

Ensaio Teórico sobre a Presença do Patrimonialismo no Poder Legislativo Local

Theoretical Essay on the Presence of Patrimonialism in Local Legislative

Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil, fabianoraupp@hotmail.com, <http://lattes.cnpq.br/5713468691984238>

José Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia, Brasil, jagp@ufba.br, <http://lattes.cnpq.br/0666910852432471>

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, sim de interesses pessoais. As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas e neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e médios. Pela literatura apresentada, percebe-se que, historicamente, não se pode esperar dos legisladores municipais a prática de uma política muito grandiosa. Muitos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira, são mais agentes sociais do que atores políticos.

Palavras-Chave: Patrimonialismo, Legislativo Local, Vereador.

Abstract

The essay is aimed at verifying the presence of patrimonialism in the local legislative government. 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 with personal interests. Local councils keep patrimonialist and neopatrimonialist structures, especially in small and medium cities. In the literature presented, it is noticed that, historically, one cannot expect from the city councilmen a great political practice. Many of the city councilmen in smaller municipalities do not engage in a real political activity; they are more social agents than political actors.

Key-Words: Patrimonilism. Local Legislative. City councilman.

1 INTRODUÇÃO

Na estrutura política brasileira, o governo municipal é constituído pelo poder executivo, na figura do prefeito, e pelo poder legislativo, exercido pela câmara municipal por meio dos vereadores. Como os municípios não têm poder judiciário, a administração e a legislatura são as funções fundamentais do poder municipal (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 essa 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, faz-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

Weber (1999) considera o patrimonialismo como um tipo de dominação tradicional. Existem inúmeras formas de dominação tradicional e, não raro, estão

misturadas, 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, regida 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).

Para Weber (1999), no patrimonialismo, o poder político se organiza de forma análoga ao poder doméstico do governante. Despojado de sua dimensão pública, o poder, na estrutura do patrimonialismo, assume um papel de um direito próprio do soberano, apropriado de forma análoga a qualquer outro componente de sua propriedade. Os interesses pessoais da autoridade não distinguem a sua dimensão íntima da administrativa, e não há 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.

Quando se tem o Brasil como foco de análise, Schwartzman (1988) defende que a realidade brasileira seria mais bem explicada a partir de um referencial weberiano do que um marxista, pois, no Brasil, componentes não baseados em relações de classe, base do enfoque marxista, têm uma importância fundamental para a percepção do poder, a saber, as lideranças tradicionais, assentadas nas esferas local e regional, ainda poderosas. Essas lideranças e o poder que empalmam não podem ser colocados na camisa de força das estruturas de classe típicas das sociedades modernas baseadas, centralmente, na industrialização.

O referencial construído por Weber tem sido mobilizado para explicar o atraso da sociedade brasileira. A recorrência ao sociólogo alemão, dentro da perspectiva do atraso, parte de um diagnóstico que reivindica a ruptura como passo necessário para a concretização de processos de mudança social no sentido da chegada ao moderno (VIANNA, 1999).

Relembrando Weber, patrimonialismo é entendido como a incapacidade ou a relutância do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados (Bresser Pereira, 1997). No âmbito do patrimonialismo, os governantes conduzem a administração política como assunto de seu interesse pessoal, explorando a posse do poder político como uma propriedade privada, confundindo, deliberadamente, o público e privado em suas práticas governativas. A administração patrimonial lastreia-se em proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração da tradição sagrada ou de 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 dessa 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 do autor. 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, se assentaram em um ethos, hegemonicamente, patrimonialista transferido da herança cultural lusitana (MARTINS, 1997). No período colonial, o Estado, no Brasil, esteve baseado em um modelo patrimonialista e centralizador, exalando um caráter poderoso e autoritário e se autolegitimando ao tempo que estabelecia com a sociedade uma relação de tutela, assumindo esta um papel de subordinação. Não se definiram limites claros entre o público e o privado estabelecendo-se terras e cargos públicos como moedas de troca política (AMORIM, 2000).

Buarque de Holanda (1969) corrobora a visão de que, durante e mesmo após a colonização, os detentores das posições públicas de responsabilidade, macerados em um contexto patrimonialista, não faziam a necessária 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

aufere, 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).

As marcas do patrimonialismo estão mais presentes ainda em algumas regiões do país, em especial no Nordeste. Impregnadas no dia-a-dia da vida e no trabalho dos membros da sociedade, elas fomentam o surgimento de problemas e disfunções na administração públicas brasileiras em diversos setores. O manejo dos poderes políticos e das instituições é feito no sentido de continuar a exercer a dominação com legitimidade, construindo um regime histórico de enriquecimento de uma camada da sociedade (FAORO, 2008).

Numa longa viagem de seis séculos, que vai de D. João I a Getúlio Vargas, uma estrutura político-social tem resistido às transformações fundamentais para uma sociedade moderna. Essa realidade se assenta em uma forma de poder institucionalizada num tipo de domínio, o patrimonialismo, e é localizada em um conjunto mais amplo do tradicionalismo onde busca sua legitimidade (FAORO, 2008).

Olhando especificamente a realidade do Brasil, Schwartzman (1988) entende os regimes patrimoniais modernos como neopatrimonialistas, não sendo esses simplesmente uma sobrevivência de estruturas tradicionais nas sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um estrato social não baseado na posse de propriedades e que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, a 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, passivo de uma burocracia administrativa pesada e de uma sociedade civil (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza, etc.) fraca e pouco articulada.

Um aparente paradoxo seria uma identificada “resiliência” do patrimonialismo, capaz de manter seu curso absorvendo algumas mudanças modernizantes na sociedade brasileira de modo a se moldarem as novas situações criadas. Estaríamos frente a um patrimonialismo “camaleônico”, que consegue não só sobreviver em seus aspectos constitutivos como ainda se reforçar, mesmo sofrendo

a ordem econômica, mudanças modernizantes relevantes (PINHO, 1998). O mesmo autor sublinha que a ordem econômica pode até mudar, mas não muda, substancialmente, a ordem política. Quem gera a nova ordem econômica é, basicamente, a mesma ordem política que mantém o controle do *barco* patrimonialista nas mãos. A burocracia pode ser do tipo weberiano, desde que não conspire contra os interesses patrimonialistas presentes e inscrustrados nas estruturas do poder político. Assim, o patrimonialismo continua não só vivo e presente, mas comandando os processos políticos no Brasil.

3 METODOLOGIA

No presente estudo, caracterizado como um ensaio teórico, adotaram-se fontes bibliográficas como principais fontes de pesquisa para posteriores interpretações e argumentação. Para Severino (2007), no ensaio teórico, o autor defende determinada posição sem que tenha de se apoiar na rigorosa documentação empírica e bibliográfica. Todavia, não dispensa o rigor lógico e a coerência de argumentação e, por isso, exige grande informação cultural e maturidade intelectual.

O estudo combina características dos estudos conceituais com as dos ilustrativos. 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).

O ensaio teórico possui interpretação e julgamento pessoal, com base na bibliografia consultada, buscando uma reflexão sobre a presença do patrimonialismo no poder legislativo local. O material bibliográfico utilizado 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 às 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 e 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 política nos municípios. Só naqueles menores é que a política se manteve, cumprindo os procedimentos eleitorais. Nesse 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 Bursztyrn (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 vividas pela maioria dos municípios brasileiros 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 e 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 ocorreriam 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 e 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, como no discurso dos atores políticos e nas abordagens teórico-metodológicas, que se não constituem ainda um novo paradigma. Apresentam-se importantes deslocamentos nas matérias veiculadas pelos órgãos da mídia, destacando 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).

A partir do final dos anos 80, os municípios passaram a contar no desenho na Federação brasileira. A luta dos governos subnacionais se inicia pela busca da descentralização tributária, no final dos anos 70, com a imposição da crise econômica e no bojo da redemocratização do país. Esse movimento resultou em um benefício aos municípios por meio da descentralização tributária, que ampliou sua participação na receita disponível (consideradas as transferências intergovernamentais) de 9%, em 1980, para 15% em 1994. A ampliação da participação da receita própria dos governos municipais de 3% para 5%, no mesmo período considerado, deveu-se a uma ampliação da sua participação no bolo fiscal resultante, principalmente, de transferências federais. Decorrente dessa ampliação da capacidade financeira dos governos subnacionais, dá-se um aumento da sua participação na despesa pública (AFFONSO, 1996).

Nesse novo contexto, os municípios se viram frente a um novo desafio de caráter duplo: agora tinham que assumir políticas antes a cargo da União ou dos governos estaduais, quer no sentido do atendimento as condições mínimas de bem-estar social às suas populações (função de *Welfare*), quer para promover o desenvolvimento econômico, através de ações de âmbito local, o que demanda a

construção de um novo tipo de relacionamento com o setor privado (função desenvolvimentista) (ABRUCIO e 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 e COUTO, 1996).

Essas características apontadas decorrem, em parte, da especificidade do sistema federalista brasileiro, que considera os municípios entes com autonomia política, administrativa e financeira e com competências constitucionais e infraconstitucionais bem definidas. E isso é aprofundado pela existência de altíssimos diferenciais de tamanho, de população e de desigualdades socioeconômicas entre os municípios (SILVA e 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), o desenvolvimento de um município passa pelo gerenciamento dos problemas em um contexto marcado por complexidade e incerteza, bem como pelo melhoramento da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos objetivando tanto o desenvolvimento humano como o econômico. As experiências municipais lastreiam-se em inúmeros debates focados na transformação do Estado racionalista tecnocrático-autoritário em Estado democrático, que resulta de uma nova realidade econômica, política e social. No bojo dessa nova construção estão, por um lado, o fracasso do modelo centralizado e excludente dos regimes autoritários e, por outro, o crescente movimento de busca de respostas que incorporam os “novos” objetivos do Estado, formas de organização e gestão.

Em particular nos municípios de pequeno e médio porte – no Brasil, de um total de 5.564 municípios, 72% possuem menos de 20 mil habitantes – as demandas comunitárias são cobradas mais incessantemente, já que os cidadãos estão localizados mais próximos dos governantes responsáveis pelas políticas públicas locais. Em outras palavras, nesses municípios, as pressões do ambiente são, sensivelmente, incidentes sobre esse ente federativo, que primeiro reclama a presença do Estado (ALLEBRANDT, 2002).

Joffre Neto (2003) atesta empiricamente que o Brasil é um país de pequenos municípios. Se, por um lado, apenas 13 municípios acima de um milhão de habitantes, representando 0,2% do total, congregam mais de um quinto do eleitorado (equivalentes a 20,6%), por outro, 73,1% dos municípios têm, no máximo, 20.000 habitantes, acumulando 21,2% dos eleitores brasileiros. Nesse conjunto, ainda é digno destacar que os micromunicípios, aqueles com até 5.000 habitantes, atingem quase um quarto do total dos municípios (24,1%).

Dois aspectos expressam a diferença política entre, de um lado, pequenos e médios municípios e, do outro, grandes municípios e capitais: o grau de urbanização e a relação numérica do eleitorado sobre a população (JOFFRE NETO, 2003). Se o grau de urbanização nacional atinge 81%, esse cai significativamente nos pequenos municípios, onde metade de sua população está na zona rural. Nesses municípios, a

escolaridade tende a ser menor, e os meios de comunicação estão restritos ao rádio e aos jornais locais, que são raros e, quando existem, são dominados pela prefeitura. No que se refere à composição do eleitorado, essa pode ser falseada, pois em alguns pequenos municípios existem mais eleitores do que habitantes, situação que se verifica quase que exclusivamente em municípios com menos de 10.000 habitantes, o que seria explicado por uma população muito idosa ou pela importação de eleitores de outros municípios para fortalecer as candidaturas. Essas características apontadas indicam a especificidade dos pequenos e médios municípios no que tange à atividade política (JOFFRE NETO, 2003).

A estrutura federativa tornou-se um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidária-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 e 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).

A literatura acadêmica sobre a política brasileira tem destacado as limitações

do poder legislativo municipal, no que cinge às possibilidades de decisões políticas autônomas, em especial a baixa capacidade legislativa das câmaras municipais, o que em si apresenta-se como um grande paradoxo. As câmaras ficam “amarradas” às prerrogativas legais estabelecidas pela Lei Orgânica dos Municípios, impossibilitando o legislativo municipal de elaborar leis que envolvam gastos, assumindo o executivo, sobretudo por intermédio da edição de decretos-leis, a condução incontestante do processo decisório. Têm sido reduzidas as atribuições legislativas das câmaras, face à possibilidade quase ilimitada do executivo de comandar o processo decisório. A prerrogativa de legislar do executivo, amparada na forma da lei, configura, de forma insofismável, a perda das funções clássicas do órgão legislativo (KERBAUY, 2005), o que poderia ser visto quase como uma questão existencial para o poder legislativo municipal.

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, colocado frente a um dilema: apoiar o governo e o prefeito e, assim, ter maiores possibilidades de que estes correspondam aos seus interesses ou ser oposição e ter mitigada sua capacidade de atendimento às suas demandas (LOPEZ, 2004).

A incapacidade do legislativo de exercer a fiscalização do poder executivo consubstancia-se, entre outros aspectos, na dependência dos vereadores em relação ao atendimento às suas demandas, trazidas pelos eleitores, por parte do executivo municipal. O exercício da fiscalização representa para o vereador uma ascendência sobre a população. Por outro lado, precisa manter e alimentar a relação com o poder executivo, pois muitas vezes é o que garante o atendimento às demandas da população (KUSCHNIR, 1993).

As redes de relações pessoais construídas dentro de setores da administração pública, entre vereadores e funcionários públicos, constituem-se em uma importante estratégia na maximização da capacidade de atendimento. Dentro dessas relações, a assimetria de poder (econômico ou político), prestígio ou *status*

definem a dependência pessoal. A assimetria torna-se a base de sustentação das relações de patronagem, pois a relação estabelecida, ainda que baseada em ajuda recíproca, apresenta desigualdade nos termos de troca, conduzindo a subordinação de uma parte pela outra, sob a ameaça da suspensão dos benefícios concedidos. A indicação de pessoas para empregos públicos, por exemplo, pode atender ao interesse do vereador em construir um acesso a um setor da máquina administrativa. Ainda que exista reciprocidade, pois o vereador consegue o emprego, e o funcionário, as benesses públicas, há uma explícita assimetria de poder, baseada na dependência do funcionário em sua relação com o vereador, o responsável pela manutenção do seu emprego (LOPEZ, 2004). A imagem do apadrinhado, aqui, cai perfeitamente. O apadrinhado, o funcionário, depende do seu padrinho político, o vereador.

Na visão de Silverman (1977), essas relações de patronagem são definidas como relações informais, havendo assimetria de poder, prestígio ou *status* com obrigações recíprocas e, na maior parte das vezes, personalizadas. Os vínculos criados são relativamente contínuos, desde que flexíveis. Essas relações ocorrem, em especial, em contextos marcados por controle rígido ou escassez na distribuição de recursos (materiais ou imateriais), constituindo-se o controle da distribuição em um dos elementos chave para a manutenção do poder social dos patrões frente aos clientes.

Na relação que se estabelece entre os agentes políticos e os eleitores, o mundo público das leis impessoais e universais é constantemente checado frente à necessidade, no sentido da burla, para atender às demandas da esfera privada dos parentes, dos amigos, dos apadrinhados, dos aliados. Nos eleitores, ao tempo que se constrói a percepção de que o atendimento às demandas depende do acesso do vereador à administração municipal, também o fato de tornar-se vereador, exercer a vereança constitui-se um atributo que lhe confere parte dos acessos (LOPEZ, 2004). Assim, o que diferencia os políticos e, em especial, os vereadores, por todas as razões expostas, das demais pessoas é a posição privilegiada de ter acesso ao executivo municipal. Nesse referencial, o acesso pode ser visto como um bem escasso e que, ademais, não pode ser comprado, mesmo por aqueles que tenham muito dinheiro. Assim, o caminho para o acesso é 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. No entanto, o que se verifica é que tanto o eleitor como o parlamentar têm usado essa 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, avalie-se 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; 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. Isso 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: todo 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 de eles 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. O poder de veto dos vereadores foi bastante ampliado após a Constituição de 1988, e é para evitar dificuldades na relação com o legislativo 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, transformando-se 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. Isso se configura como uma 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 os setores a serem atingidos pelas políticas municipais à discussão, 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 e 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 essa 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 e 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, tanto quanto 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 e 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 das 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 as 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 e 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 indisciplina e o paroquialismo dos partidos concorreriam 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, esses atributos

são exacerbados. Os vereadores adotam um comportamento individualista em troca da distribuição de benefícios e transformam 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 as dezenas nas menores e as centenas nas maiores. Se as estruturas partidárias são frágeis no nível nacional, elas são praticamente inexistentes nos municípios. Nos pequenos, a menor complexidade social leva a um agravamento da despolitização do eleitorado e das campanhas eleitorais, e os eleitores atêm-se 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 nesse 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 dessas 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 desse fenômeno, que geralmente ocorre para as democracias ocidentais, ganha maior notoriedade 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 de interesses pessoais. As câmaras municipais mantêm estruturas patrimonialistas e neopatrimonialistas, ainda mais em municípios pequenos e até médios.

A vereança, ao assumir o papel de atendente das necessidades individuais privadas, produz uma relação de clientela e cria, assim, uma relação público-privado substanciada pela forma como se estabelece o controle sobre recursos políticos, conforme assevera Kerbauy (1993). A condição de vereador é que permite a esse representante do povo exercer influência tanto junto a órgãos públicos quanto a instituições privadas.

Toda essa 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 essa 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 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, 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). Esse 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 médios. Muitos dos vereadores em pequenos municípios não se dedicam a uma atividade política verdadeira e são mais agentes sociais do que atores políticos. Trata-se muito mais de barganha e da troca de favores dentro de uma embalagem política.

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, v. 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**. v. 8, 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: UNIJUI, 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**. 2006. 187f. 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, v. 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, p. 337-365, out. 2005.

_____. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 13, n. 53, p. 65-83, jul/dez. 2008.

KUSCHNIR, K. **Política e mediação cultural**: um estudo da câmara municipal do Rio de Janeiro. 1993. 151f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Política e sociabilidade**: um estudo de Antropologia Social. 1998. 199f. Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 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. 2. 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, p. 153-177, jun. 2004.

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, p. 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.

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, 1, 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.

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.