



Difusão e operação dos conselhos municipais nos estados: regimes de normatização e seus efeitos

Adrian Gurza Lavalle¹

Hellen Guicheney²

Carla de Paiva Bezerra³

Argumentamos que *regimes de normatização estadual* ampliam a presença territorial e fortalecem a operação dos conselhos gestores de políticas nos municípios sob sua jurisdição. Examinam-se três áreas de políticas que correspondem a tipos de conselhos com padrões de difusão territorial e produção de decisões conhecidos e relacionados à regulação federal: Patrimônio, Meio Ambiente e Assistência Social. Os resultados de regressões por área confirmam as hipóteses: os efeitos esperados dos regimes ocorrem e o fazem com maior intensidade em conselhos pouco regulados pela União. Porém, também sugerem que tal relação é mais acurada para os conselhos sob baixa e alta regulação federal, a qual perde força para aqueles em posição intermediária. Nesses casos, fatores locais dos municípios relativos ao porte, às pressões sociais ou às capacidades técnico-administrativas também ganham relevância.

Palavras-chave: conselhos; regimes de normatização estadual; governança multinível; estados; participação

¹ Professor no Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <gurzalavalleadrian@gmail.com>.

² Consultora em questões metodológicas, analíticas e de pesquisa da Synergia Socioambiental. São Paulo (SP), Brasil. E-mail: <hguicheney@gmail.com>.

³ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atualmente em exercício como Diretora de Participação Digital e Comunicação em Rede na Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília (DF), Brasil. E-mail: <carla.bezerra@gmail.com>.

Introdução⁴

Desdobramentos da literatura de governança multinível (GMN), inicialmente desenvolvida para analisar as implicações do processo de unificação na União Europeia (Marks, 1993), têm atentado para lacunas na compreensão da variação subnacional de políticas. A escala nacional foi tradicionalmente o nível privilegiado de análise em diversos subcampos do estudo de instituições políticas e políticas públicas, notadamente nas literaturas do Estado de bem-estar social e do Federalismo, mas não só. As políticas distributivas e redistributivas características do Estado de 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; Castles, 2005). Contudo, privilegiar o nível de análise nacional 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 (Kazepov, 2010; Sellers; Lindström, 2014; Giraudy; Moncada; Snyder, 2019).

No país, em interlocução com esses desdobramentos e revisitando o legado dos debates sobre federalismo e descentralização, cresce uma agenda de pesquisa sobre o papel dos estados - das instituições políticas, governamentais e administrativas de nível estadual - e, em termos mais gerais, sobre a variação territorial de políticas derivada de arranjos multinível de governança (Silva et al., 2021; Palotti et al., 2023). Esses arranjos diferem não apenas entre políticas e entre programas (sugerindo cautela para generalização derivada de macro caracterizações nacionais), mas também no interior de um mesmo setor de políticas, ao longo do território, em função das configurações específicas por ele adquiridas em diferentes unidades da federação (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020). Em tese, essas configurações podem ser distintas e afetar as políticas de modo diverso, já que os dois componentes básicos da governança multinível são variáveis: tanto a governança, ou conjunto de atores estatais e não estatais incidindo sobre a política de uma forma articulada (Marques, 2013), quanto o caráter multinível, que se refere às

⁴ O autor e as autoras agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp, processo nº 2013/07616-7) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, processo nº 406630/2022-4, INCT- Participa). Hellen Guicheney agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, projeto nº 465535/2014-3) pelo financiamento durante a realização da pesquisa. Também agradecem a colaboração, em diferentes momentos da pesquisa, de Bruno Vello, Fernando Peres Rodrigues, Alessandra Souza, bem como de Renata Bichir, Eduardo Marques, Roberto Pires e Soraya Cortes, que contribuíram com comentários na apresentação de versões preliminares dos resultados aqui expostos, em diversos encontros e eventos acadêmicos. As opiniões, hipóteses, conclusões e recomendações aqui expressas são, porém, de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as visões da Fapesp.

autonomias relativas de cada nível de autoridade e à capacidade de fazer algo com elas (Tortola, 2017).

Em diálogo com essa agenda, neste artigo, demonstramos que o papel dos estados afeta a presença territorial e a operação dos conselhos gestores de políticas nos municípios sob sua jurisdição. Argumentamos que esses efeitos coocorrem de modo sistemático aos regimes de normatização estadual (entendidos como arcabouços de normas produzidas por estados sobre uma dada política pública já previamente regulada pela União), produzindo, por sua vez, efeitos de coordenação na adoção, na implantação e na operação daquela política entre municípios sob sua jurisdição. Conselhos municipais gestores de políticas (doravante conselhos) são um componente da governança de políticas setoriais, mas os efeitos do jogo multinível de delegação de autoridade e autonomia relativa dos estados sobre sua operação apenas começaram a ser diagnosticados recentemente (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2021, 2023).

Indagar a ocorrência e as consequências de regimes de normatização estadual sobre os conselhos tem implicações analíticas relevantes para o estado da arte em três campos. Primeiro, de modo mais direto, há efeitos para o campo de estudos das instituições participativas (IPs) e, mais especificamente, para a literatura de conselhos. Parte significativa do conhecimento acumulado em escala agregada foi produzida para conselhos inscritos em setores de políticas altamente regulados pela União - notadamente, saúde e assistência social (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015) -, e a generalização para caracterizar conselhos dessas e de outras áreas pressupõe a prevalência da regulação federal que produz efeitos de convergência sobre a difusão e operação dos conselhos (Gurza Lavalle; Guicheney; Vello, 2021). Contudo, normas estaduais podem afetar sistematicamente a operação e a cobertura territorial de conselhos - e, por derivação, potencialmente resultar também em efeitos diferenciados sobre a qualidade das políticas públicas naquele estado.

Segundo, há acarretamentos para o desenvolvimento da agenda emergente sobre o papel dos estados no país, o que contribui, no plano empírico, para o estabelecimento de padrões de variação territorial entre estados dentro de uma mesma política e, no plano analítico, para nuançar e especificar os diagnósticos gerais de convergência setorial em políticas com poder decisório concentrado na União - sendo os últimos consolidados como legado da literatura sobre federalismo e descentralização. Por fim, tal indagação permite projetar implicações relevantes também para a literatura de GMN que, ao olhar para a variação no território dentro dos países, não apenas tem preservado amiúde o foco em regimes de bem-estar, prestando menos atenção à variação por políticas (Arretche, 2016; Bruch; Meyers; Gornick, 2018; Giraudy; Moncada; Snyder, 2019), como ainda carece de avanços consistentes na identificação de mecanismos específicos capazes de produzir variação, dada uma igual delegação de autoridade aos níveis subnacionais.

Escolhemos três áreas de políticas que correspondem a tipos de conselhos com padrões de difusão territorial e produção de decisões conhecidos: patrimônio, meio

ambiente e assistência social. A escolha oferece vantagens empíricas e analíticas. Em relação às primeiras, existem bancos de dados sobre conselhos com cobertura nacional, produto de levantamentos regulares (MUNIC e Censo SUAS). Embora no seu conjunto os levantamentos da MUNIC cubram mais de trinta áreas de políticas, os bancos contemplam diferentes anos e contêm poucas variáveis comuns para conselhos de diferentes setores, o que dificulta análises de escopo setorial amplo. A escolha de três áreas possibilita selecionar as melhores variáveis disponíveis nesses levantamentos para cada área escolhida - mesmo que existam apenas para uma área -, explorando-as em modelos separados de regressão por área. Assim, os resultados da análise aqui apresentada são generalizáveis no plano empírico, isto é, oferecem uma aproximação que contempla todos os conselhos municipais de uma mesma área.

No que diz respeito às vantagens analíticas, cada área constitui um caso de três tipos de conselhos - C1 (assistência social), C2 (meio ambiente) e C3 (patrimônio) - que respondem à combinação de diferentes níveis de indução federal na sua difusão territorial (difusão) e de especificação institucional, na definição de suas atribuições (operação) dentro da respectiva política (Gurza Lavallo; Guicheney; Bezerra, 2023). Conselhos difundidos graças a mecanismos fortes de indução federal e com 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). No outro extremo, 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). Apesar dessa delegação, são conselhos pouco ativos. Por sua vez, os conselhos C2 ocupam uma posição intermediária. Assim, graças às implicações da tipologia, é possível esperar que os conselhos C3 sejam mais sensíveis aos eventuais efeitos da ocorrência de regimes de normatização estadual, o que permite generalizar analiticamente para além dos três conselhos examinados. Em suma, as escolhas ensejam uma estratégia que permite combinar generalização empírica com generalização analítica.

Espera-se que regimes de normatização estadual: (i) ampliem a presença territorial dos conselhos, na medida em que introduzem mecanismos de indução para a adoção dessas instituições participativas pelos municípios; (ii) afetem a atuação dessas mesmas instituições, já que definem atribuições adicionais àquelas estabelecidas pela União; e que (iii) a magnitude dos efeitos dos regimes estaduais seja maior, na medida em que a área de política se caracterize por uma menor regulação nacional. Isso porque, conforme a literatura sobre federalismo e descentralização no país tem demonstrado, o espaço para a definição de políticas no plano subnacional é menor onde as decisões sobre regulação estão concentradas centralmente. Assim, presume-se uma relação inversa em que o regime estadual ganhe maior proeminência na produção comparativa de efeitos quanto maior a autonomia ou o espaço de regulação deixado aos níveis subnacionais. Se

assim for, os efeitos deverão se alinhar com a tipologia, sendo maiores para os conselhos C3 e menores para os conselhos C1.

Aferimos os efeitos da ocorrência de regimes de normatização estadual (*explanans*) de modo indireto. Características institucionais da respectiva política estadual que indicam indução e atestam ou, pelo menos, sugerem formas de coordenação institucional da política nos municípios são nossas variáveis independentes. Essas características diferem por área de política e podem ser acessadas por meio da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC - IBGE), assim como do Censo SUAS (Sistema Único de Assistência Social) – as duas fontes de dados mais completas sobre a gestão estadual de múltiplas áreas, no primeiro caso, e da assistência social em particular, no segundo⁵.

Por sua vez, os efeitos sobre a difusão territorial (primeiro *explanandum*) são operacionalizados por meio de duas dimensões: a proporção de municípios no estado que possui conselhos municipais nas áreas de política analisadas (1ª variável dependente, “VD”), além da distribuição da idade desses colegiados municipais no estado (2ª VD)⁶. Já os efeitos sobre a operação dos conselhos (segundo *explanandum*) são operacionalizados pelo número médio de reuniões realizadas por esses conselhos municipais (3ª VD). O conjunto de regressões utilizadas aferem os efeitos esperados para as três áreas de políticas citadas⁷. Os resultados, como veremos, chamam a atenção para a importância do papel dos estados, mais especificamente, de suas características institucionais, para a difusão territorial e a operação dos conselhos.

Este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, “GMN e variação subnacional entre e intrapolíticas”, examinamos o espaço analítico reservado à variação subnacional em três literaturas de interesse, atentando para o papel da autonomia. A terceira seção, “O perfil dos conselhos, escolhas analíticas e metodológicas”, expõe o conceito ‘regimes de normatização estadual’ e as hipóteses sobre seus efeitos, bem como a estratégia analítica e as escolhas metodológicas. Depois, na quarta seção, “Regimes estaduais de normatização: resultados”, examinamos os resultados sobre a ocorrência e operação de conselhos inscritos em regimes de normatização estadual nas três áreas escolhidas. Finalmente, as “Considerações finais” sintetizam os resultados e exploram brevemente suas principais implicações.

⁵ Tanto a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) quanto a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) buscam padronizar variáveis mínimas para as diversas áreas de políticas públicas que investigam. Ainda assim, mantém-se significativa variação em relação às perguntas que são realizadas para uma e outra, seja em função de suas necessidades específicas ou de seus diferenciados graus de institucionalização – assim, em geral, quanto mais institucionalizada uma área, mais específicas suas perguntas.

⁶ Como já discutido por Gurza Lavalle e Barone (2015) – e como veremos à frente –, por meio de indução federal, a União se mostrou capaz de fazer convergir a criação de centenas de conselhos municipais em um mesmo ano.

⁷ Utilizamos o modelo linear de probabilidade (MLP).

GMN e variação subnacional entre e intrapolíticas

As teses que distinguem a literatura de GMN, embora exploradas com ênfases distintas e em formulações específicas por diversos autores, podem ser expressas de modo sintético em quatro proposições. Primeiro, a posição privilegiada concedida ao Estado nacional como nível de análise das políticas e da política impôs custos cognitivos, eclipsando os planos supranacional e subnacional (Marks, 1993; Tortola, 2017). Essa proposição é formulada em registro negativo e aponta a lacuna em relação à qual a literatura de GMN se propõe como um avanço. Segundo, e em relação ao plano subnacional - que aqui interessa -, a variação territorial no interior dos países merece estatuto analítico próprio, de modo a iluminar as configurações estáveis do 'Estado local', de 'regimes de cidadania' ou 'tipologias de sistemas de governo local'- para dizê-lo emprestando, respectivamente, os termos de Sellers e Lindström (2014), Kazepov e Barberis (2017) e Sellers e Lindström (2007). Assim, 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). Terceiro, as instituições locais foram centrais na constituição dos Estados nacionais e, historicamente, continuaram a sê-lo na sua expansão e funcionamento - para além de seu papel recente na literatura de orientação localista, como um lócus com potencial esquecido (Sellers; Lindström; Bae, 2020)⁸. Isto é, a literatura de GMN não trata de objeto conjuntural, os governos subnacionais não se tornaram importantes apenas por causa das políticas de descentralização implantadas pelo mundo afora, em busca de uma melhor governança, nos anos 1990 e 2000 (Faguet, 2010). Por fim, abordagens multinível precisam atentar simultaneamente para duas dimensões, conhecidas como eixos vertical e horizontal: o primeiro eixo remete ao componente multinível, entendido como a configuração de diversas articulações regulatórias entre o Estado central e os governos subnacionais; já o segundo alude ao componente governança, ou seja, ao papel dos diferentes atores governamentais e não governamentais na definição, controle e implementação das políticas (Kazepov; Barberis, 2017; Tortola, 2017). Essa proposição é formulada em registro positivo e oferece a orientação geral comum ao trabalho de pesquisa que adota a perspectiva multinível, embora os modos específicos para se avançar a partir daí sejam múltiplos.

Aqui, adotamos um foco estrito para as proposições da GMN, assumindo que as configurações subnacionais dependem das políticas observadas. Certamente, a variação subnacional no território responde aos arranjos da governança multinível: à presença não só da distribuição territorial de autoridade (eixo vertical) e às características das comunidades de políticas (eixo horizontal)⁹, mas de mecanismos de coordenação

⁸ Para uma análise das expectativas da orientação localista, ver Gurza Lavallo, Rodrigues e Guicheney (2019).

⁹ Consolidou-se, no campo de políticas públicas, um diagnóstico acerca da importância das redes de políticas antes que a ideia de governança se tornasse comum, como desdobramento das disputas entre modelos para

intergovernamental (Elazar, 1991), na dimensão vertical, e de capacidades estatais relacionais (Pires; Gomide, 2016), na dimensão horizontal. Contudo, não é pertinente esperar que as configurações sejam semelhantes entre políticas pelo fato de estarem inscritas dentro de um mesmo território nacional, com seus correspondentes pactos sociais e macro arranjos políticos que determinam a delegação de autoridade às unidades subnacionais. Os “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, p. 165) – ou de Estado de bem-estar. Assim, por exemplo, políticas de descentralização promulgadas pelo mundo afora não produziram iguais efeitos de retração do papel do Estado dentro de países específicos, mas variariam conforme a política (Bruch; Meyers; Gornick, 2018). Ou ainda, no Brasil, órgãos de coordenação da política setorial entre os três níveis de governo, criados após a Constituição de 1988 sob as mesmas regras de composição, apresentam capacidades diferentes de produzir decisões conforme a política examinada (Palotti; Machado, 2014).

Com base nesse foco estrito, argumentamos que a variação subnacional não ocorre apenas entre políticas, mas dentro da mesma política. Isto é, os efeitos dos arranjos multinível sobre a variação subnacional não são necessariamente homogêneos para uma política específica, 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), conforme mostrado amplamente pelo debate sobre federalismo e descentralização no país (Arretche, 2012); 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 entre municípios de diferentes estados, 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. Note-se como nem 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. Em suma, políticas específicas se caracterizam por combinações próprias de convergência,

examinar a relação entre atores estatais, atores políticos e de mercado na produção das políticas (Thatcher; Braunstein, 2015; Rhodes, 2017). As comunidades de políticas são entendidas ora como redes de políticas, ora como um subtipo dessas redes com propriedades específicas: relações entre os atores especialmente densas, presença de ideias compartilhadas sobre a natureza e os propósitos da política em questão, e, por fim, existência de formas de coordenação entre seus membros (Rhodes; Marsh 1992). Aqui, entendemos que as políticas ocorrem em âmbitos relacionalmente estruturados, com variações no que diz respeito a essas propriedades.

variação local e divergência intrassetorial. É esse último efeito de divergência produzida pela GMN que é aqui explorado, considerando-se os regimes de normatização estadual.

Aos diferentes efeitos enunciados acima subjaz fator analiticamente tematizado na literatura, a saber, o grau de autonomia permitido aos níveis subnacionais pela regulação do Estado central (Kazepov; Barberis, 2011; Bruch; Meyers; Gornick, 2018). A definição do termo autonomia não é consensual na literatura, em particular no que diz respeito à sua sobreposição com o termo discricionariedade. Embora não sejam sinônimos, seu uso é conceitualmente ambíguo (Wolman et al., 2008) e, não raro, aparecem de forma intercambiável em função de diferentes pressupostos analíticos (Lotta; Santiago, 2017). Discricionariedade é um vocábulo que remete à ação do indivíduo em sentido duplo, como espaço permitido para ação ou a própria ação dentro de parâmetros definidos; já o conceito de autonomia é utilizado tanto para organizações e níveis institucionais de autoridade quanto para indivíduos, embora tendam a prevalecer as abordagens organizacional e institucional (Lotta; Santiago, 2017). Essa distinção conceitual também pode ser encontrada na literatura de GMN (Kazepov; Barberis, 2011). 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 de conselhos municipais, e, por conseguinte, referimo-nos à autonomia como o espaço decisório, deixado pela regulamentação nacional ao ente subnacional, seja pela delegação explícita da competência, seja pela ausência de regulamentação específica¹⁰.

No Brasil, graças aos avanços da literatura, consolidou-se 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 quatro entes federativos de governo – União, estados, distrito federal e municípios – investidos de autonomia em relação às competências constitucionais a eles concedidas, e 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 (Souza, 2004; Almeida, 2005; Arretche, 2012). Porém, a União desenvolveu progressivamente mecanismos eficientes de coordenação intergovernamental, buscando a centralização do poder decisório na definição de diretrizes nacionais para as políticas. Tais mecanismos se valem da centralização da arrecadação tributária e posterior redistribuição dos recursos

¹⁰ Ao privilegiar articulações regulatórias, claramente nos distanciamos de compreensões implícita ou explicitamente normativas da governança multinível (Peters; Pierre, 2001). Para um balanço geral da literatura de governança em que se atenta para os pressupostos normativos de uma parte da literatura, ver Marques (2018).

entre os entes federativos por meio de transferências – obrigatórias (constitucionais ou legais) e voluntárias – que observam diferentes critérios de distribuição conforme a política. Os critérios podem tanto se destinar à redução de desigualdades regionais quanto, também, à criação de estímulos para que os entes federativos subnacionais – notadamente os municípios – sigam as diretrizes determinadas pela União para uma dada política pública, promovendo um padrão de convergência territorial na implementação.

Isto é, ocorreu um processo progressivo de recentralização, ao longo dos anos 1990, a partir da gradual regulação fiscal e das políticas setoriais. Assim, o federalismo no país foi capaz de produzir convergência nas políticas e gastos sociais, reduzindo a desigualdade territorial, embora tenha limitado a autonomia dos estados e, principalmente, dos municípios à implementação de políticas federalmente reguladas (Leite; Peres, 2010; Arretche, 2012). Cabe mencionar que a ênfase desse diagnóstico nas limitações à capacidade decisória das unidades subnacionais obedece à crítica ao diagnóstico predominante na literatura internacional sobre o caráter excessivamente descentralizado do federalismo brasileiro, mas não propõe a ausência de variação subnacional na implementação e desempenho de políticas dentro do espaço de escolha (autonomia) permitido pela regulação federal.

Assim, parte importante da literatura de políticas públicas tem privilegiado a relação entre a União e os municípios, relegando a um segundo plano os estados, cujo papel recentemente vem ganhando atenção (Gurza Lavallo; Guicheney; Bezerra, 2021, 2023; Silva et al., 2021; Segatto et al., 2023). Nesse processo de recentralização, enquanto municípios e União ganharam papéis mais claramente definidos - de implementação, para aqueles, e de definição de diretrizes, coordenação e redistribuição fiscal para esta -, os estados acabaram por se situar em um espaço de maior variação conforme a política. Em termos de competências, via de regra os estados exercem um papel suplementar à coordenação e aporte de recursos da União, e também participam da execução nos municípios, em serviços específicos de maior complexidade e menor capilaridade - com a notável exceção da política de segurança pública. Houve, todavia, uma redução 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 (Monteiro Neto, 2014).

A concentração de autoridade e a capacidade de coordenação intergovernamental não são iguais para todas as políticas e diferem claramente no caso das três áreas aqui analisadas – assistência social, meio ambiente e patrimônio. Quanto menores são as fontes de receitas vinculadas e o ordenamento comum centralizado, maior o espaço para variação subnacional. Quando estados e municípios têm competências legislativas concorrentes em parte significativa das políticas, podem legislar dentro do seu território sobre aquilo que não está especificado nacionalmente, bem como criar incentivos financeiros específicos.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) é capaz de gerar forte convergência na implementação da política, inclusive no que diz respeito a expansão territorial e operação dos conselhos como uma das condicionalidades a ser atendida para o repasse de recursos. O SUAS se organizou a partir de uma estrutura sistêmica semelhante à do Sistema Único de Saúde (SUS) (Machado; Palotti, 2015): existem 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; Pereira, 2020). Assim, em comparação às outras duas áreas de políticas, a assistência social se caracteriza por um espaço menor para variação subnacional. Menor variação não significa, entretanto, ausência: a área provê serviços de difícil padronização, e seus arranjos institucionais variam conforme o legado institucional local, com uma combinação complexa de prestação de serviços entre entidades socioassistenciais e estatais (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020).

Já a política nacional de meio ambiente é assentada sobre uma estrutura em que parte importante das ações, destacando-se o licenciamento ambiental, pode ser desempenhada simultaneamente por todos os entes da federação, a depender da localização e da abrangência da área, além do ente responsável pela sua guarda; não é incomum ocorrer multiplicidade de atuações de diferentes órgãos sobre um mesmo empreendimento. Somente com a Lei Complementar nº 140/2011, ensejou-se um primeiro esforço para estipular claramente as competências da União, de estados e municípios nessa política, 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 bipartites, 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, o qual pode ser realizado pelos três níveis da federação simultaneamente. No entanto, o espaço para a variação subnacional é maior no caso dessa política, pois, diferentemente da política ambiental, caracteriza-se por 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 têm órgão específico relacionado à política, o que amplia significativamente a variação das capacidades conforme o estado (Bezerra, 2019; IPHAN, 2018).

Assim, nessas duas áreas de políticas - meio ambiente e patrimônio -, há significativo espaço para que regimes de normatização estadual cumpram funções de indução e coordenação sobre a expansão e a operação de conselhos (Gurza Lavalley;

Guicheney; Bezerra, 2021, 2023)¹¹. 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.

O perfil dos conselhos, escolhas analíticas e metodológicas

Conselhos e seus tipos

Pode-se afirmar que a existência de conselhos municipais se tornou, progressivamente, uma feição da estrutura institucional no provimento de políticas públicas no Brasil – especialmente daquelas da área social (Gurza Lavalle, 2011; Guicheney, 2019). No que diz respeito a expansão e operação desses conselhos, conforme mostrado alhures (Gurza Lavalle; Guicheney; Vello, 2021), a literatura de IPs é harmônica com o diagnóstico de convergência setorial centrado na relação entre União e municípios. A concordância com o diagnóstico não é explícita, mas, em primeiro lugar, animada pelo fato de os estudos sobre conselhos terem evoluído, seguindo a progressiva expansão e institucionalização dos conselhos, de um registro normativo para um de índole descritiva, voltado para a compreensão do lugar dos conselhos nas respectivas políticas públicas, bem como dos efeitos dos primeiros sobre as segundas (Almeida; Cayres; Tatabiga, 2015). Em segundo lugar, e implicitamente, a concordância descansa na premissa da predominância da normatização nacional, em grande medida amparada pelo foco de parte significativa dos estudos em setores de políticas que, justamente, contam com forte regulação nacional e se encontram estruturados na forma de sistemas – por exemplo, saúde e assistência social (Carvalho, 1998; Cortes, 2002a, 2002b; Tatabiga, 2007a, 2007b; Tatabiga; Teixeira, 2007; Cunha, 2010). Assim, o deslocamento para o diagnóstico do papel dos conselhos nas políticas e a importância de políticas centralmente coordenadas pela União definem o pano de fundo em que a convergência setorial é esperada para a atuação dos conselhos municipais.

Consequentemente, o fator de variação mais sistematicamente registrado nesse campo é de natureza extrasetorial: o porte dos municípios, cuja covariação com atributos socioeconômicos que afetam diversas capacidades estatais – notadamente, fiscais e administrativas – e com a pressão social sobre políticas é conhecida (Arretche et al., 2012). Conselhos de um setor estruturado em sistemas, como é o caso de assistência social, têm atuação convergente nos municípios graças à regulação setorial centralizada, mas, de fato, apresentam melhor desempenho em variáveis relativas à sua operação quando sediados em municípios de maior porte (Almeida; Carlos; Silva, 2016; Carlos; Silva; Almeida, 2018). Contudo, e conforme será mostrado, regimes de normatização estadual podem afetar a

¹¹ Ver Segatto e Abrucio (2016) para uma análise, na área de educação, do papel dos estados como coordenadores da adoção e implementação de políticas nos municípios.

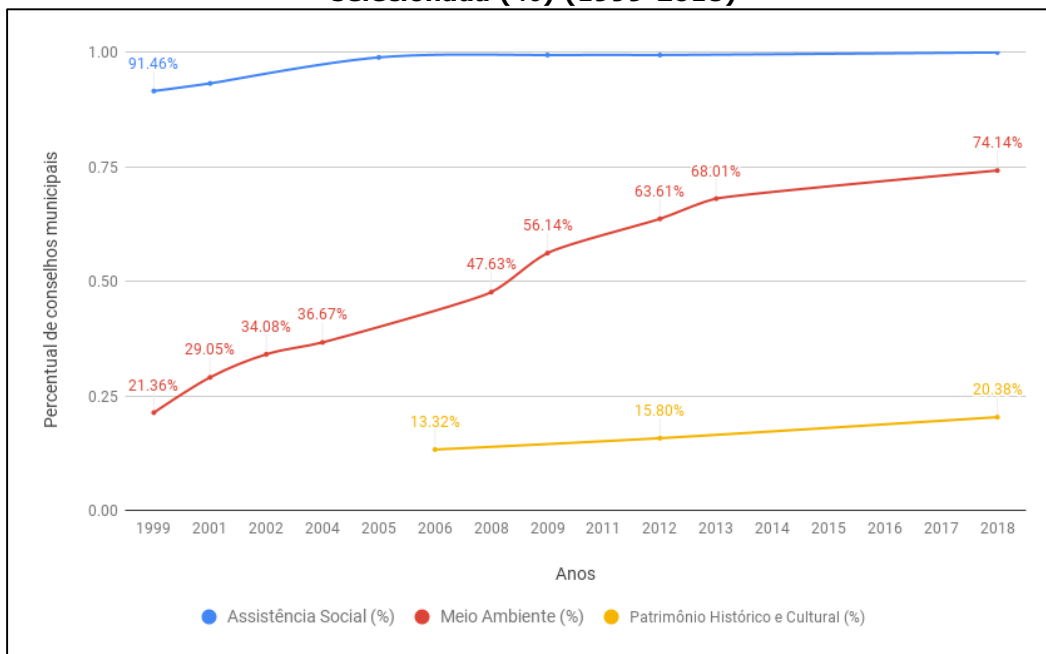
presença territorial e a atuação dos conselhos municipais, introduzindo variação intrassetorial entre estados e os municípios sob sua jurisdição.

Considerando a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) para os anos de 2009 a 2018, há informações sobre 31 áreas de conselhos em pelo menos um dos anos. Conforme o dado mais recente para cada área, computa-se um total de 74.445 conselhos distribuídos entre 5.569 municípios, isto é, uma média de 13,36 conselhos por município¹². Praticamente todas as áreas apresentam uma tendência de expansão, ao longo da série histórica da MUNIC. Examinando em detalhes os conselhos objeto deste artigo, verificam-se três padrões de presença e expansão nitidamente distintos (Gráfico 1). A área de assistência social faz-se presente quase universalmente já em 1999, ano da primeira pesquisa MUNIC, com conselhos em 91,46% dos municípios do país, chegando a 99,89%, em 2018. Isto é, apenas 6 dos 5.569 municípios afirmaram não ter tal conselho. Por sua vez, meio ambiente registrava presença em apenas 21,36% da cartografia municipal, na virada do século, mas revelou uma significativa expansão ao longo das quase duas décadas observadas, chegando a 74,14% em 2018. Essa cobertura territorial é significativa, porém inferior à do padrão de assistência social. Finalmente, os conselhos de patrimônio histórico tiveram 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, este é sensivelmente inferior aos outros dois.

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 operação dessas IPs: assistência social é do tipo C1; meio ambiente, C2; e patrimônio, C3. A combinação de duas dimensões – indução federal relativa à difusão e especificação institucional relativa à operação – 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. Conselhos universalizados e bem especificados institucionalmente correspondem ao tipo C1; aqueles com presença rarefeita nos municípios e com atribuição pouco especificadas correspondem ao tipo C3, enquanto aqueles do tipo C2 ocupam uma posição intermediária. O desenvolvimento e a justificação da tipologia em função de ambas as dimensões, bem como o teste de sua capacidade preditiva foram realizados alhures (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016; Gurza Lavalle; Guicheney; Vello, 2021; Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2023). Cabe aqui oferecer brevemente alguns elementos sobre cada dimensão e notar que, se aferida a operação dos conselhos com base nas resoluções por eles tomadas, a tipologia apresenta boa capacidade preditiva.

¹² Se considerássemos 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 quatro 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.

Gráfico 1 - Expansão dos conselhos nos municípios por área de política selecionada (%) (1999-2018)



Fonte: IBGE MUNIC. Elaboração própria.

Quanto à indução federal relativa à difusão, os conselhos se expandiram nos municípios graças à operação eficiente de mecanismos de indução - notadamente de natureza pecuniária, por exemplo, repasse condicionado de verbas ou conveniamento condicionado (Gurza Lavalley; Barone, 2015). Assim, conselhos universalizados no território coincidem com setores centralmente regulados e organizados em sistemas (o caso de assistência), enquanto conselhos com presença rarefeita nos municípios correspondem a áreas menos reguladas, sem estruturas setoriais robustas e/ou unificadas em ministérios ou órgãos com condições de definir e bancar mecanismos de indução de alcance nacional (o caso de patrimônio histórico). Conselhos com presença entre 20% e 80% dos municípios expandiram-se o suficiente para serem mais do que resultado de escolhas descoordenadas no plano local, mas contaram com mecanismos de indução inconsistentes e/ou parcialmente eficientes, e pertencem a políticas em posição intermediária entre aquelas que constituem propriamente sistemas e aquelas pouco setorializadas (o caso de meio ambiente).

A distribuição municipal, nos estados, dos conselhos das três áreas corresponde ao padrão capturado pela tipologia. Obviamente, não cabe esperar variação na difusão nos municípios 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. Por ser o estado com o maior número de municípios no país (853) e apresentar ampla cobertura territorial de conselhos para a área de patrimônio, Minas Gerais altera os dados nacionais sobre essa política; entretanto, conforme será esclarecido adiante, os resultados das regressões no caso dos conselhos de patrimônio se sustentam mesmo sem a presença desse estado nos modelos. 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.

Quanto à especificação institucional, entende-se que ela 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, implementação, gestão e prestação de contas da política à realização de funções determinadas por parte dessas instituições. Conselhos podem contar com especificação bem desenvolvida, como no caso da Assistência Social; parcial ou inconsistentemente desenvolvida, caso do Meio Ambiente; ou carecer quase por completo de especificação institucional, caso de Patrimônio Histórico.

Regimes de normatização estadual e hipóteses

O argumento acerca da existência de regimes de normatização estadual e seus eventuais efeitos sobre os conselhos foi inicialmente formulado como uma conjectura que permitia interpretar, de modo coerente, os padrões encontrados no exame de mais de 15 mil decisões tomadas por 77 conselhos em cinco municípios de grande porte (Gurza Lavalle; Guicheney; Vello, 2021). Permaneceram os desafios de mostrar a plausibilidade de tal conjectura, considerando todos os municípios do país, e, sobretudo, de aferir a presença dos regimes e seus efeitos. No primeiro caso, já foi mostrado alhures que o fato de conselhos pertencerem a certa unidade da federação (UF) explica parte significativa de sua difusão no território e de sua maior ou menor operação (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2021, 2023). Contudo, tal variável UF contempla um conjunto amplo de fatores, inclusive aquilo que se compreende institucionalmente como estados – aqui, instituições governamentais e administrativas de nível estadual, especialmente aquelas que tangem aos setores examinados na sua dimensão normativa. Assim, o segundo desafio ainda não foi enfrentado e é ele que nos ocupa aqui.

A variação territorial de políticas nacionais é associada, na literatura de GMN, à autonomia permitida aos níveis subnacionais, e os regimes de normatização estadual

exprimem tal autonomia, abrindo espaço para introdução de mecanismos estaduais de indução e especificação institucional dos conselhos. Os regimes de normatização, cabe explicitar, diferem do conceito de regimes de regulação, de uso comum na literatura em diversos campos, porque o segundo, mais amplo, implica, além de normas, configurações estáveis de atores, posições por eles ocupadas e recursos. Já os primeiros são arcabouços normativos com efeitos específicos de duas ordens sobre essas IPs: afetam sua difusão no território (mediante indução) e suas atribuições (mediante especificação institucional), propiciando que os conselhos de um determinado estado registrem expansão territorial e atividade decisória maior do que o esperado para o correspondente tipo¹³. 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; Vello, 2021, p. 15).

Seguindo o raciocínio exposto acima, três hipóteses são testadas. De um lado, espera-se que a ocorrência de regimes de normatização estadual amplie a difusão territorial (hipótese i) e a operação dos conselhos de um determinado estado (hipótese ii), em comparação aos conselhos da mesma área de política de outros estados. De outro lado, 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 (hipótese iii). Assim, presume-se que regimes estaduais de normatização produzam efeitos mais agudos em conselhos C3 e, inversamente, mais moderados ou sutis em conselhos C1. Note-se, conselhos C1 são o caso mais difícil para testar as hipóteses, por serem inscritos em setores fortemente regulados pela União, logo, com pouca variação. Por isso interessa incluir assistência na análise, pois a classificação de efeitos mais moderados não equivale à inexistência de variação, mas ao seu caráter mais sutil ou limitado, o que faz com que sua observação seja mais difícil e, portanto, requeira variáveis acerca do funcionamento dos conselhos mais específicas. Como se sabe, hipóteses testam relações e efeitos entre variáveis, os quais podem ocorrer mediante a operação de diversos mecanismos (Hedström; Swedber, 1998). A identificação de mecanismos requer metodologias sensíveis a variações entre processos, mas é possível postular sua existência

¹³ Em princípio, seria possível caracterizar regimes de regulação estaduais relativos à participação, ou seja, regimes estaduais de participação em políticas públicas, da mesma forma que caracterizações em registro semelhante poderiam ser elaboradas no plano nacional. A questão escapa do foco deste artigo, mas, a esse respeito, ver Gurza Lavalle e Isunza Vera (2012) e Gurza Lavalle et al. (2018).

de modo conjectural¹⁴. A questão será retomada adiante, após examinarmos os resultados do teste das três hipóteses.

Modelos, dados e variáveis

Valemo-nos, neste artigo, de modelos de regressão múltipla, que são apresentados adiante (Tabelas 1, 2 e 3). A maior parte de nossas variáveis dependentes testadas são binárias (assumem valores “0” ou “1”). Desse modo, estimamos modelos lineares de probabilidade (MLPs). Essa estratégia permite uma leitura mais intuitiva dos efeitos, já que os coeficientes informam quantidades em pontos percentuais (ensejam interpretação mais simples e direta do que, por exemplo, os *odds ratio* produzidos por regressões logísticas).

Sobre os modelos, é importante esclarecer ainda que, como nossos dados são derivados de registros administrativos censitários (MUNIC e Censo SUAS, sobretudo), a rigor, poderíamos não apresentar informações sobre imprecisão e significância estatística, comuns quando o objetivo é fazer inferência sobre uma população a partir de uma amostra. No entanto, compreendemos que os dados podem também conter imprecisões derivadas de erros de preenchimento, informação incompleta por parte dos funcionários encarregados de responder etc. Nessa acepção, o próprio processo de geração do dado pode ser entendido como intrinsecamente probabilístico. Assim, os erros-padrão e valores-p que apresentamos devem ser compreendidos como instrumento auxiliar para a avaliação da precisão e da qualidade da informação coletada.

Como mencionado na Introdução deste artigo, utilizamos para a análise não uma, mas diversas variáveis dependentes, já que objetivamos tratar dos efeitos de difusão territorial e de operação dos conselhos. Por sua vez, para cada uma das variáveis dependentes, estimamos diversos modelos, introduzindo sequencialmente grupos de variáveis independentes, 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 variável dependente testada (que são dez ao todo, consideradas as três áreas de políticas públicas); e, também, por lançar mão da decomposição do R^2 daqueles modelos com o fim de identificar a contribuição precisa de cada variável independente na explicação total – para isso, utilizamos o valor de Shapley na exibição (Juarez, 2012), a fim de facilitar a leitura dos resultados.

Informamos, por fim, que as análises foram realizadas no software Stata¹⁵.

¹⁴ De fato, há quem sustente que mecanismos não são passíveis de observação e que apenas podem ser postulados (Mahoney, 2008).

¹⁵ A base de dados, os scripts do Stata e demais Anexos do artigo estão disponíveis no site do Cesop, na seção Revista Opinião Pública, na página deste artigo: <https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica>.

Variáveis dependentes

A opção por múltiplas variáveis dependentes visa captar duas dimensões relacionadas aos conselhos: difusão territorial e operação dos conselhos. Inicialmente, trataremos da difusão territorial. Esta é aferida primariamente pela variável denominada existência do conselho no município, nos anos de 2017 (para Meio Ambiente) e 2018 (para Patrimônio). A variável não é apresentada para a assistência social, não obstante, tendo em vista a quase universal presença do colegiado nos municípios brasileiros em 2018, como consequência das políticas de indução federal para a área. Ademais, inserimos na análise a variável idade com o intuito de mensurar a dimensão territorial para a Assistência Social e especificar os resultados para as outras duas áreas. Sua utilidade decorre do fato de que os estados também podem incidir sobre a rapidez de adoção dos conselhos em seus territórios, mantidos constantes os mesmos mecanismos de indução federal para o conjunto dos municípios¹⁶.

Em segundo lugar, espera-se que regimes de normatização afetem também a operação dos conselhos municipais. Considerando a disponibilidade de dados, optamos pela seleção de aspectos mais básicos do funcionamento desses colegiados, sem os quais não haveria condição mínima de incidência na produção regular das políticas setoriais. São eles: o número de reuniões ocorridas nos últimos 12 meses, que nos informa sobre a operação regular dos colegiados de Assistência Social e Meio Ambiente, enquanto para a área de Patrimônio, menos institucionalizada, a pergunta é binária, apenas atestando se houve ou não alguma reunião nos últimos 12 meses. Por fim, e conforme informado pela terceira hipótese, espera-se que a magnitude dos eventuais efeitos de regimes de normatização estadual seja muito limitada ou mesmo inexistente em conselhos C1, uma vez que as dimensões de difusão e operação, tal como operacionalizadas, aplicam-se melhor a instituições cuja indução federal e/ou especificação institucional não foi capaz, ainda, de criar convergências acentuadas. Assim, para a Assistência Social, além das variáveis supracitadas, investiga-se também o efeito sobre aspecto mais específico (e com potencial de variação maior): se o conselho regulamentou, por meio de resolução própria, a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no município¹⁷.

¹⁶ Sabe-se que a criação de conselhos de assistência registrou um salto nos três anos posteriores à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), atingindo mais de 75% dos municípios nesse curto espaço de tempo, mas a expansão para os 25 % restantes dos municípios tomou mais de uma década (Gurza Lavalle, 2020).

¹⁷ A pergunta consta no Censo SUAS como “nº 51” e traz a seguinte explicação associada: “(Para responder as questões 51 a 52, deve-se considerar a Resolução CNAS nº 14/2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal)”.

Variáveis independentes e controles

A existência de regimes será abordada mediante a aferição dos efeitos de variáveis institucionais da respectiva política no plano estadual, as quais remetem indiretamente à dimensão regulatória dos estados de dois modos: indicam a indução da política estadual sobre os conselhos municipais e o papel de instituições estaduais como agentes de coordenação sobre essas IPs.

O Anexo 2 (ver nota 15) apresenta as variáveis independentes para Assistência Social, Meio Ambiente e Patrimônio. Elas diferem entre si em decorrência das especificidades inerentes às próprias áreas de política, mas também, segundo o elenco de questões indagadas, seja na ESTADIC (que fornece variáveis para as três áreas estudadas), seja no Censo SUAS (que fornece variáveis específicas para o setor de Assistência Social). Não obstante, são consideradas correlatas do ponto de vista de nosso objetivo analítico neste artigo: mostrar que a existência de regimes de normatização estaduais interfere em aspectos importantes da expansão e operação dos conselhos no nível municipal.

Assim, considera-se, para o caso de Patrimônio, que a legislação estadual na área e a transferência de recursos estaduais para bens tombados nos municípios indicam eventuais efeitos de indução da política estadual sobre a atuação dos conselhos municipais; igualmente, a existência de instituto do patrimônio histórico, conselho estadual de patrimônio, anterior à criação dos conselhos municipais naquele mesmo estado, e conselho, como principal órgão executor, indica que os estados podem eventualmente atuar como agentes de coordenação dos municípios.

No caso de Meio Ambiente, as variáveis equivalentes aos efeitos da indução estadual são a existência de repasse do ICMS Ecológico e a realização da capacitação dos servidores em políticas de participação. Já a eventual atuação dos estados como agentes de coordenação é aferida pela variável conselho estadual de patrimônio anterior à criação dos conselhos municipais naquele mesmo estado.

Finalmente, no caso da Assistência Social, a indução estadual é verificada pela variável oferta de cursos aos conselheiros municipais, e o papel de coordenação investigado pela variável escala de acompanhamento da gestão municipal.

Existem outros fatores intervenientes. Como se sabe, o porte do município importa e este combina dimensões econômicas e sociodemográficas, por meio das quais controlam-se: o tamanho da população, o PIB per capita e o IDHM. Também foram usados controles relativos às características político-administrativas municipais, a saber, uma *dummy* indicadora de capital do estado e o número total de funcionários da administração direta e indireta no município. Controla-se, também, a pressão derivada da atuação de atores sociais mediante a densidade da presença de organizações da sociedade civil atuantes no respectivo tema (OSCs *per capita*) (ver Anexo 2). Note-se que são assim mantidos constantes tanto os fatores que afetam a capacidade de arrecadação e gasto dos

municípios como a pressão sociodemográfica na estrutura administrativa e de provisão de serviços públicos neles requerida.

Finalmente, optou-se por introduzir variáveis de controle adicionais e específicas para cada uma das áreas de política, com o intuito de controlar capacidades técnico-administrativas municipais. Para Preservação do Patrimônio Cultural, incluíram-se como controles: a existência de legislação municipal específica sobre o tema e a disponibilidade de recursos municipais para preservação de bens tombados. Para Meio Ambiente, controlaram-se a existência de legislação específica municipal sobre coleta seletiva; saneamento; área de proteção e poluição. Também foram incluídas variáveis sobre a existência de secretaria municipal exclusiva; outro órgão gestor de Meio Ambiente e recursos próprios para meio ambiente no município. Finalmente, para Assistência Social, foi acrescida a variável se o conselho aprovou a última Política Municipal de Assistência Social (PMAS).

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

	Existência do conselho	Idade do Conselho	Reunião nos últimos 12 meses
População 2018 (Log)	0,02 (0,01)	0,33 (0,49)	0,11 (0,37)
PIB per capita 2015 (Log)	0,00 (0,01)	0,41 (0,30)	0,20 (0,23)
Capital (<i>dummy</i>)	0,15* (0,06)	-1,62 (1,56)	1,18 (1,17)
Funcionários Adm. Direta + Indireta (Log)	0,02 (0,02)	1,12 (0,64)	1,39*** (0,48)
Recursos para bens tombados no município?	0,29*** (0,01)	0,48 (0,34)	1,36*** (0,26)
Existência de legislação municipal de Patrimônio	-0,14*** (0,01)	-2,54*** (0,50)	-1,10*** (0,38)
OSC per capita (setorial)	-0,03*** (0,00)	-0,08 (0,24)	-0,03 (0,18)
Estadual – Há Conselho Estadual na área?	0,05*** (0,01)	-5,37*** (0,41)	0,68* (0,31)
Estadual – Conselho como principal órgão executivo	0,10*** (0,02)	8,32*** (0,77)	1,55** (0,58)
Estadual – Há legislação estadual na área?	-0,43*** (0,02)	-6,27*** (0,44)	-0,44 (0,33)



Tabela 1 - Modelos de regressão para os Conselhos de Preservação do Patrimônio Histórico (Cont.)

Estadual - Repassa recurso p/ bens tombados nos municípios?	0,26*** (0,01)	-2,03*** (0,69)	3,41*** (0,52)
Estadual - Possui instituto?	0,12*** (0,01)	6,46*** (0,72)	1,67*** (0,54)
_ constante	0,03 (0,07)	0,26 (2,89)	-11,56*** (2,18)
N	5.500	1.126	1.117
R²	0,420	0,440	0,214
Decomposição do R²	%	%	%
Características Sociodemográficas + Funcionários Adm. Direta e Indireta (Log) + OSC per capita (setorial)	6,28	12,11	46,62
Recursos para bens tombados no município?	27,47	2,10	19,61
Existência de legislação municipal de Patrimônio	2,26	5,13	1,58
Estadual - Há Conselho Estadual na área?	0,98	29,41	1,15
Estadual - Conselho como principal órgão executivo	1,25	7,79	2,63
Estadual - Há legislação estadual na área?	23,56	38,06	2,06
Estadual - Repassa recurso p/ bens tombados nos municípios?	25,51	1,53	16,19
Estadual - Possui instituto?	12,70	3,87	10,16
Total (R²)	100	100	100

Erros-padrão entre parênteses. | * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE, ESTADIC/IBGE, Ipeadata, Censo SUAS; Fasfil/IBGE.

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

	Existência do conselho	Idade do conselho	Número de Reuniões últimos 12 meses
População 2017 (Log)	0,07*** (0,01)	1,82*** (0,29)	0,73*** (0,19)
PIB per capita 2015 (Log)	0,13*** (0,01)	1,02*** (0,16)	0,53*** (0,11)
Capital (<i>dummy</i>)	-0,15 (0,08)	-0,24 (1,34)	0,49 (0,91)
Funcionários Adm. Direta + Indireta (Log)	-0,03 (0,02)	-0,37 (0,36)	0,54* (0,24)
OSC per capita (setorial)	0,05*** (0,01)	0,55** (0,19)	0,10 (0,13)
Há lei/instrumento sobre coleta seletiva?	-0,15*** (0,02)	-2,62*** (0,40)	-0,01 (0,26)

Tabela 2 – Modelos de regressão para os Conselhos de Meio Ambiente (Cont.)

Há lei/instrumento sobre saneamento?	-0,15*** (0,02)	-3,12*** (0,39)	-0,28 (0,26)
Há lei/instrumento sobre Área de Proteção?	0,04* (0,02)	-2,09*** (0,37)	-0,10 (0,25)
Há lei/instrumento sobre poluição?	0,09*** (0,02)	-1,11** (0,44)	0,04 (0,29)
Há secretaria exclusiva de Meio Ambiente?	0,27*** (0,02)	-2,08*** (0,60)	0,51 (0,40)
Há outro tipo de órgão gestor de MA?	0,26*** (0,02)	-0,96 (0,57)	0,45 (0,38)
Há recursos para Meio Ambiente no município?	0,14*** (0,01)	0,20 (0,22)	0,97*** (0,15)
Estadual – Estado realiza repasse do ICMS Ecológico?	0,10*** (0,01)	1,13*** (0,25)	0,90*** (0,17)
Estadual - Conselho estadual anterior ao municipal?	-0,19*** (0,02)	-4,78*** (0,33)	-0,40 (0,22)
Estadual - Servidores capacitados em participação?	0,02* (0,01)	2,32*** (0,16)	0,49*** (0,11)
_constante	-1,33*** (0,09)	-14,47*** (1,85)	-15,00*** (1,25)
N	5.529	3.982	3.910
R²	0,258	0,221	0,150
Decomposição do R²	%	%	%
População (Log) + PIB per capita (Log) + Capital (dummy)	30,56	18,16	41,96
Funcionários Adm. (Log) + OSC per capita	6,12	9,54	32,60
Lei de coleta seletiva + de saneamento + Área de Proteção + poluição? + Há secretaria exclusiva? + Há outro tipo de órgão gestor + Há recursos	43,43	38,90	17,53
Estadual – Estado realiza repasse do ICMS Ecológico?	9,38	2,77	4,79
Estadual - Conselho estadual anterior ao municipal?	9,94	16,92	0,78
Estadual - Servidores capacitados em participação?	0,57	13,71	2,33
Total (R²)	100	100	100

Erros-padrão entre parênteses. | * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE, ESTADIC/IBGE, Ipeadata, Censo SUAS; Fasfil/IBGE.

Tabela 3 – Modelos de regressão para os Conselhos de Assistência Social

	Idade do conselho	Número de Reuniões últimos 12 meses	Regulamentou entidades (e outros)?
População 2018 (Log)	-0,11 (0,33)	1,27*** (0,19)	0,09*** (0,02)
PIB per capita 2015 (Log)	-0,63** (0,25)	0,74 *** (0,14)	0,06*** (0,01)
Capital (<i>dummy</i>)	2,58 (1,57)	3,55 *** (0,91)	0,05 (0,08)
Funcionários Adm. Direta + Indireta (Log)	0,76 (0,42)	0,24 (0,24)	-0,02 (0,02)
IDH Municipal (2010)	7,13 *** (2,48)	2,51 (1,43)	0,90*** (0,13)
Última atualização do Plano Municipal de Assist. Soc.	-0,04 (0,05)	0,08** (0,03)	0,00 (0,00)
OSC per capita (setorial)	-0,17 (0,16)	0,19 * (0,09)	0,04*** (0,01)
Estadual – Estado dá cursos aos Conselheiros municipais?	-0,83** (0,29)	-0,50*** (0,17)	0,05*** (0,02)
Estadual – Escala de acompanhamento da gestão municipal	-0,19* (0,08)	0,45*** (0,05)	0,0 (0,00)
_constante	95,02 (101,46)	-180,02*** (58,69)	-9,73 (5,39)
N	5.132	5.152	5.018
R²	0,014	0,174	0,131
Decomposição do R²	%	%	%
Características Sociodemográficas	37,44	49,15	68,72
Capital (<i>dummy</i>)	8,68	5,93	2,26
OSC per capita (setorial)	28,61	37,45	17,95
Última atualização do Plano Municipal de Assist. Soc.	3,39	0,57	3,04
OSC per capita (setorial)	0,49	0,48	0,22
Estadual – Estado dá cursos aos Conselheiros municipais?	12,28	0,60	4,17
Estadual – Escala de acompanhamento da gestão municipal	9,10	5,83	3,64
Total (R²)	100	100	100

Erros-padrão entre parênteses. | * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Elaboração dos autores com base em MUNIC/IBGE, ESTADIC/IBGE, Ipeadata, Censo SUAS; Fasfil/IBGE.

Regimes estaduais de normatização: resultados

Difusão territorial

Conforme esperado, a capacidade de explicação dos modelos quanto à difusão dos conselhos aumenta junto à magnitude da variação territorial a ser explicada; isto é, quanto menor o papel da indução federal, maiores os efeitos de outros fatores. Espera-se que a ocorrência de regimes de normatização estadual seja um desses fatores e que amplie a difusão territorial e sincronize sua criação, antecipando-a em relação a municípios cujo governo estadual não desempenha funções de coordenação (hipótese i).

Em relação às variáveis dependentes existência do conselho e idade do conselho, o modelo de Patrimônio (C3) explica 42% e 44% da variação, respectivamente, enquanto o modelo de Meio Ambiente (C2) explica 26% e 22%, e o de Assistência Social (C1), apenas 1% e 2%. Os efeitos das variáveis associadas à eventual presença de regimes de normatização estadual sobre a difusão municipal dos conselhos acusam declínio no mesmo sentido, conforme os tipos de conselhos (hipótese iii).

Note-se, no caso dos conselhos de Patrimônio, com a menor presença nos municípios (20%), o papel dos estados é claramente relevante e o mais importante dos fatores examinados, se considerados os controles (hipótese i), respondendo por 64% do R^2 decomposto no modelo cuja VD é a existência do conselho e por 80,66%, quando se trata da idade do conselho. Os resultados sugerem que, quando o espaço de autonomia concedido aos municípios é amplo, fatores locais relativos ao porte ou às capacidades técnico-administrativas são consideravelmente menos relevantes do que o papel indutor dos estados, mas também sugerem que a normatização estadual pode produzir efeitos inibidores da difusão. Embora significativos, nem todos os efeitos das variáveis de nível estadual apresentam o mesmo signo. A existência de legislação estadual na área parece produzir efeitos de inibição quanto à difusão dos conselhos, e os efeitos do repasse de recursos para bens tombados invertem o signo quando se trata da idade do conselho.

O papel dos estados na difusão dos conselhos de Meio Ambiente também importa, mas seus efeitos são menores e, se considerados os controles, outros fatores ganham maior proeminência. Esses conselhos tampouco se encontram universalizados nos municípios, mas sua presença territorial é consideravelmente maior, alcançando aproximadamente 75% dos municípios. Os resultados sugerem que, quando o governo federal estimula a criação dos conselhos de forma inconsistente ou parcialmente eficiente, fatores locais como as capacidades técnico-administrativas ganham relevância. Como mostrado pela decomposição do R^2 , as variáveis que indicam efeitos da normatização estadual sobre a existência dos conselhos (19,89%) e a sua idade (36,17%) não são negligenciáveis, embora a capacidade explicativa dos modelos seja menor do que no caso de Patrimônio. Novamente, nem todos os efeitos das variáveis de nível estadual apresentam o mesmo signo. Nesse caso, a existência de conselho estadual antes da criação

dos municipais parece inibir a sincronização do ano de criação, o que é claramente contraintuitivo.

Os resultados relativos aos conselhos de Assistência Social são, como antecipado acima, de baixa significância estatística para a VD existência do conselho devido à ausência de variação, uma vez que se trata de conselho universalizado no território nacional, por meio de mecanismos federais de indução. Mesmo utilizando a VD idade do conselho, o modelo apresenta um R^2 baixo, com capacidade explicativa de 1,4% do total.

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 difusão em determinados setores. Todavia, deve-se questionar se, uma vez criados os conselhos em um município, regimes estaduais continuariam a exercer algum tipo de influência sobre sua operação (hipótese ii).

Dois aspectos devem ser considerados na interpretação dos resultados: as variáveis relativas à operação serem mais exigentes, pois a produção de efeitos de coordenação federal ou estadual nos municípios, no que diz respeito às funções efetivamente exercidas pelos conselhos, é mais difícil do que induzir sua criação; entretanto, e por esse motivo, no caso dos conselhos de Assistência Social, a variação a ser explicada é maior do que aquela das variáveis de difusão. Assim, embora a capacidade explicativa dos modelos continue a ser superior para os conselhos de Patrimônio, a capacidade explicativa dos modelos referente à VD realização de reuniões nos últimos 12 meses para as três áreas é semelhante: 21% (Patrimônio), 15% (Meio Ambiente) e 17% (Assistência Social). A regulamentação de entidades, no caso da Assistência Social, apresenta capacidade explicativa menor (13%), ao mesmo tempo que fatores locais e estaduais passam a fazer diferença, ainda que se trate de setor altamente regulado pela federação (hipótese iii).

No caso dos conselhos de Patrimônio, a decomposição do R^2 mostra que as variáveis relativas aos regimes de normatização estadual explicam 32% da variação do número de reuniões, ou seja, 6% da variação total. No caso dos conselhos de Meio Ambiente e de Assistência Social, a normatização estadual representa 7,9% e 6,43%, respectivamente, na decomposição do R^2 , o que, em ambos os casos, equivale a apenas 1% da variação total. A regulamentação de entidades pelo conselho de assistência social apresenta resultados similares na decomposição do R^2 (7,81%) e na capacidade explicativa total (1%).

Assim, a normatização estadual continua a ser relevante na produção de efeitos de coordenação no caso dos conselhos de Patrimônio, perde importância, produzindo efeitos menores, para Meio Ambiente, e emerge como fator explicativo no caso da Assistência Social, embora também com efeitos modestos. Reiterando-se apreciação formulada acima,

os resultados sugerem que, quando a normatização federal produz coordenação quanto à operação dos conselhos, mas a convergência é parcial - ora porque concedeu algum espaço de autonomia, ora porque os mecanismos empregados são parcialmente eficientes -, fatores locais relativos ao porte, às pressões sociodemográficas e às capacidades estatais tornam-se determinantes.

A verificação dos efeitos esperados entre as variáveis suscita questão conhecida a respeito das causas desses efeitos, isto é, dos mecanismos que os produzem (Goertz; Mahoney, 2012). Os mecanismos institucionais em operação não diferem em essência daqueles empregados eficientemente pela federação: indução e especificação institucional. Exemplarmente, a implementação dos mais de 700 conselhos municipais de patrimônio, em Minas Gerais, foi estimulada pelo programa ICMS Patrimônio Cultural. Este foi criado em meados dos anos 1990 e transfere recursos aos municípios sob a condição da existência desse conselho. Outro mecanismo institucional de indução se encontra presente no mesmo estado no caso dos conselhos municipais de Meio Ambiente, em que a delegação de atividades de licenciamento ambiental aos municípios resta condicionada à criação dos correspondentes conselhos (Gurza Lavalle; Guicheney; Vello 2021).

Contudo, os mecanismos causais que entram em jogo fazendo com que estados aproveitem ou não os graus de autonomia concedidos pela federação para constituir regimes estaduais de normatização podem ser diversos, estar inscritos em distintos planos e, ainda assim, produzir efeitos semelhantes (equifinalidade). São eles: a trajetória de institucionalização da política, seu legado institucional e as capacidades estatais existentes nessa política; a importância dos interesses vinculados à pauta e dos interesses afins na composição da Assembleia Legislativa Estadual; a relevância de atores da sociedade civil e de mercado com interesses vinculados à pauta; as estratégias de atuação por eles utilizadas e suas alianças com agentes do Estado e do sistema político¹⁸. Obviamente, os mecanismos podem operar de modo combinado e o elenco pode ser maior.

Considerações finais

A compreensão do papel dos estados é uma agenda de pesquisa emergente no país, em sintonia com algumas das proposições distintivas da literatura de governança multinível, embora tal emergência não derive em primeira instância do diálogo com essa literatura, mas de motivações locais: a concentração da atenção da literatura nacional nos níveis da União e dos municípios (Silva et al., 2021; Segatto et al., 2023). Neste artigo, buscamos aferir os efeitos dos regimes de normatização estadual na presença territorial e operação dos conselhos, avançando em relação a resultados anteriores que demonstraram a importância dos estados (Gurza Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2021, 2023; Gurza Lavalle; Guicheney; Vello, 2021). Para tanto, consideramos a existência de normas e instâncias de

¹⁸ A operação concomitante de diversos mecanismos incidindo na efetividade de instituições participativas pode ser apreciada em Vick e Gurza Lavalle (2020).

coordenação estaduais específicas para as áreas de políticas dos conselhos municipais examinados – Proteção do Patrimônio Histórico, Meio Ambiente e Assistência Social – e testamos hipóteses sobre os efeitos esperados dos regimes na ampliação da difusão e no incremento da operação desses conselhos, bem como sobre a desigual ocorrência dos efeitos em três tipos de conselhos com propriedade conhecidas e testadas.

As implicações dos resultados apresentados são tríplexes: (i) no que diz respeito aos efeitos esperados (hipóteses), (ii) quanto à sugestão de novas conjecturas e (iii) em relação à literatura. Primeiro, e conforme esperado, os efeitos das normas e instâncias de coordenação estaduais ocorrem com maior intensidade em conselhos pouco regulados pela União (C3 – Patrimônio). Os estados desempenham em maior grau funções de indução e coordenação dos conselhos nos municípios sob sua jurisdição, estimulando sua difusão e fortalecendo seu funcionamento e operação nas políticas em que a autonomia é maior. Seguindo essa lógica, o papel dos estados ocorre de modo desigual entre os três tipos de conselhos, mas são perceptíveis mesmo em conselhos inscritos em áreas altamente reguladas pela União (C1 – Assistência Social).

Em segundo lugar, os resultados sugerem novas conjecturas. Embora as três hipóteses aqui testadas tenham encontrado evidências favoráveis, nelas fica implícito que o espaço de autonomia concedido pela União guarda relação positiva e proporcional com papel assumido pelos estados: maior autonomia levaria a uma maior agência ou protagonismo estadual. Os resultados mostram que tal relação é mais acurada para os conselhos nos dois extremos – baixa e alta regulação federal (C3 e C1) –, mas perde força para aqueles em posição intermediária (C2 – Meio Ambiente) porque, nesses casos, fatores locais dos municípios relativos ao porte, às pressões sociais ou às capacidades técnico-administrativas também ganham relevância. Uma conjectura plausível é que esses fatores locais são irrelevantes quando a regulação federal força a universalização ou quando é fraca e não coordena escolhas locais, mas tornam-se relevantes a partir do momento em que a regulação produz uma tendência para a convergência sem mecanismos eficientes a fim de atingir a universalização, o que abre espaço para a incidência das capacidades estatais desiguais nos municípios e das desigualdades associadas ao porte.

Por fim, os resultados examinados são persuasivos quanto às apreciações realizadas no diálogo com a literatura. As proposições básicas da literatura de GMN têm contribuído para impulsionar a crescente atenção prestada à variação territorial, focando na autonomia concedida às unidades subnacionais. Contudo, em vez de modelos gerais de federalismo, é cognitivamente mais produtivo examinar políticas e enfrentar as limitações de suas proposições para lidar com a variação intrassetorial. Por motivos diversos, o debate sobre federalismo e descentralização enfatizou a relação entre União e municípios em seus diagnósticos e consolidou uma interpretação centrada na convergência territorial de políticas federalmente reguladas e localmente implementadas. Tornou-se claro que esses diagnósticos precisam ser nuançados, e as conjecturas sugeridas apontam que é preciso

avancar na compreensão de mecanismos e fatores causalmente concorrentes ativados por diversos patamares de autonomia concedida.

Por fim, a divergência intrassetorial também traz consigo implicações relevantes para a literatura dedicada ao estudo dos conselhos, visto que a última tem privilegiado o estudo de conselhos inscritos em políticas fortemente reguladas pela União, deixando fora de suas equações analíticas fatores que produzem essa divergência para apurar os efeitos de fatores extrassetoriais. A consideração dos regimes de normatização estadual no elenco de fatores examinados poderá enriquecer os diagnósticos sobre a atuação dos conselhos.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. "Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil". *Opinião Pública*, vol. 22, nº 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*, vol. 1, nº 94, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, D. R. *Representação além das eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a Federação?". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, p. 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. In: SCHNEIDER, B. R. (Ed.). *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil*. Oxford: Oxford University Press, p. 162-186, 2016.
- ARRETCHE, M., et al. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/ São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.
- 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*, vol. 29, nº 6, p. 694-702, 2014.
- AVRITZER, L. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, L. "Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest". *Opinião Pública*, vol. 23, nº 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. *Observatório dos Direitos do*

Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 7, Instituto Pólis/ PUC-SP, 2002.

BARBOSA, G. H. "Protestos de junho de 2013 no Brasil e as instituições participativas: um breve mapeamento". In: *Anais VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política da ALACIP*, Lima, 2015. Disponível em: <<https://alacip.org/?todasponencias=protestos-de-junho-de-2013-no-brasil-e-as-instituicoes>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BEZERRA, C. P. Relatório 1 - Conselhos e Regimes Estaduais na Política de Proteção do Patrimônio Cultural. CEPID FAPESP. Subprojeto 1: Conselhos, Regimes Subnacionais e Representação. CEM, 2019.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. "Multi-level governance in federal contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo". *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, nº 2, p. 1-28, 2017.

BICHIR, R.; SIMONI JR., S.; PEREIRA, G. "Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação - o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 35, nº 102, 2020.

BOULDING, C.; WAMPLER, B. "Voice, Votes, and Resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being". *World Development*, vol. 38, nº 1, p. 125-135, 2010.

BRASIL, F. P. D., et al. "Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades)". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, nº 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 graus, e dá outras providências. 1971. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm#:~:text=Art.,o%20exerc%C3%ADcio%20consciente%20da%20cidadania>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 02 nov. 2024.

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, 164 p., 2013. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/CensoSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRUCH, S. K.; WHITE, K. K. "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*, vol. 11, nº 3, p. 459-483, 2018.

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*, vol. 92, nº 1, p. 3-35, 2018.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. "Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, nº 67, p. 67-90, 2018.

CARVALHO, A. I. "Os Conselhos de Saúde, participação social e reforma do Estado". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 3, nº 1, p. 23-25, 1998.

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, p. 167-209, 2002a.

CORTES, S. M. V. "Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde". *Sociologias*, nº 7, p. 18-49, 2002b.

CORTES, S. M. V., et al. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: CORTES, S. M. V. (Ed.). *Participação e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 41-7, 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, p. 93-128, 2010.

DONAGHY, M. M. "Do participatory governance institutions matter?". *Comparative Politics*, vol. 41, nº 1, p. 83-102, 2011.

ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

FERRARI, S. "Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos". *Revista de Informações Legislativas*, vol. 53, nº 211, p. 55-80, 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B., et al. "When is statistical significance not significant?". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 7, nº 1, p. 31-55, 2013.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEAM. *A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1996.

GIBBS, B. G.; SHAFER, K.; MILES, A. "Inferential statistics and the use of administrative data in US educational research". *International Journal of Research & Method in Education*, vol. 40, nº 2, 2017.

GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. (Eds.). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. *A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences*. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

GONÇALVES, R. S., et al. "Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde". *Saúde e Sociedade*, vol. 22, nº 4, p. 1001-1013, 2013.

GÖTZ, O. "Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: Uma abordagem cognitiva". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 41, p. 186-207, 1995.

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". Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), 2019.

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, p. 33-42, 2011.

GURZA LAVALLE, A. "Conselhos gestores de políticas – Linha do tempo". *Nexo Políticas Públicas*. 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/Conselhos-gestores-de-politicas>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETECHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: CEPID Centro de Estudos da Metrópole - CEM/ Editora Unesp, p. 51-79, 2015.

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. (Orgs.). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Oxford: Peter Lang Ltd, International Academic Publishers, p. 45-100, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. "Conselhos e Regimes de Normatização Estadual no Brasil: evidências com base na área de patrimônio histórico". *Boletim de Análise Político-Institucional*, vol. 30, p. 37-47, 2021.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. O papel dos estados na normatização dos conselhos municipais de políticas públicas. In: PALOTTI, P., et al. (Orgs.). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 237-262, 2023.

GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. "Conselhos e regimes de normatização padrões decisórios em municípios de grande porte". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 36, nº 106, e3610610, 2021.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. "Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México". *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 92, p. 105-121, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; RODRIGUES, M.; GREGHI, T. "An outside view: Councils in Brazilian structure of participatory governance". In: *Anais II Forum of Sociology - International Sociological Association (ISA)*. Buenos Aires: 2012.

GURZA LAVALLE, A.; 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*, vol. 27, nº 71, e003, 2019.

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*, vol. 59, nº 3, p. 609-650, 2016.

HEDSTRÖM, P.; SWEDBER R. Social mechanisms: An introductory essay. In: Hedström, P.; Swedber, R. (Eds.). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory (Studies in Rationality and Social Change)*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-32, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Suplemento de Cultura. 2014a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?edicao=17010&t=downloads>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC. Suplemento de Cultura. 2014b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19880-suplementos-estadic2.html?edicao=22853&t=downloads>>. Acesso em: 11 nov. 2024

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. *Política de Patrimônio Cultural Material*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

JUAREZ, F. C. *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, 2012, revised 17 Jun. 2015.

KAZEPOV, Y. "Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe". Farnham (UK): *Public Policy and Social Welfare*, nº 38, Ashgate, 2010.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. "Social assistance governance in Europe Towards a multi - level bottom - up perspective". Paper presented at GINI WP6 Workshop, Antwerpen, Nov. 2011.

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

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. "Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia". *BIB*, nº 83, p. 21-42, 2017.

LUCHMANN, L. H. H. "Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre". Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2002.

MACHADO, J. A.; DE MOURA PALOTTI, P. L. "Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 30, nº 88, p. 61, 2015.

MAHONEY, J. "Toward a Unified Theory of Causality". *Comparative Political Studies* vol. 41, nº 4/5, p. 412-436, Apr./May, 2008.

MARICATO, E. "O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano". *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, IPEA, Brasília, vol. 12, p. 211-220, 2006.

MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A.; ROSENTHAL, G. (Eds.). *The state of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, p. 391-410, 1993.

MARQUES, E. C. L. Redes sociais no estudo das políticas públicas. In: RODRIGUES, M. A. (Org.). *Governança, qualidade da democracia e políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, vol. 1, p. 117-140, 2018.

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, p. 175-214, 2010.

MIGUEL, L. F. "Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo". *Lua Nova*, vol. 100, p. 83-118, 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. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/21972/2016/?cons=1>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

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. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/46937/2016/>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

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. Disponível em: <<https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=43778>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

MONTEIRO NETO, A. "Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação". *Texto para Discussão*, IPEA, nº 1961, Brasília, 2014.

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p. 13-43, 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.; MACHADO, J. A. "Coordenação federativa e a 'armadilhada decisão conjunta': as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil". *Dados*, vol. 57, nº 2, p. 399-441, jun. 2014.

PALOTTI, P., et al. *E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. "Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 35, nº 103, e3510307, 2020.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance". *Policy & Politics*, vol. 29, nº 2, p. 131-135, 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: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, nº 58, p. 121-43, 2016.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. "Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional". *Dados*, vol. 54, nº 3, p. 259-305, 2011.

RHODES, R. A. W. *Network governance and the differentiated polity*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. "New directions in the study of policy networks". *European Journal of Political Research*, nº 21, p. 181-205, 1992.

RODRIGUES, F. P. "A efetividade dos conselhos municipais de habitação: mecanismos entre decisão e implementação". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2017.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, L. F. "A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros". *Revista Brasileira de Educação*, vol. 21, nº 65, p. 411-429, 2016.

SEGATTO, C. I., et al. Conclusões e proposições para uma agenda de pesquisa sobre o papel dos estados na federação brasileira. In: PALOTTI, P., et. al. *E os estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 759-771, 2023.

- SELLERS, J. M.; LIDSTRÖM, A. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 20, nº 4, p. 609-632, 2007.
- SELLERS, J. M.; LINDSTRÖM, A. "Multilevel Democracy, Civil Society and the Development of the Modern State". American Political Science Association Annual Meeting. Washington, D.C.: American Political Science Association, p. 76, Aug.28-31, 2014.
- SELLERS, J. M.; LINDSTRÖM, A.; BAE, Y. *Multilevel Democracy - How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State*. Cambridge University Press, 2020.
- SILVA, A. L. N., et al. "Uma agenda em (re)construção: os estados no federalismo brasileiro". *Boletim de Análise Político-Institucional*, nº 30, nov. 2021.
- SOUZA, C. "Governos locais e gestão de políticas sociais universais". *São Paulo Em Perspectiva*, vol. 18, nº 2, p. 27-41, 2004.
- SOUZA, D. B.; 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*, vol. 14, nº 50, p. 39-56, 2006.
- 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, p. 47-103, 2002.
- 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, p. 323-370, 2004.
- TATAGIBA, L. "Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate". *Revista de Sociologia e Política*, nº 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.; TATAGIBA, L. (Eds.). *Criança e Adolescente: controle social e política pública*. São Paulo: Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 28, Instituto Pólis/ PUC-SP, p. 9-78, 2007a.
- 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*. Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 30, São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, p. 49-113, 2007b.
- TATAGIBA, L. A.; TEIXEIRA, A. C. C. O papel do CMS na política de saúde em São Paulo. In: Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 1, Instituto Pólis/ PUC-SP, p. 59-115, 2007.
- TEIXEIRA, L. H. G. "Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino". *Cadernos de Pesquisa*, vol. 34, nº 123, p. 691-708, 2004.
- THATCHER, M.; BRAUNSTEIN, J. Issue Networks: Iron Triangles, Subgovernments, Policy Communities, Policy Networks. In: WRIGHT, J. D. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. vol. 12. Amsterdam: Elsevier, p. 769-773, 2015.
- TORTOLA, P. D. T.; COLLEGIO, C. A. "Clarifying Multilevel Governance". *European Consortium for Political Research*, nº 56, p. 234-50, 2017.
- TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions". *Comparative Political Studies*, vol. 47, nº 10, p. 1359-1383, 2013.

TRINDADE, T. A. "Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 33, nº 97, 2018.

VELLO, B. G. "Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos". Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

VICK, F.; GURZA LAVALLE, A. "É a política? A efetividade das conferências e seus mecanismos causais". *Opinião Pública*, vol. 26, nº 3, p. 556-586, 2020.

WOLMAN, H., et al. "Comparing local government autonomy across states". *Proceedings of the National Tax Association*, p. 377-383, 2008.

Abstract

Diffusion and operation of participatory municipal councils in the states: regulatory regimes and their effects

We argue that *state-level regulatory regimes* expand territorial presence and strengthen the operation of participatory policy councils in municipalities under their jurisdiction. We examine three policy areas that correspond to types of councils with known patterns of territorial diffusion and decision-making types driven by federal regulation: Heritage, Environment, and Social Assistance. They are explored through separate regression models by area. The results confirm the hypotheses presented. The expected effects of regulatory regimes on councils occur with greater intensity in councils that are less regulated by the federal government. However, the results also suggest that such a relationship is stronger for councils with either low or high federal regulation but weakens for those in intermediate positions. In these cases, local factors specific to municipalities, such as size, social actors pressure, or technical-administrative capacities, also become relevant.

Keywords: participatory councils; regulatory regimes; multi-level governance; states; participation

Resumen

Difusión y funcionamiento de los consejos participativos municipales en los estados: regímenes de normatización y sus efectos

Sostenemos que *regímenes de normatización estatal* amplían la presencia territorial y fortalecen la operación de los consejos participativos de gestión de políticas en los municipios bajo su jurisdicción. Se examinan tres áreas de políticas que corresponden a tipos de consejos con patrones conocidos de difusión territorial y producción de decisiones, relacionados con la inducción y coordinación federales en las respectivas áreas: Patrimonio, Medio Ambiente y Asistencia Social (explorándolas en modelos separados de regresión por área). Los resultados confirman las hipótesis: los efectos esperados de las normas e instancias de coordinación estatales en la difusión y operación de los consejos ocurren y lo hacen con mayor intensidad en aquellos poco regulados por la Unión. Sin embargo, también sugieren que tal relación es más precisa para los consejos en los dos extremos - bajo baja y alta regulación federal -, perdiendo fuerza para aquellos en posición intermedia, debido a que, en estos casos, los factores locales de los municipios relacionados con el tamaño, las presiones sociales o las capacidades técnico-administrativas también cobran relevancia.

Palabras clave: consejos participativos; regímenes de normatización estatal; gobernanza multinivel; estados; participación

Résumé

Diffusion et fonctionnement des conseils municipaux participatifs dans les états : les régimes de réglementation et leurs effets

Nous soutenons que les *régimes de réglementation étatique* étendent la présence territoriale et renforcent le fonctionnement des conseils participatif de gestion des politiques dans les municipalités relevant de leur juridiction. Trois domaines politiques sont examinés, correspondant à des types de

conseils présentant des modèles de diffusion territoriale et de prise de décision connus et liés à l'induction et à la coordination fédérales dans leurs domaines respectifs : Patrimoine, Environnement et Assistance Sociale (explorés à travers des modèles de régression distincts selon le domaine). Les résultats confirment les hypothèses : les effets attendus des normes et instances de coordination étatiques dans la diffusion et le fonctionnement des conseils se produisent, et ce avec une intensité accrue pour les conseils peu réglementés par l'Union. Cependant, les résultats suggèrent également que cette relation est plus précise pour les conseils aux deux extrêmes - sous réglementation fédérale faible et élevée - mais s'affaiblit pour ceux en position intermédiaire. Dans ces cas, des facteurs locaux propres aux municipalités, tels que la taille, les pressions sociales ou les capacités techniques et administratives, deviennent également pertinents.

Mots-clés : conseils participatif ; régimes de réglementation étatique ; gouvernance multiniveau ; états ; participation

Artigo submetido à publicação em 28 de agosto de 2023.

Versão final aprovada em 05 de setembro de 2024.

