



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS VIII
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

DOUGLAS DIAS DOS SANTOS SILVA

O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO:

Desafios do federalismo pós-1988

Paulo Afonso – BA

2025

DOUGLAS DIAS DOS SANTOS SILVA

O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO:

Desafios do federalismo pós-1988

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito, Campus VIII, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador:

Prof. Me. Carlos Henrique Alves Limeira

Paulo Afonso – BA

2025

DOUGLAS DIAS DOS SANTOS SILVA

O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO:

Desafios do federalismo pós-1988

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito, Campus VIII, da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Carlos Henrique Alves Limeira
Orientador (UNEB/DCH-I)



Prof. Dr. Ivandro Pinto de Menezes
Examinador (UNEB/DEDC-VIII)



Prof. Me. JoséIVALDO de Brito
Examinador (UNEB/DEDC-VIII)

“Não há Estado sem municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal”

- Rui Barbosa

DEDICATÓRIA

Endereço os esforços empreendidos no curso de Direito e que se consolidam neste trabalho integralmente a minha mãe, minha rainha e fonte de vida, que nunca deixou um dia sequer, de pedir a Deus para que me guardasse ao longo de seis anos de viagens contínuas no circuito Delmiro Gouveia/AL – Paulo Afonso/BA.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma reconfiguração do Estado brasileiro, elevando o município à condição de ente federado e conferindo-lhe autonomia política, administrativa e financeira, bem como papel estratégico na implementação de políticas públicas. O trabalho analisa o município enquanto ente federado e os desdobramentos das políticas públicas por ele implementadas, examinando o panorama jurídico-institucional em confronto com indicadores sociais e institucionais dos municípios brasileiros. O problema central consiste em avaliar a tensão entre norma constitucional e prática institucional, à luz do federalismo municipalista instituído em 1988. A pesquisa investiga se o município se tornou modelo de eficiência administrativa e se otimizou a qualidade de vida dos munícipes, considerando a persistência de dinâmicas sociopolíticas personalistas e patrimonialistas. A metodologia combina pesquisa bibliográfica sobre a formação do federalismo brasileiro e teorias sociológicas clássicas — coronelismo, cordialidade e estamento burocrático — com levantamento de dados quantitativos e qualitativos, a partir de uma amostra territorial e de indicadores de desempenho social e capacidade institucional. A análise evidencia fragilidades sociais e institucionais, baixa capacidade administrativa e gestão ineficiente, confirmando a persistência de fenômenos sociológicos clássicos, ainda que em contexto contemporâneo. Conclui-se que o desenho jurídico-institucional da Constituição de 1988, embora vanguardista ao conferir autonomia, não foi suficiente para desvincular o município de vícios históricos de poder, indicando a necessidade de reformas para alcançar o bem-estar social almejado.

Palavras-chave: município; Constituição Federal de 1988; pacto federativo; poder local; políticas públicas.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 inaugurated a reconfiguration of the Brazilian State, elevating the municipality to the status of a federative entity and granting it political, administrative, and financial autonomy, as well as a strategic role in the implementation of public policies. This study analyzes the municipality as a federative entity and the developments of the public policies implemented by it, examining the legal-institutional framework in confrontation with social and institutional indicators of Brazilian municipalities. The central problem consists in assessing the tension between constitutional norms and institutional practice, in light of the municipalist federalism instituted in 1988. The research investigates whether the municipality has become a model of administrative efficiency and whether it has improved the quality of life of citizens, considering the persistence of personalist and patrimonialist sociopolitical dynamics. The methodology combines bibliographic research on the formation of Brazilian federalism and classical sociological theories—coronelism, cordiality, and bureaucratic estate—with the collection of quantitative and qualitative data, based on a territorial sample and indicators of social performance and institutional capacity. The analysis reveals social and institutional fragilities, low administrative capacity, and inefficient management, confirming the persistence of classical sociological phenomena, albeit in a contemporary context. It is concluded that the legal-institutional design of the 1988 Constitution, although pioneering in granting autonomy, has not been sufficient to detach the municipality from historical power vices, indicating the need for reforms to achieve the desired social well-being.

Keywords: municipality; Federal Constitution of 1988; federative pact; local power; public policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES	44
TABELA 2: ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL	46
TABELA 3: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL	48
TABELA 4: CAPACIDADE DE PAGAMENTO	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL - Alagoas

BA – Bahia

CAPAG – Capacidade de Pagamento

CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

CGU – Controladoria-Geral da União

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EBT – Escala Brasil Transparente

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDSC – Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades

IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal

IPS – Índice de Progresso Social

IRB – Instituto Rui Barbosa

LAPOP – Latin American Public Opinion Project (Projeto de Opinião Pública da América Latina)

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PE – Pernambuco

PL – Projeto de lei

SE – Sergipe

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCE-AL - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

UNEB – Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	13
2.1 A estrutura federativa e a inserção do município como ente federado.....	13
2.2 Atribuições e competências municipais	15
2.3 O novo desenho das políticas públicas locais.....	17
2.4 O município e as lideranças locais na articulação política	22
3 FUNDAMENTOS SOCIOLOGICO DO PODER LOCAL NO BRASIL	27
3.1 Coronelismo	27
3.2 Cordialidade	30
3.3 Estamento burocrático	34
4. PANORAMA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 30 ANOS PÓS CONSTITUIÇÃO	38
4.1 Fundamentos metodológicos utilizados	38
4.2 Amostragem	43
4.3 Indicadores municipais da amostra	44
4.4 Análise crítica da amostra à luz dos fundamentos sociológicos.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
6. REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma reconfiguração territorial e administrativa do Estado brasileiro, cujo efeito mais imediato foi o vertiginoso crescimento do número de municípios e a ampliação de suas atribuições. Atualmente o Brasil possui 5.570 municípios, sendo que, 1.181 foram criados após 1988, revelando um crescimento exponencial para o período.¹

Não obstante o ponto nevrálgico é que a Carta vigente, elevou o município à condição de ente federado e conferiu-lhe um papel estratégico na engenharia federativa brasileira, incorporando-o como sujeito de competências próprias dotado de capacidade legislativa, administrativa e financeira, e sobretudo transformando-o em um *locus* de implementação de políticas públicas.

O **tema** desta investigação é, portanto, o município enquanto ente federado e os desdobramentos das políticas públicas por ele implementadas, sendo o **problema central da pesquisa**, o panorama legal em confronto com indicadores sociais e institucionais dos municípios brasileiros, avaliando a tensão entre norma e prática institucional.

O presente objeto de pesquisa tem como **justificativa** o exame sistemático do federalismo brasileiro instituído em 1988, vez que apreender o estado atual das políticas públicas e instituições políticas municipais é relevante para aprimoramento do bem-estar social (*lato sensu*), e primordialmente para fornecer subsídios para intervenção social dos atores políticos (*stricto sensu*), além disso, o trabalho em tela revisitou conceitos consolidados na sociologia brasileira na tentativa de alinhar a validade destes conceitos sob o cenário constitucional atual.

Diante desse cenário, a **hipótese** que orienta o presente trabalho consiste em investigar se o ente federativo municipal se tornou em modelo de eficiência administrativa almejado pelo ideal constitucional e se otimizou a qualidade de vida dos munícipes/cidadãos, uma vez que no passado recente as teorias sociológicas sob o poder local, mormente evidenciavam dinâmicas sociopolítica, personalistas e de caráter patrimonialistas.

¹ Conforme dados do IBGE (2021), 67,7% dos 5.570 municípios possuem menos de 20 mil habitantes.

Com a finalidade de testar essa hipótese e responder ao problema de pesquisa, o **objetivo geral** consiste em analisar as relações jurídicos-institucionais instauradas com a constituição de 1988, considerando a inclusão dos municípios como ente federado sob o prisma das teorias clássicas da sociologia brasileira.

Para que o objetivo geral seja plenamente alcançado, foram estabelecidos **três objetivos específicos**: I – Analisar as relações jurídicos-institucionais criadas com a inclusão dos municípios como ente federado; II – Explorar e avaliar a aplicabilidade da literatura sociológica clássica brasileira ao contexto social-legal atual; e III – Debater a qualidade das políticas públicas entregues pelos entes municipais.

A **metodologia** aqui empregada, combinou, de um lado a realização de ampla pesquisa bibliográfica para examinar a formação do federalismo brasileiro e as interpretações sociológicas — baseada em autores como Victor Nunes Leal, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro — que elucidam o funcionamento do poder local, de outro lado, o levantamento de dados quantitativos e qualitativos, com definição de uma amostra a fim de tecer considerações acerca do desempenho institucional e condições sociais locais.

Em todo caso, o trabalho em questão pode ser dividido em três tagmas, sendo o primeiro referente as questões precipuamente jurídicas que são tratadas no capítulo 2, no qual abordamos a transformação jurídico-institucional promovida pela Constituição Federal de 1988, que inseriu o município como ente federado, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, neste mesmo capítulo apresentamos as competências municipais e o novo desenho das políticas públicas locais

O capítulo 3, por sua vez, realiza a ponte entre o arcabouço jurídico e a realidade sociopolítica, dedicando-se a explorar a aplicabilidade das teorias sociológicas clássicas brasileiras ao contexto do federalismo municipalista pós-1988, retomando os conceitos de coronelismo, estamento burocrático, e homem cordial, para verificar a validade e a persistência dessas categorias na gestão pública local hodiernamente.

Derradeiramente, o capítulo 4, que se baseia em uma amostra territorial, cumpre o objetivo de debater a qualidade das políticas públicas entregues pelos entes municipais através da análise de indicadores de desempenho, tendo sido promovida uma análise dos resultados encontrados, verificando se as fragilidades sociais e institucionais confirmam a persistência dos vícios sociológicos discutidos no capítulo 3.

Articulam-se os inchados achados no capítulo 4 com o debate teórico desenvolvido no capítulo 3, ofereceu uma análise crítica e empiricamente fundamentada sobre o poder local brasileiro, demonstrando que na prática, o protagonismo municipal é frequentemente debilitado por baixa capacidade institucional e gestão ineficiente, o que corrobora a persistência dos fenômenos sociológicos clássicos, ainda que de maneira diluída ao contexto contemporâneo.

Por fim, o trabalho culmina e adota como **conclusão** a constatação de que o desenho jurídico-institucional da Constituição de 1988, embora vanguardista ao conferir autonomia, ainda não foi suficiente para desvincular o município de vícios históricos de poder, concluindo que após mais de 30 anos da promulgação da Carta Magna, reformas serão necessárias para alcançar o bem-estar social idealmente almejado.

2 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 A estrutura federativa e a inserção do município como ente federado

O federalismo é uma forma de organização do Estado que distribui o poder político e administrativo entre diferentes níveis governamentais². Tal arranjo visa, sobretudo, ampliar a eficiência das políticas públicas e assegurar uma relação mais direta entre o Estado e o cidadão.

A experiência norte-americana costuma ser referida como modelo clássico de federação, caracterizada por uma aliança entre Estados originalmente soberanos que delegaram competências a um governo central. No Brasil, porém, o federalismo adquiriu contornos próprios, adaptados à sua história e à complexidade do seu território.

O caso brasileiro apresenta uma peculiaridade institucional relevante: a elevação do município à condição de ente federativo, com autonomia política, administrativa e financeira, conforme dispõe expressamente o texto constitucional de 1988³, ressaltando-se que desde a promulgação da Constituição de 1891, o Brasil adotou formalmente o regime federativo, substituindo o modelo unitário do Império⁴.

Ocorre, porém que a experiência brasileira ao longo do século XX oscilou entre fases de centralização e descentralização, especialmente em períodos autoritários, como o Estado Novo e o regime militar. Durante décadas, os municípios permaneceram juridicamente subordinados aos Estados, atuando como entes administrativos, com reduzida margem de autonomia e pouca expressividade política.⁵ A transformação substancial e visceral veio com a Constituição Federal de 1988, que promoveu uma descentralização robusta, conferindo aos municípios novo protagonismo no pacto federativo.

² A doutrina de Moraes, assevera que “A adoção da espécie federal de Estado gravita em torno do princípio da autonomia e da participação política a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade [...]” (MORAES, 2018, p. 301).

³ A Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2018), alega que: “[...] A inovação mais importante que a Constituição de 88 trouxe foi a incorporação do Ente público Município entre os Entes Federados. E isso é único no mundo”.

⁴ Vale acrescentar que a introdução do federalismo no Brasil, é de tal modo influenciada pelo contexto norte-americano que a Constituição de 1981, se nomeia como ‘Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil’, algo que somente veio a ser mudado com a Emenda Constitucional de 1967 (considerada por muitos como uma nova constituição. (DW BRASIL, 2017a).

⁵ Desde logo, importa ressaltar que no Brasil sempre houveram elites locais com profunda influência no sistema político e a maior parte da literatura utilizada neste trabalho confirma isto, quando falamos em reduzida margem de autonomia e pouca expressividade política, nos referimos a questão meramente formal do poder, algo que deve ser entendido com parcimônia, afinal, “A câmara municipal é o mais antigo, tradicional e reconhecido instrumento do poder político no Brasil. É a instituição que mais se encontra incrustada no desenvolvimento político da nacionalidade brasileira, dos primórdios da colônia, até os dias atuais.” (CORRÊA, 2008, p. 11).

Avançando, a Constituição de 1988 representou um marco jurídico-institucional ao estabelecer, em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa inovação constitucional conferiu, status de ente federado ao município, ao lado das demais esferas federativas. Com isso, o município deixa de ser mero executor de políticas estaduais ou federais, assumindo competências próprias, atribuições legislativas e capacidade para deliberar, arrecadar e administrar recursos públicos de forma autônoma.

Curiosamente, vale referenciar as observações do notável constitucionalista Ives Gandra Martins:

O Brasil escolheu a forma federativa como os Estados Unidos, como a Alemanha, como a Argentina, não só pela dimensão do país, mas fundamentalmente por entender que essa descentralização administrativa - que implica órgãos públicos mais próximos do povo facilitaria o governo, por isso é uma república federativa “formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal”, e aqui *há uma inovação absoluta em termos de direito constitucional*.

Lembro Celso Bastos, saudoso professor, amigo de todos nós, que comentou comigo a Constituição do Brasil em 15 volumes, publicado pela editora Saraiva. Naquele trabalho, examinamos em profundidade todas as 23 constituições de países federativos para que tivéssemos um referencial. E quando eu digo esse número, enfatizo que não foram apenas 23 constituições diferentes, mais de 23 países federativos, e nessa pesquisa concluímos que *só o Brasil deu ao município a condição de entidade federativa*.

A Argentina tem o poder central e as províncias; nos Estados Unidos existe o poder central e existem os Estados. Mas o Brasil ofereceu aos municípios a mesma força de entidade federativa que tem os Estados, o Distrito Federal e a União, *a ponto de se poder dizer que no Brasil nós temos mais de 5.500 entidades federativas, 5.500 entidades com direito próprio e autonomia política, administrativa e financeira para definir seus destinos*. Eu diria que o Brasil tem 5.500 presidentes porque na verdade o governador e o prefeito em sua autonomia são como presidentes, o próprio presidente da república pela constituição está limitado as condições e os requisitos impostos para que ele governe em relação a estas entidades. (MARTINS, 2005, p. 15, grifos nossos).

Como pode-se notar o novo arranjo federativo desenhado pela Carta de 1988 foi de fato inovador ao introduzir os municípios entre os entes federados, permitindo – como natural de qualquer ente federado - exercer autogoverno, autoadministração e autolegislação no âmbito de suas competências. Essa ‘incomum’ arquitetura jurídica fabricada no Brasil, em teoria vislumbrou garantir um equilíbrio funcional entre os entes, evitando interferências indevidas e buscando promover uma espécie de ‘cooperação federativa’.

Dessarte, essa inserção do Município no pacto federativo⁶ significa em síntese que o município não foi alçado apenas a condição de ‘ente federado’, mas também recebeu

⁶ Para melhor entendimento do conceito de pacto federativo, é recomendável ver (SENADO FEDERAL, s.d.).

prerrogativas de executar políticas públicas e decidir diversas matérias que dizem respeito aos ‘interesses locais’

Essa proximidade institucional entre o município e os cidadãos – em teoria ao menos – facilitaria/fomentaria práticas democráticas e estímulos a participação popular nos destinos do local em que vive, reforçando no contexto democrático da constituição de 1988 o controle social, bem como também, fortalecendo a ideia de um Estado mais responsivo às demandas cotidianas.

A todo modo, a questão nodal destacada é a peculiaridade do federalismo municipalista brasileiro que não possui paradigma em matéria constitucional, diante disso, adiante aprofundaremos os aspectos em matéria de competências municipais que foram relegadas pela constituição aos entes locais.

2.2 Atribuições e competências municipais

A autonomia do município, enquanto ente federativo se concretiza na definição de atribuições e competências conferidas constitucionalmente⁷, diante disso, a Constituição Federal de 1988 rompeu com a tradição centralizadora do modelo brasileiro ao reconhecer nos municípios agentes ativos da promoção de políticas públicas estabelecendo um núcleo de competências materiais e legislativas sob suas alçadas.

Essa opção normativa do constituinte, reforçou o poderio local e transformou os municípios em um espaço de execução de políticas, conferindo-lhe responsabilidades de diferentes naturezas que serão pormenorizadas adiante.

Dito isso, a análise das competências municipais é, portanto, essencial para compreender o alcance e os limites da atuação do ente local no arranjo federativo brasileiro, bem como observar a amplitude da participação constitucional conferida aos municípios.

Avançando-se, o artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constitui o principal dispositivo normativo a disciplinar as competências próprias dos municípios, revelando-se como o ponto de inflexão entre a autonomia formal e a funcionalidade prática do ente local. Por meio de nove incisos, o dispositivo estrutura um conjunto abrangente de prerrogativas que conferem ao município não apenas a competência para legislar sobre

⁷ Assim, “As pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são integrantes do Pacto Federativo, investidas na titularidade dos poderes estatais por decisão da nação. A existência desses sujeitos deriva de uma escolha política do povo brasileiro.” (JUSTEN FILHO, 2018, p. 148).

interesses locais e suplementar normas gerais, mas também a incumbência direta pela organização de serviços públicos essenciais.

Os incisos I e II do artigo 30 conferem ao município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local⁸ e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A prerrogativa de editar normas sobre questões locais traduz-se no exercício da autolegislação, característica essencial da autonomia política municipal.

Os incisos III e IV por sua vez, tratam da competência do município para instituir e arrecadar tributos de sua competência e organizar e prestar diretamente, ou por delegação, os serviços públicos de interesse local. Essa autonomia financeira busca assegurar meios para que o município exerça com eficácia suas atribuições.

Os incisos V a IX do artigo 30 ampliam o espectro das competências municipais para abarcar áreas estruturantes como educação infantil e ensino fundamental (V), serviços de saúde (VII), proteção ao patrimônio histórico e cultural local (IX), preservação do meio ambiente (VIII) e promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento urbano (VIII).

O professor Érico Hack, assinala que:

Quanto às competências do município, referem-se elas basicamente à organização da cidade e do território, como legislação de uso do solo, zoneamento e criação de distritos. Também tratam dos assuntos de atendimento à população, como serviço de educação infantil e fundamental, e de saúde. (HACK, 2012, p. 117).⁹

As competências assinaladas acima impõem ao município a responsabilidade de operacionalizar políticas públicas ‘sensíveis’, com impacto direto sobre os cidadãos, uma vez que o primeiro contato dos usuários do serviço público, passa necessariamente pelo município. Esse conjunto de atribuições revela o grau de densidade funcional que o constituinte atribuiu ao ente municipal.

⁸ Conquanto o conceito de “interesse local” seja aberto, o Supremo Tribunal Federal – STF é constantemente acossado a se manifestar sobre o tema, havendo decisões que reconhecem o “interesse local”, em casos de obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, (RE 738481 / SE – SERGIPE), limitação ao direito de construir torres de telefonia celular (ARE 875475 AgR-segundo / SC - SANTA CATARINA), definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias (RE 610221 RG / SC - SANTA CATARINA) e até mesmo exibição de painel com a divulgação dos preços dos combustíveis (RE 1188853 AgR / SP - SÃO PAULO), além de inúmeros outros casos, a todo modo, ampliando a capacidade legislativa dos entes locais.

⁹ Desde logo, importa esclarecer que a competência dos municípios como narrada pelo professor Hack, não são apenas “basicamente à organização da cidade e do território”, uma vez que, conforme se verá no tópico subsequente toda a execução da maior parte das políticas públicas perpassam ou quando não, iniciam justamente no município, ficando ainda que indiretamente por ele tutelada, seja legal ou politicamente.

Além das competências específicas elencadas no artigo 30 da Constituição, os municípios participam ainda do exercício de competências comuns (art. 23 da CRFB) e de competências concorrentes (art. 24 da CRFB), e ainda que estas últimas sejam predominantemente dirigidas à União e aos Estados, é precipuamente nos municípios que elas se concretizam, justamente por serem a unidade de poder político mais próxima dos cidadãos.

No exercício de competência comum, os municípios podem, entre outras matérias, tratar sobre a proteção ao meio ambiente, à saúde, à cultura e ao patrimônio histórico, sendo esta competência exercida de forma ‘cooperativa entre os entes federados’.¹⁰ Já a competência concorrente por sua vez permite aos municípios suplementar normas gerais editadas pela União e pelos Estados, especialmente quando se tratar da organização administrativa local.

Ao que se pode notar, além das competências próprias, fora relegado aos municípios uma enormidade de competências comuns e concorrentes, que ao fim e ao cabo tornam o ente local, uma estrutura que possui na forma legal uma amplitude de poder gigantesca, conferindo autoridade – no direito administrativo, fala-se em dever-poder - de gerenciar diferentes políticas públicas que são fornecidas aos cidadãos cotidianamente.

Diante desse cenário, é justamente a amplitude de políticas públicas gerenciadas pelo poder local, que serão objeto de análise aprofundada nos próximos tópicos, a começar pela investigação sobre o desenho das políticas públicas locais, uma vez que a Constituição de 1988, introduziu o município como porta de entrada/primeiro contato necessário, do cidadão para com o Estado brasileiro.

2.3 O novo desenho das políticas públicas locais

Como já visto a Constituição Federal de 1988 instituiu um novo paradigma de atuação estatal no Brasil, pautado na concretização dos direitos fundamentais por meio da descentralização administrativa e da democratização do acesso às políticas públicas. Esse arranjo normativo conferiu aos municípios uma posição estratégica no interior do pacto federativo, não apenas enquanto entes autônomos, mas, sobretudo, como núcleos operacionais do Estado Social¹¹.

¹⁰ Durante o período pandêmico, observou-se o crescente atrito entre municípios, estados e união, uma vez que haviam diferentes entendimentos acerca da necessidade de fechamento (lockdown) das cidades, tendo naquela ocasião nossa Suprema Corte, entendido que a competência para tratar de tal assunto se insere na atribuição de prefeitos e governadores, tendo a União autoridade apenas em matéria de ‘interesse nacional’. (SENADO FEDERAL, 2020).

¹¹ “A Constituição do Brasil, de 1988, define [...] um modelo econômico de bem-estar. Esse modelo, desenhado desde o disposto nos seus art. 1º e 3º, até o quanto enunciado no seu art. 170, não pode ser ignorado pelo poder

O desenho institucional adotado pela Carta Cidadã rompeu com o modelo centralizador anterior e estruturou um sistema federativo no qual a prestação direta de serviços públicos essenciais passa, invariavelmente, pela ação do poder local. Assim, pode-se afirmar que, na lógica constitucional vigente, o município é o espaço primário de materialização da cidadania.

No contexto de uma economia cada vez mais globalizada, a capacidade de competir se torna cada vez mais localizada e o estado contemporâneo se exercita cada vez mais no “local”. Se antes o processo de desenvolvimento socioeconômico de uma cidade ou região era em grande medida dependente do padrão centralizador das políticas públicas e tinha o seu rumo determinado pelas decisões de políticas no âmbito das esferas federal e/ou estadual de governo, atualmente, com a descentralização, o futuro de um local (comunidade, município, região) está cada vez mais dependente dos próprios atores locais, pessoas e instituições. (QUEIROZ, 2012, p. 82, grifos no original).

A efetividade dos direitos sociais previstos no texto constitucional — especialmente os direitos à saúde, à educação, à assistência social e à cultura — depende, em grande medida, da atuação institucional dos municípios. O poder local não se limita a atuar como executor subsidiário das políticas públicas formuladas pelos entes centrais, mas assume, em síntese, o papel de gestor, formulador e implementador das ações corriqueiras que garante o acesso aos serviços públicos por parte dos cidadãos.

Esse protagonismo decorre da capilaridade administrativa e da proximidade com a realidade cotidiana com a população, que conferem ao município a posição de elo/conector direto entre o cidadão e o Estado. Prova disso, é o fato de que diferentes programas e sistemas nacionais - embora estruturados em regime de cooperação federativa - atribuem aos municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas estruturantes, conforme será exemplificado na sequência.

O primeiro caso, notadamente que revela a autoridade dos municípios é encontrado na gestão da saúde pública, uma vez que, com a promulgação da Constituição de 1988 e a posterior edição da Lei nº 8.080/1990, instituiu-se o Sistema Único de Saúde (SUS), modelo descentralizado e universal de atenção à saúde, que consagrou o município como ator central na prestação direta dos serviços sanitários.

A lógica federativa do SUS atribui aos municípios a gestão da atenção básica — porta de entrada do sistema — além da implementação de programas de saúde da família, vigilância epidemiológica e sanitária, vacinação, atendimento ambulatorial primário entre outros

executivo, cuja vinculação pelas definições constitucionais de caráter conformado e impositivo, é óbvia.” (GRAU, 2018, p. 44).

programas que são gerenciados pelos municípios com financiamento proveniente – dos demais entes, deixando indubitável que existe um protagonismo municipal em torno da pasta da saúde.

Em todo caso, o tema da saúde na competência dos municípios por sua própria extensão se explorado em pormenores ocuparia todo este trabalho e ainda assim não seria esgotado¹², o que pretendemos aqui é apenas exemplificar que a gestão da saúde pública perpassa pelo âmbito municipal com grande autonomia e isto pode ser comprovado a partir de inúmeras cartilhas de gestão do SUS elaboradas pelo Ministério da Saúde, dentre as quais, retiramos a citação arrematadora abaixo:

O princípio de descentralização que norteia o SUS ocorre, especialmente, pela transferência de responsabilidades e recursos para a esfera municipal, estimulando novas competências e capacidades político-institucionais dos gestores locais, além de meios adequados à gestão de redes assistenciais de caráter regional e macrorregional, permitindo o acesso, a integralidade da atenção e a racionalização de recursos. Os estados e a União devem contribuir para a descentralização do SUS, fornecendo cooperação técnica e financeira para o processo de municipalização. (BRASIL, 2009. Pág. 21, grifos nossos).

Demonstrado acima a atuação precípua do município na gestão da saúde – algo que inclusive, conta com viés de ampliação conforme trataremos disso nos resultados encontrados após levantamento de dados – é significativo também considerar que existe um fenômeno correlato, consistente na municipalização da seguridade social prevista na Constituição.

Desde logo, importa destacar que a CRFB de 1988 a partir do art. 194 e ss, previu um conjunto integrado de iniciativas interfederativas a fim de garantir a concretização da seguridade social. Ciente disso, em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. “O Suas foi criado em 2005 com o compromisso de romper com a lógica tradicional do assistencialismo e da fragmentação de ações. Instituído como lei em 2011, o sistema promove o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.” (BRASIL, 2015).

A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), restou institucionalizado pela Lei nº 12.435/2011, como já aparteado acima e representou mais um marco da centralidade dos municípios no novo desenho das políticas públicas sociais. Com estrutura federativa tripartite, o SUAS estabeleceu uma rede coordenada de proteção social, distribuída entre proteção básica e especial, cuja execução recai majoritariamente sobre os entes locais.

¹² A respeito da gestão da saúde pública e municípios, tratamos do tema em: SILVA, 2020.

A operacionalização do sistema ocorre por meio de estabelecimentos públicos como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados (CREAS), que são geridos diretamente pelas administrações municipais, mormente vinculados a Secretária Municipal de Assistência Social. Além disso, os municípios ficaram responsáveis por cadastrar beneficiários de programas como o Bolsa Família e prestar os serviços de acompanhamento socioassistencial.

Conforme a própria cartilha do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS:

É na unidade estatal local do SUAS, o CRAS, que é possibilitado, na maioria das vezes, o primeiro acesso das famílias e indivíduos aos direitos socioassistenciais e, portanto, à proteção social básica. É o CRAS que organiza a rede local de serviços socioassistenciais.

É por meio do CRAS que a proteção social se territorializa e se aproxima da população, reconhecendo a existência das desigualdades sociais intra-urbanas. É ali que as políticas sociais agem em rede para a redução das desigualdades, quando apóiam a prevenção e mitigam situações de vulnerabilidade e risco social, bem como quando identificam e estimulam as potencialidades locais, modificando a qualidade de vida das famílias que vivem nessas localidades. (BRASIL, 2005. Pág. 15, grifo nosso).

Assim como a gestão da saúde, a pasta da assistência social – entenda-se, seguridade social – envolvem minúcias técnicas que para explicitação careceriam de uma exposição que fogem ao escopo deste trabalho, de modo que, ainda que nossa crença na autonomia ou mesmo amplitude de gestão do município nesta pasta fosse exagerada, o fato em si, é que a gestão da assistência social, perpassa e se institucionaliza pelo poder local, recaindo, assim como a saúde em seu campo de influência.

Sem embargos, tal qual a saúde e a seguridade social, nosso sistema constitucional também relegou aos municípios, atribuições atinentes a área educacional, a CRFB foi categórica ao atribuiu aos municípios a responsabilidade prioritária pela educação infantil e pelo ensino fundamental, conforme preceituam os artigos 211, §2º, e 30, VI.

Essa incumbência foi reforçada pelo estabelecimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), recentemente reestruturado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que transformou o fundo em mecanismo permanente de financiamento da educação pública no país.¹³

Estudo de cenário da Confederação Nacional dos Municípios, assevera que:

¹³ Antes da EC 108/2020, o FUNDEB que havia sido criado em 2007, era um fundo de financiamento de natureza temporária. Todavia, sempre constituiu o principal mecanismo de financiamento da educação pública brasileira. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

A educação básica é formada por três etapas de ensino. A primeira é a educação infantil, destinada a crianças entre zero e cinco anos de idade, a qual deve ser oferecida em creches e pré-escolas. A etapa seguinte é o ensino fundamental, com duração de nove anos letivos e oferecido a partir dos seis anos de idade. A terceira e última etapa da educação básica é o ensino médio, com duração mínima de três anos letivos. Os Municípios são responsáveis pelas duas primeiras etapas de ensino. A Constituição Federal define que é função própria dos Municípios a oferta da educação infantil, em creches e pré-escolas. Para isso, os Entes municipais devem contar com apoio da União no exercício de suas funções supletiva e redistributiva. (BARBOSA; CARDOSO; CORDEIRO, 2020, Pág. 12).

Como se vê a gestão municipal é, portanto, diretamente responsável pela manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental, bem como pela garantia da remuneração adequada do corpo docente, da merenda escolar, do transporte de alunos e da estrutura física das unidades de ensino – todas estas incumbências agora mencionadas, estão dispostas na Lei de diretrizes e bases da Educação – LDB.

Inobstante, saúde, seguridade social e educação estarem submetidas aos desígnios do governo local, esta influencia se estende a inúmeras outras áreas, como no campo das políticas culturais - Lei Aldir Blanc - Lei nº 14.017/2020¹⁴ - e a Lei Paulo Gustavo - Lei nº 14.399/2022 -, políticas públicas de esporte e lazer - programa “Segundo Tempo”, voltado à formação esportiva em escolas públicas, pode ser usado como exemplo¹⁵ - e até mesmo segurança pública - além de diversos programas do Governo Federal que repassam recursos via editais para os municípios, atualmente há em discussão o PL 4654, de 2023 que almeja em síntese repassar recursos aos municípios que mantêm guardas municipais.¹⁶

O rol exemplificativo apresentado acima, evidencia a centralidade normativa conferida aos municípios na execução das políticas públicas concedendo autonomia administrativa ao ente municipal, e conferindo a função como mediador entre o cidadão, enquanto usuário do serviço público e o Estado, mantenedor e estimulador do bem estar coletivo. Deste modo, é

¹⁴ Conforme informações da própria Secretária de Comunicação da Presidência da República, “A Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura é uma política do tamanho do Brasil! 99,9% dos municípios e 100% dos estados brasileiros fizeram adesão a essa política para que os recursos públicos de cultura cheguem a todos os cantos do país, nesse Brasil profundo. Isso significa que o direito à cultura vai se consolidando no nosso país para todas as pessoas, como um bem público para todas as pessoas” (BRASIL, Secom, 2025). Não é atoa, também gizar que “O líder do governo e autor do projeto, deputado José Guimarães, ressaltou que a lei distribui de forma descentralizada os recursos para a cultura. “Só uma cabeça sem juízo vai impedir que esse recurso chegue na ponta.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025). Ambas as reportagens denotam o esforço e o ímpeto localista da medida.

¹⁵ “O Programa Segundo Tempo (PST) – Padrão se desenvolve por meio da celebração de Convênios ou Termos de Colaboração entre o Ministério do Esporte, por meio da Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNEAELIS e os Governos dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal e Organizações da Sociedade Civil, onde se aplica a proposta pedagógica do PST com vistas a possibilitar múltiplas vivências esportivas aos beneficiados conforme ações e orientações previstas neste documento – Diretriz”. (BRASIL, 2023).

¹⁶ A respeito disso, ver SENADO FEDERAL, 2024.

indubitável que analisar os rincões do Brasil, sob enfoque municipal é relevante para aduzir o estágio atual da qualidade da governança pública que possuímos.

Há que se destacar que todos os casos apresentados acima, saúde, educação, assistência social, segurança pública e políticas de esporte, envolvem a transferências de recursos fundo a fundo, o que significa dizer que, a União transfere valores do fundo nacional, para um fundo municipal executar a política pública.

De igual modo, todas as políticas acima também preveem a obrigatoriedade de que os municípios mantenham conselhos municipais de fiscalização, acompanhamento e execução das respectivas políticas, sendo uma medida de estimular a inclusão dos cidadãos no ‘processo decisório’.

A todo modo, resta demonstrado que descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988, pulverizou a execução de políticas públicas, atribuindo aos municípios autonomia na gestão de pastas relevantes nas quais os usuários dos serviços recorrem cotidianamente, ousa-se a dizer que o desenho contemporâneo das políticas públicas no Brasil, fundado na descentralização administrativa e na ampliação da autonomia municipal, transformou o município no principal agente de implementação dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988¹⁷.

Esse protagonismo institucional do município, embora constitua uma conquista democrática e um mecanismo de aproximação do Estado à população, ao nosso ver revela-se vulnerável diante de assimetrias federativas persistentes, limitações técnicas e riscos de captura política que historicamente existiram em nosso país e serão objeto do próximo capítulo.

2.4 O município e as lideranças locais na articulação política

Avançando, é importante ter em vista que enquanto ente federado o município é dotado de autonomia constitucional, porém, a existência do município não se limita à execução administrativa de políticas públicas, sendo ele próprio um espaço estratégico de articulação e

¹⁷ O professor Hack, já citado neste trabalho, chega a falar que “[...], o estado, no modelo brasileiro e na forma como hoje é constituído, é um ente dispensável, que significa apenas mais despesa para o contribuinte. Os únicos serviços relevantes por ele prestados são as Polícias Civil e Militar e o Registro de Veículos (Departamento de Trânsito, DETRAN) além do Judiciário Estadual (que é independente do Poder Executivo). Todos esses serviços poderiam facilmente ser passados à União Federal sem qualquer prejuízo à sua prestação. Da maneira como temos os estados hoje, eles nada mais são do que fontes de despesa, pois acabam duplicando estruturas que já existem nas órbitas Federal e Municipal.” (HACK, 2012, p. 111-112).

reprodução do poder político-partidário, operando como base de sustentação de lideranças e projetos de poder que muitas das vezes extrapolam suas limitações territoriais.¹⁸

Nesse contexto, prefeitos e vereadores não podem ser considerados apenas como gestores públicos locais, mas também articuladores de alianças intergovernamentais, operadores de redes partidárias e até mesmo mediadores de interesses múltiplos. A política local, portanto, muitas vezes relegada ao segundo plano das análises institucionais, revela-se um laboratório privilegiado para a compreensão das engrenagens do poder e das formas de dominação que persistem Brasil a dentro.

Políticos locais no Brasil, incluindo prefeitos e vereadores, têm considerável discricção sobre os gastos públicos locais, e o acesso a serviços locais é muitas vezes dependente de apoio eleitoral passado. Tais formas de clientelismo são uma característica de longa data da política brasileira. Uma pesquisa de 2014 do Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP) revelou que 10,7% dos brasileiros receberam um benefício em troca de seu voto nas eleições estaduais e federais daquele ano. No contexto deste estudo, os pesquisadores descobriram que os eleitores eram mais propensos a declarar publicamente apoio a políticos e mais propensos a solicitar ajuda privada de políticos [...] sugerindo que a vulnerabilidade aumenta o clientelismo [...]. (BOBONIS et al., 2022, traduzido)¹⁹

Nas estruturas municipais, especialmente em cidades pequeno porte, é comum a prevalência de lideranças políticas com forte enraizamento territorial, frequentemente oriundas de grupos familiares tradicionais ou de antigas oligarquias regionais. Essas lideranças constroem trajetórias políticas longas, acumulando mandatos e alternando-se entre diferentes cargos eletivos com apoio de ‘redes’ que perpetuam seu domínio no poder local.

A prefeitura, nesse cenário, converte-se em instrumento de reprodução de poder, por meio do controle da máquina pública – entenda-se, recursos orçamentários, cargos comissionados e favores políticos. Trata-se de uma continuidade reformulada das práticas coronelistas, agora operando sob a lógica da legalidade democrática, mas ainda ancoradas na personalização da política e na fidelização do eleitorado por meio de vínculos de dependência.

¹⁸ “[...] a competição nos municípios não pode ser interpretada apenas à luz do que ocorre em seu território, pois “uma trama complexa de relações entrelaça os municípios às esferas estadual e nacional”. (LAVAREDA; TELLES, 2016. Pág. 15).

¹⁹ Originalmente: “Local politicians in Brazil, including mayors and councilors, have substantial discretion over local public spending, and access to local services is often contingent on past electoral support. Such forms of clientelism are a longstanding feature of Brazilian politics. A 2014 survey by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP) found that 10.7 percent of Brazilians were offered a benefit in exchange for their vote in that year’s state and federal elections. In this study’s context, researchers found that voters were more likely to publicly declare support for politicians and more likely to request private help from politicians when they experienced droughts, suggesting that vulnerability increases clientelism in this region.”.

[...] Após a Constituição de 1988, dado o realinhamento fiscal, o exercício de controles administrativos por parte dos governos federais e estaduais levou à necessidade de maiores habilidades administrativas e técnicas para potencializar a capitalização e a utilização dos recursos públicos, a fim de maximizar os ganhos eleitorais pelos atores municipais, o que levou a ocorrência de novos ciclos de investimentos e gerou maior autonomia dos prefeitos. (LAVAREDA; TELLES, 2016, p. 47).

A figura do prefeito – como visto - ocupa papel central na engrenagem política que vai além do poder local, afinal, além de principal autoridade local, ele atua também como interlocutor privilegiado entre o município e as instâncias superiores do poder estatal. Cabe-lhe, na prática, articular com deputados, senadores, governadores e até mesmo ministros, para pleitear recursos, firmar convênios e negociar apoio político.²⁰

Essa posição estratégica transforma a chefia do executivo municipal em plataforma de visibilidade e de influência regional, permitindo que o prefeito desempenhe funções que vão além da gestão técnica da cidade. Em muitos casos, sua capacidade de articulação e de inserção em redes políticas – chamadas de ‘alianças’ - é determinante para o sucesso ou fracasso de políticas públicas locais, e influencia decisivamente as dinâmicas eleitorais subsequentes.²¹

Dito de outra maneira, a dinâmica federativa brasileira, embora juridicamente assentada na autonomia dos entes, opera frequentemente a partir de um sistema informal de alinhamento político-partidário que influencia o fluxo de recursos e a viabilidade de projetos municipais.

Importa desde logo esclarecer que, ainda que parte da literatura acadêmica, critique ou mesmo aponte que a conexão entre lideranças locais e nacionais não determinam a chance de reeleição recíproca, o fato que interessa a este trabalho – neste instante em específico – é a mera existência de conexão/rede/aliança de interesses comum entre os mandatários/representantes de diferentes níveis.

Neste sentido:

A importância das emendas para o sucesso eleitoral dos deputados federais não ficou comprovada que a execução de emendas orçamentárias ajudam a aumentar as chances de reeleição. Sendo assim, a provisão de recursos por meio do orçamento federal faz parte da manutenção da relação que o candidato estabelece com o município e pode ser instrumento eleitoral importante para a conquista de novos eleitores, mas não é

²⁰ Em muitos casos o próprio prefeito escolhe/fomenta quem será o candidato da oposição. Isso decorre do fato de que não havendo segundo turno em municípios com menos de 200 mil eleitores, é sempre interessante para o candidato melhor cotado – que mormente é o que tem toda a estrutura política e de poder – fragmentar o eleitorado, desde que, isso garanta uma vantagem eleitoral ainda que parcial, uma vez que a maioria simples vence o pleito do que enfrentar uma disputa bipartidária.

²¹ “[...] há uma relação fundamental de interdependência entre o Executivo nacional e as prefeituras, em termos de apoio político, por um lado, e repasse de verbas, por outro. Nesse sentido, a presença de máquinas partidárias fortes é importante para que os políticos sejam capazes de influenciar as decisões e as dinâmicas políticas locais.” (FAGANELLO; FERNANDES, 2018, p. 103).

determinante para o sucesso eleitoral do político (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2019, p. 21 *apud* LIMEIRA, 2020, p. 29)

Inegável também que, prefeitos que mantêm proximidade com os governos estadual ou federal tendem a obter com maior facilidade com transferências discricionárias da União, dos Estados e até mesmo de emendas parlamentares.²² Essa lógica informal de cooptação e reciprocidade reforça a dependência política entre os entes e condiciona a gestão municipal à filiação e à fidelidade eleitoral.²³

Em contrapartida, municípios administrados por prefeitos desalinhados ou pertencentes a oposição a governos estaduais frequentemente enfrenta maior dificuldade de acesso a verbas discricionárias, sendo compelidos a negociar apoio ou recorrer a intermediários políticos - que muitas das vezes também são a oposição ao governo estadual, reforçando mutuamente as alianças – a recíproca também sendo verdadeira.

É importante destacar que em que pese haver robusto aparato jurídico para os municípios - algo que reforça sua autoridade – conforme já demonstramos ainda que brevemente acima, as redes de conexões políticas são um traço permanente nas relações de poder entre governantes locais, regionais e nacionais, relacionamento este marcado por trocas lealdades e disputas de influência, que frequentemente solapam a “equidade federativa”.

[...] os partidos da elite política tradicional continuam dominando o poder municipal, embora aqueles de vocação urbana ou trabalhista venham avançando em áreas monopolizadas pelos partidos tradicionais. Tal constatação é importante se quisermos analisar a relação entre poder municipal e representação legislativa estadual e federal. *As ligações entre os representantes da Câmara Federal com os líderes das regiões periféricas fazem parte de nossa tradição. Isto se deve à regra de representação*

²² “Segundo Baião, Cunha e Souza (2017), em 2010 as transferências voluntárias representaram 6% das receitas totais dos municípios. De acordo com os dados de 2017 do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), as transferências da União repassadas aos municípios por meio de convênios representam em média 2,5% do total das receitas municipais. Tal proporção está um pouco acima da média de transferências recebidas pelos municípios através de convênios com os estados, correspondendo a 2,1% do total de receitas. [...] Apesar do valor aparentemente baixo recebido pelos municípios por meio de transferências voluntárias, faz-se necessário considerar o grau de discricionariedade destas quando comparado a outros tipos de repasse recebidos pelos entes federados. *A margem de liberdade implicada na gestão das transferências voluntárias pode significar uma importante fonte de recursos para ações estratégicas dos entes subnacionais* (Bijos, 2013), contribuindo para o aumento da capacidade de gastos municipais, especialmente em períodos de recessão e baixa arrecadação em contexto de rigidez fiscal (Soares & Melo, 2016). As transferências voluntárias já foram amplamente estudadas; há diversas evidências empíricas de que os recursos são distribuídos de maneira heterogênea pelos municípios (Brollo & Nannicini, 2012; Meireles, 2019; Moutinho, 2016), e de que seus efeitos também podem ser diversos (Bertholini, Pereira & Renno, 2018; Sakurai, 2013).” (CRUZ; MICHENER; ANDRETTI, 2021, p. 361, *grifos nossos*).

²³ O professor Emerson Cervi e outros, acredita no resgate da relevância da filiação partidária para a análise da política nos municípios, todavia, as conclusões esboçadas em Cervi, Terron e Soares (2020) reforçam o ponto que estamos a sustentar neste trabalho, “No Brasil, a filiação partidária tende a ocorrer mais nos rincões. Isso nos permite afirmar que existe uma possibilidade grande de termos no Brasil uma filiação não por motivos ideológicos, mas uma filiação instrumental.” (CERVI; TERRON; SOARES, 2020, p. 516).

proporcional e, também, à liderança municipal que garante votos a esses representantes. (AVELAR; LIMA, 2000, p. 102, grifos nossos).

Dessarte, não se pode ignorar ainda que no plano local, a disputa política assume contornos particularmente intensos, pois envolve o controle direto sobre o orçamento municipal, nomeações em cargos estratégicos e o direcionamento de políticas públicas que impactam de forma imediata a vida da população, descrição sobre recursos, liberação de veículos, diárias, exames, máquinas, *et cetera*. Os grupos políticos que se alternam ou se consolidam no poder municipal operam como verdadeiras estruturas de dominação, disputando não apenas o voto, mas o aparato estatal como meio de assegurar vantagens sociais.

As Câmaras Municipais, nesse contexto, desempenham papel ambíguo, em teoria funcionam como instâncias de controle e fiscalização do Executivo, mas não é incomum encontrarmos notícias de que atuam como extensão do grupo dominante, negociando apoio mediante trocas políticas ou acomodações de interesses. A política municipal, assim, se configura como espaço de tensão permanente entre projetos de poder tanto no plano horizontal, entre lideranças locais, quanto no plano vertical, lideranças regionais/estaduais, ou mesmo nacionais que se apoiam no poderio institucionalizado nos municípios.

Sem embargos, a análise da dinâmica político-eleitoral no âmbito municipal revela que, apesar das garantias formais de autonomia e da institucionalização de mecanismos proporcionados pela Constituição Federal de 1988, o poder local ainda se estrutura, em larga medida, por meio de relações personalistas, que rememoram o coronelismo tradicional sob nova roupagem institucional.

A centralidade dos políticos locais com a prevalência de grupos organizados²⁴ no comando político dos municípios, mostram que o município longe de ser espaço de gestão técnica é um *locus* de construção e reprodução de hegemonias políticas. Assim, longe de se configurar como um ente meramente administrativo/burocrático, o município permanece como epicentro de disputas pelo poder, onde a tradição e a modernidade convivem com estruturas políticas resilientes que rememoram o passado não tão distante da história brasileira que pretendemos abordar no capítulo seguinte.

²⁴ Os ‘grupos organizados’ devem também ser entendidos aqui como grupos familiares, pois não é incomum que uma mesma família se mantenha por diferentes gerações na coordenação do poderio local, ainda que em alguns casos não seja o mandatário formal do poder. A respeito do tema, a ONG Transparência Brasil, em 2014 fez um levantamento minucioso acerca da legislatura eleita naquele ano e a árvore genealógica de políticos na família, algo que apenas enquanto ilação podemos presumir que também acontece em âmbito municipal. (SCHOENSTER, 2014).

3 FUNDAMENTOS SOCIOLOGICO DO PODER LOCAL NO BRASIL

3.1 Coronelismo

Sem impedimentos, um ponto nodal para a compreensão da estrutura política brasileira em nível local, perpassa pelo coronelismo, isto porque, a figura do coronel configurou-se como uma engrenagem funcional da consolidação do poder político nas primeiras décadas da República, estruturando formas de ‘dominação política’ que podem repercutir, ainda que transfiguradas, nas dinâmicas políticas contemporâneas.

Vale desde logo pontuar que o conceito de coronelismo, ao menos em sua acepção mais popularizada, ganhou eco na obra de Vitor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto* – inicialmente publicada em 1949, sendo entendido como:

A essência, portanto, do compromisso “coronista” — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 2012, p. 67).²⁵

Dessarte, o coronelismo não seria apenas uma deformação do sistema representativo,²⁶ mas um mecanismo de adaptação do poder à realidade social brasileira, na qual as elites agrárias decadentes – comumente residente nos rincões - e os governantes estaduais e federais criaram um mecanismo de troca de apoio político mútuo, sistema de trocas estes, que necessitou como

²⁵Em uma das críticas mais qualificadas a obra de Leal, José Murilo de Carvalho, aponta que “[...] o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente. [...]”, vale registrar que na acepção crítica de Carvalho, o coronelismo é um evento episódico que surgiu em uma conjuntura determinada, sendo fruto de algo efetivamente maior na história da sociologia brasileira, que seria o mandonismo, neste sentido válido o aparte “[...] o coronelismo seria um momento particular do mandonismo, exatamente aquele em que os mandões começam a perder força e têm de recorrer ao governo. Mandonismo, segundo ele, sempre existiu. É uma característica do coronelismo, assim como o é o clientelismo.” (CARVALHO, 1997).

²⁶“A Primeira República ficou conhecida como “república dos coronéis”. Coronel era o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional. O coronel da Guarda era sempre a pessoa mais poderosa do município. Já no Império ele exercia grande influência política. Quando a Guarda perdeu sua natureza militar, restou-lhe o poder político de seus chefes. O coronel passou, então, a indicar simplesmente o chefe político local. O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições.” (CARVALHO, 2016, p. 47).

infraestrutura de perpetuação, a desigualdade da população de um lado, e as fragilidades institucionais, dado pelo embrionário sistema republicano implantado.²⁷

Acerca do tema, o professor Edgard Carone, bem assevera que:

“[...] poder local também é tradução de beneplácito e favores conseguidos junto à política dominante do estado. verdade que o federalismo republicano dá ao estado, e êste, por sua vez, ao município, uma série de regalias políticas e financeiras. A interdependência entre ambos é fundamental. Mas, os favores que recebe do estado, os empregos públicos’ estaduais que distribui, as verbas extras que consegue e a neutralização ou, beneplácito das autoridades policiais são os benefícios de uma política comum entre o coronel e a autoridade maior. O elo de ligação entre ambos é o voto.” (CORONE, 1971, p. 87)²⁸

O coronelismo, representou assim, a transição de um poder puramente privado dos senhores locais para um poderio local tutelado pelo Estado na pessoa dos ‘associados políticos’, configurando-se como um fenômeno de dupla dependência, pois, se os subordinados recorriam ao coronel, o coronel tinha seu esteio diretamente no Estado, este representado na pessoa do governador e deputados, afinal, “[...] Nenhum coronel se beneficia se opondo ao governo estadual, e este nada ganha se deixar de apoiar o poderoso local. Mais do que isto, o sistema se mostra à prova de choques.” (LIMONGI, 2012. p. 52).

Tal releitura permite compreender o coronelismo não apenas como uma patologia pontual do sistema político, mas como um instrumento de articulação entre diferentes esferas de poder num contexto de institucionalidade precária, vez que no “[...] “sistema coronelista”, o coronel é apenas o nível mais imediato na distribuição de poder, aquele do mando direto, numa cadeia de relações que, partindo deste, sobe para os diferentes níveis em que atuam os astuciosos chefes partidários [...]” (MAGALHÃES JÚNIOR, 2024, p. 11).

²⁷ Em um interessante trabalho, que se circunscreveu a analisar o norte do Estado de Goiás, J. P. Mansur, aduz que “[...] a interpretação de Victor Nunes Leal não dá conta de explicar o coronelismo da Primeira República em toda e qualquer região brasileira. [...] Adentrando, porém, em regiões mais remotas dos grandes sertões brasileiros, o poder estatal rarefeito não assumia a mesma relevância e a hipertrofia privada ganhava destaque. Em vez de dominar o poder público, os coronéis podiam, simplesmente, ignorá-lo ou se sobrepor a ele.” (MANSUR, 2024, p. 3).

²⁸ É significativo considerar que em CARVALHO, 1997, há uma discordância acerca da relevância do voto no pacto coronelista entre as elites, pois na visão de Carvalho, “Há amplas evidências sobre fraudes escandalosas que acompanhavam o processo eleitoral em todas as suas fases. O coronel podia controlar os votantes e manipular as atas eleitorais, mas quem definia a apuração dos votos e reconhecia os deputados era o próprio Congresso em acordo com o presidente da República.”.

Esse protagonismo das lideranças locais se dava sobretudo pela capacidade dos coronéis de simbolizar a ordem vigente nos localismos. Parte da bibliografia consultada para a elaboração deste capítulo, conforme as notas dão conta, diverge frontalmente sobre o papel real do coronel neste sistema de poder, todavia, independentemente da validade e extensão do ‘coronelismo’, o que nós importamos, especificamente pós 1988, é ver pelo retrovisor que existiam relações de poder controversas envolvendo os municípios e as elites.

Em nosso entendimento o coronelismo é uma expressão de fenômenos outros como o clientelismo e mandonismo, sendo apenas uma parte diminuta, pontual e incidental destes que continuam a existir na realidade sócio-política brasileira²⁹, porém, em que pese sua limitação, ainda assim é válido para investigar o poder local enquanto unidade de análise histórica, de forma a permitir a discussão dos desdobramentos acerca do poder nos municípios e entre as lideranças locais.³⁰

Neste ponto:

O coronel era o centro do microcosmo da política local brasileira porquanto o município era dependente dos recursos do governo estadual e federal e encontrava-se isolado do resto do país, com a escassa estrutura de meios de comunicação. Por isso mesmo, a alternativa ao coronel era outro coronel e não um personagem político diferente. Seu poder era diretamente proporcional à capacidade de garantir para o município os bens e serviços (e também favores e empregos) de que careciam as populações das pequenas e isoladas comunas. A autonomia municipal era precária e virtualmente inexistente, e do arranjo coronelista escapavam apenas os médios e grandes centros urbanos do país. (SANTOS, s.d, Pág. 6).

Como se ver, a leitura do coronelismo sob a ótica do poder local revela, um arquétipo de exercício do poder que outrora se manifestava nas relações políticas municipais, caracterizado por: I - praticas personalistas, II - dependência política, III - tendencias

²⁹ Nesse sentido, nos alinhamos a Rejane Vasconcelos Accioiy Carvalho, quando pontua que “A articulação entre o Estado e as massas rurais, dispensa a mediação dos coronéis, substituindo-os pelos funcionários da tecnoburocracia que administram e executam os programas de desenvolvimento rural. Por outro lado, os novos "currais eleitorais", se é que a imagem analógica ainda faz sentido, transferem-se para as sedes dos municípios interioranos. O cenário, os personagens e as relações portanto já não são os mesmos, o que não impede o autor de buscar alternativas que permitam reduzir as novidades ao conteúdo tradicional oligárquico.” (CARVALHO, 1987, p. 200).

³⁰ Uma justificativa mais específica para a abordagem do coronelismo neste trabalho reside no fato de que, parte do problema inicialmente concebido por Leal, consistia na “[...] falta de autonomia legal do município [que] nunca chegou a ser sentida como problema crucial, porque sempre foi compensada com uma extensa autonomia extralegal” (Leal, 2012. Pág. 235), de forma que Leal, não propôs a autonomia legal dos municípios como solução para o problema – ele deixa isso claro – todavia, a maior parte da contextualização do trabalho se dar em torno disso, sendo importante considerar o atual cenário democrático já abordado no capítulo 2, em vista disso.

patrimonialistas, tudo isto em um IV - ambiente de precariedade institucional, de forma que, tais atributos, podem/são úteis aos fins que se prestam a esta investigação, mesmo que as demais características do coronelismo não sejam persistentes até os dias de hoje.

“[...] o coronel de hoje não vive num sistema coronelista que envolva os três níveis de governo, não derruba governadores, não tem seu poder baseado na posse da terra e no controle da população rural. Apesar disso, mantém algumas características típicas do antigo coronel, por exemplo: a arrogância e a prepotência no trato com os adversários; a não-adaptação às regras da convivência democrática; a convicção de estar acima da lei; a incapacidade de distinguir o público do privado; o uso do poder para conseguir empregos, contratos, financiamentos, subsídios e outros favores para enriquecimento próprio e da parentela. Como o antigo coronel, o atual conta com a conivência dos governos estaduais e do governo federal, prontos a comprar seu apoio para manter a base de sustentação, fazer aprovar leis e evitar investigações indesejáveis. [...]” (MARTINS; MOURA; IMASATO, 2011, p. 394).

Logo se vê que a figura do ‘novo coronel’, mesmo desvinculada da posse fundiária ou da nomeação da autoridade policial direta, parecem encontrar respaldo em um conjunto de comportamentos que desafiam a lógica legal vigente pós 1988 e muito se assemelham aos pressupostos que caracterizam, se mostrando útil para se compreender o atual cenário institucional.

Finalmente, a abordagem do coronelismo aqui empreendida não visa/visou revisitar um passado anacrônico, ou mesmo sustentar sua validade aos dias atuais, mas sim, entender a persistência de determinadas práticas e estruturas de poder que resistem à formalização institucional pós 1988, de forma que a herança coronelista é um importante mote, para se perceber/notar o comportamento das relações sociais existentes no poder local.

3.2 Cordialidade

Avançando, tal como o coronelismo, a ‘cordialidade’, trata-se de uma chave interpretativa relevante para a compreensão do *ethos* brasileiro no que tange à personalização das relações, o conceito em questão permite iluminar as dinâmicas nas instituições públicas justamente porque a ideia de *homem cordial*, longe de remeter à gentileza, foi concebida por Sérgio Buarque de Holanda como uma categoria acentuadamente crítica aos trejeitos de nossa população.

Afinal,

O desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade. E é tão característica, entre nós, essa maneira de ser, que não desaparece sequer nos tipos de atividade que devem alimentar-se normalmente da concorrência. Um negociante de Filadélfia manifestou certa vez a André Siegfried seu espanto ao verificar que, no Brasil como na Argentina, para conquistar um freguês tinha necessidade de fazer dele um amigo. (HOLANDA, 2012, p. 55).³¹

Sérgio Buarque, conforme o aparte acima dá conta, denuncia uma confusão na qual o brasileiro procura envolver as pessoas a sua volta em uma esfera de intimidade. Nesse sentido, a cordialidade “[...] como era de se supor, refletir-se-ia também na esfera institucional [assim] no funcionamento do estado local, de fato sempre se destacavam “vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”” (LIMA, 2020, p. 95).

O brasileiro nesta interpretação, tende a reproduzir vínculos personalistas, inclusive no trato com o Estado, a partir disso exsurge nosso interesse nessa categoria analítica, vez que o predomínio do *homem cordial* implica na diluição da legalidade por afinidades pessoais e por uma ética de lealdade subjetiva, que se sobrepõe ao cumprimento de normas impessoais, que em tese, deveria ser respeitadas exemplarmente pelas elites políticas.³²

O cerne do problema, é que “[...] O resultado, para além de uma relação frouxa com as instituições, é uma baixa politização, ou uma politização artificial.” (SCHWARCZ, 2008.

³¹ É curioso anotar que, Lilia Moritz Schwarcz, bem observar que para Sergio Buarque de Holanda, “[...] falta “uma capacidade de livre e duradoura associação entre os elementos empreendedores do país” (Holanda, 1936/1999 p. 59), sendo *os partidos políticos brasileiros meras somas de líderes regionais*. Uma herança rural pesada e carregada se imporia com a *concentração de cargos políticos nas mãos de uma minoria de fazendeiros*, num “Brasil rural e patriarcal” (Holanda, 1936/1999, p.78), em contraposição à ausência de uma burguesia urbana e independente. O resultado é a consolidação de uma mentalidade rural que, antes de ser um determinismo geográfico, ou uma “imposição do meio” (Holanda, 1936/1999, p. 92), é o resultado histórico da mistura entre iberismo e agrarianismo. A cidade seria uma extensão do campo, carregando vícios e marcas num continuum quase constrangedor.” (SCHWARCZ, 2008, p. 86, grifos nossos), como consequência disso, é admissível dizer que Holanda, assim como Leal, já tratado no tópico anterior, enxergavam no elemento rural o obstáculo ao desenvolvimento nacional, especificamente no concernente ao regionalismo.

³² Um excelente exemplo de *cordialidade* nas relações públicas, pode ser encontrado nos casos de nepotismo, não atoa, o STF haver editado a Súmula Vinculante 13, que veda a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau em todos os entes da federação e inclusive na administração pública indireta. Ressaltando-se ainda que a *cordialidade* é de tal forma manifesta que atinge até mesmo o poder judiciário, chegando ao ponto - a título de exemplo concreto - que em junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, identificou 79 casos de nepotismo no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, demonstrando que mesmo no período recente e em ambiente calcado por amplo conhecimento das regras, há uma sobrevida dos laços de afinidade pessoal. Para informações sobre o exemplo apresentado, disponível em Política em Já é Notícia (2025).

Pág. 86), o Estado passa a ser visto não como ente dotado de finalidade pública, mas como prolongamento das relações de poder privadas, o que, enfraquece a legitimidade da ordem jurídica e alimenta uma descrença sistemática na própria atividade estatal.

O jurista Miguel Reale Júnior a respeito da cordialidade, arremata que:

O privado e o público, sempre, se misturam, e logo o público vem a ser utilizado a serviço do privado. A esses aspectos culturais, acima apontados, soma-se mais um traço característico de nosso povo, qual seja, um intenso individualismo, sendo pequena a taxa de coesão social, de espírito comunitário propiciador de solidariedade em torno de interesses coletivos.

[...]

A cordialidade tem antes um peso negativo do que positivo. Ausente a dimensão do interesse geral, a superação dos eventuais conflitos pode ser facilmente alcançada pela cordialidade, a conciliação, desde que se atenda à satisfação do maior número de apaniguados, em um acordo tácito entre os “donos do poder”, por via de cargos ou vantagens, mensais ou esporádicas. Dessa forma, pereniza-se a não efetividade do exercício dos direitos fundamentais, com manifesto desprezo às virtudes republicanas. (REALE JÚNIOR, 2006, p. 129-130).

A cordialidade, como se permite presumir do apanhado já exposto, implica na personalização da gestão pública, a situação é de tal modo gravosa, que não seria ousado dizer que no Brasil, temos um ‘cidadão cordial’, e em que pese a aparente confusão da expressão, consiste basicamente em sujeito ambivalente, pois, ao passo que goza de direitos assegurados, simultaneamente, se envolve em modos de ter acesso privilegiados a serviços/bens públicos.

O sujeito cordial vê o Estado não como um aparato regulado por regras impessoais, mas como uma instância a ser instrumentalizada, funcionando a cordialidade como cimento ideológico que afiança alianças tanto no setor público quanto no quanto no setor privado, assim, a administração pública brasileira tende a operar em um regime duplo, ora predominando as leis, outrora predominando a informalidade, orientada por relações de proximidade, favores e conveniência pessoais.

O professor João Cezar de Castro Rocha, aduz que:

Seria ingenuidade imaginar que o homem cordial é por vocação mais corrupto do que a seriedade alemã ou puritanismo anglo-saxão. A corrupção faz parte de toda e qualquer estrutura de poder, mas a questão central de uma corrupção que pode ser caracterizada como cordial é a sua associação com a ideia da hierarquia e da

desigualdade. [...] No Brasil, historicamente, há uma elite que se considera realmente superior ao restante da população e que, por isso, considera ter direito a saquear a coisa pública. Nós não temos um Estado no sentido próprio do termo, temos é um aparato estatal apropriado pelas elites. (DW BRASIL, 2017b)

Diante desse aspecto, não seria difícil crer que o exercício do poder local, escape desse traço cultural, especialmente considerando a proximidade entre governantes e governados, a fragilidade dos mecanismos de controle institucional – que afeta a maior parte dos municípios - e a dependência econômica da população em relação ao poder público, conforme já foi abordado em diferentes casos ao percorrer deste trabalho.

A administração pública – inclusive a local - converte-se em espaço de barganha e cede lugar às relações informais e à lógica do favor. Dessa forma, a cordialidade cumpre papel funcional na reprodução do fisiologismo político nos rincões brasileiros, as lideranças públicas locais, tais como, prefeitos, vereadores e lideranças comunitárias operam como mediadores privilegiados entre a população e o Estado, reforçando a lógica de que o acesso a direitos depende da proximidade com a autoridade, e não da universalidade das políticas públicas.³³

Em conclusão, a cordialidade, tal como formulada por Sérgio Buarque de Holanda, revela-se uma categoria analítica importante para decifrar as relações sociais, especialmente na esfera municipal, uma vez que ela evidencia uma estrutura de sociabilidade que solapa a universalidade das políticas públicas e fragiliza as instituições ao subordinar o interesse privado às relações particulares de lealdade.

Assim, a associação de cordialidade e coronelismo, bem como sua investigação no contexto do poderio local pós 88, é pertinente, sobretudo considerando a íntima conexão destes conceitos com o que será abordado no tópico posterior.

³³ Sintomático disso, em 30/07/2025, o jornalista Wadson Correia, divulgou uma matéria investigativa, na qual a Polícia Federal, deflagrou uma operação que descobriu um esquema na regulação do SUS no Estado de Alagoas, em específico envolvendo o Hospital Carvalho Beltrão em Coruripe-AL, o mais instigante da reportagem é que havia uma lista de vereadores – um em cada município alagoano - que faziam a indicação de que deveria ser atendido no hospital, em troca do atendimento preferencial, o vereador deveria apoiar o candidato a deputado estadual indicado pelo diretor do hospital. Mais, disponível em Tribuna do Agreste (2025).

3.3 Estamento burocrático

Em continuidade às categorias de *coronelismo* e *cordialidade*, que revelam modos informalizados e afetivos de apropriação do poder, o *estamento burocrático* configura-se como um modelo de dominação estatal que se institucionaliza sob a forma de uma burocracia, cujos interesses próprios se sobrepõem às exigências de impessoalidade e legalidade que deveriam reger a coisa pública, para tanto, o trabalho de referência para essa sessão, se além as contribuições de Raymundo Faoro.

A [...] tese de Faoro [...] é que o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que mal se haviam constituído como tal. O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa do país, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Era, em termos de Weber, o “estamento burocrático”, que tinha se originado na formação do Estado português dos tempos dos descobrimentos, senão antes, e que se reencarnaria depois naquilo que ele chamaria de o “patronato político brasileiro”. (SCHWARTZMAN, 2003, p. 209)³⁴

Sem embargos, na obra clássica *Os Donos do Poder*, é que Faoro identifica a gênese da elite burocrática brasileira, apresentando-se que trata-se de uma elite burocrática que se instala no aparato estatal e, ao invés de mediar o interesse público, passa a operar em função de interesses próprios, isolando o Estado da sociedade, nas palavras do próprio Faoro, “O Estamento [...] configura o governo de uma minoria, [...] poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de condutas a muitos.” (Faoro, 2012. Pág.107).

Para melhor historicizar a concepção de Faoro, José Murilo de Carvalho (1997), explica que:

[...] O Brasil seguiu a evolução de Portugal que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza

³⁴ Importante assinalar que nesta mesma obra, Simon Schwartzman faz crítica aberta ao homem cordial que abordamos no tópico anterior, aduzindo que “[...] Sérgio Buarque de Holanda, que havia estudado na Alemanha, fez uso do conceito de patrimonialismo em *Raízes do Brasil*, publicado em 1936, para caracterizar o “homem cordial” brasileiro, que, na vida pública, não distinguia o interesse privado do interesse coletivo. Apesar de tantas intuições brilhantes e de dezenas de reedições, foi uma tentativa de definir a personalidade ou o caráter do “homem brasileiro”, um tipo de sociologia estéril que ele mesmo abandonaria mais tarde [...]” (SCHWARTZMAN, 2003, p. 207).

patrimonial. Aos poucos formou-se um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo [...]"

Diante disso, o conceito de estamento, se torna relevante para compreensão das estruturas de poderio local, uma vez que, enquanto o coronelismo é uma expressão do mandonismo, e a cordialidade uma forma de navegação social do brasileiro, o estamento por sua vez, é um fenômeno associado à práticas patrimonialistas, resguardando, portanto, a possibilidade de inferimos as relações nos municípios sobre diferentes pontos de vistas.³⁵

Avançando, o estamento burocrático apresenta forte aderência à realidade local, considerando que o gestor municipal, em muitos casos, atua como representante disso em sua versão micro,³⁶ centralizando as decisões e consolidando redes de dependência que modulam o funcionamento da máquina estatal dos demais níveis federativos, assim, “[...] consolidado o estamento burocrático, o trato dos interesses coletivos como privados, se reflete na máquina estatal, através de uma gestão política cujas funções, decisões e despesas públicas se relacionam a direitos pessoais e para manutenção dos grupos de poder” (SILVA, 2023, p. 237).

Esperava-se, no entanto, que com a redemocratização consagrada pela Carta de 1988 [...] o círculo vicioso entre iniquidade social e ineficiência estatal, produzido por aquele padrão de comportamento político, pudesse ser rompido ou, ao menos, atenuado. Todavia, parece que o mesmo, ao contrário do esperado, até fortaleceu-se, e isto porque de um lado as privatizações, ao encolherem a oferta de cargos e verbas públicas, acirraram a competição fisiológica ao invés de eliminá-la; e de outro, porque a adoção do expediente da re-eleição terminou por tornar todo o sistema de poder ainda mais vulnerável às pressões de conteúdo oligárquico, estas agora entendidas mais no seu sentido político que econômico. (MARTIN, 2005, p. 61).

³⁵ Não pode ser ignorado as ácidas críticas que são realizadas ao conceito de estamento burocrático, enquanto de um lado José Murilo de Carvalho aponta que “[...] a existência do onipotente estamento burocrático de Faoro é de difícil comprovação empírica”, (Carvalho, 1997), por outro, Schwartzman (2015, Pág. 98), aponta que a expressão é inadequada, uma vez que patrimonialismo nos estados modernos, não envolve ‘honra social por mérito próprio’, dado que o patrimonialismo ou neopatrimonialismo é uma forma de dominação política não atrelada às estruturas tradicionais da sociedade, dito de outra forma, não existe ‘estamento’.

³⁶ A respeito do tema, temos o trabalho Implicações da burocracia estatal nas políticas de direitos humanos do alto sertão alagoano, que aborda uma pequena expressão disso, em escala reduzida, para tanto, ver SILVA, 2019.

A durabilidade da lógica de perpetuação no poder para fins de atender aos próprios interesses por parte de uma elite governante, claramente se impõe como um empecilho a consolidação dos espaços/esferas públicas, endossando, como já sugerido nos tópicos anteriores, o predomínio das relações pessoais e da ética da ‘intimidade’ como campo de privilégio aos governantes e ‘amigos do rei’.³⁷

Neste sentido,

[..] No Brasil deflagra-se uma administração pública mesclada por “cargos de confiança”, cujas nomeações ligam-se por conexões pessoais ou políticas não estáveis, por causa da alternância política do poder, e em “redutos de eficiência” de burocracia formada a partir de concurso público. A impossibilidade do empreendimento de uma inteira reforma burocrática nesse Estado e a necessidade de ampliar os quadros de carreira pública produziu uma estrutura grande e heterogênea que dificulta a coordenação das políticas públicas. A falta de uma estrutura burocrática estatal estável e coesa impede no Estado brasileiro o estabelecimento e institucionalização de vínculos sociais fortes com o setor privado, e incentivam relações público-privadas por canais pessoais e ações isoladas em pequenos “anéis” (burocráticos) de grupos industriais em conexão com um pequeno grupo de burocratas pouco confiáveis, que acaba gerando resultados duvidosos. (ANDRADE; SANTOS, 2008, p.16).³⁸

Esse descompasso entre comportamento ditado pela norma e realidade cotidiana, alimenta uma cultura de desconfiança na capacidade do Estado de agir em nome do interesse geral, que, se estende aos contextos municipais, inclusive, tornando-o mais evidente.³⁹ Desta forma, o estamento burocrático enquanto um sintoma do patrimonialismo que aflige a história

³⁷ Em um notável caso de aplicação do princípio da impessoalidade, o poeta alagoano Graciliano Ramos, que foi prefeito da Cidade de Palmeira dos Índios/AL entre 1927 e 1930, “multou o seu próprio pai, Sebastião Ramos, por criar animais soltos na rua. Aos ser contestado pelo genitor, justificou: ““Prefeito não tem pai. Eu posso pagar a sua multa. Mas terei de apreender seus animais toda vez que o senhor os deixar na rua.”” (TCE-AL, 2017).

³⁸ A obra em questão também é fonte de profícua discussão acerca do pensamento correlato de Faoro e Sergio Buarque de Holanda, especialmente no concernente a cultura de ‘caminhos menos conflituosos’ adotada pelo brasileiro.

³⁹ Um excelente exemplo do que estamos alegando pode ser encontrado nos achados de Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W.. (2017), no qual observou-se que a importância do IPTU nas finanças municipais cresce acompanhando o tamanho do município, isso porque “Enquanto em municípios menores um pequeno número de proprietários de patrimônio urbano pode mais facilmente coordenar ações e retaliação face à taxação de seus imóveis, a complexidade de grandes cidades torna sua ação mais onerosa social e politicamente. Em paralelo, prefeitos que acabaram de ser reeleitos (e não poderão mais sê-lo na próxima eleição), não precisam administrar os custos eleitorais de aumentar a arrecadação sobre patrimônio territorial.” (Pág. 17).

⁴⁰ É curioso anotar que ao contrário do que estamos a defender aqui, alguns estudos relacionados a Agentes Comunitários de Saúde - ACS, vem concluindo que a escolha de profissionais ‘próximos’ a comunidade ou residente no mesmo entorno, vem sendo um mecanismo de fortalecimento da política de saúde pública nos municípios, uma vez que a rede de mobilização do ACS é facilitada de acordo com sua proximidade com os usuários. Neste sentido, ver LOTTA, 2018.

brasileira merece também ser considerado nos localismos, uma vez que a modernização aparente das instituições pós 1988, parece não ter sido suficiente para extirpa-lo.

Ao que foi exposto, para fazer alusão a uma expressão de Schwartzman, nosso lento processo de *'modernização conservadora'* coexiste com práticas que perpetuam oligarquias políticas em escalas locais, nas quais a fiscalização é frágil e a dependência da população em relação aos serviços públicos é ainda maior, como diria o próprio Raymundo Faoro, na realidade histórica brasileira, a estrutura patrimonial resistiu galhardamente (FAORO, 2012, p. 822).

Assim, reunidos: o mandonismo como prática política expressa no coronelismo, o clientelismo como método de mediação social dado pela cordialidade e o patrimonialismo enquanto lógica de apropriação institucional conformado no estamento burocrático, temos categorias sedimentadas historicamente que permitem interpretar formas locais de governança municipal, em um contexto de normatividade diverso daquele em que tais conceitos foram originariamente concebidos.

4. PANORAMA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 30 ANOS PÓS CONSTITUIÇÃO

4.1 Fundamentos metodológicos utilizados

Com vias de apresentar o desempenho dos municípios brasileiros, optamos por selecionar indicadores públicos, cujos dados são produzidos por instituições estatais e organizações não governamentais com amplo respaldo técnico-científico, a fim de expor a condução do poder local no Brasil, pós mais de 30 anos da constituição com a introdução do município enquanto de ente federado.

Tal escolha se justifica no fato de que a análise factual das condições municipais pode ser captada em dimensões sociais, econômicas e política, de forma técnica e que são capazes de evidenciar a qualidade da governança local, sendo preferível de nossa parte a articulação entre diferentes indicadores com fito de possibilitar uma leitura holística do poder local, especialmente quando confrontada com os referenciais sociológicos tratados nos capítulos anteriores.

Dito isso, optamos por duas categorias de indicadores: (I) indicadores de desempenho social e (II) Indicadores de capacidade institucional, a referida classificação é meramente com propósito de que o município/cidade seja compreendido tanto em seus aspectos sociológicos – qualidade de vida, segurança, redução da desigualdade, entre outras – quanto em sua dimensão administrativa – boa gestão de recursos, observância da legalidade e transparência.

Para o primeiro grupo de indicadores escolhemos o Índice de Progresso Social Brasil (IPS) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC); já para o segundo grupo de indicadores optamos pela Escala Brasil Transparente (EBT), pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e pelos indicadores de *Capacidade de Pagamento (CAPAG)* do Tesouro Nacional, todos sendo pormenorizados adiante.

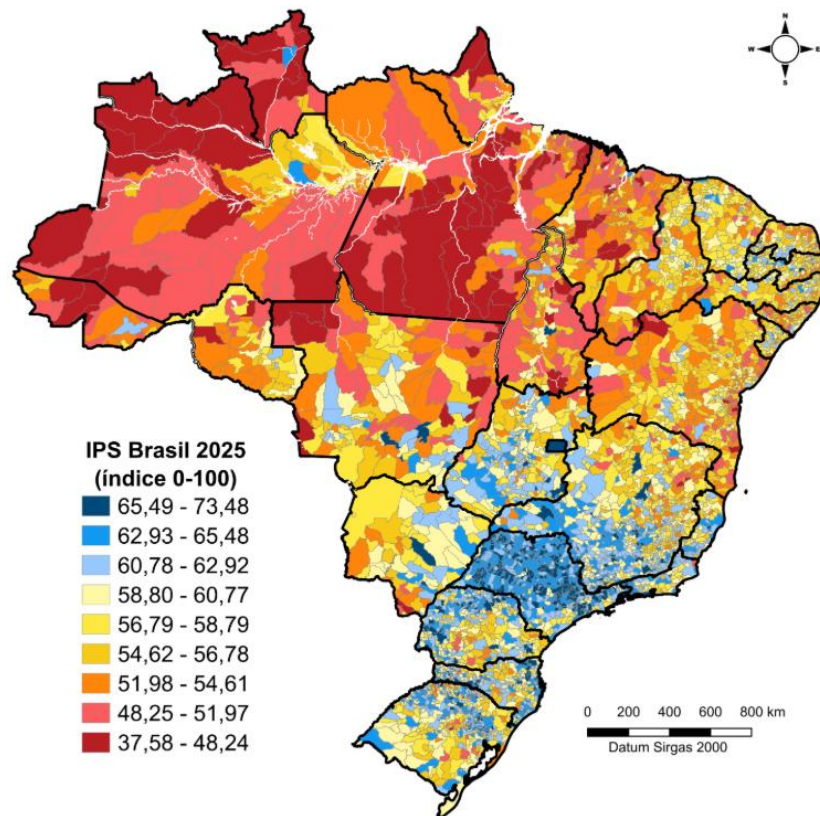
O Índice de Progresso Social dos Municípios Brasileiros (IPS Brasil)⁴¹ interessa para fins desta pesquisa por constitui-se como um dos mais abrangentes instrumentos de avaliação

⁴¹ O IPS Brasil é inspirado no Social Progress Index internacional, e é estruturado em três dimensões — Necessidades Humanas Básicas, Fundamentos do Bem-Estar e Oportunidades. Segundo a explicação institucional a metodologia para calcular o IPS “[...], utilizamos um total de 57 indicadores. Todos esses indicadores são provenientes de fontes oficiais e de institutos de pesquisa, tais como o Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Mapbiomas, Anatel, CadÚnico, entre outras. [...] Cada indicador passa por um processo rigoroso na análise estatística, desde a validação

do desempenho social em nível local – seu banco de dados abarca inúmeros países - este indicador se propõe a mensurar, com base em 57 indicadores não econômicos compilados em 12 componentes, o grau de bem-estar das populações municipais, captando de forma multidimensional o desenvolvimento social independentemente da renda.

No mapa 01 abaixo, temos a projeção do IPS 2025, para todo o país, destacando-se que se trata de um indicador estritamente voltado para aferição do desenvolvimento local em suas múltiplas extensões e profundidades.

MAPA 01 – ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL BRASIL (IPS) 2025



Fonte: Adaptado de IPS Brasil.

Por sua vez, ainda no grupo dos indicadores de desempenho social, o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR),⁴² surgiu como uma resposta

da qualidade e confiabilidade do dado, até a normalização (para que os dados sejam comparáveis).” (IPS BRASIL, 2025).

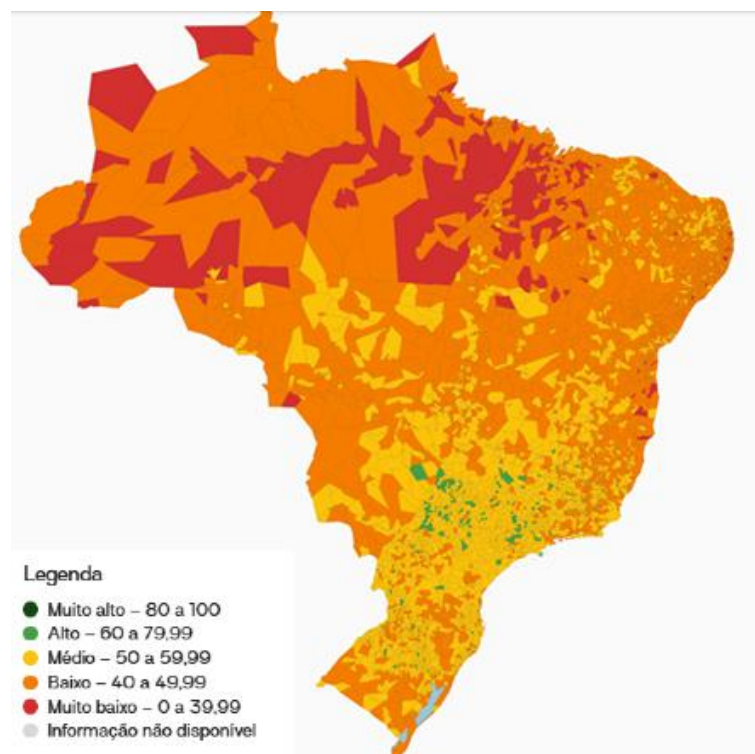
⁴² Importante ter em conta que tanto o IPS quanto o IDSC, são parte de iniciativas internacionais, este segundo, faz parte da rede global SDSN (Sustainable Development Solutions Network) e conta inclusive com da União Europeia. A metodologia adotada no IDSC-BR permite atribuir pontuação de 0 a 100 para cada cidade, refletindo o grau de aproximação em relação ao desempenho ótimo em cada ODS da Agenda 2030. (IDSC, 2025).

técnica à complexa tarefa de traduzir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030⁴³ para o contexto local, o índice oferece um instrumental abrangente de avaliação municipal, com base em 100 indicadores que abrangem as múltiplas dimensões da gestão pública.

O IDSC-BR é válido no presente caso como ferramenta complementar de exposição não econômica em complemento ao IPS, sendo que, enquanto o IPS, foca em apresentar indicadores que orientem o desenvolvimento social, o IDSC-BR, oportuna que os compromissos multilaterais internacionais assumidos pelo Brasil até 2030 sejam mensurados e traduzidos em ações práticas, que perfazem 17 objetivos e 169 metas.

No mapa 02 que segue na sequência, temos o estado atual do IDSC-BR, sendo interessante o fato de que é uma ferramenta em contínua atualização, inclusive com indicador já para o ano de 2025.

MAPA 02 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES



Fonte: Adaptado de IDSC Brasil.

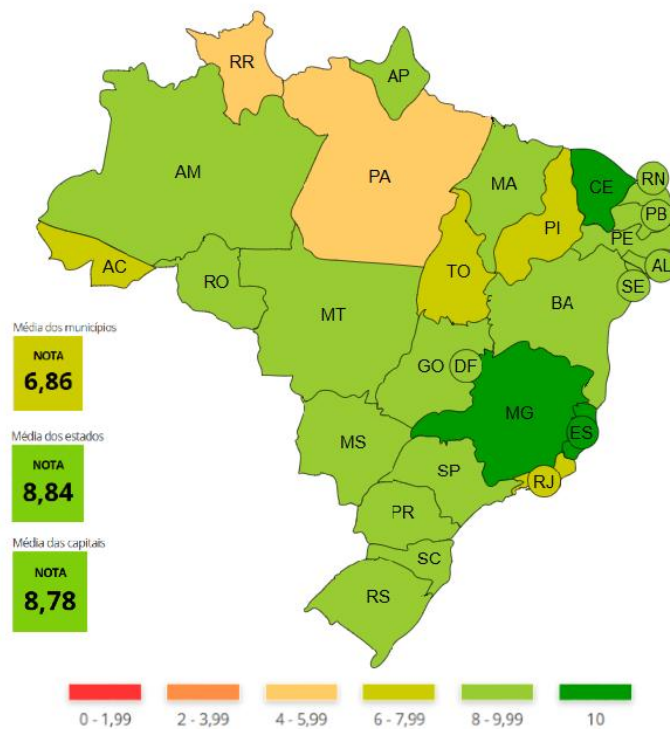
Partindo para os indicadores de desempenho institucional, como já antecipado acima, optamos pela Escala Brasil Transparente – EBT (CGU, 2025), isto porque se constitui um dos

⁴³ Mais informações sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável disponíveis em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 set. 2025.

principais instrumentos de aferição da transparência pública no Brasil, sendo conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU). A proposta da EBT é avaliar o grau de conformidade dos entes subnacionais com normas legais de transparência ativa e passiva, tais como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A metodologia da EBT, compreende a existência e qualidade das informações disponibilizadas de forma espontânea nos portais públicos e a efetividade dos canais para responder às solicitações de acesso à informação feitas por cidadãos, sendo atribuída uma nota que varia de 0 (mínima transparência) a 10 (transparência plena), calculada com base em um conjunto de indicadores objetivos e aplicáveis tanto aos governos estaduais quanto aos municipais.⁴⁴

MAPA 03 – ESCALA BRASIL TRANSPARENTE – EBT 2020

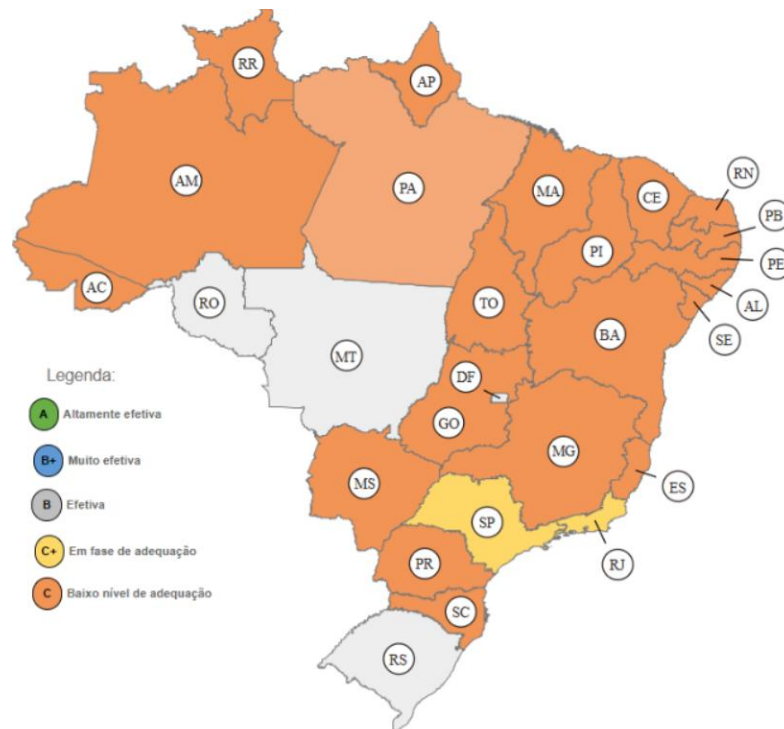


Fonte: Adaptado de CGU.

⁴⁴ Cumpre destacar que a última edição disponível da EBT foi realizada no ano 2020, justo no período da pandemia, porém, em que pese a aparente desatualização das informações, a escala ainda assim é relevante para fim de retratar o cenário da transparência institucional dos municípios naquele instante. Não pode passar incólume também o fato de que apresentamos profunda resistência no que concerne a metodologia da EBT, que não envolve visitas *in loco* ou mesmo auditorias de dados, mas apenas amostragem e aplicação remota de questionários, o que pode muitas vezes gerar uma falsa percepção de transparência e atendimento a lei por parte dos entes investigados, conquanto isto ocorra, a EBT merece ser aperfeiçoada e não ignorada, pois o monitoramento realizado pela AGU, por si só já denota propósito nacional de transparência.

Ainda no campo dos indicadores institucionais, destaca-se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), concebido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB, 2025) e operacionalizado com o apoio dos Tribunais de Contas, ocorrendo que a principal finalidade do IEGM é aferir, a partir de dados autodeclaratórios validados por evidências, a efetividade da atuação administrativa municipal em sete dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

MAPA 04 – ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM) 2023



Fonte: Adaptado de Instituto Rui Barbosa.

O IEGM proporciona uma análise integrada entre políticas públicas e capacidade institucional dos municípios, sua metodologia envolve a aplicação de questionários específicos sob as práticas administrativas adotadas pelos municípios, classificando as em cinco conceitos diferentes: (A) altamente efetiva, (B+) muito efetiva, (B) efetiva, (C+) em fase de adequação e (C) baixo nível de adequação.

De mais a mais, o IEGM em complemento ao EBT mostra-se nesse sentido uma excelente medida para inferir a realidade das políticas implantadas pelos municipais evidenciando os resultados de fato entregues à população, importa ademais constar que média nacional do IEGM está no conceito “C”, ou seja, em baixo nível de adequação, conflitando

diretamente com a EBT na qual os índices de transparência são significativamente altos, com média nacional de 6,68.

Por fim, no campo dos indicadores institucionais, merece destaque a metodologia de avaliação da Capacidade de Pagamento dos entes subnacionais, conhecida como CAPAG, desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional (2025), esse índice – diferente dos demais é prospectivo - tem como principal objetivo aferir a saúde fiscal dos Estados e Municípios, funcionando como um instrumento de análise para fins de autorização de operações de crédito junto à União.

A CAPAG é composta por três dimensões, endividamento, poupança corrente e índice de liquidez, cada uma dessas dimensões sendo classificada conforme faixas pré-definidas, resultando em um conceito que varia de A (mais elevada) a D (mais crítica). Assim, a CAPAG oferece uma radiografia importante da sustentabilidade financeira dos entes federativos municipais, permitindo verificar se eles são capazes de arcar com seus compromissos sem comprometer a regularidade de suas obrigações correntes.

Munidos deste ferramental, nossa pretensão no tópico adiante é examinar a partir de uma amostra, o estado atual dos municípios brasileiros e se de alguma forma caminham no sentido vislumbrado pela Constituição de 1988.

4.2 Amostragem

A presente pesquisa adotou uma amostragem por conveniência, fundamentada em critérios de territorialidade. O eixo geográfico delineado partiu da área de abrangência do Campus VIII da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), localizado em Paulo Afonso, e se estendeu a municípios circunvizinhos dos estados da Bahia, Alagoas, Pernambuco e Sergipe,, todos os municípios em questão carregam uma identidade ‘comum’ ou no mínimo coincidente, ante a sua proximidade geográfica.

Foram selecionados vinte municípios, distribuídos equitativamente entre os quatro estados: Paulo Afonso, Glória, Rodelas, Santa Brígida e Chorrochó (na Bahia); Delmiro Gouveia, Piranhas, Água Branca, Inhapi e Pariconha (em Alagoas); Petrolândia, Itacuruba, Tacaratu, Jatobá e Ibimirim (em Pernambuco); Canindé de São Francisco, Poço Redondo, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória e Porto da Folha (em Sergipe).

A escolha desses municípios considerou além da proximidade com a UNEB, o potencial de comparação interestadual que nesse caso é facilitado pelo fato de que estão situados em Estados diferentes, possibilitando observar práticas político-institucionais em unidades federativas distintas, inseridas em contexto socioeconômico semelhante, ainda que em municípios com diferentes portes populacionais.

A coleta de dados empíricos ocorreu entre os dias 16 e 30 de novembro de 2025, tendo como fonte principal os portais institucionais assinalados no tópico anterior; para fins de uniformização metodológica, considerou-se sempre o dado mais recente disponível em cada plataforma pública, ainda que sua data de referência varie entre os anos de 2021 e 2025, a depender do indicador, justificando-se desde logo que a delimitação temporal não compromete a análise, uma vez que se priorizou a comparação sincrônica dos dados entre os municípios.

4.3 Indicadores municipais da amostra

De largada, os dados empíricos coletados são indicativos dos vícios, denunciados pela tradição sociológica brasileira, que aparentemente ainda estruturam a realidade institucional Brasil à dentro. Nos municípios analisados, foi possível verificar um padrão recorrente de baixa performance nos indicadores sociais, ainda que variando em intensidade, porém de um modo geral, baixo, apontando para a existência de ‘deficiências’ de longo prazo.

Essa constatação não pode ser dissociada da configuração local do poder, frequentemente marcada por lideranças personalistas e por formas de governança que privilegiam a fidelização de grupos específicos em detrimento da universalização das políticas públicas, um bom exemplo disso é que os indicadores sociais e institucionais selecionados, ainda que voltados para propósitos diferentes estão intrinsecamente associados.

Diante disso, o primeiro dos indicadores a ser observado na amostra, trata-se do IDSC, disposto na tabela I abaixo:

TABELA 1: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO NACIONAL	NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
ALAGOAS			

ÁGUA BRANCA	43,22	4.967°	BAIXO
DELMIRO GOUVEIA	49,84	2.871°	BAIXO
INHAPI	41,52	5.219°	BAIXO
PARICONHA	48,6	3.362°	BAIXO
PIRANHAS	44,67	4.676°	BAIXO
BAHIA			
PAULO AFONSO	52,61	1.767°	MÉDIO
CHORROCHÓ	50,63	2.556°	MÉDIO
SANTA BRÍGIDA	48,19	3.538°	BAIXO
GLÓRIA	44,81	4.632°	BAIXO
RODELAS	54,64	1.107°	MÉDIO
PERNAMBUCO			
PETROLÂNDIA	51,53	2.181°	MÉDIO
ITACURUBA	48,29	3.497°	BAIXO
TACARATU	42,27	5.131°	BAIXO
JATOBÁ	50,63	2.557°	MÉDIO
IBIMIRIM	44,8	4.642°	BAIXO
SERGIPE			
CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	49,31	3.071°	BAIXO
POÇO REDONDO	43,51	4.921°	BAIXO
MONTE ALEGRE DE SERGIPE	45,94	4.307°	BAIXO
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	50,46	2.621°	MÉDIO
PORTO DA FOLHA	46,53	4.141°	BAIXO

Fonte: elaboração própria.

A leitura da Tabela I revela uma constância de baixas pontuações no IDSC entre os municípios da amostra, com destaque para aqueles de menor porte populacional e localização mais interiorizada. Essa fragilidade estrutural indica a precariedade de políticas públicas voltadas à sustentabilidade social, ambiental e econômica – que são confirmadas pelos demais indicadores.

Dos 20 municípios da amostra, apenas 6 alcançaram o indicador médio de IDSC, porém ainda assim com pontuações baixas de forma que, nenhum dos municípios investigados, poder ser considerado como ‘exemplar’, ao menos pelos critérios do IDSC. Também, não pode passar imune de observação o fato que entre os Estados da amostra, a Bahia teve três municípios

na média e Alagoas não teve nenhum, o que podemos ao menos inferir que em relação aos OBS 2030, os municípios baianos estão mais próximos do ideal almejado.

Avançando ao observar a Tabela II (abaixo), que apresenta o IPS, nota-se uma conformidade com o IDSC: os municípios que apresentaram desempenho insatisfatório no IDSC também demonstram estagnação no IPS. Essa sobreposição evidencia uma certa convergência, de uma mesma realidade social em que a qualidade de vida da população não é das melhores.

TABELA 2: INDICE DE PROGRESSO SOCIAL

MUNICÍPIO	PONTUAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO NACIONAL
ALAGOAS		
ÁGUA BRANCA	55,51	4.233°
DELMIRO GOUVEIA	57,81	3.272°
INHAPI	51,53	5.213°
PARICONHA	58,4	2.974°
PIRANHAS	61,16	1.745°
BAHIA		
PAULO AFONSO	60,52	2.006°
CHORROCHÓ	51,71	5.190°
SANTA BRÍGIDA	51,62	5.202°
GLÓRIA	54,6	4.541°
RODELAS	55,42	4.272°
PERNAMBUCO		
PETROLÂNDIA	61,61	1.539°
ITACURUBA	61,75	1.474°
TACARATU	55,46	4.260°
JATOBÁ	57,2	3.548°
IBIMIRIM	56,95	3.656°
SERGIPE		
CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	53,49	4.859°
POÇO REDONDO	56,54	3.833°
MONTE ALEGRE DE SERGIPE	58,5	2.931°
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	58,68	2.845°
PORTO DA FOLHA	58,21	3.072°

Fonte: elaboração própria.

A convergência entre o IPS e IDSC revela um diagnóstico de fragilidade institucional tal como discutido no Capítulo 3, ao abordar o clientelismo e a personalização da política como elementos que impedem o enraizamento de políticas públicas universalizantes, note-se por exemplo que a maioria dos municípios da amostra apresenta pontuações inferiores a 60 no IPS, com classificações além da posição 3.000 entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, o que indica níveis alarmantes de exclusão social.

No caso do IPS, municípios como Chorrochó/BA, Santa Brígida/BA e Canindé de São Francisco/SE se situam nas posições mais desfavoráveis, o que não se deve exclusivamente a carências econômicas, mas sim a déficits de governança e participação cidadã em contraste com municípios como Itacuruba/PE, Petrolândia/PE e Piranhas/AL, que figuram em posições mais avançadas no ranking do IPS.

A análise combinada do IDS e do IPS expõe, o subdesenvolvimento dos municípios da amostra, reforçando que a forma como são geridos assinala uma fragilidade de governança e da cidadania ativa, resvalando em uma resistência à mudança institucional. É curioso notar que em alguns casos, em que pese a aparente boa posição do município no ranking nacional, isso não parece ser fruto de uma política local estruturada⁴⁵.

Dessa forma, a análise comparada entre IDSC e IPS sugere que baixa institucionalização das políticas públicas e reforça os mecanismos informais de governança, característicos de estruturas políticas locais que são marcadas por lealdades pessoais e pouco permeáveis à impessoalidade, algo que foi constatado/confirmado de forma espantosa a partir do levantamento dos indicadores institucionais.

Ao contrário do IDS e do IPS, que mensuram efeitos sociais e ambientais das políticas públicas, o IEGM volta-se diretamente à atuação da máquina pública local, avaliando a efetividade da gestão em áreas como educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente e proteção dos cidadãos, sua análise fornece um termômetro preciso da capacidade

⁴⁵ O Município de Pariconha/AL, v. g., tem péssimo desempenho no IDSC que é um indicador prospectivo e mais exigente de uma estrutura de governança local bem estabelecida, uma vez que a meta é até 2030, por sua vez, ao observar o IPS, o município tem uma nota/classificação razoavelmente boa em relação aos demais da amostra, isso parece se justificar numa limitação IPS que ainda não foi corretamente administrada, por exemplo, um dos quesitos do IPS é o 'áreas verdes urbanas', na qual o município de Pariconha/AL, pontua muito bem, contudo, isso coloca de lado o fato que mais de 70% da população do município em questão é rural, e não leva em conta o tamanho da área urbana. Outro ponto que comprova isso é a divergência entre pontuações entre critérios idênticos/assemelhados entre os dois indicadores, por exemplo em relação a 'assassinato de jovens' no IPS, o município possui critério 'neutro', já no 'homicídio juvenil masculino' do IDSC, o município está com "indicador melhor que a referência".

estatal de implementar políticas públicas com resultados concretos, sendo, portanto, um elo fundamental entre os dados socioeconômicos levantados e os mecanismos administrativos que os produzem ou perpetuam.

O baixo desempenho reiterado nos demais indicadores encontra aqui, em muitos casos, sua explicação institucional, vide, tabela III (abaixo):

TABELA 3: ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL⁴⁶

MUNICÍPIO	IMeio Ambiente	Icidade	Ieduc	Ifiscal	Igov	Isaude	Iplan	IEGM
ALAGOAS								
ÁGUA BRANCA	C	C	C	C	C	B	C	C
DELMIRO GOUVEIA	C	C	C	B	C	C+	C	C
INHAPI	C	C	C	C+	C	C+	C	C
PARICONHA	C	C	C	C+	C	C+	C	C
PIRANHAS	C	B	C	C	C	B	C	C
BAHIA								
PAULO AFONSO	C	B+	C	C+	C+	B	B	C+
CHORROCHÓ	C	C	C	B	C	B	C	C
SANTA BRÍGIDA	C	C	C	B	C	B	C	C
GLÓRIA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
RODELAS	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
PERNAMBUCO								
PETROLÂNDIA	C	C	C	C+	C	B	C	C
ITACURUBA	C	C	C	C	C	C	C	C
TACARATU	C	C	C	C	B+	B	C	C
JATOBÁ	C	C	C	C	C	C+	C	C
IBIMIRIM	C	C	C	C	C	C	B+	C
SERGIPE								
CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	C	B	C	C	C	C+	C	C
POÇO REDONDO	C	C	C	C	C	C	C	C
MONTE ALEGRE DE SERGIPE	C	C+	C	C	C	B	C	C
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	C	C+	C	C	B	C+	C	C
PORTO DA FOLHA	C	C	C	C+	C	C+	B	C

Fonte: elaboração própria.

⁴⁶ A descrição N.D. na tabela indica que não há dados disponíveis no sistema para o referido município.

A leitura dos resultados do IEGM evidencia, de maneira clara, a baixa efetividade das políticas públicas implantadas em nível local, podendo ser entendida como razão – uma das - pela qual os indicadores de qualidade de vida anteriormente enfrentados mostram-se expressivamente ruins.

A quase totalidade dos municípios apresenta conceito “c”, ou seja, baixo nível de adequação, confirmando que as deficiências decorrem de uma gestão pública municipal que no mínimo é desprovida de critérios técnicos e não se conduz pelas boas práticas administrativas.

Um dos aspectos mais preocupantes revelados pelo IEGM é a precariedade no eixo do “planejamento”, justamente aquele que deveria assegurar racionalidade, continuidade e eficiência às ações governamentais. A baixa efetividade nesse quesito implica na ausência de diagnósticos técnicos, metas definidas e mecanismos de avaliação, o que resulta em gestões marcadas por improviso, ações pontuais e dependentes da vontade do ‘gestor plantonista’.

Isso permite compreender por que, mesmo em municípios com desempenho relativamente melhor no IPS (como Itacuruba ou Piranhas), há dificuldade em manter políticas sustentáveis de longo prazo. A ausência de planejamento institucionalizado perpetua um ciclo de dependência de lideranças carismáticas⁴⁷ e do clientelismo político, em detrimento da consolidação de instituições públicas sólidas.

Não obstante, a Escala Brasil Transparente (EBT) de 2023, que foi utilizada como nosso segundo indicador institucional, apresentou uma coerência perturbadora com os demais achados, ocorrendo que na última edição do mesmo, apenas o Município de Delmiro Gouveia/AL e Paulo Afonso/BA, responderam ao questionário da Controladoria Geral da

⁴⁷ Não pretendemos adentrar no mérito se há continuidade ou ruptura política, todavia, é pertinente assinar os resultados eleitorais de 2024 para prefeitura municipal dos municípios investigados, apenas o percentual de votos da chapa vencedora, seguido do número de candidaturas do pleito: Paulo Afonso/BA (50,19%; 2 candidaturas), Glória/BA (55,63%; 2 candidaturas), Rodelas/BA (59,96%; 2 candidaturas), Santa Brígida/BA (54,36%; 3 candidaturas) e Chorrochó/BA (80,23%; 4 candidaturas); Delmiro Gouveia/AL (83,31%; 2 candidaturas), Piranhas/AL (76,07%; 2 candidaturas), Água Branca/AL (78,03%; 2 candidaturas), Inhapi/AL (89,91%; 3 candidaturas) e Pariconha/AL (67,08%; 2 candidaturas); Petrolândia/PE (70,91%; 2 candidaturas), Itacuruba/PE (58,37%; 2 candidaturas), Tacaratu/PE (52,90%; 2 candidaturas), Jatobá/PE (65,56% entre 3 candidaturas) e Ibimirim/PE (69,87%; 2 candidaturas); Canindé de São Francisco/SE (52,83%; 3 candidaturas), Poço Redondo/SE (53,82%; 3 candidaturas), Monte Alegre de Sergipe/SE (53,20%; 2 candidaturas), Nossa Senhora da Glória/SE (76,84%; 3 candidaturas) e Porto da Folha/SE (51,89%; 4 candidaturas), observa-se que em muitos casos há uma vantagem considerável da candidatura vencedora o que é indicativo de ambiente com baixa competição política.

União, tendo sido os únicos que pontuaram na escala, sendo 9.47 e 6.78 respectivamente as notas.

Isso reforça o diagnóstico de que há um padrão de baixa capacidade institucional, tanto em termos de estrutura técnica quanto de compromisso político com a transparência ativa e com mecanismos de prestação de contas, a EBT, ao medir especificamente a disponibilidade de informações públicas, evidencia que a ausência de transparência não é um fenômeno isolado, mas sim um sintoma sistêmico das práticas dos governos locais.

A análise até aqui empreendida evidencia como as fragilidades sociais e institucionais dos municípios pesquisados são atravessadas por uma lógica de funcionamento que privilegia arranjos pouco transparentes e ineficientes, diante disso, é também essencial olhar para os dados que apontam tendências futuras da saúde fiscal dos entes locais, o que nos conduz ao indicador CAPAG, que sintetiza, a situação fiscal de cada ente a partir de notas atribuídas em subdimensões como endividamento, poupança corrente e liquidez.

TABELA 4: CAPACIDADE DE PAGAMENTO

MUNICÍPIO	CAPAG	INDIVIDAMENTO	POUPANÇA	LIQUIDEZ RELATIVA	QUALIDADE FISCAL
ALAGOAS					
ÁGUA BRANCA	A	A	A	A	B
DELMIRO GOUVEIA	A	A	B	A	B
INHAPI	C	A	C	A	C
PARICONHA	C	A	C	A	B
PIRANHAS	A	A	B	A	C
BAHIA					
PAULO AFONSO	N.D.	A	B	N.D.	C
CHORROCHÓ	B	A	B	B	B
SANTA BRÍGIDA	A	A	A	B	D
GLÓRIA	N.D.	A	C	N.D.	C
RODELAS	C	A	C	C	B
PERNAMBUCO					
PETROLÂNDIA	C	A	B	C	A
ITACURUBA	C	A	B	C	B
TACARATU	C	A	C	C	B
JATOBÁ	C	A	C	C	B
IBIMIRIM	C	A	C	B	B
SERGIPE					

CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	B	B	B	B	D
POÇO REDONDO	C	A	B	C	C
MONTE ALEGRE DE SERGIPE	N.D.	B	C	N.D.	B
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	B	B	A	A	B
PORTO DA FOLHA	C	B	B	C	B

Fonte: elaboração própria.

A análise do índice CAPAG revela um panorama interessante nos municípios da amostra, uma vez que antecipa o grau de solvência e a responsabilidade fiscal dos municípios, tendo em vista sua capacidade de honrar obrigações futuras e de contrair novos financiamentos com garantia da União.

No apanhado acima apenas quatro cidades obtiveram conceito "A" no quesito capacidade de pagamento, os demais municípios com conceito "B" demonstram algum grau de restrição fiscal e ainda que mantenham, formalmente, a possibilidade de contratação com garantia da União, tal classificação evidencia fragilidades relevantes nos quesitos de poupança corrente ou liquidez, que podem comprometer a sustentabilidade financeira no médio e longo prazo.

Não passa despercebido ainda o fato de que todos os municípios da amostra localizados no Estado de Pernambuco, receberam conceito 'C' na capacidade de pagamento – o que impossibilita operações de crédito com garantia da união – assinalando não apenas desafios fiscais imediatos, mas a necessidade urgente de reorganização de receitas e despesas.

Sem embargos, há que se dizer que a CAPAG é mensurada com base em informações fornecidas obrigatoriamente pelos municípios no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, tendo sido observado no instante da coleta de dados, que muitos dos municípios com conceito 'C', estão nessa condição por omissão de informações fiscais atualizadas, ou seja, não necessariamente a condição fiscal do ente é ruim, mas para os fins desta pesquisa a própria omissão de informações obrigatórias *per si* já é relevante.

O indicador CAPAG ao refletir compromissos governança fiscal dos entes subnacionais, expõe a vulnerabilidade das contas públicas, especialmente no tocante à geração de superávit e a liquidez corrente, vulnerabilidade essa cada vez mais preocupante considerando

o contexto de municípios que convivem com baixa capacidade institucional, estruturas administrativas relativamente precárias e forte dependência de transferências federais.

Finalmente é possível concluir ainda que esses achados, corroboram os resultados negativos obtidos nos indicadores sociais - IDSC e IPS - na medida em que revelam um ambiente institucional pouco permeável à cidadania ativa e à *accountability*, pois não é possível presumir que boas práticas administrativas se distanciem de efetividade e do controle social. Em suma, a articulação entre EBT, IEGM, IDSC, IPS e CAPAG confirma um modelo de gestão municipal distante dos pressupostos republicanos de universalização de direitos, transparência e controle democrático.

4.4 Análise crítica da amostra à luz dos fundamentos sociológicos

Ao confrontar os resultados encontrados e expostos no tópico anterior, foi possível evidenciar sintomas de uma cultura política de baixa transparência e uma deficiência técnica estrutural de capacidade estatal no nível local, associada à possível ausência de burocracias impessoais e à instabilidade dos marcos institucionais - optamos pela expressão ‘possível ausência’ em razão da forma como os municípios se organizam: sem planejamento contínuo, sem transparência efetiva e com baixa aderência à boas práticas na gestão de políticas públicas.

Um dos achados relevantes da pesquisa consiste na precariedade das capacidades institucionais dos municípios da amostra, que em que pese não permitir *estrito sensu*, dizer que práticas patrimonialistas dominam os municípios, dá margem para aduzir que as características do patrimonialismo se perpetuam, afinal, baixa transparência, políticas sociais de baixa qualidade e meios de sabotar o controle social, neste caso são elementos comuns, seja no estamento burocrático ou municípios contemporâneos.

Ainda em consonância com os achados empíricos, observamos que, mesmo diante da pressão normativa imposta pela Constituição, os municípios analisados demonstram limitada capacidade de resposta estruturada, sinalizando uma desconexão entre norma e prática institucional adotada no poderio local, que mais uma vez pode ser associada aos elementos sociológicos abordados anteriormente.

Os dados colhidos não autorizam dizer que os prefeitos locais são coronéis do século XXI, porém, a realidade estatística demonstra que os vícios coronelistas são persistentes,

isto porque, os níveis baixos de transparência, institucionalidade e planejamento, encontram esteio em rede favores e lealdade política local, legitimadas em alguma medida pela própria população que quando não permanece apática, celebra culto ao governante local equiparável ao tratamento romano conferido aos césares.

Isso não significa dizer que os gestores locais em alguma medida sejam figuras ditatoriais, mas assentado nos dados encontrados, admite-se dizer que os municípios são redutos de políticas públicas ineficientes e perpetuadora da baixa qualidade de vida, que no fim e cabo são de responsabilidade dos gestores – aqui caracterizados nos cargos de prefeitos e vereadores – que no mais das vezes, adota o mesmo *modus operandi* que os coronéis do passado.

Dessa forma, a análise dos dados empíricos comprova a baixa performance dos municípios em dimensões sociais e institucionais, e ainda que o poder local não seja assentado na tríade coronelismo, cordialidade e estamento, mostra-se evidente que existem vícios perniciosos e de igual envergadura no poder local, conforme demonstrado de forma quantitativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o modelo federativo brasileiro inaugurado pela Constituição Federal de 1988, notadamente no que tange à elevação do Município à condição de ente federado. A análise empírica de indicadores de desempenho e a lente da sociologia política demonstraram que, embora o Município seja o epicentro da materialização da cidadania, sua autonomia formal ainda convive com vulnerabilidades estruturais e a persistência de vícios históricos que comprometem a eficácia de sua gestão.

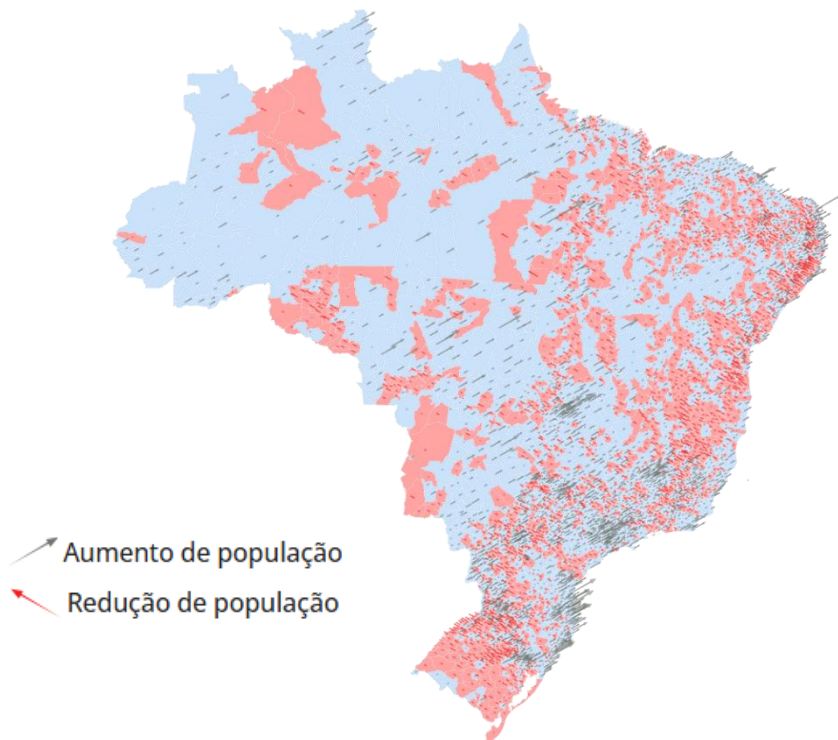
Essas vulnerabilidades/vícios históricos, que associamos às características comuns do Coronelismo e Estamento Burocrático, manifestam-se na atualidade pelo fenômeno do esvaziamento político em diversos municípios, comprovada mediante a fragilidade institucional dos baixos índices de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e Transparência (EBT), e péssimos indicadores de qualidade de vida (IPS e IDSC) sugerindo a persistência de práticas políticas que se opõem ao ideal republicano.

Desde logo, importa registrar que o conjunto de evidências e reflexões desenvolvidas neste trabalho tem consideráveis limitações em seu alcance, claramente que a metodologia de amostragem por conveniência e a dependência de dados secundários exigem

cautela na generalização dos resultados para a totalidade dos Municípios brasileiros, tais limitações, no entanto, servem como um poderoso indicativo de caminhos para o aprofundamento de estudos futuros.

Em todo caso porém, é conveniente lançar mão nestas conclusões que o cenário prospectivo para os entes municipais mostra-se ainda mais desafiador para os próximos anos, tanto nos aspectos sociológicos, quanto no concernente as questões jurídicas/constitucionais, veja-se, por exemplo que as informações do Censo 2022 apontam perspectivas não muito promissoras para a sustentabilidade de parte dos municípios, uma vez que a redução da projeção de crescimento populacional resultou na perda de habitantes em relação ao levantamento anterior para muitos deles.

MAPA 05 – MUNICÍPIOS QUE PERDERAM/GANHARAM POPULAÇÃO CENSO 2022 EM RELAÇÃO AO CENSO 2010



Fonte: Adaptado, a partir de G1, 2023.

Este êxodo é um reflexo natural da procura por melhor qualidade de vida e mais oportunidades, levando as pessoas a migrarem para centros regionais e capitais, com possibilidade de agravamento dos indicadores sociais nos localismos que perdem população. Por outro lado, a concentração demográfica tende a intensificar a disputa política nos centros

municipais que absorvem os migrantes, ao mesmo tempo em que sobrecarrega suas infraestruturas de serviços públicos.

Não seria equivocado aduzir neste prospecto, que sob o prisma jurídico o país terá um grande dilema a responder nos próximos anos no concernente a necessidade e limites de intervenção nos municípios que – a julgar por nossa amostra - serão inexoravelmente esvaziados de povo, politicamente pouco competitivos e economicamente ineficientes, vindo à tona a questão se seremos capazes de reformar o atual pacto federativo, ou mantê-lo sob a imutabilidade das cláusulas pétreas.

Outro ponto que por certo renderá acalorados debates constitucionais em razão agenda federativa tratada acima, é a peculiar assimetria de representação política dos municípios no âmbito do congresso nacional, que aparentemente nunca foi bem resolvida, pois, se Câmara dos Deputados se compõe de representantes do povo, e o Senado Federal, se compõe de representantes dos Estados - conforme a dicção expressa dos Art. 45 e Art. 46 da Constituição - os municípios não possuem nenhuma casa para representar seus interesses.

Em síntese, o trabalho confirma que a descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988 criou um modelo federativo peculiar, que vem dando enormes sinais de vulnerabilidade, sendo a eficácia desse federalismo municipalista, solapada pela baixa capacidade institucional do poderio local, que em certas características muitos se assemelham aos vícios do passado recente.

6. REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia; LIMA, Fábio de Deus de. *Lentas mudanças: o voto e a política tradicional*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 49, p. 195-223, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/RhFbfjh3kMdr4MfgMqhBs5H/>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BARBOSA, Selma Maquine; CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim; CORDEIRO, Natália de Vasconcelos. *Educação: novo cenário: perspectivas e desafios da gestão municipal*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2020. 102 p. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Novo%20cen%C3%A1rio%20-%20perspectivas%20e%20desafios%20da%20gest%C3%A3o%20municipal.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BOBONIS, Gustavo J.; GERTLER, Paul J.; GONZALEZ-NAVARRO, Marco; NICTER, Simeon. *Vulnerability and clientelism*. *American Economic Review*, v. 112, n. 11, p. 3627-

3659, 2022. Disponível em: <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/harvesting-rainfall-experimental-evidence-cistern-deployment-northeast-brazil>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social (Secom). *Todos os estados e 5.568 municípios aderem à Aldir Blanc: Brasil vive maior mobilização cultural da história*. SECOM, 27 mai. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/todos-os-estados-e-5-568-municipios-aderem-a-aldir-blanc-brasil-vive-maior-mobilizacao-cultural-da-historia>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cartilha de consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS*. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf Acesso em 21 de setembro de 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. *O SUS no seu município: garantindo saúde para todos*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 46 p. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/sus_municipio_garantindo_saude.pdf Acesso em 13 de julho de 2025.

BRASIL. Casa Civil. *Sistema Único de Assistência Social completa 10 anos*. Casa Civil da Presidência da República, 14 abr. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/abril/sistema-unico-de-assistencia-social-completa-10-anos>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

BRASIL. Ministério do Esporte. *Diretriz do Programa Segundo Tempo (PST) – Padrão 2023-2026*. Brasília: Ministério do Esporte, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/programa-segundo-tempo-pst/DiretrizesPSTPadro17052023FINAL.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Promulgada emenda constitucional que torna o Fundeb permanente*. Portal da Câmara dos Deputados, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687564-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-QUE-TORNA-O-FUNDEB-PERMANENTE>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara aprova projeto sobre repasses da Lei Aldir Blanc para estados e municípios*. Agência Câmara, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1153833-CAMARA-APROVA-PROJETO-SOBRE-REPASSES-DA-LEI-ALDIR-BLANC-PARA-ESTADOS-E-MUNICIPIOS>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

CARONE, Edgard. Coronelismo: definição histórica e bibliografia. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 85-92, jul./set. 1971. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rae/a/VsMJH7YbTMz3f7yM9dcZxXP/?lang=pt>. Acesso em: 7 set. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt>. Acesso em: 07 de setembro de 2025.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neo-coronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste? *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 3, n. 3, p. 193-206, jul./dez. 1987. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1025>. Acesso em:

CERVI, Emerson Urizzi; TERRON, Sonia; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 494-521, set./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/XzgQwK7zJ8smzGkbQNTfFgK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Há 30 anos, Constituição Federal incluiu o Município entre os Entes Federados*. Comunicação CNM, 5 out. 2018. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/especial-ha-30-anos-constituicao-federal-incluiu-o-municipio-entre-os-entes-federados>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º*. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

CORRÊA, Giovani da Silva. *O poder legislativo municipal: Aportes teóricos e práticos para a compreensão e o exercício da função parlamentar nas câmaras de vereadores*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CRUZ, Thiago; MICHENER, Gregory; ANDRETTI, Beatriz. *Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 357-377, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qtXjdgTZcXTL9DvvrVc68mK/>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

DW Brasil. *Há 50 anos, Brasil deixava de ser Estados Unidos do Brasil*. DW, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/h%C3%A1-50-anos-brasil-deixava-de-ser-estados-unidos-do-brasil/a-37946427>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

DW Brasil. *Brasil ainda faz política com afeto, não com a cabeça*. DW, 12 jun. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-ainda-faz-pol%C3%ADtica-com-afeto-n%C3%A3o-com-a-cabe%C3%A7a/a-39098500>. Acesso em: 14 de setembro de 2025.

ENDERLE, Rogério; GUERRERO, Glaison. *A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: “path dependence” patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do Estado brasileiro*. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL (ANPEC-SUL), 11., 2008, Curitiba. *Anais* [...]. Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: http://www.boletimdeconjuntura.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-02-a_heranca_patrimonialist.pdf. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

FAGANELLO, M. A.; FERNANDES, J. L. M. *Migração partidária nos municípios brasileiros (2000-2016)*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 101-124, jun. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/FvLkqD7t5kxGkQRdKPDHxbR/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

G1. Censo do IBGE: infográfico permite consultar população por cidade; confira. G1, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/centro/noticia/2023/06/28/centro-do-ibge-infografico-permite-consultar-populacao-por-cidade-confira.ghtml>. Acesso em: 03 dez. 2025.

HACK, Érico. *Direito constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *O homem cordial*. Seleção de Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras; Penguin Classics, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021*. Agência de Notícias, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021>. Acesso em: 09 dez. 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS (IDSC). *Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil*. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO DO PROGRESSO SOCIAL (IPS BRASIL). *Indicadores de Progresso Social – IPS Brasil*. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/pt>. Acesso em: 21 set. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM*. Disponível em: <https://iegm.irbcontas.org.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

JÁ É NOTÍCIA. *Tribunal de Justiça de Alagoas é alvo de ação do CNJ contra nepotismo e inicia exonerações em massa*. Já é Notícia, 23 jun. 2025. Disponível em: <https://www.jaenoticia.com.br/blogs/2025/06/23/7991-tribunal-de-justica-de-alagoas-e-alvo-de-acao-do-cnj-contranepotismo-e-inicia-exoneracoes-em-massa>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (org.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Guilherme dos Santos. Cordialidade, malandragem e autoritarismo: aspectos do Brasil por Sérgio Buarque de Holanda, Antonio Candido e Roberto Schwarz. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 76, p. 93-104, maio 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/Orztcbyhjz9Lq3hfcJYBPM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

LIMEIRA, Carlos Henrique Alves. *Atores políticos e novas institucionalidades nas relações intergovernamentais: uma análise dos efeitos da mudança institucional sobre a política de saúde nos municípios do Piauí (2002–2015)*. 2020. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.

LIMONGI, Fernando. *Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945*. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/h3MCXjMDnLMpTrbrkppRjvw/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 07 de setembro de 2025.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 145-173, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ffjG3WhWqRWFnmNKRn63Kp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

MAGALHÃES JÚNIOR, José Carlos de. *Coronelismo sem sujeito: ilegalismos coloniais e concentração de poder*. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 26, n. 61, e6164842, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/7vTQZkmjnwvBQTc7pmGp5ht/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 7 de setembro de 2025.

MANSUR, João Paulo. “Lei é para quem está de riba”: o coronelismo de *O tronco*. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, e58780, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/c5dr5dj5YkHsy8HtCXFdGFk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBJwzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

MARTIN, André. Dilemas do federalismo: entre o “estadualismo oligárquico” e o “regionalismo burocrático”. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 53-66, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/21>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a Constituição: comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Barueri, SP: Manole, 2005. v. 1.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; MOURA, Leonardo da Silva; IMASATO, Tania. Coronelismo: um referente anacrônico no espaço organizacional brasileiro contemporâneo? *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 18, n. 58, p. 389-402, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/RRLRR64VVPNyvNwXYMg3tXg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 7 de setembro de 2025.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: InterSaberes, 2012.

REALE JÚNIOR, Miguel. Os traços negativos da cordialidade. *Letras*, n. 32, p. 125-131, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/letras/article/view/11914>. Acesso em: 14 de setembro de 2025.

SANTOS, Manoel. *O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto*. [S.l.: s.n.], [20--]. Disponível em: https://www.academia.edu/14289542/O_munic%C3%ADpio_na_pol%C3%ADtica_brasileira_revisitando_Coronelismo_Enxada_e_Voto. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sérgio Buarque de Holanda e essa tal de “cordialidade”. *Ide: Revista da Sociedade de Psicanálise de São Paulo*, São Paulo, v. 31, n. 46, p. 83-89, 2008. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31062008000100015&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. *Capacidade de Pagamento dos Entes Subnacionais – CAPAG*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

SENADO FEDERAL. *Pacto Federativo*. Senado Notícias. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SENADO FEDERAL. *Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado*. Agência Senado, Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SENADO FEDERAL. *Comissão de Segurança Pública aprova destinação de recursos para guardas municipais*. Rádio Senado, 3 set. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/09/03/comissao-de-seguranca-publica-aprova-destinacao-de-recursos-para-guardas-municipais>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SILVA, Douglas Dias dos Santos. Implicações da burocracia estatal nas políticas de direitos humanos do Alto Sertão Alagoano. *Cadernos da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança (ESGPPJS)*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 85-101, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/ESGPPJS/article/view/899>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SILVA, Douglas Dias dos Santos. *A materialização dos direitos fundamentais nas políticas de saúde pública: análise comparada de três municípios alagoanos*. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 216-234, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/ESGPPJS/article/view/1247> Acesso em 13 de julho de 2025.

SILVA, Rafael Parente Herval da. Orçamento público e estamento burocrático: reflexos do patrimonialismo nas finanças públicas brasileiras. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 159, p. 234-246, 2023. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/721>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 207-213, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/rkQMOMxqfK7yLt9J7hbSMQQ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 5. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2015.

SCHOENSTER, Lauren. *Clãs políticos seguem dominando Congresso na próxima legislatura*. São Paulo: Transparência Brasil, novembro 2014. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/CI%C3%A3s%20pol%C3%ADticos%20seguem%20dominando%20Congresso%20na%20pr%C3%B3xima%20legislatura.pdf>. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

TCE-AL (Tribunal de Contas do Estado de Alagoas). *Graciliano Ramos: um gestor à frente do seu tempo*. TCE-AL, 06 dez. 2017. Disponível em: https://www.tceal.tc.br/view/ver-noticia.php?c=MzEzNw==&titulo=Graciliano_Ramos:_um_gestor_%C3%A0_frente_do_seu_tempo&cat=MQ==#gsc.tab=0. Acesso em: 21 de setembro de 2025.

TRIBUNA DO AGRESTE. *Escândalo na saúde em hospital é revelado em reportagem que mostra sistema de privilégios que custa vidas*. Tribuna do Agreste, 30 jul. 2025. Disponível em: <https://www.tribunadoagreste.com.br/alagoas/2025/07/30/123828-escandalo-na-saude-em-hospital-e-revelado-em-reportagem-que-mostra-sistema-de-privilegios-que-custa-vidas>. Acesso em: 14 de setembro de 2025.