

Área Temática: Administração Pública

Ensaio Teórico sobre a Presença do Patrimonialismo no Poder Legislativo Local

AUTOR

FABIANO MAURY RAUPP

Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC

fabianoraupp@hotmail.com

Resumo

O ensaio tem por objetivo verificar a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. Entende-se que o patrimonialismo não morre no Estado Brasileiro, mas assume a forma neopatrimonialista, combinando aspectos modernos e tradicionais. O conceito é atualizado e mostra a resistência e permanência do fenômeno, ainda que combinado com aspectos da modernidade capitalista. Fica claro nas percepções de Silverman (1977), Kerbauy (1993), Kuschnir (1993), Kuschnir (1998) e Lopez (2004) que o legislativo local se estrutura em bases patrimonialistas. Tudo exala um viés, um corte tradicionalista, nada impregnado de valores racionais, mas sim, de interesses pessoais. As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas, neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e até médios. Pela literatura apresentada percebe-se que, historicamente, não se pode esperar dos legisladores municipais a prática de uma política muito grandiosa, principalmente nos municípios pequenos e até médios. Muitos dos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira, são mais agentes sociais do que atores políticos. Trata-se muito mais de barganha, troca de favores, etc., que se dá, não tem outro jeito, dentro de uma embalagem política (partidos, instituições como a Câmara municipal, eleições).

Palavras-chave: Patrimonilismo. Legislativo local. Vereador.

Theoretical Essay on the Presence of Patrimonialism in Local Legislative

Abstract

The essay has as objective verify the presence of patrimonialism in the local legislative. It is understood that the patrimonialism in the Brazilian State is not over, but takes the neopatrimonialist form, combining modern and traditional aspects. The concept is updated and shows the strength and permanence of the phenomenon, even if combined with aspects of the capitalist modernity. It is clear in the perceptions of Silverman (1977), Kerbauy (1993), Kuschnir (1993), Kuschnir (1998) and Lopez (2004) that the local legislative is built on patrimonial bases. Everything shows a bias, a traditionalist cut, not imbued with rational values, but of personal interests. Local councils keep patrimonialist and neopatrimonialist structures, especially in small and even in medium cities. In the literature presented it is noticed that, historically, one can not expect from the city councilmen a great political practice, especially in small and even in medium cities. Many of the city councilmen in smaller municipalities do not engage in a real political activity, they are more social agents than political actors. It is much more bargaining, exchange of favors, etc., which happens, no other way, in a political package (parties, institutions like the Town Hall, elections).

Keywords: Patrimonilism. Local Legislative. City councilman.

1 Introdução

O governo municipal é constituído pelo poder executivo, exercido pelo prefeito, e pelo poder legislativo, exercido pela câmara municipal. Os municípios não têm poder judiciário. Portanto, legislação e administração constituem as funções fundamentais que integram a competência municipal. A primeira, exercida pela câmara municipal, composta de vereadores representantes dos munícipes; e a segunda, compreendendo as atribuições do prefeito. (ALMEIDA, 2006).

O poder legislativo local, representado e exercido pela câmara municipal, é responsável por estabelecer parte das regras para a administração do executivo e tem como agente legalmente investido de função, o vereador. Uma câmara municipal, juntamente com seus agentes políticos, órgãos e serviços auxiliares, exerce papel fundamental na integração do cidadão com o executivo e com os serviços públicos, uma vez que ela não executa tais serviços, mas estabelece regras para a administração do poder executivo (MEIRELLES, 1988).

Assim, fez-se a opção por investigar o legislativo local, tendo para isso, duas razões principais. A primeira delas refere-se à escassez de estudos sobre esta esfera de governo. Para Kerbauy (2005), poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos do legislativo local. A segunda, que está interligada à primeira, relaciona-se ao crescente interesse por este poder, devido ao papel crucial em uma democracia e em uma federação como o Brasil.

Tem-se o pressuposto de que o legislativo local mantém estruturas patrimonialistas, bem como um alheamento de suas funções constitucionais de legislar e fiscalizar o executivo e uma concordância tácita em se subordinarem à Prefeitura. Para tanto, o ensaio tem por objetivo verificar a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. Inicialmente são abordados os aspectos introdutórios do estudo. Em seguida fez-se uma incursão teórica sobre patrimonialismo. Após descreve-se o método de pesquisa. Na sequência discute-se o contexto do mundo municipal e a presença do patrimonialismo no legislativo local. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2 Patrimonialismo

Neste trabalho interessa a dominação tradicional como uma perspectiva de discussão do vereador. Nela, determina-se o senhor (ou os vários senhores) em virtude de regras tradicionais. A ele se obedece em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição. A obediência se dá por motivos de hábito, porque tal comportamento já faz parte dos costumes. É a relação de dominação enraizada na cultura da sociedade. A dominação tradicional se especifica por encontrar legitimidade na validade das ordenações e poderes de mando herdados da tradição. Os que exercem a dominação estão determinados pela tradição. Os dominados não são membros de uma associação, mas companheiros ou súditos do senhor. Pode haver ou não quadro administrativo. As relações do quadro administrativo (quando existe um) com o soberano, não são determinadas pelo dever do cargo, mas pela fidelidade pessoal. Não se obedece a uma ordem estatuída, mas à pessoa delegada pela tradição. As ordens são legítimas, em parte pela força da tradição, em parte pelo arbítrio do soberano em interpretar essa tradição (WEBER, 1999).

Existem inúmeras formas de dominação tradicional, e não raro estão misturadas ou de distinção fluidas, dentre as quais se destacam a “gerontocracia” (governo em que o poder cabe aos mais velhos), o “patriarcalismo” (casos em que o poder é determinado pelo pertencimento a uma determinada família, normalmente sendo a dominação exercida por um indivíduo chefe da comunidade doméstica – *pater familias* –, determinado segundo regras de sucessão), o “sultanismo” (sua forma de administração, o livre-arbítrio do governante, é baseada em um

aparato administrativo próprio para fazer valer suas ordens), o “feudalismo” (forma de dominação baseada em um contrato de *status*, em termos de vassalo-suserano, regidos pelo sentimento de fidelidade pessoal entre ambos – ideia de “honra”), e, finalmente, o “patrimonialismo” (dominação exercida com base em um direito pessoal, embora decorrente de laços tradicionais, obedecendo-se ao chefe por uma sujeição instável e íntima derivada do direito consuetudinário – “porque assim sempre ocorreu”) (WEBER, 1999).

Na definição de Weber (1999), o patrimonialismo constitui uma forma de dominação tradicional caracterizada pela organização do poder político de forma análoga ao poder doméstico do governante. Despojado de sua dimensão pública, o poder, nos moldes do patrimonialismo, constitui um direito próprio (do soberano), apropriado como qualquer outro objeto de sua propriedade. Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao cargo público que ocupava. Sua forma de administração obedecia, unicamente, o livre-arbítrio, baseada em considerações pessoais.

Schwartzman (1988) defende que a realidade brasileira pode ser mais bem explicada, segundo um referencial weberiano do que um marxista, pois no Brasil vigoram componentes não baseados em relações de classe que são extremamente importantes para o entendimento do poder, tais como estruturas de poder local e regional, baseadas em lideranças tradicionais, ainda poderosas, que não seguem os ditames das estruturas de classe e das sociedades modernas, industriais.

Weber tem sido invocado pela literatura, predominantemente, para explicar o atraso da sociedade brasileira, com o que se tem limitado a irradiação da sua influência a uma sociologia da modernização. Daí que a mobilização desse autor, pela perspectiva do atraso, se faça associar ao diagnóstico que reivindica a ruptura como passo necessário para a conclusão dos processos de mudança social que levam ao moderno. Tem-se, então, que uma obra radicalmente inscrita na cultura política do Ocidente, com seus valores universalistas, impasses e promessas de realização, seja descortinada pelo ângulo do Oriente e dos caminhos possíveis para a sua modernização (VIANNA, 1999).

Partindo-se da concepção de Weber, patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância do príncipe, em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados (BRESSER PEREIRA, 1997). No patrimonialismo, o governante trata a administração política como seu assunto pessoal, igualmente como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada, onde o público e privado se confundem nas práticas dos governantes. A administração patrimonial consiste em proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos (BENDIX, 1986).

Para Weber (1982), o Estado é uma manifestação histórica da política. Ele mostra que a partir da complexidade das atividades sociais é formada a base de organizações sociais, entre elas, a organização institucional. A partir desta organização, o Estado é definido por Weber como uma forma moderna do agrupamento político, caracterizado pelo fato de deter o monopólio da violência e do constrangimento físico legítimo, sobre um determinado território. O uso da força é determinante na concepção de Estado de Weber; para ele, a violência é um instrumento específico do Estado, conceito defendido da seguinte forma: se só existissem estruturas sociais de que a violência estivesse ausente, o conceito de Estado teria também desaparecido (WEBER, 1982).

A administração pública brasileira, em particular, e o Estado brasileiro, em geral, foram fundados sob a influência de um ethos fortemente patrimonialista, presente na herança cultural lusitana (MARTINS, 1997). O Estado no período colonial brasileiro utilizou um modelo patrimonialista e centralizador. Sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo, com a sociedade, uma relação de tutela e subordinação. Não definiu limites

claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moedas de troca política, terras e cargos públicos. A administração decorrente deste processo orientou-se mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade (AMORIM, 2000).

O Estado Brasileiro, sobretudo no período colonial, sempre garantiu às suas elites privilégios e benesses adquiridos em função das relações e correlações de forças políticas existentes nas ações e intervenções do Estado na sociedade. O principal marco de afirmação e consolidação do patrimonialismo foi a transferência para o Brasil, no século XVII, de parte da burocracia lusitana, juntamente com a corte Portuguesa. Isto fez com que vícios e práticas clientelistas, nepotistas, e centralizadoras, determinassem o perfil político-administrativo brasileiro: um modelo de administração pública patrimonial (SOUZA, 2007).

Segundo Buarque de Holanda (1969), durante e após a colonização, não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário patrimonial do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário patrimonial, a gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (BUARQUE DE HOLANDA, 1969).

Faoro (2008) afirma que em algumas regiões, notadamente no Nordeste, cujas marcas do patrimonialismo estão impregnadas no dia a dia da vida e do trabalho da sociedade, fomentou-se o surgimento de problemas e disfunções na administração de organizações públicas brasileiras dos diversos setores. Há uma frequente utilização dos poderes políticos e das instituições para continuar a exercer com legitimidade a dominação e o regime de enriquecimento de uma camada da sociedade.

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo (FAORO, 2008).

Segundo Schwartzman (1988), os regimes patrimoniais modernos são denominados neopatrimonialistas. O neopatrimonialismo não é simplesmente uma sobrevivência das estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política.

Schwartzman (1988) entende que é pela perspectiva weberiana que se pode ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante, sua dimensão neopatrimonial. O neopatrimonialismo representa um tipo de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade, com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada.

Assiste-se a uma “resiliência” do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez seja possível falar em patrimonialismo “camaleônico”, que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo, a ordem econômica, mudanças modernizantes apreciáveis (PINHO, 1998). Para Pinho (1998), a ordem econômica pode até mudar, mas não muda a ordem política, pelo menos não substancialmente. Quem gera a nova ordem econômica é, basicamente, a mesma ordem política. A burocracia pode ser Weberiana até o ponto que não atrapalhe os interesses patrimonialistas fortemente enraizados e instalados,

assim também, o capitalismo brasileiro não pode ser suficientemente “weberianizado”. O patrimonialismo continua não só vivo, presente, mas muito atuante nos processos políticos no Brasil.

3 Metodologia

No presente estudo, caracterizado como um ensaio teórico adotou-se como principais fontes de pesquisa: livros, trabalhos acadêmicos, artigos científicos, para posterior argumentação e interpretações. Para Severino (2007), no ensaio teórico há maior liberdade por parte do autor, no sentido de defender determinada posição sem que tenha de se apoiar na rigorosa documentação empírica e bibliográfica. No entanto, não dispensa o rigor lógico e a coerência de argumentação e por isso mesmo exige grande informação cultural e muita maturidade intelectual.

Assim, o trabalho combina algumas características dos estudos conceituais com as dos ilustrativos. Onde os conceituais, são aqueles que definem estruturas, modelos ou teorias. Os ilustrativos compreendem as pesquisas que funcionam como um guia prático (ALAVI e CARLSON, 1992). Não se pretende esgotar o assunto, mas iniciar um debate, porém, “sem perder o rigor da demonstração e a clareza do desenvolvimento discursivo” (PAVIANI, 2009, p. 130).

Por se tratar de um ensaio teórico, possui interpretação e julgamento pessoal, com base na bibliografia estudada, buscando assim uma reflexão acerca do assunto. O material consultado foi submetido ao método de leitura científica que, segundo Cervo e Bervian (2002), obedece a passos sistematizados cronologicamente tais como: visão sincrética, visão analítica, leitura crítico-reflexiva, visão sintética e leitura interpretativa.

4 O Mundo Municipal

Para o entendimento do atual contexto dos municípios brasileiros, denota-se a importância de sua inserção em uma análise histórica dos diferentes textos constitucionais brasileiros que se sucederam. Recorre-se à obra de Victor Nunes Leal (1975), para realizar esse breve retrospecto. Inicialmente, no período colonial, pela falta de uma clara definição na separação dos poderes, era comum a união do executivo, legislativo e judiciário sob a mesma responsabilidade. Com a Constituição de 1824 houve a separação entre as funções administrativas e judiciais do Estado. Para o autor, se por um lado essa medida importava em um melhor arranjo organizacional para o serviço público, para os municípios significou uma perda de autonomia, pois a Constituição deixou claro seu caráter meramente administrativo. A proclamação da República, ao contrário das expectativas e intenções, na prática pouco alterou a autonomia e atribuições municipais com a Constituição de 1891.

Já a Constituição de 1934 adotou, pelo menos na letra, uma postura mais favorável à autonomia e atribuições municipais. O município continuou tendo sua autonomia submetida à vontade das Constituições Estaduais, mas pela primeira vez, uma constituição buscou garantir a eletividade do prefeito. Os parcos e inoperantes ganhos dos municípios na Constituição de 1934 duraram pouco. Com o golpe do Estado-Novo, a Constituição de 1937 tratou de impor aos municípios um controle mais amplo e rígido. De pronto, perderam a autonomia de elegerem os prefeitos. Com a Constituição de 1946, a autonomia dos municípios foi garantida: pela eleição do prefeito e dos vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, salvo as exceções das capitais, estâncias hidrominerais e áreas de excepcional importância para a defesa externa do país (LEAL, 1949).

Na Constituição de 1967, já sob a égide dos militares, percebem-se os reflexos da brutal perda de autonomia dos municípios no período militar: todas as capitais e cidades consideradas áreas de segurança nacional perderam a capacidade de realizar eleições, os prefeitos eram nomeados, embora os vereadores eleitos pelo voto popular, mas tudo dentro de

um sistema de muito cerceamento da liberdade. Há uma perda da centralidade da política nos municípios. Só naqueles menores é que a política se manteve, cumprindo os procedimentos eleitorais. Neste cenário, é a Constituição de 1988 que promove grandes mudanças, no que diz respeito à situação dos municípios em termos de autonomia, atribuições e receitas.

No campo acadêmico, Souza (1996) faz uma breve retrospectiva sobre o desenvolvimento das municipalidades e afirma que muitos estudos trataram do papel histórico do governo e da política locais, mas poucos consideraram sua posição nos anos recentes. Para Souza (1996), esses estudos podem ser agrupados em três conjuntos. O primeiro grupo enfatiza a hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura de poder do Brasil. Alinham-se, nesse grupo, os trabalhos de Duarte (1939), Viana (1949), Freyre (1964), Leal (1975) e Queiroz (1976). O segundo grupo assume que o governo central sempre desempenhou o papel principal na política brasileira. O maior expoente desse grupo é o trabalho, também clássico, de Faoro (1958). Nos anos 80, uma posição intermediária foi assumida por um terceiro grupo, representado pelos trabalhos de Bursztyn (1985), Medeiros (1986), Ames (1987) e Schwartzman (1988), que concluíram uma forte interdependência entre os níveis local e central geradora de uma mútua legitimidade. Argumenta-se, todavia, que essa interdependência, apropriadamente identificada pelos estudos que integram o terceiro grupo, deve ser agora relativizada. A relação entre o nível federal e as subnacionais mudou com a nova correlação de forças promovida pela democratização (SOUZA, 1996).

Costa (1996) também contextualiza os estudos sobre o poder local situando-os em dois momentos. Até os anos 80, no imaginário e no discurso político, nas elaborações acadêmicas e nos meios de comunicação, a imagem do local, geralmente ancorada numa percepção da realidade dos pequenos e médios municípios, tinha o estatuto instituído pela negatividade: lugar de captura da esfera pública pela esfera privada, de práticas coronelísticas, patrimonialistas e clientelísticas, do primado das relações de reciprocidades hierárquicas. As elaborações acadêmicas e os estudos sobre poder local no Brasil, até os anos 80, têm em comum, não obstante diferentes registros e distintas perspectivas de abordagens, a confirmação dessa imagem de negatividade do local.

O ponto de partida para a discussão acerca das dificuldades que a grande maioria dos municípios brasileiros atravessa passa, necessariamente, pela compreensão das consequências das mudanças ocorridas no país depois do período 1964-67. Nesse período, o Brasil empreendeu reformas estruturais importantes, como as reformas administrativa, financeira, bancária e tributária (SANTOS; RIBEIRO, 1993).

No final dos anos 70, todas as análises constatavam que as reformas não cumpriram os objetivos propugnados e, por esse motivo, fazia-se necessário uma revisão no formato tributário de 1967, na qual fossem empreendidas mudanças que levassem a uma maior descentralização de recursos financeiros e da execução e gestão das políticas públicas. Entretanto, essas reivindicações dos governos estaduais e municipais não puderam ser atendidas de imediato, tendo em vista a desaceleração econômica e as novas necessidades do setor público, que esgotaram a potencialidade de financiamento do formato tributário implementado a partir de 1967. Por essas razões, algumas medidas paliativas na descentralização da gestão dos recursos só vão ocorrer com a chamada minirreforma contida na Emenda Passos Porto de 1985, que ampliou os recursos dos Fundos de Participação e iniciou o processo de desvinculação de recursos (SANTOS; RIBEIRO, 2004).

A partir dos anos 80, o local começa a ter uma imagem representativa, ancorada na positividade, expressando mudanças no estatuto jurídico-institucional com a Constituição de 1988; no discurso dos atores políticos; nas abordagens teórico-metodológicas que, se não constituem ainda um novo paradigma, apresentam importantes deslocamentos nas matérias veiculadas pelos órgãos da mídia, que têm destacado as inovações e soluções criativas das prefeituras nos campos da saúde, educação, moradia e participação cidadã. A gênese dessa

ressignificação ocorreu durante a transição do regime autoritário para a democracia política, em que, impulsionado pelos novos atores sociais e políticos que emergiram no período, o tema do poder local incorporou-se à agenda política, articulado aos temas da democracia, da descentralização e da participação popular (COSTA, 1996).

Durante os anos 80, os municípios passaram a desempenhar um papel de destaque na Federação brasileira. A luta dos governos subnacionais pela descentralização tributária iniciou-se no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com a redemocratização do país. Os principais beneficiários da descentralização tributária foram os municípios, que ampliaram sua participação na receita disponível (consideradas as transferências intergovernamentais) de 9%, em 1980, para 15% em 1994. A evolução da participação da receita própria dos governos municipais no mesmo período (de 3% para 5%), evidencia que a ampliação da sua participação no bolo fiscal decorreu, principalmente, das transferências federais. Em virtude da ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, aumentou a sua participação na despesa pública (AFFONSO, 1996).

Diante deste novo cenário, os municípios passaram a contar com um duplo desafio: precisaram assumir políticas antes a cargo da União ou, secundariamente, dos Estados, tanto para assegurar condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de *Welfare*), como para promover o desenvolvimento econômico, com base em ações de âmbito local, o que envolve o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (função desenvolvimentista) (ABRUCIO; COUTO, 1996).

O enfrentamento desse duplo desafio está condicionado por três parâmetros: a estrutura fiscal da federação brasileira; as diferentes características socioeconômicas de cada ente local; e a dinâmica política interna aos municípios. Para assumir as funções de *welfare*, os municípios precisam modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente, alterando suas áreas de ação prioritária e incorporando estruturas de serviços antes pertencentes aos níveis superiores de governo – este é o caso, por exemplo, da municipalização da saúde. As funções de *welfare*, no entanto, estão ganhando importância nos municípios ao lado de iniciativas em prol do desenvolvimento econômico local, especialmente direcionada à geração de emprego e renda. Talvez seja essa a maior novidade em termos de redesenho do Estado no nível local (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Evidentemente que essas características, em parte, decorrem do sistema federalista. O federalismo brasileiro é especial no quadro mundial porque, aqui, os municípios são entes com autonomia política, administrativa e financeira e com competências constitucionais e infraconstitucionais bem estabelecidas, e apresentam, entre si, à semelhança do País como um todo, altíssimos diferenciais de tamanho, de população e de desigualdades socioeconômicas (SILVA; MENDES, 2004).

Elazar (1987) define o sistema federal como uma forma inovadora de lidar com a organização política e territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Toda federação deriva de uma situação federalista (BURGESS, 1993 *apud* ABRUCIO, 2005). Duas condições conformam esse cenário. Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de constituição das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social. Outra

condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005).

Para Salgado (1996), desenvolver o município é gerenciar os problemas frente a um contexto complexo e incerto, é melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos e procurar o desenvolvimento humano, ao mesmo tempo em que o econômico. As experiências municipais constituem um aspecto prático que emerge dos inúmeros debates, cujo centro é a transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático, principalmente como reflexo de uma nova realidade econômica, política e social que evidencia, por um lado, o fracasso do modelo centralizado e excludente dos regimes autoritários e, por outro, o crescente movimento de busca de respostas que levem em consideração os “novos” objetivos do Estado, sua forma de organização e gestão.

Para Allebrandt (2002), especialmente nos municípios de tamanho pequeno e médio – no Brasil, com um universo de 5.564 municípios, 72% possuem menos de 20 mil habitantes – as exigências pelo atendimento das demandas comunitárias são cobradas mais incessantemente, já que os cidadãos estão mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas de nível local. Os municípios configurados por uma circunscrição na qual as pessoas mantêm o principal chão das suas relações, conformam o espaço federativo imediato em que se materializam as exigências sociais decorrentes da vida comunitária e, dessa forma, as pressões do ambiente são sensivelmente incidentes sobre este ente que representa o espaço, que primeiro necessita a presença do Estado.

Joffre Neto (2003) confirmou alguns desses dados por meio de pesquisa empírica, evidenciando que o Brasil é um país de pequenos municípios. Se de um lado, apenas 13 municípios acima de um milhão de habitantes, equivalente a 0,2% do total, perfazem mais de um quinto do eleitorado (equivalentes a 20,6%), de outro, 73,1% dos municípios têm, no máximo, 20.000 habitantes, acumulando, de sua vez, 21,2% dos eleitores brasileiros. Mas não é só, os micromunicípios, com até 5.000 habitantes, são quase um quarto do total dos municípios (24,1%).

A diferença política dos pequenos e médios frente aos grandes municípios e capitais, segundo Joffre Neto (2003), pode ser ilustrada por meio de dois aspectos, ainda que não necessariamente os mais importantes: o grau de urbanização e um componente particular do sistema eleitoral, qual seja a relação numérica do eleitorado sobre a população. De fato, o grau de urbanização nacional é equivalente a 81%, mas cai significativamente nos pequenos municípios, que chega a ter metade de sua população na zona rural. A escolaridade tende a ser menor, e os meios de comunicação se resumem ao rádio. Jornais locais são raros e quando existem são dominados pela prefeitura. Quanto à composição do eleitorado nos pequenos municípios, em sentido estritamente numérico, essa pode ser falseada: surpreendentemente alguns pequenos municípios têm mais eleitores do que habitantes. Contudo, essa característica é encontrada quase que exclusivamente nos municípios com menos de 10.000 habitantes, podendo indicar que a população é muito idosa ou são importados eleitores de outros municípios para fortalecer as candidaturas, o que é muito comum. Essas poucas características explicitadas indicam a especificidade política dos pequenos e médios municípios.

A estrutura federativa tornou-se um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país (ABRUCIO, 2005).

5 Patrimonialismo no Legislativo Municipal

Para Mello (2001), o governo municipal é constituído por um executivo forte (o prefeito) e um legislativo fraco (câmara municipal, constituída de vereadores), ambos eleitos

pelo povo (assim como o vice-prefeito). A independência dos dois poderes – o executivo e o legislativo –, torna-os obedientes apenas à lei e à justiça. Outra característica marcante é a ausência de controle prévio dos atos municipais pelos níveis superiores de governo. Os municípios estão sujeitos ao controle interno pela Câmara Municipal (controle dos atos dos prefeitos) e ao controle externo das contas municipais pelos tribunais de contas do Estado.

Apesar de as condições institucionais do funcionamento do legislativo terem sido modificadas pela Constituição Federal de 1988, devolvendo aos parlamentares várias prerrogativas que lhes haviam sido retiradas pelo regime militar, não foram criados incentivos para que os parlamentares tenham um comportamento propositivo em seu relacionamento com o executivo (COUTO; ABRUCIO, 1995). Mesmo com as inúmeras mudanças na Constituição e a enorme transformação da sociedade brasileira, continuaram sendo utilizadas, na análise do legislativo municipal, as mesmas referências que serviram para contar a história político-institucional do país de décadas anteriores (KERBAUY, 2005).

É comum na literatura política brasileira dar relevo às limitações do poder legislativo municipal, no que tange às possibilidades de tomada de decisões políticas, principalmente, a baixa capacidade de legislar das câmaras municipais, que ficaram amarradas às prerrogativas legais estabelecidas pela Lei Orgânica dos Municípios, impossibilitando o legislativo municipal de elaborar leis que envolviam gastos, enquanto se garantia ao executivo, sobretudo por intermédio da edição de decretos-leis, a primazia incontestável no processo decisório. Eram mínimas as atribuições legislativas das câmaras, face à possibilidade quase ilimitada do executivo de comandar o processo decisório. A prerrogativa de legislar do executivo, regulamentada por lei, era a evidência mais clara da perda das funções clássicas do órgão legislativo (KERBAUY, 2005).

O que distingue o vereador do tradicional coronel não é necessariamente sua posição na estrutura econômica, que lhe propicia fazer favores, mas essencialmente ter privilégios como homem público. No exercício da vereança, cria vínculos, obrigações que lhe facilitam a prática do favor. Do seu desempenho na manutenção dos vínculos dependerá seu sucesso como vereador e sua reeleição (KERBAUY, 1993). Contudo, a maior parte das demandas que o vereador recebe tem sua solução condicionada ao atendimento por parte do executivo e de suas secretarias. O vereador é permanentemente confrontado com uma escolha, que confere inteligibilidade à dinâmica relacional entre executivo e legislativo: apoiar o governo e o prefeito e ter maior possibilidade de eles corresponderem aos seus interesses, ou ser oposição e ter sua capacidade de atendimento cerceada (LOPEZ, 2004).

A falta de capacidade do legislativo de fiscalizar o executivo expressava-se, entre outros aspectos, na dependência dos vereadores em relação à capacidade de atendimento às suas demandas, feitas pelos eleitores – no que depende do executivo. O desempenho do papel de fiscalizador garante ao vereador uma ascendência sobre a população. Em relação ao executivo ocorre exatamente o contrário. Manter e alimentar a relação com o poder executivo é o que garante ao seu papel de vereador, o prestígio junto aos eleitores, de agente da mediação (KUSCHNIR, 1993).

A existência de redes de relações pessoais construídas dentro de setores da administração pública, entre vereadores e funcionários públicos, representa uma importante estratégia na maximização da capacidade de atendimento. Nestas relações, a assimetria de poder (econômico ou político), prestígio ou *status* instaura a dependência pessoal. A assimetria é à base de sustentação das relações de patronagem, pois a relação estabelecida – mesmo sendo de ajuda recíproca – apresenta desigualdade nos termos da troca, permitindo a uma das partes a subordinação da outra, sob pena de suspensão dos benefícios concedidos. Muitas vezes, a indicação de pessoas para empregos públicos, atende ao interesse do vereador em facilitar o seu acesso a um setor administrativo específico. Mesmo havendo reciprocidade, pois o vereador concede o emprego e o funcionário, as benesses públicas, há uma inegável

assimetria de poder, fundada na dependência do funcionário em relação ao vereador, que é o responsável pela manutenção do emprego do funcionário (LOPEZ, 2004).

Para Silverman (1977), essas relações de patronagem são definidas como relações informais, em que há assimetria de poder, prestígio ou *status*, com obrigações recíprocas e, na maior parte das vezes, personalizadas. Os vínculos criados são relativamente contínuos, conquanto flexíveis. As relações emergem, sobretudo, em contextos em que há controle rígido ou escassez na distribuição de recursos (materiais ou imateriais). O controle da distribuição é um dos elementos cruciais para a manutenção do poder social dos patrões, em relação aos clientes.

Na relação entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente confrontado com a necessidade de burlá-lo para atender às demandas do universo privado dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados. Há nos eleitores, a percepção de que, se por um lado o atendimento às demandas depende do acesso do vereador à administração municipal, por outro, o fato mesmo de tornar-se vereador, estar no cargo é, em si, um atributo que lhe confere parte dos acessos (LOPEZ, 2004). Ter acesso é o que diferencia os políticos e, em especial, os vereadores, das demais pessoas. O acesso é um bem escasso e que não pode ser comprado, mesmo por quem tem muito dinheiro. Para se obter acesso, é preciso entrar para a política (KUSCHNIR, 1998).

O fato de o vereador, geralmente, ter uma maior concentração de votos num distrito onde ele provavelmente reside, aproxima-o ainda mais do seu eleitorado e coloca-o frente à necessidade de responder com maior rapidez e eficiência, as demandas apresentadas pelos seus eleitores. Essa proximidade parlamentar/eleitor é um elemento que pode valorizar ainda mais o trabalho do legislativo, pois é nesse espaço que ocorre a disputa do jogo político e é onde se decidem as várias questões que atingem os interesses de todos os moradores da cidade. Mas, o que se verifica é que, tanto o eleitor como o parlamentar, tem usado dessa aproximação como sinônimo de obtenção de vantagens. Diante da incapacidade da Administração Pública em dar respostas eficientes aos diversos problemas existentes na cidade, a população recorre ao vereador solicitando que intervenha na resolução dos casos existentes. Com a máquina administrativa local sob seu controle, o vereador acaba faturando politicamente a prestação do serviço público, como se esse fosse um benefício que a população não conseguiria sem a sua intervenção (TEIXEIRA, 2004).

A lógica do clientelismo político nas relações executivo/legislativo funciona com o princípio de que votar contra os interesses do governante significa abdicar dos instrumentos fundamentais para o atendimento das demandas da população, onde se situa a base eleitoral que elegeu o parlamentar. O vereador que quiser continuar exercendo o controle sobre a máquina pública terá que, sistematicamente, abrir mão de seu poder de veto e aprovar todas as iniciativas propostas pelo governante sem que, na maioria das vezes, se avalie o conteúdo dos projetos enviados. Se isso não fizer, perderá o espaço adquirido na máquina pública, o que fatalmente representará um grande risco para a sequência e o sucesso de sua carreira política, pois o seu eleitorado, acostumado a ver esse político como o intermediador da solução dos problemas do bairro, buscará outro parlamentar que possa suprir as suas demandas (TEIXEIRA, 2004).

A modalidade de apoio político mais comum, encontrada pelo executivo e amplamente legitimada por grande parte dos parlamentares e, também, das agremiações partidárias, oscila entre a “Negociação Pontual” e a “Coalizão Fisiológica de Governo”. Na Negociação Pontual, o compromisso de lealdade do parlamentar com o governo se esgota quando encerrada a discussão do projeto em tela. Isto significa que o parlamentar não precisa abrir mão de seu poder de veto durante todo o seu mandato, mantendo assim, uma relação de maior autonomia em relação ao executivo. O padrão de relação entre os poderes poderá ser clientelístico ou não: em todo o caso, será de cooperação e conflito, com indeterminação dos resultados caso a

caso (ANDRADE, 1998).

Na opção pela Coalizão Fisiológica de Governo, o poder executivo consegue, por meio da distribuição do controle de cargos estratégicos na administração pública, a lealdade absoluta de sua base de sustentação no parlamento, enquanto os compromissos assumidos por ambos estiverem sendo cumpridos. Os vereadores abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle (ANDRADE, 1998). No caso dos governos municipais, o fato destes lidarem com a gestão de políticas públicas, como por exemplo, saúde e educação, que interferem diretamente no dia a dia dos cidadãos, fez com que a população passasse a exercer mais pressão sobre os vereadores e o próprio prefeito. É para evitar dificuldades na relação com o legislativo, pois o poder de veto dos vereadores foi bastante ampliado após a Constituição de 1988, que os prefeitos vêm procurando estabelecer, desde o início de seus mandatos, uma bancada de sustentação que lhes propiciem uma maior segurança sobre a tramitação de iniciativas de interesse de seus governos (TEIXEIRA, 2004).

O impacto político da Coalizão Fisiológica de Governo se manifesta de diversas formas, tanto para a Câmara Municipal como para o poder executivo. O legislativo torna-se um instrumento de homologação das iniciativas do governo, a maioria dos parlamentares acaba, por sobrevivência política, se transformando em despachantes dos problemas de seus bairros e ocupando boa parte de seus tempos em produzir muitas iniciativas pouco relevantes como atribuição de homenagens, outorga de títulos, denominações de ruas e avenidas. Isto se configura numa diminuição da importância política do poder legislativo. Para o executivo, esse modelo de relação política propicia um trabalho tranquilo e sem a presença política do principal instrumento que exerceria fiscalização sobre os seus atos, a Câmara Municipal (TEIXEIRA, 2004).

A obtenção de maioria na Câmara é uma condição necessária, porém, insuficiente para que o prefeito aprove as medidas que pretende implementar. Se os parlamentares sofrerem uma pressão muito grande de suas bases no sentido de vetar determinada política, dificilmente essa política logrará êxito. Por isso, torna-se necessária, também, a institucionalização de formas de negociação que incorporem diretamente à discussão os setores a serem atingidos pelas políticas municipais, não apenas para que não ocorra o seu veto às políticas de incremento tributário, mas também, para incorporar sua contribuição à designação e à formulação das políticas públicas que serão encampadas pelo município (ABRUCIO; COUTO, 1996). Há um alheamento dos legislativos de suas funções constitucionais de legislar e fiscalizar o executivo e uma concordância tácita das câmaras em se subordinarem à Prefeitura. Culturalmente, a população e grande parte dos próprios vereadores consideram o legislativo como auxiliar do executivo e, portanto, dispensado de suas funções constitucionais de legislar e fiscalizar (JOFFRE NETO, 2003).

Joffre Neto (2003) pesquisou vereadores de pequenos municípios (entre 5 e 20 mil habitantes) e identificou que suas atividades predominantes não se concentram na dimensão político-institucional (legislativa; fiscalizadora e de controle; deliberativa; integradora e mobilizadora), mas nos aspectos assistenciais: transporte de doentes para hospitais de cidades maiores, intermediação de consultas médicas, assistência financeira direta, entre outras atividades. Em 112 municípios das regiões Nordeste e Sudeste, apenas 4,46% dos vereadores consideram a atividade legislativa como a sua principal atividade, enquanto 60,71% dão prioridade ao assistencialismo. A principal razão apontada pelos próprios vereadores foi o anonimato da atividade legislativa, pois esta não rende dividendos políticos. A relação custo/benefício (político) é desfavorável ao vereador dedicado à atividade legislativa: todo o trabalho de estudo e pesquisa, elaboração do texto legal e persuasão dos pares fica ignorado quando a norma é aprovada. Além disso, muitas Câmaras não têm sede própria, funcionando junto ao prédio da Prefeitura Municipal, com servidores cedidos pelo próprio prefeito, o que torna apenas teórica a separação de poderes prevista na Constituição (JOFFRE NETO, 2003).

O processo decisório no âmbito municipal se configura, nas pequenas e médias cidades, bastante centralizado no poder executivo e na consequente fraqueza do legislativo, uma forma de “executivismo” (ultrapresidencialismo), similar ao que ocorre nos governos estaduais. Já nas capitais e grandes cidades, ao mesmo tempo em que não há o ultrapresidencialismo, como no âmbito estadual, o parlamento também não tem um grande poder de veto, diferente do que ocorre no Congresso Nacional (COUTO; ABRUCIO, 1995).

A hipertrofia do executivo não ocorre, nas capitais e grandes cidades, por três motivos: primeiro em comparação com as pequenas cidades, em função da maior complexidade social, típica dos grandes conglomerados urbanos, traduzida em um aumento dos conflitos de interesses capazes de se articularem com maior autonomia perante o poder público; segundo, em comparação com o poder estadual, devido a uma maior visibilidade das políticas municipais frente aos cidadãos, seja porque as competências são mais visíveis e tangíveis para a população, seja em razão da maior proximidade que têm governantes e governados, o que aumenta a importância da Câmara no processamento das demandas; e, terceiro, pelo fato de os vereadores não contarem, tal qual os deputados estaduais, com concorrentes pela destinação de recursos públicos, pois o prefeito não terá, fora do âmbito da Câmara Municipal, outras lideranças com poder político-institucional efetivo, com as quais possa negociar no sentido de pressionar os parlamentares (COUTO; ABRUCIO, 1995).

A participação do poder legislativo no processo decisório municipal é definida por fatores estruturais que atuam em dois sentidos opostos. Alguns tendem a colocar o parlamento numa posição de destaque no sistema político (fatores estruturais positivos). Outros promovem certo grau de dependência do legislativo em relação ao executivo (fatores estruturais negativos). São fatores que contribuem para uma maior centralidade as mudanças institucionais impulsionadas pela nova legislação, a proximidade do legislativo municipal com os cidadãos e o fato de que o prefeito, para governar, depende do legislativo em maior medida do que o executivo estadual. Os fatores que contribuem negativamente correspondem às estratégias de negociação que irão mediar a relação entre os dois poderes e às deficiências internas que limitam sua atuação. Os fatores estruturais se conjugam com outros (conjunturais), que por sua vez dizem respeito às condições específicas de cada gestão e cada legislatura correspondente na determinação do fenômeno analisado (PRALON; FERREIRA, 1998).

Amorim Neto e Tafner (2002) afirmam que o poder legislativo brasileiro é extremamente fragmentado, operado por partidos que, em sua maioria, são indisciplinados e cuja principal motivação seria o atendimento de demandas paroquiais. A fragmentação, a indisciplinada e o paroquialismo dos partidos concorrerem para tornar o processo de formação legislativa extremamente difícil, lento e custoso. Esses fatores tenderiam a impactar sobre a centralidade da câmara municipal de maneira negativa.

A fragmentação partidária incentivada pelo sistema eleitoral faz do legislativo um mercado de votos, cujas instituições garantem os ganhos de troca, tendo como moeda corrente os benefícios localizados. No legislativo municipal estes atributos são exacerbados, com os vereadores adotando um comportamento individualista em troca da distribuição de benefícios, transformando a relação executivo-legislativo municipal em um mero balcão de negócios, onde os partidos são desvalorizados (KERBAUY, 2008).

O número de candidaturas à Câmara em qualquer cidade é sempre imenso, contando-se às dezenas nas menores e às centenas nas maiores. As estruturas partidárias se são frágeis no nível nacional, nos municípios são praticamente inexistentes. Nos pequenos municípios, a menor complexidade social leva a um agravamento da despolitização do eleitorado e das campanhas eleitorais, e os eleitores vão se ater às relações de parentesco e compadrio para fazer sua escola, que tenderá ser ainda de menor qualidade política (JOFFRE NETO, 2003).

A patronagem exerceria um papel importante neste processo, pois o conjunto de

recursos à disposição do executivo local induziria os vereadores a aprovarem a agenda política do prefeito independentemente do partido e da forma como o sistema partidário está estruturado no município. As regras eleitorais que já produziram efeitos negativos na representação do Congresso e das Assembleias Estaduais teriam seu efeito acentuado nos legislativos nos municípios (KERBAUY, 2008).

A solução para parcela destas questões, segundo Farah (2006), está na dimensão democrática dos governos locais. As experiências inovadoras no combate aos problemas desse contexto, como a inversão de prioridades na aplicação e otimização dos recursos públicos, demonstrando preocupação com a transparência administrativa e com o acesso de informações aos seus cidadãos, seriam uma nova forma de gestão compromissada.

Contrariamente ao movimento em que regimes autoritários e totalitários de todo o mundo cederam lugar a democracias eleitorais, ocorrido nos últimos 30, concomitante ocorre outro processo: a deterioração da adesão popular às instituições representativas (MIGUEL, 2003). Observa-se uma crise do sentimento de estar representado, que compromete os laços que idealmente deveriam ligar os eleitores a parlamentares, candidatos, partidos e, de forma mais genérica, aos poderes constitucionais. A constatação deste fenômeno que ocorre em geral para as democracias ocidentais, ganha tintas mais fortes quando se agregam as condições históricas da democracia brasileira.

6 Conclusões

Entende-se que o patrimonialismo não morre no Estado Brasileiro, mas assume a forma neopatrimonialista, combinando aspectos modernos e tradicionais. O conceito é atualizado e mostra a resistência e permanência do fenômeno, ainda que combinado com aspectos da modernidade capitalista. Fica claro nas percepções de Silverman (1977), Kerbauy (1993), Kuschnir (1993), Kuschnir (1998) e Lopez (2004) que o legislativo local se estrutura em bases patrimonialistas. Tudo exala um viés, um corte tradicionalista, nada impregnado de valores racionais, mas sim, de interesses pessoais. As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas, neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e até médios.

Para Kerbauy (1993), a vereança, assumindo o papel de atendente das necessidades individuais privadas, faz emergir uma relação de clientela, criando, assim, uma relação público-privado que passa pela forma como se estabelece o controle sobre recursos políticos. É a condição de vereador que lhe permite exercer influência, tanto junto a órgãos públicos quanto junto a instituições privadas.

Toda esta realidade acaba se abatendo sobre a pesquisa no campo legislativo. Os poucos estudos realizados sobre o legislativo municipal apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte. Vários fatores internos e externos serviriam para explicar esta atuação, que não sofreu alterações apesar de mudanças nos arranjos institucionais locais, no aumento da circulação da informação e na criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil (KERBAUY, 2005). Os membros do legislativo não se sentem responsáveis pela formulação da política nacional e dedicam-se, primordialmente, à representação de interesses regionais, corporativos ou clientelísticos (MORAES, 2001).

O legislativo precisa cumprir o papel constitucional de representar a vontade do povo. Tal representação é delegada pela sociedade, de modo temporário, por meio do voto direto e secreto em eleições livres. O papel do vereador, neste espaço institucional, não deve se restringir à elaboração legislativa e à prática fiscalizadora. Seu papel é também o de ampliar os limites da instituição visando democratizá-la e aperfeiçoá-la. Para tanto, deve buscar aproximar a sociedade local do debate interno da câmara e atuar como articulador de interesses dos cidadãos (ZANELLA; ONHATE, 2006).

Apesar das funções já citadas e que devem fazer parte do cotidiano dos vereadores,

Joffre Neto (2003) entende que há uma confusão com as funções do prefeito. O vereador anseia ser um miniprefeito e pretende realizar obras, desembaraçar casos, empregar amigos e necessitados. Mas, tentando desempenhar o papel de miniprefeito sem miniprefeitura, sem máquina administrativa e sem verbas, logo se sente na necessidade de aproximar-se do prefeito (de verdade). Por outro lado, o executivo é obrigado a recorrer às atribuições específicas do legislativo, pois governar implica na aprovação de leis de toda ordem: administrativas, autorizativas e, principalmente, orçamentárias.

Esse jogo de troca de favores é característica constante nas relações entre o legislativo e o executivo de muitos municípios brasileiros. Nessa tentativa de adquirir recursos políticos, o vereador procura uma relação de colaboração crescente com o executivo. Naturalmente que o executivo exigirá, cada vez mais, um comportamento colaborativo e obediente, até se chegar a uma posição de mando incontestado. Tendo o executivo um poder equipotente, o legislativo se transforma em poder subserviente (JOFFRE NETO, 2003). Este cenário configura uma especificidade do governo local: um executivo forte e um legislativo fraco.

Pela literatura apresentada percebe-se que, historicamente, não se pode esperar dos legisladores municipais a prática de uma política muito grandiosa, principalmente nos municípios pequenos e até médios. Muitos dos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira, são mais agentes sociais do que atores políticos. Trata-se muito mais de barganha, troca de favores, etc., que se dá, não tem outro jeito, dentro de uma embalagem política (partidos, instituições como a Câmara municipal, eleições).

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 24, p.41-67, jun. 2005.
- _____; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, 1996.
- AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.
- ALAVI, M.; CARLSON, P. A review on MIS research and disciplinary development. **Journal of Management Information Systems**. n. 4, p. 45-62, 1992.
- ALLEBRANDT, S. L. **A participação da sociedade na gestão pública local e na produção das políticas públicas**: a atuação dos conselhos municipais. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.
- ALMEIDA, E. J. **O reforço das competências de gestão nas instituições públicas**: governança e gestão no poder legislativo municipal: estudo de caso na câmara municipal de Niterói. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.
- AMES, B. **Political survival: politicians and public policy in Latin America**. Berkeley, University of California Press, 1987.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p.5-38, 2002.
- AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 51, n.2, p.94-104, abr./jun. 2000.
- ANDRADE, R. C. Processos decisórios na Câmara dos vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (org). **Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998.
- BENDIX, R. **Max Weber**: um perfil intelectual. Brasília: UNB, 1986.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**. Porto Alegre, vol. 1, p. 99-144, 1997.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José

- Olympio, 1969.
- BURSZTYN, M. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Petrópolis, Vozes, 1985.
- CERVO, A.; BERVIAN. P. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-118, 1996.
- COUTO, C. G.; ABRUCIO, L. F. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 57-65, 1995.
- DUARTE, N. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939.
- ELAZAR, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.
- FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1958.
- _____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2008.
- FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. G. (Orgs). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FREYRE, G. *The masters and the slaves: a study in the development of Brazilian civilization*. New York, Knopf, 1964.
- JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. São Paulo: EAESP-FGV, 2003.
- KERBAUY, M. T. M. O tradicionalismo em declínio: mudanças político-institucionais e tendências eleitorais após 1964 no interior paulista. **Perspectivas**, São Paulo, n. 16, p. 213-231, 1993.
- _____. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, out. 2005, p. 337-365.
- _____. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 13, n. 53, jul.dez. 2008.
- KUSCHNIR, K. **Política e mediação cultural: um estudo da câmara municipal do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1993.
- _____. **Política e sociabilidade: um estudo de Antropologia Social**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. 1998.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1949.
- _____. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2a ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
- LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, n. 22, jun. 2004, p. 153-177.
- MARTINS, H. F. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. (Orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.
- MEDEIROS, A.C. *Politics and intergovernmental relations in Brazil, 1964-1982*. New York, Garland, 1986.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1988.
- MELLO, D. L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, 79-96, mar. /abr. 2001.
- MIGUEL, L. F. Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da

- representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 123-193, fev. 2003.
- MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.45-52, 2001.
- PAVIANI, Jayme. **Epistemologia prática: ensino e conhecimento científico**. Educus: Caxias do Sul, 2009.
- PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/ago. 1998.
- PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no processo decisório. In: ANDRADE, R. C. (org). **Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo**. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 1998.
- QUEIRÓZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.
- SALGADO, S. R. C. Experiências municipais e desenvolvimento local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 48-52, 1996.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, ano 27, n.4, p.102-135. 1993.
- _____; _____. Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, I, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, M. V. C. P.; MENDES, E. V. **Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa**. Belo Horizonte: Minas Gerais, Secretaria de Estado de Saúde, 2004.
- SILVERMAN, S. *Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy*. In: SCHMIDT, S. W. *Friends, followers and factions: a reader in political clientelism*. Berkeley: University of California, 1977.
- SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.
- SOUZA, A. R. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. 2007. 245f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- TEIXEIRA, M. A. C. Negociação política e as formas de interação executivo legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 9, n. 40, jul. 2004.
- VIANNA, L. W. Weber e a interpretação do Brasil. **Novos Estudos**, n. 53, p. 33-47, mar. 1999.
- VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro, Record Cultural, 1949.
- WEBER, M. A política como vocação. In: **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, v.1.
- ZANELLA, A.; ONHATE, J. Legislativo municipal: limites e possibilidade da ação parlamentar. In: ANDRADE, J.; PIRES, M. **Gestão, democracia e governabilidade: diálogos a partir de experiências**. Passo Fundo: IMED, 2006.