

Política local e câmaras municipais: considerações acerca da representação política no nível local

DOI 10.1590/1678-98732432e009

Marta Mendes da Rocha^I  ,
Paulo Mesquita D'Avila Filho^{II}  

^IPrograma de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil.

^{II}Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Palavras-chave: representação política, comportamento legislativo, relações Executivo-Legislativo, política local, Câmaras Municipais.

RESUMO Introdução: Discutimos a percepção difundida sobre o poder local e as Câmaras Municipais no Brasil. Destacamos a visão ambígua sobre os municípios: ora vistos como espaços de inovação democrática e participação popular, ora como arenas de reprodução de práticas políticas tradicionais. Também abordamos a visão negativa sobre os vereadores, frequentemente considerados fracos, improdutivos e subordinados ao Executivo. **Materiais e métodos:** Baseando-nos em debates da Ciência Política sobre democracia e representação política, e em uma revisão dos estudos sobre poder local e Câmaras Municipais no Brasil nas últimas três décadas, mostramos a complexidade dessas instituições e do comportamento legislativo. **Resultados:** Os estudos disponíveis apresentam um quadro multifacetado da representação política e do processo de governo municipal. Destacam o papel dos vereadores na fiscalização do Executivo, a importância das indicações políticas e o papel das Câmaras Municipais na regulamentação de políticas sociais. **Discussão:** Argumentamos que a percepção das Câmaras e dos vereadores se baseia em uma concepção normativa da representação, pouco alinhada à dinâmica política local. Identificamos os principais obstáculos nos estudos sobre poder local e sugerimos maior articulação entre universidades, governo, ONGs e setor privado e maior fomento à pesquisa sobre poder local através de editais específicos.

Recebido em 2 de Novembro de 2022. Aprovado em 12 de Março de 2024. Aceito em 15 de Abril de 2024.

I. Introdução¹

¹ Para o desenvolvimento deste trabalho recebemos apoio do CNPq - Processos 309865/2021-2 e 404486/2023-1. Agradecemos à Camila Miranda Evangelista e Guilherme de Abreu Duque pelo trabalho de sistematização da base de dados e aos pareceristas da Revista de Sociologia e Política pelas contribuições ao trabalho.

O objetivo geral deste artigo é analisar o estado da arte dos estudos sobre o poder local no Brasil e discutir a forma como a pesquisa acadêmica sobre o tema pode contribuir para fomentar uma visão complexa e esclarecida sobre as instituições representativas locais. Dentre os objetivos específicos estão: situar o papel dos municípios na vida pública brasileira após a Constituição de 1988 e chamar a atenção para o caráter complexo e ainda pouco explorado das práticas representativas locais.

Para tanto, o texto está organizado em três partes. No item dois tomamos como ponto de partida o lugar que a Constituição de 1988 reservou aos municípios brasileiros e a forma como ela ampliou a importância da política municipal, assim como o interesse pelo estudo do poder local. Destacamos distintas abordagens sobre os municípios, ora tomados como espaço de inovação democrática e participação popular, ora como arena na qual se reproduzem atores e práticas políticas tradicionais e pouco republicanas. Argumentamos que ambas as abordagens não captam a complexidade do trabalho desenvolvido pelos representantes locais e pelas câmaras municipais.

No item três, com base nos estudos e debates em torno da democracia e da representação política, abordamos criticamente uma forma de conceber a representação, excessivamente normativa, que mal encontra eco na dinâmica política local, contribuindo antes para embotar o entendimento de sua complexidade.

Sumário executivo

Contexto

A Constituição de 1988 reservou um papel importante aos municípios brasileiros ampliando a importância do governo, dos representantes municipais e, por essa via, o interesse pelo poder local. Propomos-nos a discutir a percepção sobre o poder local e as Câmaras Municipais no país a partir dos estudos produzidos sobre o tema no Brasil. Como esses trabalhos podem contribuir para fomentar uma visão mais complexa e esclarecida sobre as instituições representativas locais?

Evidências antes do estudo

Destacamos a visão ambígua em torno dos municípios e do poder local no Brasil, ora tomado como espaço de inovação democrática e participação popular, ora como arena na qual se reproduzem atores e práticas políticas tradicionais e pouco republicanas. Também discutimos a visão negativa em torno das Câmaras Municipais, geralmente tomadas como instituições frágeis, improdutivas e subordinadas ao Poder Executivo, e dos vereadores, vistos como atores que não cumprem a contento suas funções e se dedicam a atividades de pouca importância e impacto para o município.

Valor agregado deste estudo

Com base nos estudos e debates sobre democracia e representação política, argumentamos que a percepção sobre Câmaras e vereadores se baseiam em uma concepção da representação excessivamente normativa, que encontram pouco eco na dinâmica política, contribuindo para embolar o entendimento da complexidade da representação em âmbito local. Mostramos como a pesquisa científica sobre o tema apresenta um quadro mais complexo sobre essas instituições e sobre o comportamento dos legisladores municipais. Esses estudos oferecem um quadro multifacetado da representação política e do processo de governo, chamando a atenção para o papel dos vereadores na fiscalização do Executivo, para a importância do mecanismo das indicações para cargos e para o papel das Câmaras Municipais na regulamentação de políticas sociais.

Implicações das evidências disponíveis

O artigo defende a colaboração entre pesquisadores e instituições políticas para se avançar nos estudos sobre o poder local superando as atuais limitações e obstáculos. Aponta caminhos para uma maior articulação entre universidades, governo, organizações não-governamentais e setor privado para o fortalecimento dos estudos sobre poder local e, ao mesmo tempo, das instituições representativas no nível municipal.

No item quatro, por meio de um balanço dos estudos sobre poder local e câmaras municipais produzidos no Brasil nas últimas três décadas, mostramos como a pesquisa científica sobre o tema apresenta um quadro complexo e multifacetado da representação política e do processo de governo no município. Os periódicos pesquisados para este balanço são os principais veículos de divulgação da produção acadêmica em ciência política no Brasil e ocupam o topo da classificação realizada pela CAPES no período coberto pela análise. O levantamento foi feito na plataforma SciELO, manualmente, no período de agosto de 2022 e abril de 2023. No item quatro apresentamos mais informações sobre a amostra analisada.

II. Os municípios e as câmaras municipais no debate público

A Constituição de 1988 assegurou aos municípios brasileiros um lugar importante no federalismo brasileiro. Eles possuem autonomia para escolher os

próprios representantes no Executivo e no Legislativo, capacidade de auto-organização - expressa na possibilidade de criação das leis orgânica municipais - e responsabilidade em áreas-chave de políticas públicas como o ensino fundamental, a atenção básica à saúde e a assistência social. Eles também desempenham um papel importante nas decisões concernentes ao uso e à ocupação do solo, pavimentação, limpeza urbana, iluminação e transporte públicos, patrimônio histórico, meio ambiente, cultura, esporte e lazer. Os municípios também foram beneficiados com a descentralização fiscal, seja pela autoridade para cobrar os próprios impostos e aplicar as receitas resultantes, seja por meio das transferências intergovernamentais. Seu efeito foi o aumento da arrecadação própria e a ampliação da participação dos governos locais nos gastos públicos.

Embora o governo central ainda concentre a maior parte da arrecadação e tenha retido a autoridade sobre a definição das diretrizes gerais das políticas públicas, não há dúvidas sobre a importância que os municípios passaram a ter no país. Seja do ponto de vista da provisão de bens e serviços para a população, seja como arena onde se desenrolam importantes processos políticos, as cidades despontaram como objetos de disputa entre diferentes projetos políticos. O fato de que boa parte da elite política inicia sua trajetória nas cidades, nas prefeituras e nas câmaras municipais, também realça sua relevância política. As eleições municipais, realizadas a cada quatro anos, de forma separada das eleições gerais, mobilizam os partidos, grupos sociais e cidadãos, ganham espaço na mídia e contribuem para colocar em primeiro plano os problemas e desafios locais.

Os municípios, prefeituras e câmaras municipais costumam ser analisados a partir de duas grandes chaves analíticas (Boschi, 1999). Cada uma delas se baseia em diferentes concepções sobre a política e sobre as relações entre Estado e sociedade e em uma leitura particular da história política e social brasileira. Na tradição do pensamento político brasileiro, o tema do papel das municipalidades, do poder local, seus aspectos positivos e negativos para a construção de um país moderno, estiveram presentes nas linhas do grande debate em torno da centralização e da descentralização, seja no período imperial seja no republicano. Aqui encontramos duas formas clássicas com que nosso pensamento social interpretou a gênese dos grandes males nacionais. De um lado, aqueles que os creditam ao mandonismo privado das oligarquias locais, epicentro de nossa falta de integração social (Duarte, 1965; Uruguai, 1960; Vianna, 1987); de outro, os que apontam o caráter patrimonialista do Estado brasileiro, seja ele uma herança ou não de nossa colonização, como grande impedimento à constituição da “boa ordem” (Bastos, 1976; Holanda, 1976; Faoro, 1958; Queiróz, 1976). Esses dois olhares irão conformar duas abordagens que resistem ao tempo, ainda que sempre recicladas. Essas distintas formas serão a tônica de análises mais recentes da tradição do pensamento político produzido no Brasil (Carvalho, 1998a, 1998b; Santos, 1978, Vianna, 1991).

Contemporaneamente, uma visão mais positiva dos municípios é aquela que tende a associá-los com a democracia, a participação popular e a inovação política. Poderíamos traçar uma genealogia dessa ideia até os autores do liberalismo clássico como John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville, que viam a participação nos assuntos públicos na esfera local como fonte de aprendizado para os cidadãos, uma prática por meio da qual eles poderiam aprender o “valor da liberdade” e da ação consciente e responsável. Ainda que a descentralização pudesse implicar em maiores dificuldades do ponto de vista da ação do governo, ela era vista como forma de fomentar maior proximidade entre governantes e governados, assegurar maior controle dos segundos sobre os

primeiros, e como forma de educar o eleitorado, elementos essenciais para assegurar uma democracia de qualidade também no nível nacional.

Boa parte dos estudos sobre democracia participativa e inovações democráticas no Brasil, desenvolvidos nos anos 1990 e 2000, ecoavam esses argumentos, vendo a esfera local como espaço privilegiado para a atuação dos movimentos sociais, da defesa e da luta por direitos e da emergência de novas formas de fazer política e de novos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade (D'Avila Filho, 2000; Lavallo et al., 2006; Avritzer, 2013). A multiplicação de experiências como as do orçamento participativo e dos conselhos de políticas públicas foi interpretada como evidência da vocação dos municípios para a promoção da participação democrática.

Essas dinâmicas, em grande medida, se articularam aos processos de descentralização que tiveram lugar em várias partes do mundo, incluindo o Brasil e a América Latina. Para os atores e instituições que agitavam a bandeira da descentralização, esta era vista como resposta para diversos males que afligiam as frágeis democracias da região, como a corrupção, o clientelismo e a má alocação de recursos públicos. A defesa da devolução de autoridade e recursos para os governos locais baseava-se, portanto, na premissa de que os municípios seriam mais eficientes no uso dos recursos públicos e de que os cidadãos e cidadãs estariam em melhores condições para fiscalizar a sua aplicação.

Nessa primeira narrativa, a ênfase recai sobre a mudança e o novo. Entende-se que a redemocratização e a Constituição de 1988 significaram um divisor de águas que abriu espaço para um novo projeto de Estado e sociedade e para uma nova gramática dos direitos e da inclusão. Esses projetos passam a disputar espaço na esfera pública e na política institucional com nossa herança autoritária e patrimonialista.

Uma outra narrativa sobre os municípios e os governos locais é aquela que os situa no exato oposto, vendo-os como espaço de reprodução das elites e práticas políticas tradicionais e de relações clientelistas e da corrupção. A principal expressão empírica dessa ideia seria o pequeno município rural, pouco desenvolvido, pobre, com baixos níveis de competição política e hegemonia de um grupo ou família. O argumento aqui remonta ao livro clássico de Victor Nunes Leal e às categorias de coronelismo, clientelismo e mandonismo. Mas essa visão negativa não é restrita ao município pequeno e rural. Na verdade, a desconfiança e a avaliação negativa em torno das instituições brasileiras são uma constante nos três níveis e tendem a recair principalmente sobre o Poder Legislativo e os partidos políticos. O que muitas vezes se vê é a premissa - raramente explicitada - de que algumas tendências negativas que marcam essas instituições seriam mais acentuadas no nível local.

Há também uma ideia amplamente difundida de que a maior proximidade entre representantes e representados no nível local, ao invés de contribuir para melhorar a qualidade da representação, tende a fomentar o personalismo e as trocas clientelistas entendidas como troca de benefícios particulares por apoio político. Prevalece uma visão dos vereadores como assistencialistas e com pouco preparo para as funções públicas; e dos eleitores, como pessoas mobilizadas para a satisfação de interesses individuais imediatos (Lopez & Almeida, 2017; Grin, 2012).

A ideia de que os vereadores e vereadoras não cumprem a contento suas funções e se dedicam a atividades de pouca importância e impacto para o município associa-se a uma visão também negativa das câmaras municipais (Silva, 2014). Estas são vistas como instituições frágeis, improdutivas e subordinadas ao Poder Executivo. Assim, além de não cumprirem a contento o papel

de legislar, com uma atuação que efetivamente produza resultados positivos e significativos para o conjunto ou a maioria da população, as câmaras e os vereadores tenderiam a falhar em outra função canônica do Legislativo, a fiscalização dos prefeitos e prefeitas (Lopez, 2004). Daí não ser surpresa que alguns cheguem a defender a abolição das câmaras municipais ou o fim da remuneração para a função da vereança.

Infelizmente há poucas pesquisas sobre a imagem pública das câmaras municipais e dos vereadores no Brasil. O que sabemos a respeito das expectativas dos eleitores sobre essas instituições deriva de estudos de caso, qualitativos em sua maioria, junto a vereadores, e de nossa própria experiência como estudiosos do tema (Lopez & Almeida, 2017; Kuschmir, 2000). Ao fim e ao cabo a política local e as câmaras municipais adquirem uma imagem um tanto paradoxal. De um lado, os cidadãos se queixam do distanciamento em relação aos agentes públicos e aos representantes, denunciando o comportamento oportunista daqueles que apenas aparecem em época de eleição. Mas, de outro, a proximidade física, mais factível no âmbito das instituições representativas do município, é vista a partir de uma chave negativa, como conducente ao clientelismo, ao assistencialismo e à troca de favores. Por um lado, cidadãos e cidadãs não se reconhecem nos parlamentos nacionais onde o perfil médio dos representantes tende a se distanciar muito do eleitor mediano. Por outro, o menor hiato entre eleitores e vereadores no que se refere a características como escolaridade e renda, por exemplo, não parece contribuir para tornar os segundos mais representativos e/ou gerar maior identificação política. Por vezes, estas características são tomadas como sinal de incompetência política.

Parte destas questões deve ser compreendida à luz dos limites da própria democracia liberal e de sua prática em um contexto marcado por acentuadas desigualdades socioeconômicas. Mas outra parte remete às concepções e percepções difundidas sobre a própria representação política, sobre o que ela é e o que ela deveria ser.

III. Dilemas da representação política em âmbito local: entre normatividade e empiria

O debate em torno do conceito ou da ideia de representação política vai longe e abarca uma polifonia de vozes dissonantes. Pelos propósitos desse artigo cabe mencionar algumas importantes tensões que acompanham o debate. No escopo da contenda interpõem-se abordagens que procuram dar conta dos diversos significados atribuídos ao termo representação no tempo e no espaço com perspectivas de natureza mais normativa, com alto grau de sentido prescritivo do dever ser de uma verdadeira representação. Assim se digladiam interpretações autointituladas como descritivas ou procedimentais de representação com outras mais prescritivas e substantivas. Por exemplo, uma das clássicas e canônicas reificações do termo se assenta na ideia de que o sentido de uma verdadeira representação é “representar a vontade do povo”. Se tomarmos emprestada a ideia de que a vontade do povo não é um dado da realidade, mas, uma construção política algo arbitrária embebida em tensa disputa interpretativa, a própria significação do que vem a ser a representação ou do que deve ser representado está em disputa. Em outras palavras a relação entre o significado (representação) e o significante (vontade do povo) envolve muitas mediações. A estética da representação nos lega um problema de natureza política. Se a ideia de representação política estiver assentada na reprodução mimética de um outro, o conceito estará fadado ao quadro de crise pela dificuldade de entregar o que promete.

A distância entre uma perspectiva mais normativa ou prescritiva do dever ser da representação vis a vis as práticas observadas no exercício da representação política decanta na percepção e no juízo que se faz das câmaras municipais. É comum a evocação de que o papel primordial de uma câmara municipal é a de produzir legislação representando os “interesses do povo” ou algum entendimento do que seja o “interesse público” (Whitaker, 1992). De fato, do ponto de vista regimental, da perspectiva daquilo que está pré-estabelecido e regulado, a câmara municipal possui quatro funções: fiscalizar, legislar, julgar e administrar.

No que diz respeito à função fiscalizadora, trata-se de fiscalizar, sobretudo, as ações do Executivo. A função de legislar se refere à competência da câmara de elaborar normas jurídicas (leis orgânicas, ordinárias e orçamentárias) e prever as regras do processo legislativo (regimento interno). Já a função de julgar ocorre somente quando acontecem infrações político-administrativas executadas pelo prefeito, vice-prefeito ou vereador. Por fim, outro poder que compete ao Legislativo é o de administrar, que consiste na operacionalidade e organização interna da câmara municipal.

É preciso considerar, contudo, as dinâmicas concretas da atividade legislativa para compreender melhor o papel e a atuação da vereança para além do papel normativo (D'Avila Filho et al., 2002, 2014). A despeito das funções regimentais, os municípios possuem determinadas particularidades, em função do regramento federativo, que afetam e constroem a ação dos vereadores. A atual Constituição garante aos municípios a capacidade de se auto-organizar a partir de sua Lei Orgânica, tendo também autonomia legislativa que verse sobre suas peculiaridades; autogovernar-se, através da eleição dos prefeitos e vereadores; autoadministrar-se por meio da gestão de seus negócios, sempre em consonância com as Constituições Federal e Estadual; e autonomia financeira que permite participar nas receitas estaduais e federais e inserir novos tributos em sua competência. Cabe ressaltar que autonomia não se confunde com soberania, visto que esta última se refere ao poder irrestrito de dirigir-se conforme suas prerrogativas, sem interferências externas. Já a autonomia diz respeito a uma liberdade limitada, isto é, compreende o poder de decidir, legislar, organizar e administrar com restrições. Percebe-se, portanto, que apesar de se garantir a autonomia dos municípios, estes devem observar os princípios constitucionais da República Federativa do Brasil e do estado ao qual pertencem.

Além dos obstáculos constitucionais, os custos de elaboração, negociação e tramitação de um projeto de lei são infinitamente superiores aos de outros dispositivos legislativos. Ponderando-se que é legítimo que um vereador ou uma vereadora queiram se eleger e reeleger, uma das formas de se produzir as condições necessárias a esta reeleição será prestar serviços que possam ser recompensados por potenciais eleitores. Diante das dificuldades elencadas, outros serão os mecanismos por intermédio dos quais os vereadores poderão conquistar a preferência do eleitor a partir de sua atividade no Legislativo. Um destes mecanismos são as indicações, dispositivo por meio dos quais os vereadores e vereadoras solicitam ao prefeito ou a órgãos de administração direta ou indireta o atendimento de demandas dos eleitores. A nomenclatura pode variar de município para município, mas geralmente as indicações versam sobre obras em determinada localidade ou a atenção para com a promoção de certos benefícios para segmentos específicos da comunidade. Além disso, como mostraram D'Avila Filho et al. (2002), as indicações, comumente vistas como “perfumaria”, podem ser instrumentos de costura de redes políticas, sendo, por isso, importante a sua análise.

Este dispositivo permite a certificação documental, pois é regimental, de uma função da vereança que não está regulada regimentalmente. Trata-se do que [Ackel Filho \(1992\)](#) denomina de função “participativa”. Os legisladores, segundo o autor, participam da ação administrativa encaminhando moções, requerimentos e indicações para o atendimento de demandas sociais pontuais. Trata-se de uma atividade bastante territorializada. É comum se atribuir o nome de “interesses paroquiais” a estas demandas pontuais. Nesta atividade os vereadores parecem se constituir em “ouvidores” públicos. A atividade não estatutária de “ouvidor público” é pós-fixada, específica, concentrada e diretamente ligada ao dia a dia dos indivíduos afetados por ela. Pós-fixada, na medida em que é resultado da interação constante entre produção de demandas e representação política. Enquanto as primeiras são funções constitucionais normativas, mediadas pela dinâmica política, a segunda, “intermediação de interesses paroquiais”, é resultado do jogo político, de interesses e de estratégias não regimentais.

A partir de uma visão normativa, vinculada ao dever ser da representação política e da atividade legislativa local, a vereança deveria estar voltada para uma postura universalista e reguladora. Por esta perspectiva, a intermediação de interesses pontuais é apontada como uma atividade menor, com frequência tomada como ação clientelista, em marcado sentido negativo, flertando com, no mínimo, um desvio de função. Por outra abordagem, menos normativa, é possível considerar esta atividade um meio legítimo de exercício de uma forma de representação, assim considerada pelos atores sociais envolvidos na intermediação de interesses ([Hoyler et al., 2021](#)).

Diversos sentidos e usos para a representação são oferecidos pelos vereadores a partir das suas distintas estratégias de ação legislativa e extra legislativa. A representação ou intermediação de interesses paroquiais, como propõem [D'Avila Filho et al. \(2014\)](#) em seu estudo sobre as indicações é apenas uma delas. Sem considerar ainda a diversidade de práticas de mandatos de vereadores em suas atividades extraparlamentares de interação com o mundo social, o que o estudo da produção legislativa revela é a diversidade de práticas parlamentares no interior da câmara municipal em sentido contrário a um determinado senso comum de que políticos são todos iguais ([D'Avila Filho et al., 2014](#)). No que é possível considerar diante dos registros documentais da atividade legislativa, os vereadores e vereadoras se diferenciam em forma de ação e conteúdo. Alguns privilegiam determinados dispositivos legislativos enquanto outros valorizam distintos recursos a sua disposição, entre projetos de lei, requerimentos, indicações, moções etc. ([Lopez & Almeida, 2017](#)). Mesmo entre os que se dedicam a produzir indicações, o conteúdo varia bastante. Algumas são muito precisas, a sugerir um contato mais direto entre o mandato e a comunidade local beneficiada, outras são genéricas a advertir pouco conhecimento do mandato sobre aquilo que está solicitando.

IV. Estudos sobre poder local e câmaras municipais no Brasil

O que sabemos sobre o poder local e as câmaras municipais no Brasil? Como estes temas têm sido investigados? Como fomentar uma outra percepção pública sobre a política local, as câmaras municipais e seus membros? Qual é o papel da pesquisa científica neste processo? Nesta seção fazemos um breve balanço dos estudos sobre poder local e câmaras municipais e destacamos os principais obstáculos ao avanço das pesquisas na área. Este balanço se baseia nos resultados de um levantamento realizado junto a sete periódicos de avaliação máxima na área de Ciência Política e Relações Internacionais no

Brasil. Os trabalhos sobre política local publicados nestas revistas científicas estão longe de esgotar a produção sobre o tema no Brasil que também se dá por meio de livros autorais, coletâneas, dissertações de mestrado e teses de doutorado e publicações internacionais. Ainda assim, elas oferecem um parâmetro válido - pela qualidade dos periódicos e pelo período coberto - para delinear algumas das características dessa produção.

Os periódicos pesquisados para esse balanço são os principais veículos de divulgação da produção dos e das cientistas políticas brasileiras em nível nacional. Além de serem mantidos por instituições consolidadas e se destacarem em termos de seu impacto, eles ocuparam o topo da classificação realizada pela CAPES no período coberto pela análise (ver [Apêndice 1](#)). O levantamento foi feito na plataforma SciELO, manualmente, no período de agosto de 2022 e abril de 2023. A estratégia inicial de seleção de casos foi a busca por palavras-chave frequentes nos estudos sobre política local. Nesta busca, o sistema do SciELO retorna um resultado sempre que a palavra-chave pesquisada aparece no título, no resumo ou nas palavras-chave do artigo. Nesta primeira etapa, o objetivo foi abarcar o maior número possível de trabalhos.

A etapa seguinte consistiu na leitura dos resumos e de partes do texto que permitissem apreender aspectos centrais do artigo. Começamos com uma definição operacional segundo a qual para constar como um caso positivo em nossa pesquisa e ser incluído na amostra, o estudo deveria cumprir um dos dois seguintes requisitos: (1) versar sobre atores, instituições e processos políticos situados no nível do município (tomando-os como principal objeto, variável dependente ou resultado a ser investigado); ou (2) ter um ator, instituição e/ou processo político situado no nível do município como uma das variáveis explicativas de destaque do estudo (independentes ou intervenientes).

Como nosso interesse era fazer um balanço da produção sobre política local no e sobre o Brasil, excluímos da amostra estudos que versavam apenas sobre outros países (os poucos estudos que comparavam o Brasil com outros países foram mantidos). Também foram excluídos todos os resultados que não se encaixavam na categoria de artigo científico como entrevistas e resenhas de livros. Não compuseram a amostra final artigos que: (1) apenas tangenciavam o município ou questões da arena local; (2) analisavam problemas, fenômenos e atores situados no nível estadual/nacional a partir de dados desagregados no nível do município sem atribuir às variáveis locais importância na análise; (3) trabalhos nos quais o município e o local aparecem simplesmente como lócus da investigação, unidade de análise ou recorte espacial; e (4) artigos nos quais o local/municipal é utilizado para testar uma teoria. A amostra final ficou com 133 artigos, classificados em um conjunto pré-definido de variáveis organizadas em uma base de dados. Na próxima seção apresentamos alguns resultados preliminares da análise dos dados.

IV.1. Um panorama dos estudos sobre poder local no Brasil

Nas últimas três décadas assistimos a uma renovação dos estudos sobre o município e a política local no Brasil. Esse interesse decorre da importância atribuída aos municípios pela Constituição de 1988 e, como salientamos na primeira seção deste texto, pela emergência de uma série de inovações participativas no nível local. O processo de descentralização, caracterizado pela transferência de autoridade política, competências administrativas e recursos financeiros para os governos municipais, também ajuda a compreender a maior

atenção recebida pela política municipal. Assim, é possível encontrar uma variedade de estudos sobre diferentes aspectos da vida política do município. Para fins de análise organizamos essa produção em quatro grandes grupos que contemplam, juntos, a grande maioria dos artigos.

1. Eleições, partidos políticos, instituições representativas e processos decisórios: Reúne estudos sobre eleições majoritárias e proporcionais, campanhas eleitorais, comportamento e produção legislativa, perfil e percepções de vereadores, relações entre Executivo e Legislativo e partidos políticos.
2. Movimentos sociais e participação popular: Agrupa as pesquisas sobre movimentos sociais, associativismo no nível local, inovações democráticas e participação popular. Muitos dos estudos sobre conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos encontram-se aqui, assim como as pesquisas sobre movimentos voltados para questões urbanas como associativismo comunitário, movimentos de moradia e direito à cidade.
3. Federalismo, políticas públicas e gestão municipal: Situam-se aqui as pesquisas voltadas para avaliar o processo de descentralização com ênfase sobre o papel dos municípios na implementação de políticas públicas e entrega de serviços aos cidadãos, assim como os estudos que focalizam as relações intergovernamentais e mecanismos de indução e coordenação entre as esferas de governo. Na interseção dos grandes temas estão os estudos sobre as políticas públicas de saúde, educação, assistência social e outras a cargo dos municípios, assim como os estudos focados na burocracia municipal e nas capacidades estatais. Em geral, estes trabalhos voltam-se para avaliar o desempenho dos municípios na provisão dos serviços sociais, seus limites e potencialidades e os fatores que explicam a variação entre eles.
4. Fiscalização, transparência e corrupção: Aqui agrupamos os estudos sobre corrupção e fiscalização no nível local que se concentram em analisar os mecanismos de combate à corrupção nos municípios, os diferentes graus de transparência e controle e os fatores que explicam a variação entre eles.

Existem zonas de contato entre os grupos acima e temas que perpassam todos eles, como é o caso do clientelismo. Este está presente nos estudos sobre eleições, sobre o funcionamento das câmaras municipais e a atuação dos vereadores; nas pesquisas sobre políticas públicas, fiscalização e corrupção. Merece menção, ainda, estudos mais recentes que buscam investigar as conexões e as dinâmicas de intermediação de interesses envolvendo atores situados em diferentes esferas de governo e os trabalhos que, embora não tenham um foco propriamente local, buscam investigar eventos e processos de abrangência nacional a partir de dados desagregados no nível do município com a hipótese de que fatores territoriais desempenham um papel importante na produção das variações observadas.

Esse esquema, ainda que represente uma simplificação de um quadro mais complexo, permite perceber a diversificação nos estudos e pesquisas sobre o poder local no Brasil. Estas pesquisas são resultado, ora de empreendimentos coletivos, às vezes institucionais, ora de investigações autorais, e sua divulgação tem se dado por diversos meios, como já mencionado. Também é possível verificar maior diversificação nas formas como os estudos têm sido produzidos, isto é, nas estratégias metodológicas e técnicas de pesquisa empregadas. Estas envolvem pesquisas de opinião com políticos locais e cidadãos, entrevistas em profundidade com membros da elite política local, observação participante, análise de produção legislativa, análise de dados eleitorais, análise documental e de dados e registros administrativos, entre outros.

IV.2. Instituições representativas no nível local

Não seria possível, nos limites deste artigo, analisarmos cada um dos grupos de estudos acima. Por isso, vamos nos restringir ao grupo um, que congrega os trabalhos sobre eleições, partidos políticos, instituições representativas e processos decisórios. Parte significativa destes estudos volta-se para a análise das eleições majoritárias e proporcionais nos municípios². Muitos deles versam sobre as campanhas, com foco na propaganda na televisão e no rádio (Jardim, 2004), as estratégias de marketing e a construção do discurso midiático (Marques & Carneiro, 2018), o papel da Internet (Braga et al., 2013), o padrão de gastos (Sampaio, 2021), entre outros. Outros buscam compreender a estratégia dos partidos e candidatos para além das campanhas (Limongi & Mesquita, 2008), o papel da ideologia, dos partidos e programas (Borba & Cervi, 2017), as variações nas preferências dos eleitores (Arquer, 2018) e no desempenho dos partidos ao longo do tempo e em eleições específicas (Felisbino et al., 2012), a representação feminina (Meireles & Rubim Andrade, 2017), a violência política (Borba et al., 2022) e os diferentes níveis de competitividade e de alternância nos municípios (Brambor & Ceneviva, 2012).

Alguns destes estudos combinam uma reflexão sobre a questão da competitividade, do perfil da elite política local e da maior ou menor difusão do clientelismo e da compra de votos no contexto do município (Almeida & Carneiro, 2003; Speck, 2003; Santos, 2013). Menos frequentes, mas também presentes, são os estudos de caso sobre partidos políticos específicos em determinados municípios (Santos & Sandes-Freitas, 2020), estudos de caso sobre a estrutura da competição eleitoral e partidária, trabalhos sobre processo decisório em contextos particulares e estudos sobre as relações Executivo-Legislativo (Lopez, 2004; Rocha, 2021; Vasquez et al., 2021).

No que se refere especificamente às câmaras municipais e aos vereadores, os estudos também são minoritários. Entre eles, podemos citar o trabalho de Barreto (2008) sobre reeleição de vereadores; de Messias (2020) e de Gelape & Silva (2022) com foco na decisão de carreira dos vereadores; os trabalhos de Kerbaudy (2005) e Silveira (2009) sobre perfil de vereadores; e os estudos sobre percepções e valores dos vereadores (Kauchakje, 2012), e comportamento legislativo (D'Avila Filho et al., 2014; Lopez & Almeida, 2017; Rocha et al., 2019; Hoyler et al., 2021).

Ainda que minoritários, os trabalhos focados nas câmaras municipais e nos vereadores tendem a mostrar um quadro mais complexo do que se poderia imaginar à primeira vista. Eles trazem evidências da inclinação dos vereadores (sobretudo os da oposição) para a fiscalização do Executivo e sugerem que as relações entre câmaras municipais e prefeitos(as) não se caracterizam nem pela submissão total nem pelo atrito permanente (Kerbaudy, 2005; Rocha, 2021). Dessa forma, mostram que existe espaço para a ação independente dos vereadores, mas que a própria forma de conceber o relacionamento entre os poderes nem sempre se encaixa no esquema clássico da separação de poderes, típico do presidencialismo. Para muitos vereadores, o seu papel em relação ao Executivo seria auxiliar a administração municipal na identificação e solução dos problemas do município (Rocha, 2021), o que nos traz às indicações.

Ainda que pouco numerosos, os estudos sobre as indicações têm contribuído para iluminar um aspecto importante da atividade dos vereadores que tende a ser desqualificado como assistencialismo, clientelismo e “pequena política”, mas que começa a ser alvo de outro tipo de análise. Analisando as indicações produzidas por vereadores no município do Rio de Janeiro, D'Avila

² As referências entre parênteses não esgotam os trabalhos da base de dados e foram incluídos a título de exemplo.

Filho et al. (2014) mostram que mais da metade versava sobre melhorias na cidade, o que implica recursos de investimento em novos equipamentos e não apenas na manutenção de equipamentos públicos já existentes. Mas, mais importante, o fato de que elas não estão uniformemente distribuídas pelo território e privilegiam as regiões mais carentes da cidade, mostra que as indicações possuem um claro sentido distributivo ou mesmo redistributivo. Sem dúvida, o perfil das indicações não altera a concentração de recursos e serviços públicos nas regiões mais ricas da cidade, mas apresenta uma perspectiva que, em meio ao jogo das intermediações de interesses paroquiais e das disputas pela manutenção dos seus respectivos mandatos, acabam por produzir um efeito residual de um desenho redistributivo dos recursos públicos.

Os estudos sobre o uso de indicações em outras cidades da região Sudeste, mostram que elas são instrumentos frequentemente mobilizados pelos vereadores para intermediar relações entre eleitores e a administração municipal, para a construção de vínculos territoriais com eleitores e para o atendimento de suas demandas e carências (Rocha & Silva, 2017; Hoyler et al., 2021). Nesta chave elas seriam instrumentos legítimos para o exercício da representação no nível local. Como destacam D'Avila Filho et al. (2014), contenção de encostas é um pedido comum entre os vereadores do Rio de Janeiro. Certamente se trata de uma ação que tem enorme impacto para quem está embaixo da encosta e se constitui em demanda legítima para aqueles que dependem da mediação de uma autoridade política para obter um benefício pontual.

Também no que se refere à produção legislativa, alguns estudos desafiam a tese da irrelevância das câmaras municipais. Em uma das pesquisas mais abrangentes sobre o tema, Silva (2014, p. 198) mostra que os vereadores e vereadoras são autores de uma quantidade significativa de proposições em áreas como saúde, educação e regulamentação do solo urbano. Segundo o autor, as câmaras municipais têm um papel importante na regulamentação de políticas sociais. Elas podem introduzir modificações substantivas nos projetos de iniciativa dos prefeitos e incidir sobre o processo de execução de políticas públicas em seus municípios.

Lopez & Almeida (2017), por sua vez, mostram a coexistência de diferentes formas de atuação entre os vereadores, que vão desde um comportamento mais institucional, orientado para as atividades canônicas do Legislativo, até aquelas mais informais que se valem de relações mais personalizadas e estratégias individualizadas de atendimento dos eleitores.

Esses estudos mostram que a representação política no nível municipal é multifacetada e que os vereadores podem desempenhar um papel importante na representação dos interesses e demandas de sua comunidade. Além de sugerirem um quadro bem mais complexo para a compreensão dos legislativos municipais, esses estudos também chamam a atenção para singularidades da representação local que precisam ser levadas em conta quando se trata de analisar o comportamento e a atuação dos vereadores e vereadoras e avaliar o seu desempenho.

Em primeiro lugar, a própria dimensão da escala, particularmente, a enorme diversidade sociodemográfica que caracteriza os municípios brasileiros. Esse aspecto implica na necessidade de incorporar o tamanho do município em quase todas as análises sobre a política local e na forma como ele afeta a natureza das demandas dirigidas ao sistema político local e as formas de processá-las.

Em segundo lugar, esses estudos tendem a destacar os constrangimentos institucionais à ação das câmaras municipais - a concentração de prerrogativas decisórias em torno dos prefeitos e prefeitas - que ajudam a compreender por

que os vereadores e vereadoras, muitas vezes, optam por se dedicar a atividades legislativas com menos custos e maiores chances de produzir resultados favoráveis para os eleitores e para a sua própria carreira.

Em terceiro lugar, um elemento menos explorado, mas igualmente importante, remete à fragilidade institucional da maior parte das câmaras municipais do país e às suas carências em termos de infraestrutura, recursos materiais, humanos e tecnológicos, e ao baixo grau de profissionalização dos vereadores que, na maioria das vezes, compatibilizam o exercício do mandato com outras atividades profissionais.

IV.3. Limites dos estudos sobre poder local e câmaras municipais

A despeito do maior interesse da Ciência Política pela política local nas últimas décadas, alguns elementos se apresentam como obstáculos ao avanço das pesquisas na área. Aqui chamamos a atenção para alguns deles e nas considerações finais apontamos possíveis caminhos para a sua superação.

1) Abrangência dos estudos: com a exceção principal dos trabalhos com foco em eleições e que podem se beneficiar da disponibilidade de dados eleitorais para todo o país, muitos trabalhos sobre poder local e câmaras municipais no Brasil consistem em estudos de um ou poucos casos. A maior parte dos trabalhos versa sobre as capitais e municípios da região Sudeste. Uma minoria concentra-se em municípios pequenos que correspondem à grande maioria no país. Dada a grande diversidade demográfica, socioeconômica e política existente entre os municípios brasileiros, estes estudos apresentam limites para generalizações e o alcance de suas conclusões tende a ficar restrito a poucos casos. Com isso persiste um grande desconhecimento sobre a dinâmica política no município e o funcionamento dos legislativos municipais do país.

2) Disponibilidade de dados: o segundo obstáculo, relacionado ao primeiro, diz respeito à indisponibilidade de dados comparáveis para um grande número de casos. Isso ocorre, por exemplo, no que diz respeito à estrutura organizativa das câmaras municipais, à produção legislativa, às indicações, aos dados de votações e formação de governos. O grande número de municípios e a extensão territorial do país colocam desafios significativos para a pesquisa, especialmente quando o pesquisador pretende e precisa produzir/coletar os próprios dados. A cobertura de um número grande de casos requer investimento de tempo e recursos raramente disponíveis para empreendimentos individuais de pesquisa. Daí que muitas vezes os pesquisadores que pretendem ampliar o número de casos do estudo precisam adequar seus interesses de pesquisa a temas e questões para os quais já existam dados acessíveis. O problema persiste mesmo na presença de recursos computacionais avançados que permitem coletar impressionantes volumes de dados, uma vez que não existe padronização das informações.

3) Heterogeneidade e o papel do contexto: um aspecto relacionado aos anteriores, mas não inteiramente redutível a eles, diz respeito às dificuldades encontradas nos estudos com número grande de casos, para incorporar características do contexto e adentrar na compreensão dos mecanismos dos processos investigados. Esta não é uma limitação apenas dos estudos sobre poder local e diz respeito ao problema mais amplo de como combinar abordagens quantitativas e qualitativas de modo a prover uma compreensão mais refinada e integral dos processos sociais e políticos. Nos estudos sobre poder local, a ausência dessa integração resulta em estudos de muitos casos, baseados em

técnicas estatísticas, com pouca informação contextual ou em estudos qualitativos de casos que oferecem poucos subsídios para a inferência.

Na próxima e última seção apontamos algumas estratégias que podem ser úteis na superação das lacunas acima, identificamos recursos que podem ser mobilizados pelos interessados no tema da política local e, finalmente, sugerimos alguns caminhos pelos quais a pesquisa acadêmica pode contribuir para uma visão mais esclarecida e crítica sobre as instituições representativas municipais no Brasil.

V. Considerações finais

Nos últimos anos os estudos sobre poder local passaram por uma importante diversificação no Brasil. Hoje é possível encontrar trabalhos que tomam como objeto diferentes aspectos da política e dos processos de governo nos municípios. Estes estudos se caracterizam por pluralidade teórica e cada vez maior diversidade metodológica. Neste contexto, as pesquisas sobre câmaras municipais e vereadores são ainda minoritárias. Mas, como destacamos, elas têm contribuído para mostrar um quadro mais complexo do que o representado na mídia e difundido no senso comum e para sinalizar novas possibilidades para as pesquisas sobre o tema.

Mostramos que um dos desafios principais dos estudos sobre a política local é o de ampliar a abrangência das pesquisas e, ao mesmo tempo, incorporar variáveis de contexto. Aqui, chamamos a atenção para algumas estratégias e recursos capazes de potencializar as pesquisas na área e auxiliar a enfrentar aquele desafio.

V.1. Pesquisa colaborativa e parcerias

A colaboração entre pesquisadores de diferentes instituições e localidades do país e do exterior pode contribuir para ampliar a abrangência dos estudos (aumentando o número de casos) e combinar diferentes abordagens teóricas e metodológicas. Ela pode ser uma estratégia interessante para maximizar recursos, ampliar o volume de informações sobre o contexto e criar espaço para o compartilhamento desse conhecimento. Além disso, dado que os pesquisadores, na maior parte das vezes, tendem a se especializar em um tipo de abordagem metodológica e são versados em um número limitado de técnicas de pesquisa, o trabalho colaborativo aparece como a melhor alternativa para empregar estratégias multimétodos. Esta sugestão não se restringe aos estudos sobre municípios, mas é particularmente relevante para as investigações sobre poder local que têm como objeto grande número de municípios espalhados por um extenso território e sobre os quais há limitada disponibilidade de dados comparáveis.

As parcerias entre universidades, instituições intergovernamentais, setor privado e organizações não-governamentais são um caminho promissor para fazer avançar os estudos sobre poder local no Brasil e, ao mesmo tempo, produzir informações e conhecimento de qualidade para subsidiar a ação de órgãos públicos locais, entre eles, as câmaras municipais. Este tipo de projeto pode gerar importantes subsídios para fomentar processos de modernização institucional e profissionalização, capacitação do corpo político e técnico e iniciativas que visam estreitar as relações entre as instituições públicas e a

sociedade civil. Essas são algumas sugestões de ações que podem contribuir, de diferentes formas, para o fortalecimento dos estudos sobre poder local e, ao mesmo tempo, das instituições representativas no nível municipal. Esta linha de atuação pode ter um papel fundamental para fomentar uma cidadania mais esclarecida e crítica a respeito da dinâmica do poder local.

V.2. Melhor aproveitamento das informações disponíveis

Embora tenhamos insistido na limitada disponibilidade de dados comparáveis sobre os municípios, também é importante reconhecer as potencialidades das bases de dados existentes e a importância de avançar na sua utilização. Para além dos dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), já amplamente usados nos estudos sobre poder local, destacamos, também, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e o Panorama do Legislativo Municipal. A MUNIC/IBGE é “um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, tendo como unidade de investigação o município e, como informante principal, a prefeitura, por meio dos diversos setores que a compõem” (IBGE, 2022). Ela é realizada desde 1999 para todos os municípios brasileiros e traz, além de um questionário básico com características dos gestores, um caderno suplementar que contempla temas específicos, de forma mais detalhada.

O Panorama do Legislativo Municipal (2022), lançado pelo Senado Federal, consiste em uma plataforma para visualização de dados públicos de todas as câmaras municipais brasileiras. Ela traz informações básicas sobre os vereadores, os funcionários e o orçamento das câmaras. Registros administrativos como estes trazem inúmeras possibilidades para o estudo do poder local e das câmaras municipais. Se, por um lado, eles restringem a pesquisa aos aspectos contemplados pelas instituições e que podem não corresponder inteiramente aos interesses dos pesquisadores, por outro, elas permitem ampliar sobremaneira a abrangência dos estudos (Rodrigues Silveira & Rocha, 2019).

V.3. Financiamento para pesquisas sobre o poder local

Um importante impulso para as pesquisas sobre poder local e câmaras municipais poderia advir de editais de financiamento específicos para realização de estudos e pesquisas na área. Este tipo de fomento poderia vir de agências governamentais, mas também de instituições não-governamentais e do setor privado que estejam interessados em promover a geração de conhecimento sobre o tema. As câmaras municipais, em particular, poderiam se beneficiar deste tipo de projeto para fomentar a criação de bancos de boas práticas dos legislativos municipais, a pesquisa de imagem das câmaras municipais, a construção de um sistema de consulta a leis e proposições legislativas de abrangência nacional, entre outros.

Marta Mendes da Rocha (marta.mendes@ufjf.br) é doutora em Ciência Política pela UFMG e professora do Departamento de Ciências Sociais da UFJF.

Paulo Mesquita D'Avila Filho (paulodavilafilho@gmail.com) é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ e professor do Departamento de Ciência Política da UERJ.

Referências

- Ackel Filho, D. (1992) *Município e prática municipal à luz da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: RT.
- Almeida, M.H.T. & Carneiro, L.P. (2003) Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. *Opinião Pública*, 9(1), pp. 124-147. DOI
- Arquer, M. (2018) A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016). *Opinião Pública*, 24(3), pp. 670-698. DOI
- Avritzer, L. (2013) *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Barreto, A. (2008) Reeleição parlamentar: reflexões metodológicas e análise do caso da Câmara de Vereadores de Pelotas (1976-2004). *Opinião Pública*, 14(1), pp. 123-148. DOI
- Bastos, A.C.T. (1976) *Os males do presente e as esperanças no futuro*. São Paulo: Editora Nacional.
- Borba, F. & Cervi, E.U. (2017) Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. *Opinião Pública*, 23(3), pp. 754-785. DOI
- Borba, F., Israel, V., Carnevale, M.P. & Bahia, P. (2022) Violência política e eleitoral nas eleições municipais de 2020. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(108), pp. 1-21. DOI
- Boschi, R.R. (1999) Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, 42(4), pp. 655-690. DOI
- Braga, S., Nicolás, M.A. & Becher, A.R. (2013) Clientelismo, internet e voto: Personalismo e transferência de recursos nas campanhas online para vereador nas eleições de outubro de 2008 no Brasil. *Opinião Pública*, 19(1), pp. 168-197. DOI
- Brambor, T. & Ceneviva, R. (2012) Reeleição e continuidade nos municípios brasileiros. *Novos Estudos CEBRAP*, 93, pp. 9-21. DOI
- Carvalho, J.M. (1998a) Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: J.M. de Carvalho (org). *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.130-154.
- Carvalho, J.M. (1998b) Federalismo e centralização no Império brasileiro: história e argumento. In: J.M. de Carvalho (org). *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 155-188.
- Cavalcante, P. (2015) Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. *Opinião Pública*, 21(1), pp. 87-104. DOI
- D'Avila Filho, P.M. (2000) *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- D'Avila Filho, P.M. (2008) Assimetria e trocas políticas locais: apontamentos preliminares de uma pesquisa sobre produção legislativa e dinâmica política municipal. *Desigualdade & Diversidade, Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, 2(1), pp. 79-94. Disponível em: <<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=34&post%5Fdata=user%3Dnil%26UserActiveTemplate%3Dnil%26sid%3D9&sid=9>>. Acesso em: 29 de mai. 2024.
- D'Avila Filho, P.M., Alves, A.C. & Jorge, V.L. (2002) Mecanismos de intermediação de interesses público/privado nos municípios do estado do Rio de Janeiro. In: *XXVI Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu.
- D'Avila Filho, P.M., Alves, A.C. & Jorge, V.L. (2014) Comportamento político e produção legislativa: padrões de emissão de “indicações” pelos vereadores cariocas. In: M.M. Rocha & M.T.M. Kerbauy (orgs) *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Editora da UFJF, pp. 195-218.
- Duarte, N. (1965) *A ordem privada e a organização política nacional. (Contribuição à sociologia política brasileira)*. 2ª edição. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- Faoro, R. (1958) *Os donos do poder*. Porto Alegre: Editora Globo.
- Felisbino, R.A., Bernabel, R.T. & Kerbauy, M.T.M. (2012) Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), pp. 219-234. DOI
- Gelape, L. & Silva, G.P. (2022) Restrição partidária às decisões de carreira de políticos brasileiros: evidências de vereadores brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 30(14), pp.1-23. DOI
- Grin, E.J. (2012) Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores nos territórios. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 3(5), pp. 65-94.
- Holanda, S.B. (1976) *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio.
- Hoyler, T., Gelape, L. & Silotto, G. (2021) A construção de vínculos político-territoriais na cidade: evidências de São Paulo. *Opinião Pública*, 27(2), pp. 549-584. DOI
- Jardim, M. (2004) Palanque eletrônico em eleições locais: aspectos do acesso dos municípios ao HGPE na televisão. *Revista de Sociologia e Política*, 22, pp. 45-58. DOI
- Kauchakje, S. (2012) Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. *Opinião Pública*, 18(2), pp. 309-336. DOI
- Kerbauy, M.T.M. (2005) As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, 11(2), pp. 337-365. DOI
- Kuschnir, K. (2000) *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Lavalle, A.G., Houtzager P.P. & Castello G. (2006) Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 1(67), pp. 49-103. DOI
- Limongi, F. & Mesquita, L. (2008) Estratégia partidária e preferência dos eleitores: as eleições municipais em São Paulo entre 1985 e 2004. *Novos Estudos CEBRAP*, 1(81), pp. 49-67. DOI

- Lopez, F. & Almeida, A. (2017) Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. *Revista de Sociologia e Política*, 25(62), pp. 157-181. DOI
- Lopez, F.G. (2004) 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*, 1(22), pp. 153-177. DOI
- Meireles, F. & Rubim Andrade, L.V. (2017) Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25(63), pp. 79-101. DOI
- Marques, F.P.J. & Carneiro, A.M.C. (2018) Corações, mentes e estratégias: a relação entre marqueteiros e políticos durante as eleições de 2012 em Fortaleza. *Revista de Sociologia e Política*, 26(65), pp. 105-131. DOI
- Messias, G.G.M. (2020) Carreira e ambição política dos vereadores de Salvador (1997-2012). *Revista de Sociologia e Política*, 27(72), pp. 1-25. DOI
- Queiroz, M.I. (1976) *O Mandonismo na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Rocha, M.M. (2021) Governismo local: relação Executivo-Legislativo em municípios do estado de Minas Gerais. *Opinião Pública*, 27(1), pp. 189-229. DOI
- Rocha, M.M., Souza, A.C. & de Araújo, P.M. (2019) Clientelism and local politics: interactions between municipal councilors and voters in the state of Minas Gerais. *Brazilian Political Science Review*, 13(3), pp. 1-35. DOI
- Rocha, M.M. & Silva, B.S. (2017) O poder de indicar: preferências legislativas de vereadores mineiros. *Cadernos Adenauer*, 18(2), pp. 185-208.
- Salles, N. & Guarnieri, F. (2019) Estratégia eleitoral nos municípios brasileiros: componente programático e alinhamento partidário. *Revista de Sociologia e Política*, 27(72), pp. 1-22. DOI
- Sampaio, D. (2021) Campanhas tradicionais ou modernas? Estratégias de gastos nas eleições municipais de 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 36(105), pp. 1-18. DOI
- Santos, A.M. (2013) Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, 19(1), pp. 1-20. DOI
- Santos, R.D. & Sandes-Freitas, V.E.V. (2020) A relevância das eleições municipais: uma análise da trajetória e da força política do PSB. *Revista de Sociologia e Política*, 27(72), pp. 1-31. DOI
- Santos, W.G. (1978) *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades.
- Silva, B. (2014) Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara-SP. In: M. Rocha & M.T. Kerbaui (orgs) *Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: Editora UFJF, pp. 219-248.
- Silveira, A. (2009) O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). *Revista de Sociologia e Política*, 17(34), pp. 271-299. DOI
- Silveira, R.R. & Rocha, M.M. (2019) Aproximações metodológicas para um censo administrativo do legislativo municipal no Brasil. *Teoria e Cultura*, 14(1), pp. 172-193. DOI
- Speck, B.W. (2003) A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, 9(1), pp. 148-169. DOI
- Uruguai, V. (1960) *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- Vasquez, V., Curi, H. & Silva, B.S. da (2021) Prefeitos e a construção do apoio legislativo nos municípios. *Dados*, 64(2), pp. 1-34. DOI
- Vianna, L.W. (1991) Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. *Dados*, 34(2), pp. 145-189.
- Vianna, O. (1987) *Instituições políticas brasileiras*. São Paulo: Edusp.
- Whitaker, C. (1992) *O que é vereador?* São Paulo: Brasiliense.

Outras fontes

- IBGE (2021) *MUNIC - Pesquisa de informações básicas municipais*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoesbasicas-municipais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 27 de out. 2022.
- Senado Federal (2021) *Plataforma para visualização de dados públicos sobre Câmaras Municipais de todo o Brasil*. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/panorama/#/>>. Acesso em: 27 de out. 2022.

Local politics and city councils: notes on political representation at the local level

Keywords: political representation, legislative behavior, Executive-Legislative relations, local politics, City Councils.

ABSTRACT Introduction: This study examines the prevalent perceptions about local power and City Councils in Brazil. We highlight the contradictory views on municipalities, which are sometimes perceived as arenas for democratic innovation and popular participation, and at other times as bastions of traditional political practices. Additionally, the paper explores the negative perceptions of city councilors, who are often seen as weak, unproductive, and subordinate to the Executive branch. **Materials and methods:** This study draws on political science debates about democracy and political representation, alongside a comprehensive literature review of studies on local power and City Councils in Brazil from the past three decades. Through this approach, we explore the complexity of these institutions and their legislative behaviors. **Results:** The studies reviewed present a multifaceted picture of political representation and municipal governance, highlighting the role of city councilors in overseeing the Executive, the significance of political appointments, and the role of City Councils in regulating social policies. **Discussion:** We argue that perceptions about City Councils and councilors are often rooted in a normative understanding of representation, which often fails to reflect the nuances of local politics. We pinpoint several key challenges inherent in the study of local power, and suggest greater collaboration among universities, government entities, NGOs, and the private sector. Furthermore, we advocate for increased funding dedicated to research on local power dynamics through targeted grants



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Apêndice

Apêndice 1: tabela com os periódicos utilizados para a elaboração da amostra de artigos.

Tabela 1A - Periódicos utilizados para a elaboração da amostra de artigos

Periódico	Instituição	Período coberto pela pesquisa	Números	Avaliação no Qualis/Capes	N. de artigos na base N (%)
Lua Nova	CEDEC	1984 a 2022	116	A1 (2017-2020)	8 (6)
RBCS	ANPOCS	1997 a 2022	77	A1 (2017-2020)	19 (14,3)
RSP	UFPR	1999 a 2022	72	A1 (2017-2020)	36 (27,1)
OP	UNICAMP	2000 a 2022	55	A1 (2017-2020)	32 (24,1)
Dados	IESP/UERJ	1996 a 2023	106	A1 (2017-2020)	15 (11,3)
Novos Estudos	CEBRAP	2005 a 2022	53	A1 (2017-2020)	13 (9,8)
BPSR	ABCP	2012 a 2022	31	A1 (2017-2020)	10 (7,5)

Fonte: elaborado pelos autores, 2022.

Executive summary

Context

The 1988 Constitution significantly expanded the role of Brazilian municipalities, elevating the importance of local government and municipal representatives and catalyzing a notable surge in interest in local power dynamics. This paper conducts a literature review to explore perceptions surrounding local power and City Councils in Brazil. How can these studies contribute to a more nuanced and informed view of local representative institutions?

Pre-study evidence

Perceptions about municipalities and local power in Brazil are diverse and often contradictory. Municipalities are sometimes seen as hubs for democratic innovation and popular participation, while at other times they are perceived as arenas for traditional and less republican political practices. Additionally, we discuss negative perceptions surrounding City Councils, which are often considered weak, unproductive, and subservient to the Executive. Similarly, city councilors are frequently viewed as ineffective and engaging in activities with minimal impact on the city.

Added value of this study

Drawing from a literature review encompassing studies and debates on democracy and political representation, we contend that prevailing perceptions about City Councils and councilors stem from an overly normative view of representation. This narrow perspective often overlooks the intricacies of local political dynamics, leading to a superficial understanding of local representation. Our analysis reveals how scientific research presents a more nuanced picture of these institutions and the behavior of city legislators. These studies underscore the multifaceted nature of political representation and governance, highlighting councilors' roles in overseeing the Executive, the significance of political appointments, and the regulatory function of City Councils in shaping social policies.

Implications of the available evidence

This article advocates for enhanced collaboration between researchers and political institutions to advance the study of local power and overcome current shortcomings. We propose pathways for fostering stronger partnerships among universities, government agencies, NGOs, and the private sector to enhance research on local power dynamics while simultaneously improving city-level representative institutions.