

XIV Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP

Texto de suporte ao Painel Digital

Mesa: Políticas Públicas, Federalismo e Governança

O papel da regulação subnacional na mediação da implementação de políticas nacionais

Guilherme Marques Santos Silva

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH –
USP)

São Paulo

2024

Resumo

A principal questão do subprojeto é: Como a regulação subnacional afeta o poder de decisão de conselhos específicos de políticas além dos poderes especificados na regulamentação federal? Em que circunstâncias essa regulamentação ocorre? Primeiro, pretende-se identificar quais normas subnacionais conferem um papel ativo aos conselhos, além do objetivo das disposições federais e por meio de quais mecanismos. Em segundo lugar, para avaliar as circunstâncias que levam ao aumento das decisões dos conselhos, busca-se descobrir os fatores políticos associados à construção da capacidade dos conselhos de agir nos níveis estadual e municipal. A análise leva em conta o processo de desenvolvimento regulatório e sua contestação por atores estatais, privados e sociais. O subprojeto, portanto, exigiu a comparação do volume e do perfil da atividade de tomada de decisão por conselhos específicos de políticas com os objetivos e conteúdos dos regimes regulatórios nos quais se inserem. A metodologia se baseou em bancos de dados que contêm censos de resoluções de conselhos coletadas durante sete anos, nos diários oficiais de seis grandes municípios.

Palavras-chave: conselhos, indução federal, políticas públicas, regimes de normatização institucional.

Problema de pesquisa e objetivos

O projeto de pesquisa de iniciação científica, desenvolvido no Centro de Estudos da Metrópole (CEM), teve o seguinte problema de pesquisa: Como a regulação subnacional afeta o poder de decisão de conselhos específicos de políticas além dos poderes especificados na regulamentação federal? Em que circunstâncias essa regulamentação ocorre? Nesse sentido, o objetivo da pesquisa consistiu em explorar e compreender comparativamente de que modo e sob quais circunstâncias os regimes regulatórios subnacionais influenciam a produção de resoluções por parte de conselhos gestores de políticas públicas em determinados setores de políticas. Para tanto, buscou-se, inicialmente, identificar quais normas subnacionais conferem um papel ativo aos conselhos, além do objetivo das disposições federais e por meio de quais mecanismos e, em segundo lugar, compreender os fatores políticos associados à construção das capacidades dos conselhos de agir a nível subnacional.

Do ponto de vista metodológico, foram empregadas uma análise quantitativa de dados relativos às decisões emitidas pelos conselhos de políticas públicas de seis grandes municípios brasileiros, a saber, Belo Horizonte (MG), Contagem (MG), Fortaleza (CE), Goiânia (GO), Guarulhos (SP) e Porto Alegre (RS), e uma análise qualitativa do padrão decisório destes conselhos municipais, com vistas a caracterizar o tipo de decisão, bem como a sua frequência em termos de emissão. A seguir, será apresentada uma breve introdução ao tema no qual o projeto de pesquisa está inserido, composta por uma breve revisão bibliográfica sobre instituições participativas e por uma síntese da contribuição da pesquisa a esta literatura. Na seção seguinte, será apresentada a metodologia empregada e, por fim, os principais resultados da pesquisa no que tange ao comportamento decisório dos conselhos.

Introdução

A institucionalização da participação política da sociedade civil em instâncias democráticas de participação política — um traço fundamental de nossa história política recente (Gurza Lavalle *et al*, 2016), notadamente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 —, permitiu o estabelecimento da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas. Isso propiciou, por conseguinte, o desenvolvimento de um amplo conjunto de instituições participativas (IPs), entre elas os conselhos gestores de políticas públicas. Numericamente, existem aproximadamente 30 mil conselhos gestores de políticas públicas espalhados

territorialmente, abrangendo milhares de conselheiros da sociedade civil e do Estado que participam na definição, supervisão e deliberação de políticas públicas dos mais diversos setores.

A primeira geração de estudos sobre instituições participativas apresentou uma alta expectativa de que tais instâncias corresponderiam a espaços de deliberação popular, promovendo uma maior inclusão de setores sociais historicamente excluídos dos canais de representação democrática. Tais expectativas, por outro lado, apresentaram-se exigentes quanto à avaliação das inovações participativas ainda em processo de institucionalização, no sentido de assumirem que deveriam tratar-se de espaços de alargamento do exercício da cidadania, de inclusão de grupos sociais e de setores tradicionalmente excluídos dos espaços políticos formais e da ampliação da responsividade das políticas (Gurza Lavalle *et al*, 2017, p. 6). Ademais, tais estudos se debruçaram inicialmente na análise das instituições participativas em sua totalidade, e não no estudo de instituições específicas ou de determinados setores de políticas (Gurza Lavalle *et al*, 2016). Entretanto, a ausência de uma focalização específica sobre determinadas instituições participativas, principalmente os conselhos, acabou por oferecer pouca margem à generalização acerca dos efeitos produzidos por estas instituições, tendo em vista o enfoque em estudos de caso que, por conseguinte, não ofereciam explicações mais gerais.

Com a segunda geração, os conselhos de políticas públicas passaram a ser compreendidos especificamente aos seus setores de políticas de atuação, assim como objeto de análise da inclusão de diferentes atores no jogo político. Levando em conta que os conselhos são compostos por representantes de diferentes setores da sociedade civil e do Estado, os custos da participação nessas instâncias foram dinamicamente modificados com vistas a abranger uma maior presença de grupos sociais anteriormente excluídos dos processos decisórios (Gurza Lavalle *et al*, 2017, p. 16).

Por fim, observamos que a terceira geração apresentou uma nova abordagem analítica sobre os conselhos ao enquadrá-los como variável explicativa na explicitação de sua efetividade. Dito de outra forma, a análise quanto à efetividade desses órgãos passou a se desdobrar no diagnóstico de seus efeitos sobre as políticas — e não somente sobre o comportamento e dinâmica dos atores neles envolvidos —, fazendo com que o foco passasse a ser no papel que essas instâncias de participação política dispõem em seus respectivos setores de políticas.

Ancorado nessa trajetória, a presente pesquisa buscou verificar, inicialmente, de que modo os conselhos de políticas públicas se comportam quando inseridos nos regimes

regulatórios que constituem a federação brasileira, se propondo a identificar e aferir os efeitos da existência de regimes regulatórios subnacionais sobre a presença territorial e funcionamento de conselhos gestores de políticas públicas no plano municipal e explorar os possíveis efeitos das mudanças de governo federal na atividade decisória dos conselhos, ou seja, a possível incidência das preferências políticas do poder executivo federal sobre a atuação dos conselhos.

Metodologia

De modo que fosse possível analisar o funcionamento dos conselhos em termos de capacidade decisória sobre os seus respectivos setores de política, tornou-se necessária a comparação entre os estados, a análise da presença territorial de conselhos municipais, do volume e do perfil dos atos administrativos ou resoluções por eles emitidas. Para tanto, exigiu-se a construção de um banco de dados contendo inicialmente os censos de resoluções emitidas pelos conselhos ao longo de sete anos (2004 a 2011), obtidos manualmente nas primeiras etapas da pesquisa. De modo a dinamizar e facilitar a coleta dessas informações, foi feito um novo levantamento mediante *web scraping*, estendendo a cobertura do banco de 2012 a 2019. Contudo, mesmo com a facilitação obtida mediante a coleta automatizada desta ferramenta, tornaram-se necessários alguns tratamentos manuais específicos dos dados coletados, haja vista que o levantamento produziu cerca de 30.000 entradas.

Resultados

Constatou-se, pelos achados iniciais, que a capacidade dos conselhos de influenciar a formulação de políticas depende de sua expansão territorial, bem como de sua inserção na respectiva área de política. Em ambos os casos, a regulamentação federal desempenha um papel fundamental, seja mediante mecanismos de incentivo que induzem a expansão territorial dos conselhos ou através da produção de normas e regulamentos que estabelecem e definem o papel dos conselhos municipais nas políticas públicas. Essa análise permitiu a criação de uma tipologia de conselhos alicerçada em duas dimensões: *indução*, no momento da expansão; e *especificação institucional*, no momento da operação – sendo que ambas guardam afinidade com mecanismos específicos de normatização. Desse modo, a tipologia permite classificar, com grau razoável de generalização para municípios de porte aproximado, os padrões decisórios dos conselhos em três níveis: C1, C2 e C3 (ver ANEXO 1).

Tendo isso em vista, os resultados agregados revelam que há um padrão decisório nos três tipos de conselhos, sendo os conselhos de tipo C1 os que mais emitem decisões, tendo em vista a forte indução federal e especificação institucional a que foram submetidos, destacando-se os conselhos de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente (ver ANEXOS 2 e 3). Se desagregarmos por município, isto é aplicável para os casos de Porto Alegre, Contagem, Guarulhos e Fortaleza, mas não para Belo Horizonte e Goiânia, onde os conselhos de tipo C2 emitiram mais decisões que os conselhos de tipo C1 (ver ANEXOS 4 e 5). O elevado número de emissão de decisões por conselhos de tipo C2 concentraram-se principalmente nos conselhos de Patrimônio Histórico e Meio Ambiente, no caso de Belo Horizonte, e Educação, no caso de Goiânia. Quanto aos conselhos de tipo C3, alguns setores específicos revelaram ser objeto de uma expressiva atividade decisória, notadamente tributação e desenvolvimento urbano, em Belo Horizonte (ver ANEXO 4 e 6). A partir disso, pôde-se concluir que a variação intra-setorial na quantidade de decisões emitidas revela padrões importantes de regulação subnacionais principalmente nos conselhos dos tipos C2 e C3, podendo ter resultado de uma maior autonomia dos estados em razão da ausência de fortes regulações federais.

Referências bibliográficas

Gurza Lavalle, Adrian; Voigt, Jessica; Serafim, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.59, n.3, p. 609-6050, 2016. [Acessado novembro 2021] , Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/00115258201687>>.

Gurza Lavalle, Adrian, Guicheney, Hellen e Vello, Bruno Grisotto. CONSELHOS E REGIMES DE NORMATIZAÇÃO: padrões decisórios em municípios de grande porte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. 2021, v. 36, n. 106 [Acessado 22 outubro 2021] , e3610610. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3610610/2021>>.

III Seminário CEM-CEPID. *O que dizer sobre as desigualdades? Entre a descoberta e a invenção do sentido: a evolução dos conselhos e a literatura*. 2017.

Anexos

ANEXO 1

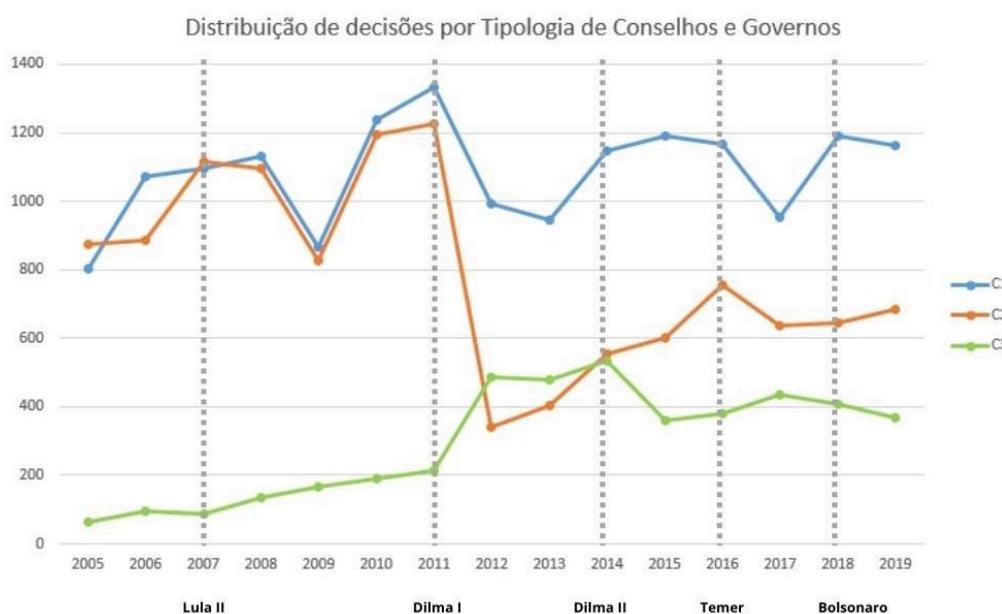
Quadro 1
Tipologia de Conselhos

Tipos de Conselho	Indução federal (*)	Especificação Institucional federal (**)	Exemplos
C1	Mecanismos fortes de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência à universalização nos municípios.	Institucionalmente especificados, condicionando processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Saúde; Assistência Social; Criança e Adolescente; Alimentação Escolar; Fundef/Fundeb.
C2	Mecanismos fortes ou inconsistentes/moderados de indução federal impulsionam a expansão, resultando, respectivamente, em tendência à universalização ou à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente <i>não</i> especificados, ou com especificação que <i>não</i> condiciona processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; Conselho do Bolsa Família; Cultura; Drogas; Habitação; Idoso; Meio Ambiente; Trabalho/Emprego.
C3	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, resultando em fraca presença nos municípios	Institucionalmente <i>não</i> especificados.	Agricultura; Ciência e Tecnologia; Defesa do Consumidor; Deficiência; Desenvolvimento Econômico; Patrimônio; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos; Esporte; Juventude; Mulher; Raça; Saneamento; Segurança; Segurança Alimentar; Transporte; Turismo.

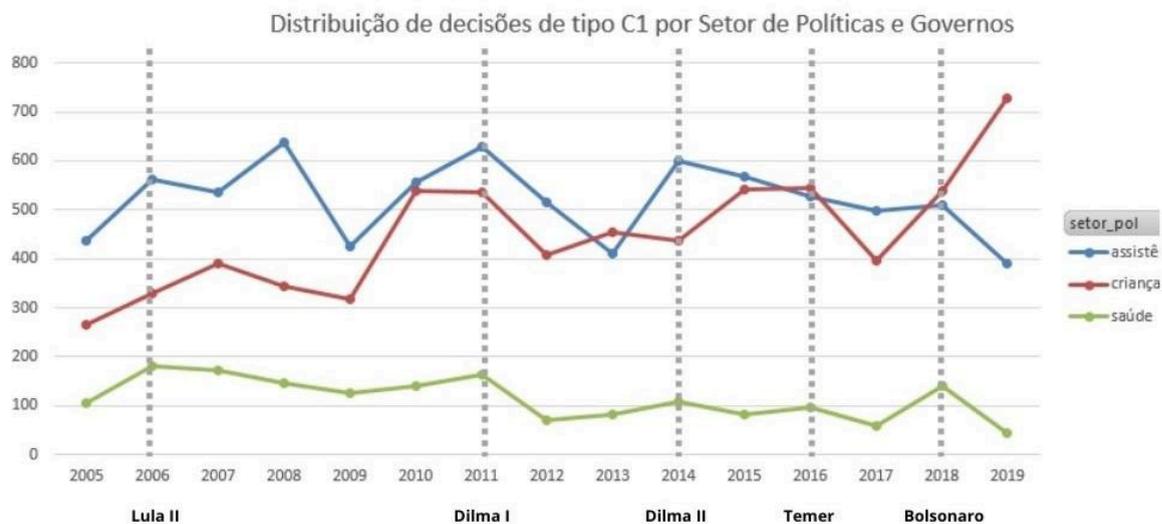
(*) Indução federal para criação de conselhos nos municípios, em uma dada área de política. (**) Especificação institucional federal para definição, mediante normatização, das funções que serão exercidas pelo conselho, em uma área de política.

Fonte: elaboração própria, a partir do banco de decisões e do banco de conselhos. Proj. *Conselhos, Regimes Subnacionais e Capacidades Estaduais*. CEM.

ANEXO 2



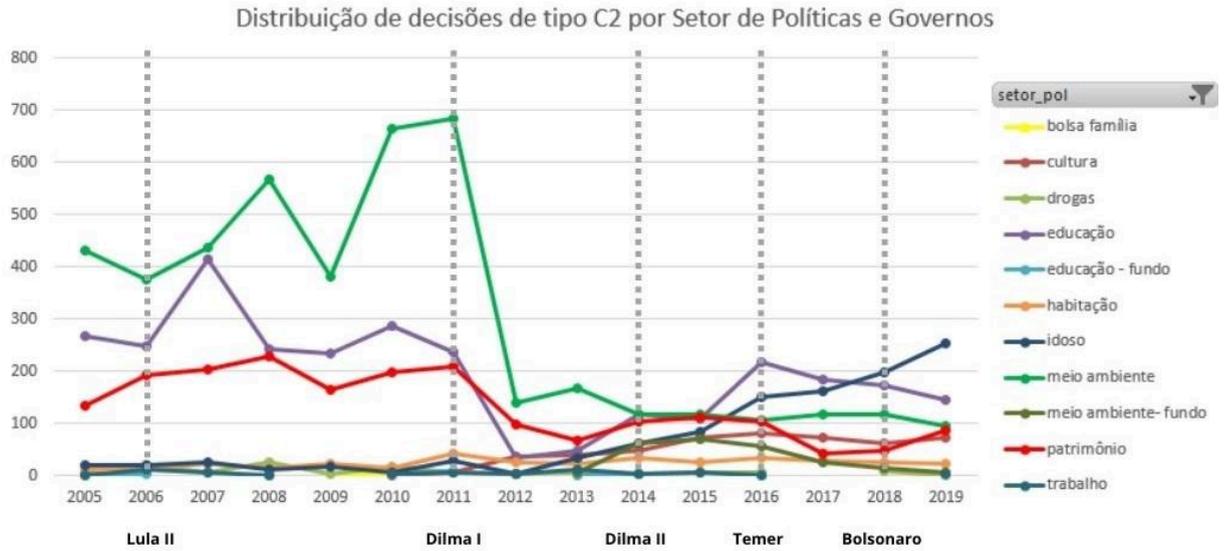
ANEXO 3



ANEXO 4

Município	C1	C2	C3	Total por munic
Belo Horizonte	9,00%	24,16%	11,36%	44,53%
assistência social	3,54%			3,54%
criança e adolescente	4,77%			4,77%
desenvolvimento urbano			4,88%	4,88%
educação		3,11%		3,11%
idoso		0,66%		0,66%
meio ambiente		14,07%		14,07%
patrimônio		6,33%		6,33%
saúde	0,70%			0,70%
tributação			6,48%	6,48%
Contagem	2,51%	0,95%	-	3,46%
assistência social	0,51%			0,51%
criança e adolescente	1,53%			1,53%
meio ambiente		0,95%		0,95%
saúde	0,47%			0,47%
Fortaleza	15,79%	0,55%	-	16,35%
assistência social	6,75%			6,75%
criança e adolescente	8,04%			8,04%
idoso		0,55%		0,55%
saúde	1,00%			1,00%
Goiânia	3,50%	6,66%	-	10,17%
assistência social	2,08%			2,08%
criança e adolescente	0,46%			0,46%
educação		6,66%		6,66%
saúde	0,96%			0,96%
Guarulhos	5,25%	-	-	5,25%
assistência social	2,75%			2,75%
criança e adolescente	2,50%			2,50%
Porto Alegre	18,40%	1,85%	-	20,25%
assistência social	10,60%			10,60%
criança e adolescente	5,42%			5,42%
idoso		1,85%		1,85%
saúde	2,37%			2,37%
Total por tipo de conselho	54,46%	34,18%	11,36%	100,00%

ANEXO 5



ANEXO 6

