, podem legislar dentro do seu território sobre aquilo que não está especificado nacionalmente, bem como criar incentivos financeiros específicos. A política nacional de meio ambiente é assentada em uma estrutura em que parte importante das ações, destacando-se o licenciamento ambiental, pode ser desempenhada simultaneamente pelos três entes da federação, a depender da localização e abrangência da área e qual o ente responsável pela sua guarda, não sendo incomum ocorrer multiplicidade de atuações de diferentes órgãos sobre um mesmo empreendimento. Somente com a Lei 140/2011 ensejou-se um primeiro esforço para estipular claramente as competências da

⁸ A ampliação da arrecadação da União ocorreu graças à criação de contribuições, que não são sujeitas à repartição dos Fundos Constitucionais e, portanto, em detrimento dos demais entes subnacionais. Por sua vez, o Fundo de Participação Estadual teve uma retração de receitas em função da política de desoneração tributária adotada pelo governo federal a partir da crise econômica de 2008. (Monteiro Neto, 2014). Trata-se de um quadro em que estados têm pouca capacidade de realizar investimentos em infraestrutura regional ou urbana ou de realizar aportes em políticas públicas, sendo extremamente dependentes das transferências da União (Ibid).

União, Estados e Municípios, mas com poucos avanços significativos. Apesar de sua fragmentação e sobreposição, a política ambiental conta com mecanismos de estímulo à articulação entre os entes, tais como Fundo Nacional próprio, convênios, acordos de cooperação e consórcios públicos, previsão de comissões gestoras tri e bipartite, dentre outros, além de órgãos gestores em todas as unidades da federação (Moura, 2016).

Seguindo a mesma lógica de competências concorrentes, a política de preservação do patrimônio histórico tem como uma de suas principais atividades o tombamento e guarda de patrimônio material e imaterial, que podem ser realizados simultaneamente pelos três entes da federação. No entanto, diferentemente da política ambiental, possui parca normatização e quase ausência de mecanismos de cooperação interfederativos. Apesar de ser anterior, tornou-se uma subárea da política cultural, de modo que nem todos os Estados possuem órgão específico relacionado a política, o que amplia significativamente a variação das capacidades conforme o Estado (Relatório CEM 2019, IPHAN 2018). Assim, nessas duas áreas de políticas há significativo espaço para que regimes de normatização venham a cumprir funções de indução e coordenação sobre a expansão e atuação de conselhos (Gurza Lavallo, Guicheney, Vello, no prelo)⁹. Essa possibilidade, argumentamos nestas páginas, merece atenção: conselhos não apenas cumprem um papel relevante de fiscalização e controle, mas são eventualmente os principais responsáveis pelas ações de licenciamento ambiental e tombamento do patrimônio.

No que diz respeito à expansão e atuação dos conselhos, conforme mostrado alhures (Gurza Lavallo, Guicheney e Vello, no prelo), a literatura do campo de estudos da participação é harmônica com o diagnóstico de convergência setorial centrado na relação entre União e municípios. Implicitamente, descansa na premissa da predominância de um regime nacional de normatização por setor, em grande medida amparada pelo fato de que parte significativa dos estudos do campo concentram-se, justamente, em conselhos de políticas que contam com forte regulação nacional e se encontram estruturados na forma de sistemas — saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente (Cortes 2002a, Cortes 2002b, Cunha 2010, Carvalho 1998, Tatabiga 2007a, Tatabiga 2007b). Com esse pano de fundo, em que a convergência setorial é esperada também para a atuação dos conselhos, o fator de variação mais sistematicamente registrado nesse campo é de natureza extrassetorial: o porte dos municípios. Conselhos de um setor apresentam melhor desempenho em variáveis relativas a sua atuação quando sediados em municípios de maior porte ((Almeida, Carlos, & Silva, 2016; Carlos, da Silva, & Almeida, 2018). Contudo, regimes de normatização subnacional afetam a presença territorial e atuação dos conselhos municipais introduzindo variação intrassetorial entre estados.

⁹ Para uma análise, na área de educação, do papel dos estados como coordenadores da adoção e implementação de políticas nos municípios os bus jurisdição, ver (Segatto e Abrucio, 2016).

III. O perfil dos conselhos, escolhas analíticas e metodológicas

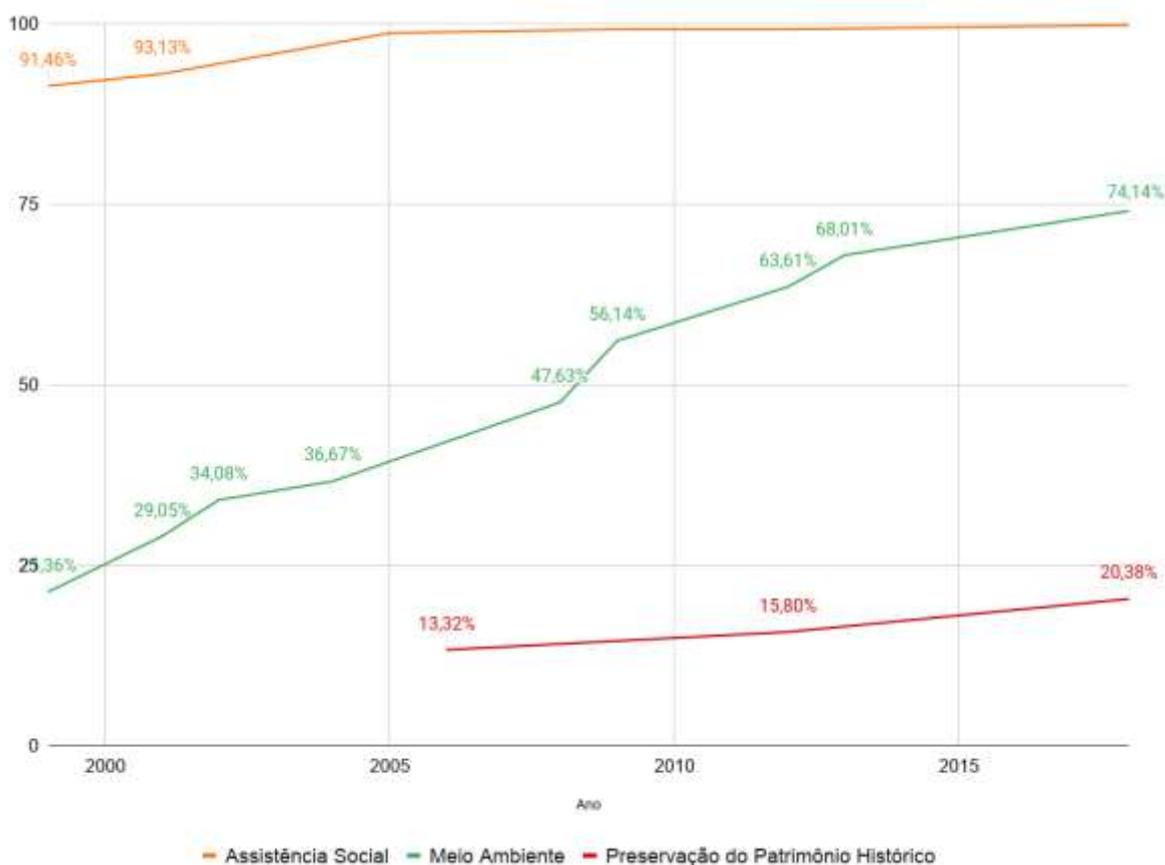
Conselhos, tipos, regimes e hipóteses

Pode-se afirmar que a existência de conselhos municipais tornou-se, progressivamente, uma feição da estrutura institucional no provimento de políticas públicas no Brasil — especialmente daquelas da área social (Guicheney, 2019). Praticamente todos os municípios brasileiros possuíam, no ano de 2018, conselhos para áreas saúde, assistência social, educação e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Considerando as informações presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), para os anos de anos 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 criação¹⁰.

Examinando em detalhe a série histórica de dados da Munic para os conselhos objeto do presente artigo — assistência social, meio ambiente e patrimônio histórico —, verifica-se três padrões de presença e expansão nitidamente distintos (Gráfico 1). A área de assistência social já possui uma presença quase universal em 1999, ano da primeira pesquisa Munic, com conselhos presentes em 91,46% dos municípios brasileiros, chegando a 99,89% em 2018. Isto é, apenas 6 dos 5.569 municípios afirmaram não possuir tal conselho. Por sua vez, meio ambiente registrava presença em apenas 21,36% da cartografia municipal do país na virada do século, mas apresentou uma significativa expansão ao longo das quase duas décadas observadas, chegando a 74,14% em 2018. Essa cobertura territorial é bastante significativa, porém inferior à do padrão de assistência social. Finalmente, os conselhos de patrimônio histórico apresentam uma evolução modesta quanto a sua presença nos municípios, passando de 13,32% para 20,38% no mesmo período; portanto, mesmo se tratando de um padrão ascendente, ele é sensivelmente inferior aos outros dois.

¹⁰ Se considerarmos também dados das pesquisas Munic 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. Assim, há 4 áreas de políticas cujos dados não foram considerados no cômputo desse total, por terem sua última atualização em 2001: Orçamento, Emprego/Trabalho, Turismo e Desenvolvimento Econômico.

Figura 1. Percentagem de municípios com conselhos por área de política selecionada (1999-2018)



Fonte: IBGE MUNIC. Elaboração própria.

As três áreas foram escolhidas porque constituem um caso de cada uma das categorias de uma tipologia de conselhos que ordena e permite prever a atuação dessas instituições participativas: assistência social é do tipo C1; meio ambiente, C2; e patrimônio, C3 (Gurza Lavalle, Voigt, e Serafim, 2016). A combinação de duas dimensões — indução federal e especificação institucional — permite distinguir os três tipos de conselhos, organizando analiticamente expectativas de convergência e divergência no que tange à existência dessas instituições no território e às funções que são por elas desempenhadas (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, no prelo). Cabe notar que, se aferida a atuação dos conselhos com base nas resoluções por eles tomadas, a tipologia apresenta boa capacidade preditiva.

Conselhos se expandiram nos municípios graças a operação eficiente de mecanismos de indução federal — notadamente de natureza pecuniária, por exemplo, repasse condicionado de verbas ou conveniamento condicionado (Gurza Lavalle e Barone, 2015). Assim, conselhos universalizados no plano local coincidem com setores centralmente regulados e organizados em sistemas (e.g., saúde e assistência), enquanto conselhos com presença rarefeita na

cartografia municipal correspondem a áreas menos reguladas, sem estruturas setoriais robustas e/ou unificadas nem atores institucionais em condições de definir e bancar mecanismos de indução de alcance nacional (p.e. Direitos Humanos e Patrimônio Histórico). Conselhos com presença entre 20% a 80% dos municípios expandiram-se o suficiente para serem mais do que mero resultado de escolhas descoordenadas no plano local, mas contaram com mecanismo de indução inconsistentes e/ou parcialmente eficientes, e pertencem a políticas em posição intermediária entre aquelas que constituem propriamente sistemas e aquelas pouco setorializadas (p.e. Meio Ambiente e Cultura).

Mas, especificamente, como se distribuem nos estados os conselhos das três áreas tratadas neste texto? Obviamente, não cabe esperar variação no caso da Assistência Social (C1), por se tratar de um conselho já universalizado. No outro extremo, Patrimônio Histórico (C3) apresenta discrepâncias acentuadas: enquanto o estado de Minas Gerais conta com conselhos em 86% de seus municípios (IBGE MUNIC, 2018), todos os demais estados registram cifras consideravelmente menores — Rio de Janeiro, com 19,56%, vem em segundo lugar e, São Paulo, com 18,75%, em terceiro. De fato, por ser o Estado com o maior número de municípios no país (853) e possuir ampla cobertura territorial de conselhos para a área de patrimônio, Minas altera os dados nacionais sobre esta política. Já no caso de Meio Ambiente (C2), a variação entre os Estados não é tão marcada, embora seja significativa: no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, Conselhos de Meio Ambiente se encontram praticamente universalizados — com presença em 100% e 99,79% dos municípios, respectivamente —; já Piauí, Paraíba e Alagoas situam-se no lado oposto, com menos de 30% de cobertura municipal do referido conselho.

Entende-se que a especificação institucional insere os conselhos no funcionamento regular da política e constitui uma condição necessária para sua capacidade de operação — e, mesmo, para sua estabilização. Ela consiste em disposições normativas do correspondente setor que condicionam os processos administrativos de definição, implantação, gestão e prestação de contas da política à realização de funções determinadas por parte dessas instituições. Conselhos podem contar com especificação bem desenvolvida, parcial ou inconsistentemente desenvolvida ou carecer quase por completo de especificação institucional (ver o Quadro 2, no Anexo 1, o qual sintetiza a tipologia justificada e testada alhures, em Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (no prelo).

A variação territorial de políticas nacionais é associada na literatura de governança multinível — mas não só — à autonomia permitida aos níveis subnacionais, e os regimes de normatização exprimem tal autonomia. Dada uma delegação semelhante de atribuições similares, quanto menor a regulação federal sobre uma determinada política, maior o espaço decisório permitido às unidades subnacionais. Como cada estado (ou município) 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, por conseguinte, o surgimento de padrões divergentes entre entes federativos.

A existência de uma arquitetura legal própria sobre uma política setorial em um dado estado, criando mecanismos estaduais de indução e especificação institucional dos conselhos, é denominada aqui de “Regimes de normatização estadual”. Regimes de normatização são arcabouços normativos com efeitos específicos, e diferem do conceito “regimes de regulação”, de uso comum na literatura em diversos campos, porque o segundo, mais amplo, implica, além de regras, configurações estáveis de atores, posições e recursos¹¹. A ocorrência de tais regimes propicia que conselhos de um determinado estado registrem expansão territorial e volume de atividade decisória maior do que o esperado para o correspondente tipo. 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 regime de normatização subnacional. Regimes estaduais produziram, assim, maior heterogeneidade em relação à presença territorial e atuação de conselhos em estados distintos, e menor variação relativa interna entre municípios de estados com tais regimes.. (Gurza Lavalle, Guicheney e Vello, no pelo).

Seguindo o raciocínio exposto acima, duas hipóteses são testadas. Primeiro, a existência de regimes será abordada pelos seus efeitos. Examinam-se os padrões de difusão territorial e operação dos conselhos, e é esperado que a ocorrência de regimes estaduais produza expansão territorial e atuação maiores dos conselhos em um dado estado, em relação aos conselhos de outros estados. Não existe consenso nem acúmulo suficiente de conhecimento a respeito de variáveis satisfatórias para aferir a operação dos conselhos e, em parte por isso, mais de uma variável dependente é testada para mostrar a robustez dos achados. Segundo, espera-se que a magnitude dos efeitos produzidos pelos regimes estaduais seja maior nos conselhos inscritos em áreas de políticas com maior autonomia concedida aos governos subnacionais. Assim, espera-se que regimes estaduais de normatização produzam efeitos mais agudos em conselhos C3 e, inversamente, mais moderados ou sutis em conselhos C1. “Menor” não equivale à inexistência de variação, mas sua observação pode ser mais difícil e requerer variáveis mais refinadas acerca do funcionamento dos conselhos.

Modelos, dados e variáveis

A fase atual da pesquisa está focada na definição e maior precisão do fenômeno explicado de interesse, de modo que esta versão do texto reflete principalmente o teste das variáveis dependentes.

¹¹ Em princípio, seria possível caracterizar regimes de regulação estaduais relativos à participação, ou seja, em regimes estaduais de participação ou controle social em políticas públicas, da mesma forma que caracterizações em registro semelhante poderiam ser elaborado no plano nacional. A questão escapa do foco deste artigo, mas, ao respeito, ver Gurza Lavalle e Isunza Vera (2012) e Gurza Lavalle, Carlos, Guicheney e Dowbor (2018).

Para realizar o teste das hipóteses, nos valem de análise quantitativa por meio de modelos de regressão multivariada. A maior parte de nossas variáveis dependentes testadas são binárias (assumem valores 0 ou 1). Mas, ao invés de fazer uso de regressões logísticas, que seria a estratégia mais frequente para esse tipo de variável, optamos pelo modelo linear de probabilidade (MLP). Suas vantagens são diversas: (i) o procedimento de estimação é mais simples, já que se trata de regressões lineares comuns, ajustadas por mínimos quadrados; (ii) esses modelos permitem uma leitura mais intuitiva dos efeitos, já que os coeficientes informam quantidades em *pontos percentuais*, que possuem uma interpretação bem mais direta do que as *odds ratio* das regressões logísticas; (iii) ademais, as medidas de ajuste são as mesmas das regressões lineares (aqui, utilizamos o Coeficiente de Determinação, ou R^2). Todas essas características, em conjunto, permitem maior clareza e comunicabilidade, tanto em termos da “mecânica” das análises, quanto de seus resultados¹².

Para cada variável dependente, estimamos diversos modelos, introduzindo sequencialmente grupos de variáveis, de modo a observar a alteração dos coeficientes conforme eram introduzidos os controles. Não obstante, como estratégia de apresentação, optou-se: por exibir apenas o modelo completo para cada dependente testada (ver Tabelas 2, 3 e 4); e, também, por lançar mão da decomposição do R^2 dos modelos exibidos com o fim de possibilitar a identificação da contribuição precisa da variável independente na explicação total — para isso, utilizamos o valor de Shapley (Juarez, 2012).

Os modelos para as áreas de Meio Ambiente e Patrimônio seguem lógica idêntica. Em primeiro lugar, aferem a relação entre a probabilidade de presença desses conselhos nos municípios (primeira variável dependente) e sua pertença a uma unidade específica da federação (variável independente de interesse). Já no caso da Assistência Social, fez-se necessário substituir essa variável dependente por *proxy* correlata¹³, dado se tratar de uma área alvo de indução federal significativa e consistente, o que, por sua vez, resultou tanto em uma presença territorial praticamente universalizada dos conselhos dessa área, quanto numa especificação institucional mais bem definida. Assim, dado que os Conselhos de Assistência já se encontravam praticamente universalizados na década de 2010 (período selecionado para o estudo), tornando sem variação a dimensão de *presença territorial*, optou-se por qualificar essa presença, indagando pelo *número de reuniões realizadas pelo conselho municipal nos últimos 12 meses*¹⁴.

Em segundo lugar, se espera que regimes de normatização afetem não apenas a presença territorial, mas, também, a atuação dos conselhos. Assim, os modelos contemplam um

¹² Vale ainda mencionar que o uso de MLPs têm se tornado cada vez mais comum na literatura contemporânea de Ciência Política e de Economia (em especial em estudos de caráter experimental).

¹³ Cabe notar, a solução alternativa seria manter a variável “presença de conselhos de Assistência Social nos municípios”, porém, coletada em algum ponto prévio à universalização desses conselhos, ou seja, em algum ponto na década de 1990. Ainda que esta opção reestabelecesse a variação da variável dependente para a área de Assistência Social, criaria um efeito colateral pior que o remédio, por assim dizer: faria divergir o contexto em relação às demais áreas de política analisadas.

¹⁴ Variável, cabe dizer, indisponível para as áreas de Meio Ambiente e Patrimônio.

segundo conjunto de variáveis dependentes, a saber: *idade do conselho; realização de alguma reunião nos últimos 12 meses; existência de fundo municipal*¹⁵. Conforme informado pela segunda hipótese, espera-se que a magnitude dos eventuais efeitos de regimes de normatização estadual diminuam em conselhos C1. Assim, para a Assistência Social investiga-se adicionalmente o efeito da variável independente sobre aspectos mais específicos — com potencial de variação maior — associados às funções dessas instituições participativas (*se há canal de denúncias, se há orçamento executivo, se realiza fiscalização*) e ao seu modo de funcionamento (*se possui sede fixa, previsão de recursos e secretaria executiva*). Estas variáveis, no entanto, estavam indisponíveis para os conselhos das outras duas áreas de política.

Quadro 1 – Variáveis dependentes testadas

Dependentes testadas		Áreas de política dos conselhos municipais		
Dimensão	Variável	Patrimônio	Meio ambiente	Assistência
Difusão Territorial	Há conselho no município?	Sim	Sim	Sim
	Idade do conselho	Sim	Sim	Sim
	Há fundo no município?	-	Sim	Sim
Operação dos conselhos	Realizou reunião nos últimos 12 meses?	Sim	Sim	Sim
	Número de reuniões em 12 meses	-	-	Sim
Funções dos conselhos	Define critérios para repasse a entidades	-	-	Sim
	Regulamentou concessão de Benefícios Eventuais ¹⁶	-	-	Sim
	É instância de controle do Programa Bolsa Família	-	-	Sim
Infraestrutura operacional	Possui Secretaria Executiva? ¹⁷	-	-	Sim
	Possui local fixo de funcionamento?	-	-	Sim

Elaboração própria a partir das Munits de 2013 e 2012.

Por sua vez, no que se refere aos demais fatores intervenientes, como é sabido que o porte do município importa, e que este combina dimensões econômicas e sociodemográficas, controlam-se o tamanho da população, o PIB per capita e o IDHM. Também usamos controles relativos à características político-administrativas, a saber, uma dummy indicadora de capital do estado, e o número total de funcionários da administração direta e indireta no município. Note-se, são assim mantidos constantes fatores que afetam a capacidade de arrecadação e gasto dos municípios, e a pressão demográfica na estrutura administrativa e de provisão de serviços públicos neles requerida. Em síntese, buscaremos controlar parte dos fatores explicativos alternativos, para que o efeito remanescente na variável de interesse possa refletir a dimensão regulatória estadual. Certamente outras variáveis de controle são necessárias (predominância de partidos no executivo estadual, densidade do mundo associativo relativo à

¹⁵ Disponível apenas para Assistência Social e Meio Ambiente.

¹⁶ Decreto federal 6.307/2007 e resolução CNAS 39/2010.

¹⁷ Possui secretaria executiva (unidade de apoio para seu funcionamento).

política, etc), mas o trabalho realizado a esse respeito pela pesquisa ainda é exploratório. As fontes de dados compreendem a Munic de 2013 e 2012, Censo SUAS, Ipea Data e Atlas Brasil 2013 (antigo Atlas do Desenvolvimento Humano). As análises foram realizadas no software Stata.

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. Eventuais imprecisões derivariam mais de erros e inconsistências de registro do que à flutuações probabilísticas advindas da seleção de casos. Por esta razão, não apresentamos p-valores ou erros-padrão. Tal decisão é também respaldada pela literatura (cf. Figueiredo-Filho et al, 2013; Gibbs, Shafer, Miles, 2017).

Por fim, sobre a forma de apresentação dos modelos, cabe esclarecer uma última escolha. O esquema mais frequentemente utilizado para representar uma variável politômica ou multinomial de k categorias (UF) numa regressão, a chamada *codificação por dummies indicadoras*, é aquele que faz uso de k-1 variáveis binárias e mantém a categoria excluída como referência (digamos, por exemplo, o estado do Acre). Nesse caso, todos os efeitos das variáveis *dummies* representam desvios em relação à categoria de referência (ou seja, em relação ao efeito do Acre). No caso da codificação “por contrastes”, aqui utilizada, não apenas deixamos de incluir a categoria de referência nas tabelas que exibem os resultados finais, como também subtraíu-se a variável *dummy* que a representa de todas as k-1 variáveis incluídas no modelo. *Com isso, cada efeito representa o desvio em relação à média dos grupos, neste caso, a média dos estados*¹⁸. Esta estratégia, ainda que requeira alguns passos adicionais de preparação para exibição, permite ao leitor uma interpretação muito mais intuitiva dos efeitos.

IV. Regimes estaduais de normatização: resultados

Difusão institucional

Nesta primeira dimensão analisada – operacionalizada pelas variáveis “Há conselho no município”, “Idade do Conselho” e “Há fundo no município” –, observamos a potencial presença de regimes estaduais para os setores de Patrimônio e Meio Ambiente.

Os conselhos de ambas as áreas não se encontram completamente universalizados nos municípios, havendo, assim, uma quantidade razoável de variação territorial. Observa-se nas Tabelas 1, 2 e 3 que a variável UF é o principal componente explicativo individual, respondendo por 87% da variância no caso de Patrimônio (R2 total de 0,45) e 50% no caso de Meio Ambiente (R2 total de 0,31) . Por sua vez, como os conselhos do setor de Assistência

¹⁸ É possível, inclusive, obter o efeito da categoria de referência – para isso, soma-se os efeitos de todas as outras categorias e inverte-se o sinal.

Social já se encontram difundidos em quase todas as localidades, há pouca ou nula variação territorial – o que indica que a indução federal foi suficiente para promover convergência, minimizando, assim, o papel dos estados como fonte de variação.

Observamos também que dentro de um mesmo estado há semelhanças não casuais (embora menos intensas do que no caso anterior) com respeito às idades dos Conselhos Municipais para todas as três áreas – indicando que foram fundados em períodos relativamente próximos dentro da unidade da federação. Novamente, trata-se de evidência da atuação de algum regime estadual de indução. A variável UF, sozinha, explica 32% da variação das idades dos Conselhos de Patrimônio (R2 total de 0,18), 59% de Meio Ambiente (R2 total de 0,34) e 70% de Assistência (contudo, com R2 total bem mais baixo, de 0,06).

A variável sobre a existência de fundos (não disponível para o setor de Patrimônio) aponta uma importância significativa de regimes estaduais para o caso de Meio Ambiente (explicando 55% do R2 total de 0,16), mas não para Assistência (cujo modelo é pouco explicativo). Isso se explica pelo simples fato de que, em 2013, 93% dos municípios do país já possuía fundo de Assistência regulamentado – indicando que também para essas instituições a indução federal cumpriu importante papel de convergência, eliminando espaços para variações entre estados. E contraste, no caso de Meio Ambiente apenas 37% possuía fundo.

Essa primeira dimensão apresenta, assim, um conjunto de evidências indiretas da existência de regimes estaduais operando nas áreas de Patrimônio e Meio Ambiente. O forte papel da indução federal, levando à universalização de conselhos e fundos de Assistência, suprime variações estaduais nessa dimensão. Mas isso não significa que nesse setor não existam outros aspectos nos quais variações e regimes estaduais possam cumprir importante papel. É a esses aspectos que vamos dirigir nossas atenções nas próximas subseções.

Operação dos Conselhos

Regimes estaduais parecem exercer influência sobre a existência de conselhos, quando a indução federal foi fraca ou, ainda, não determinou completamente a convergência em determinados setores. Mas, uma vez que os conselhos são criados num município, regimes estaduais continuariam a exercer algum tipo de influência sobre seu funcionamento e operações? Um modo de avaliar esse aspecto é indagar se a realização ou não de reuniões pelos conselhos apresenta algum tipo de variação estadual – o que pode ser operacionalizado por meio da variável “o conselho realizou reuniões nos últimos 12 meses?”. Essa variável indica se a instituição efetivamente funciona, ou seja, que sua criação não se deu apenas formalmente.

Neste caso, as diferenças estaduais explicam 94% da variação da realização ou não de reuniões no setor de Patrimônio (R2 total de 0,16) e 62% no setor de Meio Ambiente (R2 total

de 0,07). No caso de Assistência, não se percebe variação estadual, já que praticamente todos os conselhos realizaram reuniões nos 12 meses anteriores (com exceção de apenas 0,59% dos municípios). Ou seja, há também homogeneidade com respeito a essa dimensão.

Não obstante, para a área de Assistência Social podemos quantificar não apenas a existência de reuniões, como o seu número preciso – o que favorece a detecção de variações. Em média, os conselhos dessa área realizaram 10 reuniões nos últimos 12 meses, com um mínimo observado de 1 e máximo de 150. Também neste caso o modelo é significativo, e as diferenças estaduais explicam, sozinhas, 27,6% da variação (R^2 total de 0,20).

Tabela 1. Modelos de regressão para os Conselhos de Preservação do Patrimônio Histórico

	Existência do conselho	Idade do conselho	Reuniu nos últimos 12 meses
UF			
<i>Rondônia</i>	-0,080	0,000	0,000
<i>Acre</i>	0,011	-9,819	0,485
<i>Amazonas</i>	-0,010	-7,343	0,359
<i>Roraima</i>	-0,040	0,000	0,000
<i>Pará</i>	-0,042	0,378	0,007
<i>Amapá</i>	0,002	-2,502	-0,551
<i>Tocantins</i>	0,019	-2,135	-0,672
<i>Maranhão</i>	0,017	-3,024	0,130
<i>Piauí</i>	0,062	0,355	0,446
<i>Ceará</i>	0,015	-1,697	0,097
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,014	3,219	-0,546
<i>Paraíba</i>	0,066	-2,505	-0,098
<i>Pernambuco</i>	-0,026	1,650	0,016
<i>Alagoas</i>	0,013	0,760	-0,079
<i>Sergipe</i>	0,012	2,411	0,048
<i>Bahia</i>	-0,008	1,159	-0,261
<i>Minas Gerais</i>	0,635	4,057	0,346
<i>Espírito Santo</i>	-0,060	-4,146	-0,262
<i>Rio de Janeiro</i>	-0,018	0,999	0,126
<i>São Paulo</i>	0,014	1,160	0,075
<i>Paraná</i>	-0,027	0,837	-0,101
<i>Santa Catarina</i>	-0,006	1,113	0,091
<i>Rio Grande do Sul</i>	0,035	3,478	0,160
<i>Mato Grosso do Sul</i>	-0,022	6,048	-0,149
<i>Mato Grosso</i>	-0,031	3,644	0,224
<i>Goiás</i>	-0,007	1,904	0,109
<i>Distrito Federal</i>	-0,540	0,000	0,000
Log (População 2010)	0,067	0,618	-0,028
Log (PIB per capita)	0,035	-0,618	0,000
Capital (dummy)	-0,052	4,630	-0,186
Log (Funcionários Adm. Direta + Indireta)	0,006	1,008	0,081
IDHM	0,482	19,707	0,396
Intercepto	-1,225	-15,391	0,060
N	5552	876	876
Decomposição do R²			
<i>UF</i>	86,8%	32,0%	93,5%
<i>Pop</i>	4,1%	21,0%	1,6%
<i>PIB</i>	1,8%	4,8%	0,4%
<i>Capital</i>	0,2%	5,2%	0,9%
<i>Funcionários</i>	3,1%	19,4%	2,3%
<i>IDHM</i>	4,0%	17,7%	1,2%
Total (R²)	100% (0,45)	100% (0,18)	100% (0,16)

Tabela 2 – Modelos de regressão para os Conselhos de Meio Ambiente

	Existência do conselho	Idade do conselho	Existência do fundo	Reuniu nos últimos 12 meses
UF				
<i>Rondônia</i>	-0,060	0,086	-1,988	-0,078
<i>Acre</i>	-0,085	-0,096	-0,169	0,186
<i>Amazonas</i>	0,017	0,007	-1,732	0,030
<i>Roraima</i>	0,184	0,343	-1,531	0,125
<i>Pará</i>	0,141	0,230	-0,657	0,139
<i>Amapá</i>	0,040	0,074	0,463	0,175
<i>Tocantins</i>	0,059	-0,040	0,797	0,038
<i>Maranhão</i>	-0,240	-0,174	-1,619	0,181
<i>Piauí</i>	-0,273	-0,099	0,473	-0,017
<i>Ceará</i>	0,263	-0,086	0,681	0,084
<i>Rio Grande do Norte</i>	-0,080	-0,110	1,200	-0,218
<i>Paraíba</i>	-0,281	-0,199	2,469	-0,131
<i>Pernambuco</i>	-0,180	-0,224	0,029	-0,134
<i>Alagoas</i>	-0,233	-0,141	1,895	-0,049
<i>Sergipe</i>	-0,274	-0,213	-0,381	-0,157
<i>Bahia</i>	0,126	0,110	1,307	0,082
<i>Minas Gerais</i>	0,152	-0,100	4,367	0,075
<i>Espírito Santo</i>	-0,036	-0,047	1,258	-0,152
<i>Rio de Janeiro</i>	0,210	0,351	-1,002	0,071
<i>São Paulo</i>	0,171	-0,073	-1,208	0,005
<i>Paraná</i>	-0,073	-0,032	-0,226	0,010
<i>Santa Catarina</i>	0,026	-0,236	3,021	-0,162
<i>Rio Grande do Sul</i>	0,339	0,533	1,141	0,141
<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,158	0,149	1,876	-0,058
<i>Mato Grosso</i>	-0,005	0,037	-0,863	-0,028
<i>Goiás</i>	0,128	0,164	1,814	-0,022
<i>Distrito Federal</i>	-0,194	-0,215	-11,415	-0,136
Log (População 2010)	0,099	0,043	1,173	0,017
Log (PIB per capita)	0,072	0,041	0,192	0,028
Capital (dummy)	-0,141	-0,125	0,255	0,002
Log(Funcionários Adm. Direta + Indireta)	-0,006	0,092	0,035	0,038
IDHM	0,780	0,997	15,603	0,537
Intercepto	-1,429	-1,617	-16,378	-0,291
N	5552	5552	3521	3531
Decomposição do R²				
<i>UF</i>	50,2%	59,1%	55,8%	62,2%
<i>Pop</i>	8,8%	10,4%	15,5%	12,2%
<i>PIB</i>	14,8%	9,8%	3,2%	5,1%
<i>Capital</i>	0,3%	0,5%	1,3%	1,0%
<i>Funcionários</i>	6,5%	9,6%	11,8%	12,1%
<i>IDHM</i>	19,4%	10,6%	12,5%	7,4%
Total (R²)	100% (0,31)	100% (0,34)	100% (0,16)	100% (0,07)

Tabela 3 – Modelos de regressão para os Conselhos de Assistência Social (1a parte)

	Existência do conselho	Idade do conselho	Existência do fundo	Reuniu nos últimos 12 meses	Número de reuniões
UF					
<i>Rondônia</i>	0,002	0,159	-0,037	0,007	1,493
<i>Acre</i>	0,002	-1,074	0,076	0,008	-2,347
<i>Amazonas</i>	0,000	0,062	-0,121	0,006	-2,398
<i>Roraima</i>	0,002	1,025	-0,061	0,006	-2,277
<i>Pará</i>	-0,008	0,974	0,018	-0,003	0,514
<i>Amapá</i>	0,002	1,251	0,076	0,006	-2,354
<i>Tocantins</i>	0,001	-2,257	-0,093	-0,001	0,505
<i>Maranhão</i>	-0,005	-1,573	-0,052	-0,022	-0,339
<i>Piauí</i>	0,000	1,375	0,053	0,007	3,175
<i>Ceará</i>	-0,001	0,411	-0,009	-0,003	0,742
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,000	-0,198	0,014	-0,007	0,126
<i>Paraíba</i>	0,000	0,430	-0,018	0,007	-0,649
<i>Pernambuco</i>	0,000	0,452	-0,014	0,004	-0,649
<i>Alagoas</i>	0,000	1,887	0,001	0,006	0,724
<i>Sergipe</i>	0,001	0,576	0,006	0,006	-0,699
<i>Bahia</i>	0,000	-1,853	0,010	0,006	0,453
<i>Minas Gerais</i>	0,001	-1,390	0,027	0,000	1,673
<i>Espírito Santo</i>	0,000	-0,952	0,030	0,002	1,392
<i>Rio de Janeiro</i>	0,000	0,110	-0,022	0,000	2,517
<i>São Paulo</i>	0,002	0,475	0,016	-0,001	1,300
<i>Paraná</i>	0,002	-1,903	0,036	0,005	2,380
<i>Santa Catarina</i>	0,002	0,117	-0,002	-0,009	0,685
<i>Rio Grande do Sul</i>	-0,002	-1,031	0,018	-0,002	2,366
<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,001	-0,258	0,070	-0,009	5,859
<i>Mato Grosso</i>	-0,005	-0,181	-0,027	-0,023	-0,030
<i>Goiás</i>	0,001	1,711	-0,030	0,004	-0,690
<i>Distrito Federal</i>	0,001	1,656	0,035	-0,003	-13,472
Log (População 2010)	0,000	0,541	-0,007	0,000	0,992
Log (PIB per capita)	-0,003	-0,090	-0,008	-0,002	0,188
Capital (dummy)	-0,003	-1,324	0,015	-0,008	8,944
Log(Func. Adm. Direta + Indireta)	0,001	0,081	0,015	0,003	0,793
IDHM	0,015	3,424	0,054	0,040	6,765
Intercepto	1,009	7,156	0,972	0,976	-8,641
N	5551	5521	5551	5551	5518
Decomposição do R²					
<i>UF</i>	67,1%	70,6%	90,6%	81,3%	27,6%
<i>Pop</i>	3,3%	16,1%	1,3%	4,4%	28,0%
<i>PIB</i>	13,1%	0,4%	0,5%	0,7%	4,7%
<i>Capital</i>	0,3%	0,5%	0,2%	0,3%	9,7%
<i>Funcionários</i>	11,1%	10,4%	6,3%	10,9%	20,7%
<i>IDHM</i>	5,2%	2,1%	1,1%	2,4%	9,3%
Total (R²)	100% (0,01)	100% (0,06)	100% (0,02)	100% (0,01)	100% (0,20)

Infraestrutura operacional

No ano de 2013, o setor de Assistência Social recebeu especial atenção na Munic do IBGE, havendo um suplemento temático específico para a área. Além disso, a área de Assistência conta também com o Censo SUAS, pesquisa que contempla uma grande gama de aspectos relativos, entre outras coisas, ao funcionamento dos conselhos desse setor. Infelizmente, informações de caráter semelhante não estão disponíveis para Patrimônio e Meio Ambiente. No entanto, de forma estratégica, entendemos que o estudo pormenorizado da Assistência permite identificar fontes de variação estadual persistentes justamente num setor no qual houve muita indução federal e há razoável homogeneidade nas dimensões mais básicas. Noutras palavras, buscamos observar onde há, ainda, espaço para diferenças entre estados e, eventualmente, para existência de regimes estaduais.

Assim, na tabela 4, avaliou-se a dimensão de infraestrutura operacional, exclusivamente para a área de Assistência Social – tanto pela indisponibilidade de dados para as outras duas áreas, quanto pela necessidade de analisar dimensões mais específicas que fossem capazes de revelar distinções entre os estados numa área em que a indução federal foi capaz de gerar maior convergência. Duas são as variáveis utilizadas como *proxy* dessa dimensão: (i) se o conselho possui local específico para o seu funcionamento; (ii) se possui secretaria executiva. A análise mostra que a variação estadual explica 51% da probabilidade do conselho ter um local específico de funcionamento (R2 total de 0,07), e 24% de ter uma secretaria executiva própria (R2 total de 0,14) – ainda que, no segundo caso, a variável população explique um percentual consideravelmente maior, 39%.

Funções dos Conselhos

Finalmente, dentre essas dimensões adicionais, é possível observar como variam as funções específicas que os conselhos de Assistência podem assumir nos municípios (ver Tabela 4). Em particular, é avaliado se os conselhos municipais da área: (i) deliberam sobre os critérios de repasse de recursos para entidades; (ii) regulam a concessão de “Benefícios Eventuais” da Assistência Social (Decreto federal 6.307/2007 e resolução CNAS 39/2010) e (iii) se o conselho atua, não apenas como fiscalizador, mas também como instituição de controle social do Programa Bolsa Família. De acordo com o Censo SUAS, essas três funções não se encontram universalizadas entre os conselhos municipais do setor, havendo possibilidade de variação estadual. E, de fato, as análises de regressão apontam que 42% do poder de regulação do repasse a entidades (R2 total de 0,17), 99% da capacidade de regulação de Benefícios Eventuais (R2 total também de 0,17) e 87% da probabilidade de atuar como instituição de controle do PBF (R2 total de 0,09) são especificamente explicadas pela variação estadual.

Em síntese, pelo efeito de convergência produzido pela alta normatização e especificação institucional em âmbito federal na política de assistência social, além de mecanismos de indução que promoveram a universalização territorial de conselhos, são necessárias variáveis mais específicas para detectar variação estadual na política de assistência social, em específico, e para conselhos associados a conselhos do tipo C1, em geral. O pertencimento a um dado Estado passa a ser um fator explicativo relevante na assistência ao considerarmos como variáveis que captam aspectos da política em que há um espaço regulatório remanescente para o ente estadual, como é o caso dos critérios de repasse a entidades, dos benefícios eventuais e do controle sobre o programa Bolsa Família.

Tabela 4 – Modelos de regressão para os Conselhos de Assistência Social (2a parte)

	Possui local específico	Secretaria Executiva	Repasse a entidades	Regulamento u Ben. Eventuais	Controle Social do PBF
UF					
<i>Rondônia</i>	-0,133	0,127	0,025	-0,073	-0,055
<i>Acre</i>	-0,132	0,122	-0,085	-0,092	0,184
<i>Amazonas</i>	-0,024	0,142	0,008	-0,216	-0,114
<i>Roraima</i>	0,099	0,289	-0,119	-0,082	0,195
<i>Pará</i>	0,115	0,013	-0,165	-0,132	0,002
<i>Amapá</i>	-0,010	-0,019	-0,145	0,136	-0,087
<i>Tocantins</i>	0,115	0,074	0,012	-0,215	-0,021
<i>Maranhão</i>	0,078	0,069	-0,140	0,134	0,017
<i>Piauí</i>	0,056	-0,037	-0,001	0,148	0,030
<i>Ceará</i>	0,082	0,132	-0,104	0,089	0,078
<i>Rio Grande do Norte</i>	0,099	0,050	-0,044	-0,245	-0,022
<i>Paraíba</i>	-0,042	-0,020	-0,042	-0,231	-0,033
<i>Pernambuco</i>	0,021	-0,048	-0,013	-0,141	-0,033
<i>Alagoas</i>	0,161	0,026	-0,079	-0,265	-0,033
<i>Sergipe</i>	0,176	0,188	0,008	-0,098	0,000
<i>Bahia</i>	-0,033	-0,023	0,001	0,309	0,012
<i>Minas Gerais</i>	0,040	-0,058	0,080	0,009	0,020
<i>Espírito Santo</i>	-0,089	-0,112	0,361	0,184	0,002
<i>Rio de Janeiro</i>	-0,083	-0,006	-0,041	-0,232	0,068
<i>São Paulo</i>	-0,167	-0,054	0,234	-0,288	-0,098
<i>Paraná</i>	0,133	-0,169	0,302	0,307	-0,413
<i>Santa Catarina</i>	-0,201	-0,207	0,069	0,060	0,001
<i>Rio Grande do Sul</i>	0,006	-0,118	0,152	-0,009	-0,003
<i>Mato Grosso do Sul</i>	-0,030	0,006	0,471	0,515	0,122
<i>Mato Grosso</i>	0,007	-0,038	0,058	0,114	-0,107
<i>Goiás</i>	-0,124	-0,144	-0,019	-0,219	0,064
<i>Distrito Federal</i>	-0,119	-0,185	-0,783	0,535	0,221
Log (População 2010)	0,040	0,084	0,101	-0,014	0,002
Log (PIB per capita)	0,020	0,021	-0,019	-0,004	-0,012
Capital (dummy)	-0,027	-0,188	-0,250	-0,061	0,099
Log(Func. Adm. Direta + Indireta)	0,046	0,057	0,001	0,027	-0,011
IDHM	0,373	0,649	0,896	0,247	-0,301
Intercepto	-0,301	-1,058	-1,019	0,352	1,109
N	5545	5546	5166	5166	5166
Decomposição do R²					
<i>UF</i>	51%	24%	42%	99%	87%
<i>Pop</i>	21%	39%	20%	0%	0%
<i>PIB</i>	1%	1%	10%	0%	5%
<i>Capital</i>	1%	1%	1%	0%	0%
<i>Log(Funcionários)</i>	24%	32%	5%	1%	0%
<i>IDHM</i>	2%	3%	22%	0%	7%
Total (R²)	100% (0,07)	100% (0,14)	100% (0,17)	100% (0,17)	100% (0,09)

IV. Considerações finais

No presente artigo buscamos demonstrar a existência de regimes de normatização estadual, isto é, a existência de normas específicas em cada Estado sobre a operação e fundamento de políticas setoriais, a partir da análise da presença territorial e características de funcionamento de conselhos relacionados a essas políticas.

Para tal, partimos da hipótese de que a existência de um regime de normatização estadual promoveria uma ampliação territorial de uma dada área de Conselho naquele Estado, em um padrão divergente do restante da federação. Considerando Conselhos como elementos que são parte da operação regular da política pública, é possível afirmar que a existência de um regime de normatização estadual teria como efeito provocar variação na implementação de uma dada política entre os Estados da Federação.

Porém, a presença de regimes de normatização estaduais não afeta igualmente toda e qualquer área de política em que se inserem os conselhos. Nossa segunda hipótese é a de que a normatização estadual teria efeito mais intenso quanto mais reduzidas as normas federais em uma dada política. Neste sentido, os regimes estaduais são suplementares, e tornam-se mais relevantes na ausência ou menor regulação federal. Partimos da Tipologia de Conselhos (ver Anexo 1), segundo a qual classificam-se três tipos de conselhos – C1, C2 e C3 – que possuem variação em sua especificação institucional e difusão territorial, a partir da existência de normatização e mecanismos de indução federal. Os conselhos do tipo C1 possuem alta especificação institucional e fortes mecanismos de indução federal, promovendo a presença quase universal de conselhos deste tipo nos municípios do país. Já os conselhos de tipo C3 encontram-se na posição oposta – baixa especificação institucional e mecanismos fracos de indução – o que ocasiona uma presença rarefeita e irregular no território nacional. Os Conselhos de tipo C2 representam a posição intermediária.

Portanto, dentro desta segunda hipótese, os Conselhos do tipo C3 seriam especialmente sensíveis à existência de regimes de normatização estadual, apresentando variação expressiva na presença de regimes de normatização estadual. Já para conselhos de tipo C1, em que a força de convergência da normatização federal é alta, a variação provocada pela normatização estadual é sutil e requer variáveis mais especializadas para sua detecção.

Como estratégia empírica, nos valem de modelos de regressão linear multivariada para três áreas, cada qual representando uma das categorias da tipologia de conselhos: proteção do patrimônio histórico (C3), meio ambiente (C2) e assistência social (C1). Os resultados corroboram para confirmar nossas hipóteses. O pertencimento a um dado Estado é o principal fator explicativo da maior presença de conselhos, com resultados mais expressivos para patrimônio histórico (C3) e meio ambiente (C2), conforme esperado.

Argumentamos que regimes de regulação estadual são responsáveis pelos padrões encontrados e o exame da regulação estadual dos dois conselhos em questão sugere que nosso argumento tem fundamento. Dado que foram controlados o PIB e a população, e pretende-se

aperfeiçoar o modelo incluindo outras variáveis de controle, é possível conjecturar que os fatores que operam no plano estadual são políticos e institucionais.

Não propomos um argumento monocausal e certamente outros fatores de natureza institucional e política podem afetar a presença e atuação dos conselhos entre estados, como, por exemplo, as trajetórias estaduais de construção das políticas, as constelações de atores que fazem parte da governança da política e os traços que historicamente lhe imprimiram. Argumentamos, todavia, que regimes de regulação subnacional operam na produção dos padrões inesperados e as evidências aqui sistematizadas assim o sugerem. Os próximos passos desta pesquisa buscarão aferir a importância causal dos regimes, bem como indagar os fatores que produzem tais regimes.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C., CARLOS, E., & SILVA, R. da. (2016). Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), 250–285.
- 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.
- ALMEIDA, D. R. de. Representação além das eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- ALMEIDA, M.H.T. de, 2005. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40.
- ARRETCHE, M. (2016). Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. In B. R. Schneider (Ed.), *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil* (pp. 162–186). Oxford: Oxford University Press.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. A.; FUSARO, E. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades e Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, 2007.
- 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.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.
- AVRITZER, L. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, v. 23, n. 1, p. 43–59, 2017.
- BAPTISTA, M. V.; VALENÇA, M. M.; PEZOTI, R. H. Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo. São

- Paulo. São Paulo: Instituto Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 7).
- BARBOSA, G. H. Protestos de junho de 2013 no Brasil e as instituições participativas: um breve mapeamento. In: VIII CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA ALACIP. Anais... Lima: ALACIP, 2015.
- BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P., 2017. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), pp 1-28. DOI: 10.1590/1981-3821201700020003
- BICHIR, Renata; SIMONI Jr, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação - o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 35, n. 102, 2020.
- 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.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T. P.; ALMEIDA, M. E. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 5–18, dez. 2013.
- BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau, e dá outras providências. 1971.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2012: CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, e Unidades de Acolhimento – Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 164 p.
- BRUCH, S. K., & WHITE, K. K. (2018). Politics, State discretion and retrenchment in safety net provision: evidence from the USA in the post-Welfare Reform era. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 459–483.
- BRUCH, S. K., MEYERS, M. K., & GORNICK, J. C. (2018). The Consequences of Decentralization: Inequality in Safety Net Provision in the Post–Welfare Reform Era. *Social Service Review*, 92(1), 3–35.
- CARLOS, E., da SILVA, R., & ALMEIDA, C. (2018). Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, 26(67), 67–90.
- CARVALHO, A. I. de. Os Conselhos de Saúde, Participação Social e Reforma do Estado. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 3, n. 1, p. 23–25, 1998.
- CEM1/GRUPO POLITICAL INEQUALITY AND EXTRA-PARLIAMENTARY REPRESENTATION. Relatório de Pesquisa “Political inequality and extra-parliamentary representation” – alguns resultados comparativos; aspectos metodológicos e caminhos futuros.

- CEM2/GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. et al. Apontamentos para a classificação de Conselhos conforme uma tipologia bidimensional. Relatório de pesquisa. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid), 2016. Contribuíram: Adrian Gurza Lavalle, Hellen Guicheneey, Jessica Voigt, Bruno Vello, Ceumar Mendonça, Ariana Monteiro, Ricardo de Almeida, Augusto Salgado.
- CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*, n. 7, p. 18–49, 2002b.
- CORTES, S. M. V. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Eds.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002^a
- CORTES, S. M. V., SILVA, M. K., RÉOS, J. C., BARCELOS, M. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CORTES, S. M. V. (Ed.). *Participação e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- CUNHA, E. S. M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93–128.
- DONAGHY, M. M. Do participatory governance institutions matter? *Comparative Politics*, v. 41, n. 1, p. 83–102, 2011.
- ELAZAR, D. *Exploring federalism*. University of Alabama, 1991.
- FEAM. Fundação Estadual de Meio Ambiente. *A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política*. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 1996.
- FERRARI, S. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informações Legislativas*, v. 53, n. 211, p. 55–80, 2016.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; PARANHOS, Ranulfo; ROCHA, Enivaldo C. da; BATISTA, Mariana; SILVA JR., José Alexandre da; SANTOS, Manoel L. Wanderley D.; MARINO, Jacira Guiro (2013). “When is statistical significance not significant?”. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 31-55, 2013.
- GIBBS, Benjamin G.; SHAFER, Kevin; MILES, Aaron. “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. (Eds.). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, 2019.
- GONÇALVES, R. de S.; HAYAKAWA, R. I.; GONÇALVES, A. O.; SERRANO, A. L. M. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 4, p. 1001–1013, 2013.
- GÖTZ, Ottmann. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: Uma abordagem cognitiva. *Novos Estudos - Cebrap*, n. 41, pp. 186-207, 1995.
- GUICHENEY, Hellen. Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local. Tese (Doutorado), Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, 2019.

- GURZA LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal - A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, no prelo.
- GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 33–42.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: CEPID Centro de Estudos da Metrópole - CEM/ Editora Unesp. 2015.
- GURZA LAVALLE, A.; RODRIGUES, M.; GREGHI, T. An outside view: Councils in Brazilian structure of participatory governance. In: *II Forum of Sociology - International Sociological Association (ISA)*. Anais. Buenos Aires: 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.
- GURZA LAVALLE, A.; VELLO, B. GUICHENEY, H; BARBOSA, R. Entre a descoberta e a invenção do sentido: a evolução dos conselhos e a literatura. Mimeo.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, Ernesto ; *Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México*. *Novos Estudos CEBRAP (Impresso)*, v. 92, p. 105-121, 2012.
- GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E ; GUICHENEY, H. ; DOWBOR, M. . *Brasil. El predominio de los controles institucionales mixtos en un régimen político abierto*. In: Ernesto Isunza Vera; Adrian Gurza Lavalle. (Org.). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. 1aed.Oxford: Peter Lang Ltd, International Academic Publishers, 2018, v. , p. 45-100.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais, Suplemento de Cultura*. 2014b. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Suplemento de Cultura*. 2014a.
- IPHAN. *Política de Patrimônio Cultural Material*. Brasília: 2018. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf
- JUAREZ, Florian Chavez (2012). “SHAPLEY2: Stata module to compute additive decomposition of estimation statistics by regressors or groups of regressors”, *Statistical Software Components S457543*, Boston College Department of Economics, revised 17 Jun 2015.
- KAZEPOV, Y. (2010). *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Retrieved from https://books.google.com/books?id=DxvWGwK_ZBgC&pgis=1
- KAZEPOV, Y., & BARBERIS, E. (2011). *Social assistance governance in Europe Towards a multi - level bottom - up perspective*. (14-15 November). Antwerp: Paper presented at GINI WP6 Workshop.
- KAZEPOV, Y., & BARBERIS, E. (2017). *The territorial dimension of social policies and the new role of cities*. In P. Kennett & N. Lendvai-Bainton. (Eds.), *Handbook of European Social Policy* (pp. 302–318).

- LOTTA, G, e SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. BIB, n. 83, pp. 21-42, 1/2017.
- LUCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Campinas.
- MACHADO, José Angelo; DE MOURA PALOTTI, Pedro Lucas. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61, 2015.
- MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. *Políticas Sociais (IPEA)*, v. 12, p. 211-220, 2006.
- MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Redes sociais no estudo das políticas públicas. In: Marta Assupção Rodrigues. (Org.). *Governança, qualidade da democracia e políticas públicas*. 1ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018, v. 1, p. 117-140.
- MENICUCCI, T. M. G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Ed.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175–214.
- MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, v. 100, p. 83–118, 2017.
- 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. 2016b.
- MINAS GERAIS. Deliberação Normativa 213/2017, do Conselho Estadual de Política Ambiental. Regulamenta o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será atribuição dos Municípios. 2017. MINAS GERAIS. Lei nº 21.972, de 21 de janeiro 2016. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sistema – e dá outras providências. 2016a.
- MONTEIRO Neto, Aristides (2014) : Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação, Texto para Discussão, No. 1961, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães. Trajetória da Política Ambiental no Brasil. In: *Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura . – Brasília : Ipea, 2016*
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (EDS.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York, USA: Cambridge University Press, 2005.
- PALOTTI, P. L. DE M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 399–441, jun. 2014.
- PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev. bras. Ci.**

Soc., São Paulo, v. 35, n. 103, e3510307, 2020. Available from <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>.

- PETERS, B. G.; PIERRE, J. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, v. 29, n. 2, p. 131–135, 1 abr. 2001.
- PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.
- 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: *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253–304.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. *Dados*, v. 54, n. 3, pp. 259-305, 2011.
- RODRIGUES, F. P. A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação. 2017. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.
- SEGATTO, C. I. e ABRUCIO, L. F. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação* v. 21 n. 65, pp 411-429, 2016.
- SELLERS, J. M., & LIDSTRÖM, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(4), 609–632.
- SELLERS, J. M., & LIDSTRÖM, A. (2014). Multilevel Democracy, Civil Society and the Development of the Modern State. *American Political Science Association Annual Meeting*, August 28 – 31. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- SOUZA, C., 2004. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 27-41. 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*, v. 14, n. 50, p. 39–56, 2006.
- 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.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 209–213, 2005.
- TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. In: SANTOS, A. DOS; TATAGIBA, L. (Eds.). *Criança e Adolescente: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis / PUC-SP, 2007a. p. 9–78. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 28).
- TATAGIBA, L. O papel do COMAS na política de assistência social em São Paulo. In: ARREGUI, C. C. et al. (Eds.). *Assistência social: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Polis / PUC-SP, 2007b. p. 49–113. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 30).

- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002. p. 47–103.
- TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 691–708, 2004.
- TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 47, n. 10, p. 1359–1383, 2013.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, 2018.
- VELLO, B. G. Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos. 2018. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo - USP. São Paulo.
- WOLMAN, H., McMANMON, R., Bell, M., & BRUNORI, D. (2008). Comparing local government autonomy across states. *Proceedings of the National Tax Association*, 377–383.

Anexo 1

Quadro 1 – Tipologia de Conselhos

Tipos de Conselho	Indução federal (*)	Especificação Institucional federal (**)	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, 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.

(*) Indução federal para criação de conselhos nos municípios, em uma dada área de política.

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

Fonte: Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (no prelo).