

Poder Local, Participação Popular e Clientelismo*

Local Power, Popular Participation and Clientelism

Janaína Rigo Santin*

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo-RS, Brasil

Universidade Caxias do Sul, Caxias do Sul-RS, Brasil

Mariane Favretto**

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo-RS, Brasil

1. Considerações Iniciais

As mudanças constantes no mundo, que resultam na alta complexidade das relações sociais, passaram a exigir uma gestão pública mais atualizada e eficiente, capaz de atender às novas demandas de uma sociedade complexa e plural. Entretanto, observa-se que o paradigma centralizador e burocrático que imperou no século passado ainda está muito presente na gestão pública brasileira, apesar das inúmeras inovações legislativas propostas justamente para superar este modelo.

A tecnologia da informação, cada vez mais, atua promovendo mudanças sociais e econômicas de forma acelerada. Ante essas mudanças, surgem grandes desafios aos governos atuais, que precisam estar atentos tanto à

* Possui Pós-Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Professora da Universidade de Caxias do Sul, das disciplinas de direito administrativo e direito constitucional. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. É professora da Graduação e Pós-Graduação lato sensu da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, Administrativo e Municipal, atuando principalmente nos seguintes temas: municipalismo, estatuto da cidade, poder local, gestão democrática municipal, função social da propriedade urbana e dignidade da pessoa humana. E-mail: janainars@upf.br.

** Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo - UPF (Passo Fundo-RS, Brasil). Bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Área: direito constitucional e direito administrativo. E-mail: 138875@upf.br.

situação econômica mundial quanto aos problemas mais elementares da população local. Nesse contexto, por estar mais próximo dos cidadãos, o espaço local no qual o Município está inserido tende a promover de forma mais eficiente a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, principalmente por facilitar a utilização de métodos de democratização das decisões públicas.

O Município, historicamente visto como um foco de práticas clientelistas e de pouco ou quase nenhum protagonismo político, após a Constituição de 1988 passou a um novo patamar. Ao ser elevado a ente federativo, órgão de poder dentro do pacto federativo brasileiro, pode ser percebido como um campo promissor para a efetivação de políticas públicas capazes de garantir o atendimento dos direitos fundamentais de seus cidadãos. Ao elevar o Município a ente federativo e descentralizar grande parte dos serviços públicos, ampliaram-se as competências e a autonomia municipal. Dessa forma, muitos assuntos políticos que, anteriormente, precisavam ser levados até o ente central, passam ser resolvidos no próprio Município, por seus gestores. Pode-se exemplificar com a gestão da saúde, do transporte público, do saneamento básico e do ensino fundamental, que após a Constituição Federal de 1988 foram municipalizados.

Percebe-se claramente o crescimento do protagonismo do Poder Local e de sua relevância da vida das comunidades, principalmente pelo motivo de que a realização das necessidades que levam ao desenvolvimento social exige articulações a partir da “lógica local”¹. Quando se fala em Poder Local, é preciso ressaltar que não se está apenas limitando ao espaço municipal, já que a categoria poder local liga-se à categoria região, a qual se forma a partir da união de interesses e identidades em comum, independente das fronteiras geográficas².

A lógica de delegar espaços decisórios para o âmbito local ou mesmo Municipal facilita a participação da população diretamente interessada nas decisões do poder público, tornando-se uma potencial ferramenta para o aprimoramento democrático. Nesse sentido, sobre a participação popular, afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “no âmbito do município será bem mais fácil introduzir-se a prática e desenvolver-se a consciência de sua importância. Os próprios assuntos municipais se prestam a essa

1 DOWBOR, 2008, p. 39

2 Para maior aprofundamento sobre a ligação entre região e poder local ver: SANTIN; ABAL, 2015.

iniciação, pela proximidade dos interessados”³. Desse modo, promove-se a integração direta dos grupos formadores da sociedade civil nas decisões que lhes digam respeito, o que pode aumentar, inclusive, o grau de legitimidade do modelo político representativo, em crise em grande parte do mundo ocidental. Novas formas de gestão pública precisam ser concebidas para aumentar a legitimação do poder e todas elas passam pela existência de institutos de participação direta, aliados à representação tradicional.

Nesse sentido, vistas as potencialidades que o Poder Local tende a apresentar no âmbito político e sociológico brasileiro, pretende-se primeiramente tecer algumas considerações sobre o modelo federativo adotado no Brasil em 1988 e a inserção do Município como ente federado. Em seguida, será feita uma abordagem sobre o papel do Poder Local, na medida em que se configura em um meio democrático e flexível para a tomada de decisões que envolvem os interesses públicos. Entretanto, é preciso ressaltar que o clientelismo é um fator presente na sociedade atual⁴, o que pode representar um desafio para as práticas democráticas inclusivas. Assim, o artigo finaliza abordando a questão do clientelismo no Brasil e a participação social mediante iniciativas da comunidade local como meio para amenizar os efeitos negativos da política de clientela.

2. Município e Federação na Constituição de 1988

Alçar o Município à categoria de ente federativo significou conferir-lhe autonomia federativa⁵, o que representou um bônus para o aprofundamento

3 MOREIRA NETO, 1992, p. 197.

4 Segundo dados retirados do site do Tribunal Superior Eleitoral Brasileiro, em “pesquisa encomendada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as Eleições 2014 mostra que a compra e venda de votos ainda é uma realidade no Brasil, uma vez que pelo menos 28% dos entrevistados revelou ter conhecimento ou testemunhado essa prática ilegal. A pesquisa foi realizada pela empresa Checon Pesquisa/Borghini e ouviu quase dois mil eleitores de 18 a 60 anos em sete capitais, incluindo o Distrito Federal, de todas as regiões brasileiras e das classes sociais A, B, C e D. [...] Uma das conclusões da pesquisa aponta que “a percepção do eleitor no sentido de que a compra de votos é um crime ainda é pequena”. Dessa forma, “muitos enxergam com naturalidade oferecer o voto em troca de benefícios”. O estado que registrou o maior número de pessoas que declaram ter conhecimento de compra de voto foi Roraima, onde 71% dos entrevistados responderam afirmativamente a essa questão. Por outro lado, o Rio Grande do Sul registrou o menor índice, com 18% de respostas positivas.” (BRASIL, 2017)

5 “A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção de investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 18 a 42)”. SILVA, 2014, p. 102 (grifo do autor).

democrático e para a efetivação de políticas públicas mais coerentes com as necessidades locais. De outro viés, significou também a transferência de inúmeras competências por meio da descentralização, o que aumentou o grau de responsabilidades assumidas. O que há de ser observado é que o novo tratamento conferido ao Município pela Constituição Federal de 1988 refletiu em uma concepção mais otimista de Poder Local, com efeitos jurídicos e políticos a serem observados.

A forma federativa de Estado foi adotada no Brasil em 1889, juntamente com a primeira República. A Constituição de 1891 e as posteriores mantiveram a federação, apesar de a Constituição de 1967 e a emenda 1/69 preverem um federalismo apenas nominal⁶. Entretanto, foi a Constituição de 1988 que passou a considerar o Município como integrante da federação, sendo esta uma peculiaridade brasileira.⁷ Esta elevação do Município significou maior autonomia e liberdade para que pudesse cuidar dos assuntos locais, sem, necessariamente, ter de recorrer à esfera federal sempre que quisesse ver as suas necessidades atendidas.

No modelo federativo, os Estados Membros, os Municípios e o Distrito Federal possuem autonomia, uma prerrogativa constituída e limitada constitucionalmente, ficando a soberania reservada à União. A autonomia pode ser entendida como capacidade de “imprimir direção própria aos negócios que lhes são próprios”. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “daí porque a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local”⁸. Nos ensinamentos de Alexandre de Moraes, a autonomia municipal ocorre da mesma forma que nos estados-membros, “pela tríplice capacidade de *auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração*”⁹. Nesse sentido, a Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 29, conferiu ao Município autonomia administrativa, legislativa, política e financeira, incluindo o poder de auto-organização mediante a edição de uma lei orgânica própria, também chamada de Carta constitucional municipal, com competência para organizar e constituir seus poderes executivos

6 SILVA, 2014, p. 101.

7 Arts. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988. Para maior aprofundamento sobre município no federalismo brasileiro ver: (SANTIN; FLORES, 2006); (TOAZZA; SANTIN, 2014).

8 MEIRELLES, 2014, p. 91.

9 MORAES, 2014, p. 296, grifo do autor. As características da autonomia municipal percebem-se pela leitura dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, ‘c’ da Constituição Federal de 1988.

e legislativos próprios, assim como executar os serviços públicos municipais de sua competência.

No que tange à autonomia legislativa, os Municípios tornaram-se responsáveis por sua própria organização e passaram a possuir a prerrogativa de editar sua própria lei orgânica. Salienta-se que quase a totalidade dos Municípios brasileiros, antes de 1988, eram regidos, em sua organização e funcionamento, pela lei orgânica dos Estados. Evidencia Hely Lopes Meirelles¹⁰ que “as *Cartas Próprias*, que anteriormente eram simples regulamento das disposições constitucionais e das normas estaduais, agora são autônomas, criando direitos e concedendo poderes, dentro das prerrogativas que lhe foram outorgadas pela Carta de 1988”. Assim, uma explícita gama de competências a serem manejadas pelos legisladores locais encontra-se elencada no artigo 30 da Constituição Federal, possibilitando que os entes municipais editem leis e políticas públicas de acordo com os interesses e necessidades da comunidade local¹¹.

A autonomia financeira é assegurada ao Município no art. 30, III, CF. O poder de instituir, arrecadar e aplicar recursos próprios é fundamental para o bom funcionamento do governo local. Afinal, de nada adianta ser autônomo sem recursos próprios! Entretanto, a arrecadação incipiente de recursos em alguns municípios brasileiros, de caráter eminentemente agrícola e com pouca atividade econômica própria, é um entrave para o bom desenvolvimento das políticas públicas municipais. Assim, como a descentralização de competências exige-se cada vez mais a descentralização dos recursos financeiros, a fim de que o repasse financeiro seja coerente com o aumento das despesas e responsabilidades pelo Município.

Por sua vez, a autonomia política é o poder de compor e eleger seu governo próprio, tanto executivo quanto legislativo. Já a autonomia administrativa refere-se à “gestão dos negócios locais pelos representantes do povo no Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro”¹². Desse modo, respeitado o princípio da independência e autonomia dos poderes, não há que se falar em predominância da União ou dos Estados-membros sobre os municípios, nem de subordinação destes em relação a aqueles. A divisão de competências discriminada constitu-

10 MEIRELLES, 2014, p. 88.

11 SANTIN; BITENCOURT, 2015.

12 MEIRELLES, 2014, p. 111.

cionalmente deve ser observada, de modo que aos Municípios cabe tratar daqueles assuntos de interesse local.

Entretanto, é preciso delimitar o alcance da expressão interesse local, que é, em suma, um dos fatores de mediação das competências municipais. Nesse cálculo o que prevalece, na maioria da doutrina brasileira, é o interesse preponderantemente local, e não a existência de um interesse local exclusivo, o que na prática seria muito difícil ocorrer. Assim, não há que se pensar em medidas que versem exclusivamente sobre o interesse dos municípios, mas sim em questões que melhor se adaptem aos cuidados do Poder Local. Como leciona Hely Lopes Meirelles¹³, “tudo quanto repercutir direta ou imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União”.

Apesar da expressão “interesse local” figurar um tanto complexa quando confrontada ao mundo dos fatos, adianta-se que, cada vez mais, um número maior de demandas é direcionado à gestão pública municipal. Desde os anos 1970 e o início do que se intitulou globalização econômica neoliberal, é crescente a responsabilização no Município para lidar com as demandas da população que exigem respostas ágeis eficazes. Parece um contraponto que a existência do mundo globalizado e a exaltação de um espaço global façam emergir a necessidade de um poder local protagonista na solução das necessidades sociais¹⁴. Nesse sentido, esclarecedora é a colocação de Ladislau Dowbor¹⁵:

Estamos sem dúvida na era da globalização. Mas nem tudo é global: a qualidade das nossas escolas, das nossas ruas, a riqueza cultural da nossa cidade, o médico da família, as boas infraestruturas de esporte e lazer, o urbanismo equilibrado, tudo isso depende iminente mente de iniciativas locais.

A gestão pública direcionada para a qualidade de vida da comunidade local é essencial, principalmente quando considerado o avanço do Mundo além-fronteiras. As necessidades mais elementares da sociedade não devem ser colocadas em segundo plano, ante o desenvolvimento econômico

13 MEIRELLES, 2014, p. 112.

14 Para maior aprofundamento sobre a dialética entre local e global ver: (SANTIN, 2000); (SANTIN, 2017).

15 DOWBOR, 2008, p. 19.

e tecnológico. Não obstante os grandes avanços trazidos pela globalização, esta também pode tornar-se agravante da miserabilidade e prejudicial à qualidade de vida das classes menos abonadas. A Constituição de 1988 tem razão de ser eminentemente social, pois, especialmente em um país de tamanha desigualdade como é o Brasil, elementares são as iniciativas em prol do desenvolvimento da sociedade, com a consagração de mecanismos que tenham por fim a qualidade dos serviços públicos básicos.

A descentralização política e administrativa é marca do modelo federativo de Estado, o que torna o federalismo “uma grande arma a serviço da descentralização, da democracia e da participação dos cidadãos no exercício do poder político”¹⁶, principalmente por aproximar os cidadãos da esfera em que as decisões políticas são tomadas. Entretanto, a descentralização não pode ser feita sem ter como pressuposto um planejamento que garanta a sua eficácia.

No Brasil, a União, apesar de dividir suas atribuições com os demais entes federados, na prática, continua sendo vista como poder centralizador de grande parte dos recursos tributários. A própria formação da federação brasileira é capaz de mostrar um dos fatores pelos quais a União ainda é percebida como um poder central, visto que o modelo brasileiro de federalismo se deu com a passagem de um Estado unitário e altamente centralizado para um Estado federado, ou seja, a formação ocorreu do todo para as partes. Diferentemente da federação norte-americana clássica, por exemplo, que deu origem a esta forma de estado em 1787, na qual os Estados Unidos da América formaram-se pela junção das 13 colônias autônomas e soberanas. Daí o fato de que, nos Estados Unidos, os entes federativos possuem uma autonomia muito mais contundente que no Brasil, prescindida de uma distribuição de competências mais ampla¹⁷. Exemplo disso é a questão do direito à vida, o mais elementar dos direitos humanos, o qual abre espaço, em alguns estados americanos, para admissão da pena de morte. Essa questão é descentralizada e abordada de forma diversa nos Estados Unidos.

Em suma, como no Brasil a adoção do modelo federativo deu-se “de cima para baixo”, partindo de um modelo altamente centralizado. Por mais que a repartição de competências esteja prevista constitucionalmente, na

16 SANTIN; FLORES, 2006, p. 58.

17 PINTO FILHO, 2002.

prática é o Estado quem regula a autonomia dos seus entes, inclusive dos Municípios. Como grande parte dos recursos financeiros necessários para fazer frente às obrigações estão centralizados na União¹⁸, percebe-se que o grau de autonomia dos demais entes federativos fica na dependência dos repasses voluntários do ente central. Entretanto,

O absurdo de querer manejar tudo “de cima” torna-se cada vez mais patente. As instâncias superiores podem e precisam ajudar, mas a iniciativa e o ordenamento das ações têm de ser eminentemente locais. De certa forma, estamos manejando uma máquina administrativa centralizada, típica de eras passadas, para um conjunto de desafios que exigem soluções de gestão participativa e descentralizada.¹⁹

Também se faz mister atentar para a ampla desigualdade econômica e social existente no país, o que exige ações flexíveis, que levem em conta as disparidades regionais. Visto que, “um território amplo é propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento de cultura e de paisagem geográfica, recomendando ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes”²⁰. Desse modo, é necessário abandonar a ideia de “grande salvador” conferida ao poder central para garantir ao Município as possibilidades financeiras de fazer frente as suas obrigações constitucionais, em especial no que tange aos direitos fundamentais.

De qualquer forma, é preciso considerar que a ampliação do campo de atuação do Município renovou a concepção de Poder Local como campo democrático e eficiente para a realização das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais. Essa mudança ocorre a partir das reformas administrativas, que previram a descentralização de competências às esferas locais, concretizadas após 1988, com o tratamento do Município como parte integrante da federação brasileira. Por mais que continue tendo de ser trabalhada, é preciso reconhecer que a descentralização que dotou de maior autonomia os governos locais influenciou diretamente na vida dos cida-

18 “Em 1991, a União detinha 66% de todo o bolo tributário. Os estados detinham 29% e os municípios 5%. Atualmente, a participação da União saltou para 70%, contra 26% dos estados e 4% dos municípios.” TEIXEIRA, 2005.

19 DOWBOR, 2008, p. 27.

20 BRANCO; MENDES, 2011, p. 832.

dãos, principalmente porque é nas cidades que a vida acontece e, portanto, que as decisões mais elementares precisam ser tomadas²¹.

Isso não significa que todos os assuntos tenham de ser passados aos governos municipais, o que seria completamente inviável. A União e os Estados continuam sendo indispensáveis e até únicos capazes de resolver determinados problemas, como questões de fronteiras e de segurança nacional. Entretanto, o que aqui se ressalta é que o desprestígio e enfraquecimento do Poder Local significa negar todo o seu potencial para a realização dos direitos humanos.

Verifica-se, dessa forma, que a autonomia municipal, contemplada no texto constitucional de 1988, visando à descentralização dos poderes, forneceu núcleo básico da estrutura social e administrativa da federação, trazendo a discussão para o âmbito local, de forma a buscar soluções mais viáveis à realidade social. Trata-se da elevação da categoria sociológica do poder local para o âmbito jurídico e político brasileiro, a qual busca aliar a descentralização com a participação popular no exercício do poder político, inaugurando uma forma mais democrática de gestão pública, aliada aos primeiros objetivos da Constituição Federal e do Estado democrático de direito brasileiro²².

Desse modo, a seguir serão tecidos estudos sobre o Poder Local e o seu papel na realização dos direitos dos cidadãos.

3. Poder Local

Na época em que predominava o meio rural no Brasil, era natural que as pessoas vissem a União como um centro de poder do qual todas as decisões eram tomadas. No entanto, as áreas urbanas foram fortalecidas pelo êxodo rural e, rapidamente, o Brasil transformou-se em um país urbano. Como resultado dessa transformação, muitos problemas da sociedade não necessitaram mais ser submetidos ao “centro de poder”, podendo ser resolvidos localmente²³.

Principalmente após a Constituição Federal de 1988, o Poder Local tornou-se um eixo muito importante para a realização de uma gestão pública

21 SANTIN, 2017.

22 SANTIN; FLORES, 2006, p. 65.

23 DOWBOR, 2008.

participativa e eficiente, o que, apesar da insuficiência de recursos, cada vez mais vem a se consolidar. Não é possível pensar em aprofundamento das instituições democráticas sem a presença do cidadão e da participação popular e o espaço local é o espaço “por excelência” para aperfeiçoar os mecanismos participativos, já que é onde se situam os cidadãos brasileiros.

Os grandes avanços tecnológicos, neste limiar de século XXI, expressam a existência de uma sociedade complexa e em constante mudança. A economia também sofre mudanças em um nível acelerado, o que vem causando crises mundiais que colocam a prova até mesmo os governos mais estáveis. Estas mudanças, tanto tecnológicas quanto sociais e econômicas exigem amplo grau de articulação governamental, visto que os governos atuais ao mesmo tempo em que precisam lidar com problemas macro, necessitam atentar aos problemas palpáveis da população, como saneamento básico, transporte, educação e saúde. Uma administração descentralizada, atenta aos interesses dos cidadãos e que use das novas tecnologias para garantir um espaço dialógico entre sociedade civil e sociedade política por certo será mais flexível ao atendimento das demandas mais elementares da sociedade, ou seja, que dizem respeito principalmente à realização dos direitos básicos e do bem-estar dos cidadãos. Afinal, como afirma Ladislau Dowbor:

Foi-se o tempo das sociedades relativamente homogêneas, com proletariado, campesinato e burguesia, e uma visão de luta de classes relativamente clara. A sociedade moderna é constituída por um tecido complexo e extremamente diferenciado de atores sociais. Assim, políticas amplas tornam-se desajustadas, reduzindo-se a competência das decisões centralizadas. Como a intensidade das mudanças exige também ajustes frequentes das políticas, é o próprio conceito da grande estrutura central de poder que se vê posto em cheque. Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas. Exigem, na realidade, sistemas muito mais democráticos.²⁴

Por mais que a soberania estatal esteja enfraquecida pelas necessidades que se impõem em nível global, o Estado-nação é e continuará sendo fun-

24 DOWBOR, 2015, p. 19.

damental no apoio às lutas enfrentadas pelas municipalidades²⁵. Entretanto, faz-se necessária uma repartição de competências que esteja de acordo com as atuais necessidades, o que implica em uma maior descentralização das atribuições e dos recursos financeiros, no sentido de que

O nível central de decisão do país tem de se preocupar com a coerência das grandes infraestruturas econômicas, com os equilíbrios macroeconômicos, com as desigualdades regionais, com a inserção do país na economia mundial, com os eixos tecnológicos de longo prazo. Problemas mais específicos terão de ser transferidos para espaços de decisão mais próximos do cidadão.²⁶

As políticas públicas econômicas ou sociais decididas longe de seus alvos correm um grande risco de não condizerem com a realidade daquela população, resultando por vezes nos chamados “elefantes brancos”, obras arquitetônicas de grande dispêndio de recursos públicos, mas que por vezes são inúteis no atendimento das reais necessidades da população. Dinheiro este que poderia ser utilizado em projetos que realmente compartilhassem das necessidades da sociedade. Além disso, a centralização de processos resulta em maior burocratização e ineficiência do que poderia ser resolvido com maior dinamismo pelo Município ou mesmo por um consórcio intermunicipal. O Estado-nação hoje percebe suas barreiras ultrapassadas pelo avanço da tecnologia da informação e dos fluxos globais²⁷. Entretanto, quanto mais cresce a necessidade de um Estado global atento aos problemas mundiais, como o terrorismo e a estabilidade da moeda, por exemplo, maior a importância do Poder Local para atendimento dos direitos mais elementares dos cidadãos.

Outro ponto importante a ser observado é a democratização que o espaço local pode proporcionar no rito decisório das tutelas jurídico-políticas. Afinal quanto mais próxima da população uma decisão é tomada, mais democrática ela tende a ser, bem como maior tende a ser o controle exercido sobre ela. É nas cidades que se torna tangível a apuração concreta da realização dos direitos assegurados pela Constituição Federal brasileira.

25 Sobre as novas fontes de poder em um mundo globalizado e o enfraquecimento do modelo de Estado-nação tecido na modernidade, ver SANTIN, 2009.

26 DOWBOR, 2015, p. 20.

27 Isso ocorre em meio ao que Ladislau Dowbor (2015) chamou de “erosão do Estado-nação”.

Os cidadãos, moradores de bairros, vilas, periferias e até do centro é que convivem diariamente com os problemas de desigualdade social, falta de saneamento básico, segurança pública, moradia, bem como a falta de creches, escolas de qualidade, hospitais, transporte público e áreas seguras de lazer. Por este motivo, as políticas públicas realizadas dentro dos municípios, pelo governo local, formuladas em conjunto com a sociedade civil, tendem a se mostrar de extrema eficácia, pela proximidade em que estão dos cidadãos diretamente atingidos por elas.

Como esclareceu Montesquieu, “conhecemos muito melhor as necessidades de nossa cidade do que as das outras cidades”²⁸. Desse modo, o fato é que “o espaço local permite uma democratização das decisões, uma vez que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos de sua própria vizinhança e dos quais tem conhecimento direto”²⁹. A participação da população em conselhos, audiências públicas, associações de bairros, em lista não exaustiva, reforça a democracia, pois as pessoas sentem-se mais conhecedoras da realidade de seu município e seguras ao argumentar sobre os problemas que estão em seu cotidiano. Sendo assim, as decisões tomadas pelos governantes locais serão mais legítimas e eficientes, ao ponto que os verdadeiros interessados estarão participando do processo de deliberação. A sociedade participativa pode atuar nas cidades, denunciando os problemas ou buscando alternativas para resolvê-los de maneira conjunta com o poder público. Assim,

A tendência para um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos.³⁰

Defende-se que são os cidadãos que devem decidir seu destino e a condução das políticas públicas mais elementares em âmbito local. A partir disso, possuem uma responsabilidade compartilhada com o poder público em construir um ambiente favorável ao desenvolvimento democrático e

28 MONTESQUIEU, 2000, p. 170.

29 DOWBOR, 2008, p. 41.

30 DOWBOR, 2001, p. 23.

social. Mas também deve ser compromisso do governo federal a distribuição justa e necessária de maiores recursos aos Municípios, visto que a autonomia financeira e orçamentária é medida geradora de benefícios ao país como um todo. Ou seja, quanto mais orçamento destinado ao Poder Local, maior a capacidade de gestão e também de controle social sobre a correta aplicação do dinheiro público. Afinal, após a Constituição de 1988, grande parte dos serviços públicos garantidores dos direitos fundamentais dos cidadãos foram municipalizados, mas não foi municipalizada, na mesma medida, a repartição do bolo tributário. O Município brasileiro acaba ficando com muitos ônus, e poucos bônus.

Em consequência, a atribuição de maiores recursos ao município e a organização da participação da comunidade nas decisões sobre as formas de sua utilização constituem a melhor política para limitar o poder centralizador dos grandes grupos econômicos e para adequar o desenvolvimento às necessidades da população, gerando processos locais mais democráticos.³¹

Nesse sentido, cita-se como exemplo a implementação do Orçamento Participativo³², em 1980 no Rio Grande do Sul, e sua ampliação nas décadas seguintes, que representou um avanço para a democratização brasileira e para o Município como um campo de práticas democráticas. Geralmente, o processo tem início com as assembleias de moradores, que acontecem em regiões determinadas da cidade. Cada assembleia é formada por moradores de bairros próximos, localizados naquela região determinada. Os participantes são informados sobre qual é o montante do orçamento municipal e quais são os recursos disponíveis. Por meio das assembleias locais, são escolhidas as demandas da sub-região, bem como os delegados que serão incumbidos de defendê-las no Fórum Regional³³.

O Fórum Regional é o lugar em que os delegados deliberam para definir uma ordem das prioridades entre as demandas escolhidas, de acordo com os problemas da região. A próxima etapa é seguir para o Fórum Municipal, lugar em que o documento será consolidado e, depois disso, enviado para a aprovação pela Câmara de Vereadores³⁴.

31 DOWBOR, 2008, p. 88.

32 Para maior aprofundamento ver (FEDOZZI, 1999).

33 AZEVEDO, 2015.

34 AZEVEDO, 2015.

Após o encaminhamento oficial da proposta ao legislativo municipal, há diferentes tipos de mobilização para que a população potencialmente beneficiada atue na Câmara de Vereadores, a fim de garantir a aprovação da maior parte das obras e serviços pactuados durante o processo do Orçamento Participativo.³⁵

Além de ser um recurso eficiente para a alocação de recursos e dificultar o desvio de verbas, os próprios atingidos pelas obras ou serviços poderão opinar, discutir, defender seus pontos de vista e conhecer a realidade dos demais. Assim, a deliberação entre a população da própria região, para a definição dos principais problemas a serem enfrentados, tem a capacidade de gerar o envolvimento do indivíduo com os problemas da sua comunidade, resultando no que para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992) seria uma solução pedagógica proporcionada pela participação, na medida em que incentivaria o interesse pelos assuntos políticos e pelo trato da coisa comum.

Nota-se que o novo tratamento do Poder Local pelo ordenamento jurídico brasileiro ressalta a gestão orçamentária participativa, obrigatória para as cidades brasileiras a partir da edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001, em seu artigo 44) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000, em seus artigos art. 48 e seguintes). Dessa forma, qualquer que seja a ideologia ou o partido político que esteja no governo, deverá dar cumprimento às leis acima destacadas, que inserem no processo legislativo das leis orçamentárias municipais mais uma etapa: a realização da audiência pública com a população e entidades da sociedade civil. Tal previsão legislativa tem o objetivo de fomentar a participação popular na definição das peças orçamentárias, de modo que a aplicação do dinheiro público destine-se às reais necessidades da comunidade. Possibilita-se, assim, a eficiência dos serviços públicos, com a consequente legitimidade dos governantes dessas localidades. São as práticas democráticas, que como se viu, ganham força nos Municípios, responsáveis por amenizar moléstias sociais, como o clientelismo, assunto que será tratado no próximo tópico.

35 AZEVEDO, 2015, p. 3.

4. Clientelismo e Participação Popular

Há entendimento de que a origem do clientelismo remonte ao período colonial. Essa afirmação é apoiada no fato de que o clientelismo surgiu devido à ausência do Estado naquela época, de modo que não havia diferenciação nítida entre público e privado. A “casa grande” era confundida com a própria casa ou negócio de quem muitas vezes assumia as atividades públicas, inclusive as de governo³⁶. O poder econômico era o responsável por estruturar a pirâmide da hierarquia política da época. Ao topo figuravam os grandes senhores de engenho, que mantinham sobre seu poder o restante da população menos favorecida economicamente. Poderes político e econômico figuravam como sinônimos em um lugar em que ter posses significava ter poder político. Supostamente, esse teria sido o cenário da origem do clientelismo no Brasil.

Em outra concepção, para Francisco Pereira de Farias, o clientelismo tem origem no modelo de sociedade capitalista e na mudança de uma dependência pessoal, em relação ao senhor de engenho, para uma dependência impessoal, pelos bens de consumo, por meio do assalariamento. A passagem do voto de cabresto para o voto livre, na democracia capitalista, fez com que os indivíduos dispusessem livremente dos seus direitos de cidadania, de forma que fosse possível negociá-los em troca de favores econômicos, o que se tornaria uma liberalidade na relação de trabalho³⁷. O trabalhador encontraria no voto uma fonte de ganho econômico, similarmente ao salário, o que aconteceria, sobretudo, porque na sociedade capitalista “tudo o que tem equivalência econômica tende a transformar-se em mercadoria”³⁸. Assim, o clientelismo seria inerente à própria democracia capitalista, em que é atribuído valor econômico ao voto, que passa a ser tratado como mercadoria.

Para Francisco Pereira de Farias, a democracia apenas se oporia ao clientelismo se presente um modelo democrático efetivamente universalista; entretanto este não é o único modelo possível. No interior da democracia capitalista, a competição partidária não abrange a todos indiscriminadamente, pois existem mecanismos responsáveis por controlar o eleitorado, sendo

36 LENARDÃO, 2015.

37 FARIAS, 2000.

38 SINGER, 1965, p. 80.

um deles o clientelismo³⁹. Em meio à democracia capitalista, o clientelismo trabalha permitindo que apenas alguns possam influir no jogo político. Sua lógica, portanto, é excludente, assimilando-se às relações econômicas presentes no modelo de sociedade que o sustenta.

Os grandes capitalistas, por serem possuidores do poder econômico, podem arrecadar votos, financiando os políticos com o intuito de que estes atendam aos seus interesses posteriormente. De maneira distinta, os economicamente menos abonados não têm como manter os políticos a seus serviços, pois carecem de capital suficiente para financiá-los. Nesse sentido, “a política de clientela torna-se, em última análise, uma das formas de inserção dos capitalistas no campo da ação política”. Com base nisso, Francisco Pereira de Farias fala em uma “pobreza específica” existente na estrutura social capitalista⁴⁰, de modo que a discrepância econômica é responsável por decidir quem poderá fazer parte do processo democrático.

Chega-se a afirmar que o clientelismo “será uma forma de intermediação de interesses onde quer que tenhamos assimetrias políticas sobre os benefícios patrimoniais, ou seja, tanto no referido terceiro mundo quanto em países considerados de democracia avançada”⁴¹. A democracia capitalista é, assim, o berço ideal para as relações de clientela, as assimetrias políticas refletem-se no exercício do poder público por poucos, quais sejam, os que possuem os recursos financeiros para tal.

A participação e o poder de influência na política passam a ser moeda de troca no clientelismo inserido na estrutura da democracia capitalista. O grande capitalista transforma seu dinheiro em votos⁴², obtendo, assim, o direito de participar das decisões públicas, vendo seus interesses nelas impressos. A ocupação dos meios públicos passa a ser negociada, de forma que somente aqueles que puderem despendar valores em apoio aos políticos é que terão seus interesses atendidos, consistindo esse um dos efeitos mais nefastos do clientelismo.

Assim, se pode constatar que o clientelismo integra a lógica da democracia capitalista; entretanto é necessário tentar uma aproximação ao processo universalista, ao inserir mais pessoas ao jogo político, como forma

39 FARIAS, 2000.

40 FARIAS, 2000, p. 52.

41 COELHO; D'AVILA; JORGE, 2004, p.215.

42 FARIAS, 2000.

de amenizar os efeitos danosos causados pela política de clientela. O novo tratamento conferido ao Poder Local e as possibilidades democráticas surgidas após o advento da nova concepção jurídica e sociológica das localidades, contribuíram para uma participação mais direta da população no poder público. Não se pensa que, com isso, que o clientelismo irá sucumbir, mas sim que será aberto um espaço maior para a influência popular nas decisões públicas, como combate à participação unicamente das elites, principalmente devido a maior facilidade em participar efetivamente existente, em regra, no Município.

Por mais que não esteja livre das práticas clientelistas, a democracia levada a cabo mediante iniciativas locais é capaz de frear os abusos do clientelismo. Um governante que se sinta vigiado e cobrado pela população que o elegeu, por certo, encontrará maiores dificuldades em atender somente aos interesses dos seus patrocinadores. Controlar a atuação política e levar as reais necessidades da comunidade até à esfera pública, exigindo-as como direitos que são e não como favores, é um meio de efetivação dos direitos fundamentais⁴³.

O aprofundamento da participação popular, em especial mediante as iniciativas locais, é de extrema importância para a qualidade democrática. Não obstante a existência do clientelismo nos dias atuais, a organização popular e a exigência de direitos na esfera pública são fundamentais. De toda forma, o espaço ocupado diretamente pelos cidadãos é que definirá o nível democrático e, conseqüentemente, a qualidade de vida de uma sociedade. Nessa esteira, Benevides (1991) compreende a democracia participativa como um corretivo para a representação política. Não se deve ignorar os problemas da representação política, sobretudo ante aos escândalos envolvendo aqueles a quem caberia a salvaguarda do interesse público, dessa forma, deve ocorrer a ocupação do espaço de decisão pública por aqueles que são seus verdadeiros destinatários.

Práticas participativas mostram-se essenciais para o aprimoramento democrático, sem se olvidar que precisam ser objeto de análise e aperfeiçoamento contínuos. Tal necessidade não está presente apenas nos países de terceiro mundo e os em desenvolvimento, como o Brasil, pois até mesmo as democracias mais avançadas sofrem com esta crise de representatividade nos dias hodiernos. A participação popular é essencial para o aprimora-

43 SANTIN, 2017.

mento da democracia, inclusive, por meio de práticas de *accountability*⁴⁴, considerando que,

Nos órgãos legislativos, os representantes desse “clientelismo” tornam-se meros intermediários de favores, de proteções de exigências frente ao grande poder dispensador de recursos e nomeações – o Executivo. Como consequência, a representação passa a ter um papel secundário – como se numa atitude de “desistência” – quanto a função legislativa”.⁴⁵

A tarefa dos partidos políticos é canalizar as demandas da população e representar os interesses da sociedade, não que por isso tenham que possuir o monopólio do poder⁴⁶. Tal crença configuraria uma afronta ao próprio princípio da soberania popular e aos objetivos do Estado Democrático de Direito impressos na Constituição de 1988.

Apesar disso, a democracia semidireta prevista no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 sofre ainda algumas críticas. Um dos argumentos contrários a ela é que esta viria a enfraquecer os partidos políticos e o poder legislativo. Entretanto, o controle popular sobre o poder legislativo, em contraponto, causaria efeitos positivos, na medida em que diminuiria o atendimento de interesses privados e o “relaxamento” dos parlamentares quanto aos seus deveres institucionais, inclusive aquele de controle sobre o poder Executivo⁴⁷. Além de que, tornaria a sua atuação mais eficiente e legítima.

Apesar de alguns representantes políticos sentirem-se mais confortáveis com a falta de participação de seus eleitores, Maria Benevides⁴⁸, aponta possíveis vantagens auferidas pelos parlamentares por meio da participação política: muitas questões polêmicas ligadas a questões sexuais ou religiosas, por exemplo, poderiam ser melhores decididas pela população, sem a vinculação de alguma sigla, ideologia ou religião ao assunto, o que poderia estigmatizar o partido ou o parlamentar. Outra vantagem seria que os pequenos partidos, sem grande apoio, poderiam ter suas propostas

44 Para maior aprofundamento sobre o tema ver: CAMPOS, 1990.

45 BENEVIDES, 1991, p. 29.

46 BENEVIDES, 1991.

47 BENEVIDES, 1991.

48 BENEVIDES, 1991.

aprovadas pela opinião pública, crescendo no cenário político nacional a partir da aceitabilidade de suas ideias.

Mesmo com o decurso de tempo e dos novos direitos e garantias, práticas clientelistas ainda estão muito presentes na política brasileira, não só no poder político local, como também na esfera federal⁴⁹. Entretanto, a criação de esferas de participação mais próximas do cidadão é capaz de amenizar os efeitos do clientelismo, impedindo que só os interesses de alguns sejam atendidos. Por meio da organização dos cidadãos, dispostos a levar suas necessidades até à esfera pública, impondo-as como direitos, observar-se-á o desenvolvimento da comunidade local. Além disso, o uso da tecnologia da informação, principalmente da internet e das redes sociais, em prol da democracia poderia resultar em método auxiliar muito eficiente para a busca de uma sociedade participativa e melhor informada.

A introdução do princípio da participação na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, foi de extrema importância para a democracia brasileira. O mesmo ocorreu com o novo tratamento do Município, figurando como ente federativo autônomo, o que o tornou de campo visto quase como exclusivo das práticas clientelistas para um espaço capaz de fomentar inúmeras possibilidades para a efetivação de políticas públicas democráticas e eficientes. No entanto, conforme leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵⁰, a participação popular é um processo que antes deve avançar nas consciências para depois refletir-se nas instituições. Maria Benevides aposta na educação política como instrumento essencial para a efetivação de uma verdadeira cidadania, como se espera em uma sociedade democrática⁵¹.

Dessa forma, embora se possa considerar o clientelismo como inerente à própria estrutura capitalista, não sendo possível seu aniquilamento, é viável amenizar os seus efeitos. O clientelismo costuma definir os atores do jogo político, entretanto, uma sociedade bem organizada, com mecanismos locais de influência direta nas decisões públicas de interesse da comunidade, traria mais cidadãos para discussão, além daqueles inseridos pela política clientelista. A institucionalização de mecanismos de participação local é fundamental para que o idealizado venha a se concretizar. Como

49 Nesse sentido ver SANTIN, 2007.

50 MOREIRA NETO, 1992.

51 BENEVIDES, 1991, p. 195.

consequência, os direitos básicos dos cidadãos serão melhores atendidos pelo poder público.

Assim, quanto maior a atuação conjunta entre os representantes políticos e os cidadãos, menores os espaços invadidos pelo clientelismo. As práticas clientelistas encontram dificuldades em germinar em sociedades em que a democracia e o controle social se fazem presentes, com iniciativas concretas para sua efetivação, buscando, ao menos, aproximar-se de um processo universalista. É, portanto, um ideal a ser alcançado.

5. Considerações Finais

O novo tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 ao Município favoreceu a formação de um cenário mais otimista, no que diz respeito à realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, à participação popular e, em consequência, à luta contra os efeitos do clientelismo. A rediscussão do Poder Local como centro de decisões políticas é fundamental contra o aniquilamento dos interesses básicos da população, ante as preocupações macroeconômicas e macrosociais do Estado-nação. De fato, o espaço local faz-se cada vez mais importante, sobretudo, para a democratização das decisões públicas, o que as torna mais eficientes e legítimas, na medida em que podem ser compartilhadas com a população diretamente interessada.

Outro ponto interessante a ser sublinhado, e que pode servir para os próximos estudos, é que a tecnologia também pode ser capaz de trazer uma nova forma de gestão local, tudo depende de sua correta utilização pelos gestores municipais. Assim, o Município, que já é um palco importante para o exercício da democracia, pode tornar-se ainda mais eficiente no sentido de promover a democracia digital e o governo eletrônico, o que promoveria avanços significativos para a comunidade. Afinal, somente a participação pode garantir que a vontade do povo seja realmente atendida pelo governo⁵².

O clientelismo, por sua vez, permeia a democracia brasileira como imbricado à estrutura capitalista. Seus efeitos são excludentes em relação ao processo político, entretanto seus malefícios vêm sendo coibidos pelo aumento do controle social e da participação popular efetivada mediante iniciativas locais.

52 MOREIRA NETTO, 1992, p. 35.

Realmente, ainda está em processo o divórcio com “uma sociedade tão marcada pela experiência do mando e do favor, da exclusão e do privilégio” para uma sociedade democrática e participativa⁵³. Entretanto, reitera-se que há uma visão otimista, em especial após a edição do Estatuto da Cidade e da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais tornam obrigatória a divisão do poder decisório sobre políticas públicas orçamentárias e urbanísticas com a população, sob pena de ilegalidade e inconstitucionalidade formal das leis municipais que não fomentarem a participação política dos cidadãos em seu procedimento legislativo.

Entende-se que amenizar os efeitos do clientelismo envolve mais do que o reconhecimento formal da democracia no texto constitucional. Invariavelmente ele encontrará espaço nos meios políticos que não se sentem adequadamente controlados ante a falta de *accountability*, o que rompe com os ideais democráticos. Mais a fundo, é necessário alimentar a democracia com práticas possíveis de controle e participação popular, como ocorre por meio do Poder Local.

Referências

- AZEVEDO, Sérgio de. Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_92.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2015.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pesquisa revela que compra de votos ainda é realidade no país. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Fevereiro/pesquisa-revela-que-compra-de-votos-ainda-e-realidade-no-pais>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, n. 24, v. 2, pp. 30-50, fev./abr. 1990.
- COELHO, Ana Fernanda; D'AVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lombrado. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa

53 BENEVIDES, 1991, p. 195.

- desconstruindo uma dicotomia. *Revista de Ciências Sociais, Civitas*. v. 4. jul-dez. 2004.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- _____. *A Reprodução Social*. Disponível em: <<http://dowbor.org/artigos/01repsoc1.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.
- FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, n. 15, pp. 49-65, nov. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a04n15.pdf>>. Acesso em: jun. 2017.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE - IPPUR, 1999.
- LENARDÃO, Elsie. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. Disponível em: <www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2015.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 6ª ed. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SANTIN, Janaína Rigo. As Novas Fontes de Poder no Mundo Globalizado e a Crise de Efetividade do Direito. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro*, v. 25, pp. 79-92, 2009.
- _____. *Globalização, Direitos Sociais e Poder Local*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/78866/178330.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: jan. 2016.
- _____. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos Jurídicos*, n. 40, v. 2, pp. 72-78, São Leopoldo, jul./dez. 2007.
- _____. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

- SANTIN, Janaína Rigo; ABAL, Felipe Cittolin. Município, Região e Poder Local: interfaces. In: CASTRO, Matheus Felipe de; MORAES FILHO, José Filomeno de (Coords). *Teorias da democracia e direitos políticos* [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: CONPEDI, 2015.
- SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. *Revista Debates e Tendências*, v. 15, n. 1, Passo Fundo, pp. 101-113, 2015.
- SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A Evolução Histórica do Município no Federalismo Brasileiro, o Poder Local e o Estatuto da Cidade. *Justiça do Direito (UPF)*, Passo Fundo-RS, v. 20, n.1, pp. 56-69, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- SINGER, Paul. A política das classes dominantes. In: IANNI, O. (org.). *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1965.
- TEIXEIRA, José Raimundo Baganha. O Atual Desequilíbrio no Sistema de Repartição das Receitas Tributárias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf>. Acesso em: dez. 2015.
- TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. A Evolução do Municipalismo Brasileiro e a Gestão Democrática Municipal. In: Antonio Carlos Wolkmer; Ricardo Marcelo Fonseca; Gustavo Silveira Siqueira. (Org.). *História do Direito*. 1ª ed. Florianópolis-SC: CONPEDI, v. 1, pp. 305-329, 2014.

Recebido em 19 de dezembro de 2015

Aprovado em 31 de janeiro de 2017