

# **PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM A ESFERA LOCAL**

Bruno Souza da SILVA<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O relatório consiste em uma revisão bibliográfica de autores que trabalham com o tema dos partidos políticos no Brasil, as negociações e relações entre Executivo e Legislativo, a evolução e institucionalização do sistema partidário e a representação desses partidos na composição das equipes de governo, comissões e ministérios. Embora apresentada em termos genéricos, o uso da bibliografia buscou compreender qual a importância dos partidos políticos na esfera local e se são organizações importantes nas negociações realizadas nas instâncias governamentais, bem como se possuem potencialidade para inserirem no plano prático seus programas de governo. Concluiu-se que os partidos possuem decisivo peso nas negociações políticas, contudo sua função de canalizadores de demandas sociais oriundas de suas bases eleitorais é questionável.

## **Introdução**

As modernas democracias ocidentais tiveram como principal meio de representação os partidos políticos, os quais suscitaram o debate ideológico, congregaram sob seus programas políticos interesses distintos das classes e grupos sociais sendo as organizações de disputa política nos pleitos eleitorais. A existência da representação e da congregação de interesses na formação de grupos ou agremiações políticas não é apenas fruto da democracia, antes, é um fenômeno histórico observado ao longo da trajetória cultural do ocidente desde a antiguidade até os tempos modernos – sua institucionalização é fruto da profissionalização da atividade política (CHACON, 1998).

No caso brasileiro, pode-se considerar que a democracia é um valor a ser construído e os partidos políticos passaram por um processo de desenvolvimento e maturação ao longo de nossa república. Caminharam de regionalistas e estaduais para a sua formação em bases nacionais somente na segunda metade do século XX. Sua importância em nossa composição política é quanto à organização e funcionamento dos governos (MENEGUELLO, 1998).

---

<sup>1</sup> Bolsista de Iniciação Científica do CNPq desde Janeiro de 2009 e membro do GT Estado e Governo de tutoria da Profª. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaui. Discente do quarto ano de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*” (UNESP). Faculdade de Ciências e Letras campus de Araraquara-SP.

Para compreender esse desenvolvimento e como as alterações no cenário político ocorreram ao longo da República Velha (1889 – 1930), até o processo de redemocratização pós-1985, foi traçado um amplo panorama histórico da atuação dos partidos no Brasil, destacando-se os efeitos desse processo na esfera local.

Os dilemas da institucionalização do sistema partidário estiveram presentes ao longo do governo de Vargas – cujo ímpeto era o de modernizar o país tanto no plano técnico-econômico quanto no de racionalização da vida (munindo-nos aqui de um linguajar Weberiano) – a fim de colocar o Brasil na esteira do desenvolvimento capitalista. Os partidos da transição democrática de 1945 nasceram no interior do Estado e seus membros estiveram alinhados à antiga política varguista (NUNES, 1997). Ou seja, institucionalizar o sistema partidário significava romper com antigos padrões de gestão pública, dotar de força política as organizações partidárias e dinamizar a sociedade civil por meio de sua democratização.

Nesse sentido, a política nos municípios passa de um *locus* do domínio da máquina coronelista para a constituição de uma nova forma de gerir a coisa pública principalmente após as transformações sociais e econômicas dos anos 60, destacando-se: a interiorização do desenvolvimento industrial, o avanço da modernização, a expansão da burocracia e a disseminação dos meios de comunicação (KERBAUY, 2000).

Problematiza-se também a questão recorrente em nosso senso comum: “os partidos políticos são instituições frágeis ou não?”. Para responder a essa indagação, de sentido genérico, os trabalhos de Souza (1983) e Meneguello (1998) mostram os argumentos que legitimam o potencial governamental dos partidos, buscando compreender a forma como eles atuam no interior do Estado organizando-o e estruturando as relações entre Executivo e Legislativo.

Essa discussão na esfera local é trazida por Caetano (2005) e Kerbauy (2008), na qual o primeiro mostra claras evidências de que as atuações dos parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo seguem orientações de seus líderes partidários e da composição de suas bancadas nas negociações políticas entre Executivo e Legislativo, ao passo em que a segunda reflete sobre os males da fragmentação partidária na composição das Câmaras Municipais observando a formação de coligações políticas entre os partidos como meio de vitórias eleitorais.

Não é nosso objetivo esgotar o assunto a respeito das contraposições discutidas pela literatura política acerca do tema dos partidos, buscando provar sua ineficiência ou eficiência política. A meta principal é buscar entender como os partidos se relacionam com o Estado e o governo e em qual medida conseguem implantar seus programas políticos por

meio das negociações entre Executivo e Legislativo. Em suma, verificar o peso dessa instituição especialmente na política local.

## **Metodologia**

Realizou-se uma revisão bibliográfica de algumas obras de autores que trabalham com o tema do desenvolvimento político local, os partidos políticos no Brasil, a sua relação com o Estado e a sua importância institucional na ocupação dos órgãos Legislativos e Executivo.

Nesse sentido, Victor Nunes Leal e Maria Teresa Miceli Kerbauy demonstram a prática política local no período republicano, o primeiro explicitando as dimensões do fenômeno do coronelismo nas relações de dependência estruturadas entre o Executivo municipal, estadual e federal. Já a segunda, demonstra como que o coronelismo pode ser superado por meio das transformações na política local geradas pela: urbanização, desenvolvimento das cidades interioranas (destacadamente das cidades de São Paulo), processo de industrialização, avanço dos meios de comunicação e as alterações nas funções governativas dos vereadores e prefeitos.

Quanto aos dilemas do desenvolvimento político-partidário em nossa república é fundamental a perspectiva de Maria do Carmo Campello de Souza, a qual trabalha com a tese de que a relativa fraqueza de nosso sistema partidário tem seu cerne em sua institucionalização vindo a ocorrer apenas depois de já consolidada nossa burocracia de Estado e também pelo fato de em nossa história não haver nítida separação entre interesses de classes, e assim, distintas aspirações política sendo canalizadas para o plano político-partidário.

Rachel Meneguello, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, discutem a função dos partidos políticos nas decisões políticas ocorridas nos processos decisórios e nas relações entre Executivo e Legislativo.

São utilizados também os trabalhos de Kerbauy (2008) e de Caetano (2005) os quais trabalham com o tema da atuação dos partidos políticos nas arenas decisórias, suas estratégias da coalizão para manutenção da governabilidade e a forma como se configurou o sistema partidário na esfera local.

## **1 Contextualizando o problema: breve histórico da perspectiva de atuação dos partidos políticos no Brasil da República Velha e dos anos 30**

O desenvolvimento dos partidos políticos em nosso histórico republicano mostra um incrível amadurecimento político dessa forma de organização bem como uma radical alteração de suas bases, as quais durante o período compreendido pela Primeira República (1889 – 1930) eram essencialmente regionais e locais, sendo o meio de congregação de interesses das oligarquias estaduais. Nesses termos, após 1945 com o fim do Estado Novo varguista e a redemocratização do país é que os partidos passam a ser estruturados em bases nacionais, demonstrando a precária institucionalização de nosso sistema partidário frente à centralização econômica e política do Estado realizada ao longo dos anos 30 (SOUZA, 1983).

Maria do Carmo Campello de Souza (1975) mostra a tríade na qual se encontravam localizados os partidos políticos: o federalismo, o mecanismo da política dos governadores e o presidencialismo (recém estabelecido com o fim do Império no último decênio do século XIX). Não nos caberá aqui contextualizar todo o período da Primeira República, suas características econômicas dadas pela presença de uma economia ainda agrário-exportadora, a hegemonia política das famílias oligárquicas e os presidentes do país durante o período. O objetivo é visualizar a evolução partidária no período republicano, procurando apontar rupturas e continuidades nas relações entre Estado e partidos políticos. O caráter localista destes partidos é importante porque define grande parte da esfera política local, a qual terá no coronelismo e no clientelismo sua forma de atuação frente às outras esferas (estadual e federal), e caracterizando a forma de se gerir política nos municípios do interior, notadamente, os marcados pelas fazendas de café e pela hegemonia dos coronéis enquanto principais figuras das elites políticas locais.

O funcionamento do Estado na Primeira República estruturava-se:

[...] num sistema político cujo foco de poder se localiza nos Estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, liberal na sua forma, oligárquico quanto ao funcionamento efetivo. (SOUZA, 1975, p.166 - 167).

Grosso modo, a política local era conduzida por meio do coronelismo e o mecanismo de favor ocorrido entre as esferas local, estadual e federal. Os Partidos Políticos Republicanos de cada estado disputavam o domínio político do país centrado essencialmente nas oligarquias mineira e paulista. Nas disputas oligárquicas, o eixo principal do poder

político estava nas mãos do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro por meio da política dos governadores, sistema no qual a cada novo mandato eram indicados candidatos hora paulistas, hora mineiros, como um mecanismo de acordo governativo entre as forças políticas.

No sistema constituído, os verdadeiros protagonistas do processo político eram os Estados, os quais, dotados dos necessários suportes legais, dominavam a política nacional. Em troca de garantia de tal autonomia, sem intervenções da União e do direito de controlar as nomeações federais, os Estados davam apoio ao presidente da República, sem o qual este não subsistiria no poder. Embora tal compromisso não se concretizasse em relação às pequenas unidades da federação [...] esse era o princípio implícito nas relações com os Estados. (SOUZA, 1975, p. 185).

As oligarquias de maior influência política minavam a oposição, já que em um contexto de “voto de cabresto”, sob a égide do coronelismo, os coronéis asseguravam seu “curral eleitoral”<sup>2</sup> para a elegibilidade dos candidatos do governo. Afinal, esse era um elemento essencial para o domínio político local do coronel e de seus apadrinhados, embora o argumento de Souza (1975) mostre a preponderância do poder político nos Estados, sob domínio oligárquico e os municípios figurando-se como *locus* do desejo desse poder estadual.

Leal (1975) descreveria semelhante entendimento ao enunciar o aparente poder dos coronéis, o qual, na verdade, era fruto do direito, fornecido pelo executivo estadual, que cedia extra-oficialmente autonomia para os líderes políticos locais nomearem seus preferidos em cargos administrativos, judiciários e no interior da burocracia, verificando-se assim a tonalidade do patrimonialismo<sup>3</sup> em nossa política.

Se os candidatos do governo municipal, que forem apoiados pelo governo estadual, são os que tem maiores oportunidades de fazer uma administração proveitosa, esse fato já predispõe decisivamente grande número de eleitores em favor do partido local governista. Em tais circunstâncias, mesmo as eleições municipais mais livres e regulares funcionarão, frequentemente, como simples chancela de prévias nomeações governamentais. Autênticas mistificação do regime representativo. (LEAL, 1975, p.20).

Demonstrando assim o funcionamento da política local nesse contexto da Primeira República e a pouca diferenciação tanto ideológica quanto pragmática dos partidos políticos, fica explícito o domínio do clientelismo nas negociações políticas.

---

<sup>2</sup> VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974.

<sup>3</sup> FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. In: *Revista USP*, mar. abr. mai. 1993.

Ao longo da Primeira República o poder estadual dos partidos republicanos dominara o cenário político brasileiro. Todavia: a necessidade de modernização do país bem como a incompleta centralização e desenvolvimento burocrático do Estado, a crise instalada na economia cafeeira após a crise de 1929, a necessidade de industrialização, o crescimento das classes sociais urbanas, as agitações “tenentistas”, e, a ruptura da política dos governadores na sucessão do paulista Washington Luis (o qual não apoiou o candidato mineiro em sua transição) foram fatores de peso para a ocorrência da Revolução de 1930 por meio da política encabeçada pela Aliança Liberal, a qual levou Getúlio Vargas ao poder sob a promessa de transformação do Brasil e estruturação de um projeto nacional desenvolvimentista.

A transformação crescente da estrutura política nacional e a contínua diferenciação dos grupos partidários estaduais, causadas pela crescente urbanização e industrialização, vão se refletir sobre a organização do poder local, que se desagrega lentamente perdendo sua feição monolítica. Embora ainda hoje, de modo geral, um único grupo domine politicamente o município, vem se tornando comum a presença nas posições do poder municipal de elementos independentes do clã dominante ou mesmo opositoristas. O coronelismo e o regionalismo, não obstante sobrevivam – mais presentes nas eleições legislativas que nas executivas – assumem continuamente formas mais fracas e o processo político nacional em consequência toma nova feição. (SOUZA, 1975, p. 219).

É nessa esteira que se processaria a estruturação dos partidos políticos em bases nacionais, e não mais estaduais, com as transformações do nosso sistema político ocorridas em 1945, emergindo o PSD, o PTB e a UDN enquanto principais partidos. Salve o caso do Partido Comunista Brasileiro (PCB), estruturado desde a década de 20, mas que na maior parte de sua existência acabou sendo relegado à ilegalidade embora tivesse significativo apoio eleitoral.

Os anos 30, porém, compreendem um período de grandes transformações no país, em especial as proporcionadas pelo fortalecimento do Estado em detrimento da institucionalização de nosso sistema político, o que na prática, acabou relegando as atividades partidárias a segundo plano com a ossatura de um Executivo forte, mediante um Legislativo inconsistente e inoperante, com o fechamento do Congresso por Getúlio no Estado Novo (1937). Esta questão em específico merece maior desmembramento analítico, sendo tema do ponto seguinte.

## 2 O dilema da institucionalização do sistema partidário brasileiro

Pensar os partidos políticos no Brasil requer entendimento quanto às relações entre Estado e sistema partidário (SOUZA, 1983). Diferentemente do caso clássico de formação da sociedade civil por meio das pressões burguesas e da reivindicação popular por direitos civis, políticos e sociais<sup>4</sup>, como é o caso inglês, no Brasil, a formação das classes sociais não se realizou de forma plena e tampouco se forjaram representações políticas que ilustrassem significativas polarizações ideológicas antes mesmo do processo de consolidação e centralização política do Estado.

Assim, pensar o desenvolvimento dos partidos políticos no Brasil requer compreender a forma como a política foi gerida no interior do Estado, e como este acabou condicionando o sistema partidário já que foi o grande agente modernizador da sociedade brasileira durante praticamente todo nosso período republicano.

A existência prévia de uma organização estatal forte com efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário. O peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado, visto que essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização do conflito, em termos partidários. (SOUZA, 1983, p.31)

O argumento conservador, expresso, por exemplo, em Oliveira Vianna, demonstra um antipartidismo ao longo de nossa história política devido a falta de institucionalização do sistema partidário brasileiro. Somar-se-ia a isso o amorfismo e a falta de coesão ideológica e programática dos partidos. O que se verifica nas discussões da literatura sobre o assunto é a preocupação quanto à representatividade e a diferenciação social dos partidos políticos. O partido,

[...] é conceituado, não como uma organização controladora de certo espaço e de certos recursos políticos, mas como um agrupamento fundado exclusivamente no altruísmo, na ambição de servir à coletividade e na comunhão de sentimentos e opiniões que, embora diferenciados, almejavam ao bem público. (SOUZA, 1983, p.66)

O caminho para a realização dessa institucionalização perpassa o período varguista no qual devido ao: fortalecimento da burocracia, as autarquias, o poderio militar e

---

<sup>4</sup> MARSHALL, T. H. Cidadania e Classe Social. In: Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

os aparatos técnico-burocráticos de controle sobre a economia, minavam-se, tanto em termos de discurso político quanto no espaço decisório das instituições políticas, a presença das organizações partidárias. É o uso discricionário do poder Executivo federal captado pela implementação das políticas de Estado, via burocracia, que a fortaleza política autoritária do Estado Novo descansava.

Nesses termos, a baixa institucionalização do sistema partidário é fruto do papel condicionante que a estrutura estatal exerceu sobre os partidos políticos (SOUZA, 1983). É nessa mesma esteira que Nunes (1997) verifica a formação do PSD e do PTB, enquanto partidos que se formaram no interior do Estado, disputando assim recursos para patronagem e munindo-se da “gramática” do clientelismo para sua solidificação e presença nos mecanismos de tomada de decisão e na arena governamental. Assim, há um entrave para a institucionalização do sistema partidário devido à falta de autonomia dos partidos frente ao Estado:

Uma organização institucionalizada e ao mesmo tempo inacessível por parte dos interesses que se propõe representar, é algo inconcebível. Mas é igualmente inconcebível a institucionalização de uma organização destituída de certa margem de autonomia decisória, pois neste caso teríamos uma organização “plebiscitária”, incapaz de se afirmar no espaço de organizações de que se compõe a arena política. (SOUZA, 1983, p.47)

Isso contribui para se entender a fraqueza de nossa democracia, em termos representativos político-partidários, a interiorização do clientelismo nos mecanismos de Estado (NUNES, 1997) e a presença de um legislativo submisso à força do Executivo, conforme se verificou nos anos 30 e nos anos 60 nas ditaduras varguista e militar.

Nos debates do pensamento político dos anos 30 verificava-se uma carência de debate político-institucional dentre os diferentes grupos de nossa composição social: os militares, os comunistas, os tenentistas, etc. Havia uma clara noção do formalismo democrático (LEAL, 1975), posto que o poder local estava entregue às mãos dos coronéis e somente com as alterações político-institucionais após os anos 60 condicionadas devido a passagem do Brasil de um país rural para majoritariamente urbano, o avanço dos meios de comunicação e a interiorização do desenvolvimento industrial, fundamentalmente no estado de São Paulo e a profissionalização da atividade política (KERBAUY, 2000). Adicione-se a isso a noção de que um sistema partidário competitivo ainda estava distante de ser levado em conta podendo assim ser verificada a atmosfera que os anos 40 marchariam até o fim do Estado Novo em 1945.

Com o Estado Novo em 1937, a função que seria dos partidos políticos – de disputar ministérios, presença em órgãos do Estado, possuir peso nas arenas decisórias – acabou sendo diluída pelo sistema de interventorias. O Executivo federal nomeava interventores nos estados sem nenhum vínculo do indivíduo à política. Assim, a máquina coronelista mantinha a federalização política e continuava operando no âmbito local porque tais interventores eram em sua maior parte oriundos do setor agrário. Grosso modo, o governo federal controlava tanto a burocracia de Estado quanto a administração estadual mantendo o controle da política nacional de acordo com seus interesses (SOUZA, 1983). Esse feito de Vargas é uma inversão do que ocorria na República Velha, a qual era guiada pela política dos governadores e os estados mais ricos da União ditavam sua política e concretizavam seus interesses. Assim, com o controle político passado ao Executivo federal, em tese poderia ser levado a cabo o projeto de modernização do país, a reconfiguração da administração pública por meio do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) numa tentativa de torná-la mais racional e eficiente e lançar-se às bases para o desenvolvimento industrial do país.

Dessa forma, a redemocratização do país ocorrida em 1945 gerou avanços para o desenvolvimento dos partidos em bases nacionais, entretanto, estes acabaram sendo compostos por antigos interventores, mostrando assim o desenvolvimento do quadro político-partidário sendo marcado pela herança varguista:

[...] o eixo polarizador em torno do qual se estruturam dois dos grandes partidos nacionais foi o sistema de interventorias. Os políticos que se encontravam na liderança das interventorias formaram o PSD, os que haviam sido desalojados formaram a UDN. [...] A estrutura partidária formou-se em grande medida por decisão governamental, estruturando-se em função de fatores marcadamente conjunturais (anti ou pró-varguismo) e não por clivagens sócio-econômicas nítidas. Por isso, o marco federativo é também fundamental para o entendimento da atuação das agremiações partidárias no período que se seguiu. (SOUZA, 1983, p.41-42)

Assim, uma das grandes características da década de 30 foi a expansão da burocracia e o seu papel de agente econômico e administrativo do Estado, ficando isso claro com a criação de autarquias, institutos e conselhos técnicos<sup>5</sup>, ocorrendo todo esse processo à margem da atuação dos partidos políticos. Ou seja, eram levados a cabo interesses em

---

<sup>5</sup> Maria do Carmo Campello de Souza (1983) define a força desses órgãos: “Os agentes autárquicos e os conselhos técnicos, na maioria dos casos, institucionalizaram uma modalidade de atuação que era, na realidade, semilegislativa ou semi-representativa, não raro a participação direta dos interessados”. (p. 103).

particular da ala governista, e não resultados políticos de embates partidários e de negociações no legislativo. Esse novo padrão institucional ditado pela burocracia modificou a relação entre Estado e sociedade gerando uma “nacionalização da estrutura política” (SOUZA, 1983). Todavia, acabou produzindo uma inflexão na institucionalização do sistema partidário, acentuando assim a crise político-institucional que será marcada após 1945 pelo: conflito entre o Executivo e o Legislativo, a decadência dos partidos conservadores, o aumento das alianças e coligações partidárias e a dispersão eleitoral.

É o regime militar em 1960 que proporcionaria um entrave à democracia e à institucionalização do sistema partidário por meio da dissolução do Congresso e a extinção dos partidos políticos. Todavia, é mérito dos governos militares as alterações institucionais que mudariam os rumos da política local, bem como a realização de um projeto de desenvolvimento para o país que visava superar tanto o atraso econômico quanto a falta de infra-estruturas necessárias à continuação do avanço industrial.

Em 1979, com a volta do multipartidarismo e o início da caminhada rumo ao processo de redemocratização é que emergem os partidos de massa e as novas forças partidárias como o PMDB, PFL, PDT, etc.

### **3 A transformação da esfera política local – a profissionalização da política**

O coronelismo definiu a prática política local como clientelista (no tocante às relações entre as esferas estadual e federal), fisiológica (nas negociações entre Executivo e Legislativo), patrimonial (em relação à distribuição de cargos públicos pelo coronel a seus protegidos) e calcada no favoritismo ao se pensar a forma como o líder político local se relacionava com seu eleitorado.

As alterações institucionais realizadas pós-1960, como: a expansão da burocracia e as alterações administrativas calcadas na busca da racionalização e modernização dos procedimentos orçamentários nos municípios somaram-se à interiorização do desenvolvimento industrial, a difusão dos meios de comunicação em massa e o acentuado processo de urbanização geraram transformações econômicas nos municípios e fundamentalmente políticas (KERBAUY, 2000).

A situação de isolamento municipal era propícia ao domínio do coronel em uma sociedade essencialmente rural cujos membros possuíam baixa escolaridade. Exercendo

seu poder de mando, disciplina e produção<sup>6</sup> o coronel na verdade desempenhava extra-oficialmente o domínio político local, o qual lhe era concedido pelo governo estadual na forma de “favor”. Entretanto, é importante reter que: “[...] este sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido.” (LEAL, 1975, p.252). Ou seja, se este poder do coronel é uma “mistificação do regime representativo” (LEAL, 1975), com as alterações da forma de se gerir a política no âmbito local por meio do fortalecimento das instituições públicas e da profissionalização da política, sua hegemonia passa a ser desedificada.

Esse efeito é o mais visível com o aumento do burocratismo, do clientelismo de massa e o corporativismo (KERBAUY, 2000). A administração municipal passa a se orientar cada vez mais por preceitos técnicos, marca dos governos militares. O novo político emergente, o “político moderno” (KERBAUY, 2000), e sua máquina partidária, tem que buscar recursos no interior das agências burocráticas a fim de conquistar recursos para o desenvolvimento do município. O prefeito e o vereador são as expressões do Executivo e do Legislativo local respectivamente. Embora este último ainda muna-se largamente de meios clientelistas em suas negociações, sua função é tripla: ele legitima o sistema político, é um contrapeso ao Executivo e recruta as elites políticas.

Os partidos políticos ganham notadamente mais peso na esfera local após a Constituição de 1988, que por meio das Leis Orgânicas, fornece aos municípios autonomia político jurídica, valorizando os níveis subnacionais de governo. Embora o prefeito acabe canalizando para si a maior parcela do processo legislativo tomando, por exemplo, a iniciativa de projetos de lei, e aparentemente desconsidere o papel das organizações partidárias no Legislativo, a suposta debilidade das Câmaras Municipais não pode ser transposta tão facilmente (KERBAUY, 2008). Para a composição do poder local, os membros do Legislativo exercem importante função coordenadora do processo político e os partidos polarizam as negociações na Câmara, gerando-se discussões de implementação de políticas públicas, estratégias de desenvolvimento, as medidas de saúde pública e a aprovação de leis ordinárias.

É conveniente ao se chegar nesse ponto apresentarmos os argumentos da importância dos partidos políticos na relação entre governo e Estado, buscando entender como essas organizações políticas acabam influenciando decisivamente nos processos de tomada de

---

<sup>6</sup> Tripé básico, segundo Nestor Duarte (“*A ordem privada e a organização política nacional*”). São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939) ao averiguar o poder do senhor de terras na época colonial. Todavia, no caso do coronel já no período republicano o tripé também é válido.

decisões em um contexto pós-1985, ou seja: de multipartidarismo, de reativação do Congresso Nacional, de redemocratização e de promulgação da Constituição de 1988. Esses efeitos para a política local nos proporcionam discutir um pouco mais sobre as organizações partidárias nessa esfera e apontar as necessidades de pesquisa quanto a elas.

#### **4 Partidos Políticos: instituições frágeis ou organizadoras da política no interior do Estado?**

Os partidos políticos são essenciais meios de representação política nas democracias representativas. Seu papel na sociedade sofre alterações e clivagens por motivos de ordem: social e ideológica, essencialmente. Organizadores da política no interior do Estado seu locus de atuação são os poderes Executivo e Legislativo, bem como a composição de ministérios, ao nível do governo federal, e secretarias nos demais níveis de governo. Assim, adota-se a concepção de partido como:

[...] instituição caracterizada por ser uma organização que atua de forma singular na arena eleitoral e de natureza competitiva, adotando determinados princípios e defendendo algumas propostas que o diferenciam de outras instituições, como também definem a sua posição no sistema partidário. Consiste em estruturar a competição pelo voto do eleitorado.<sup>7</sup>

Uma problemática central para o entendimento dos partidos políticos no Brasil é quanto à questão da relação entre partidos e eleitores – corriqueiramente o imaginário político do senso comum é permeado pela idéia de “ineficiência da política em todos os níveis: federal, estadual e municipal” e o “descrédito da ação partidária” (MENEGUELLO, 1998). Essa perspectiva aparece mesmo na maior parte dos estudos sobre o desenvolvimento partidário do Brasil em nosso período republicano, contudo, é preciso reter que os partidos:

[...] figuram como agentes centrais do processo democrático, são elementos necessários às organizações e ao funcionamento dos governos e tiram da dinâmica governamental recursos para o seu desenvolvimento. (MENEGUELLO, 1998, p.20)

Conforme mostramos em pontos anteriores, segundo Souza (1983) e Nunes (1997), pensar o desenvolvimento político-partidário no Brasil é pensar em como o Estado agiu de forma condicionante sobre o sistema partidário desde a passagem dos partidos

---

<sup>7</sup> “Análise organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira no Estado de São Paulo (1988-2006): a estrutura relacional e o capital político”. Tese de Doutorado de Raiane Patrícia Severino Assumpção apresentada ao programa de pós-graduação em Sociologia da FCL/Ar. – UNESP.

políticos de bases notadamente regionais e estaduais na República Velha, para bases nacionais após 1945.

A função dos partidos não se restringe à canalização de demandas, mas comporta também a sua ação na composição governamental, no Congresso, no Senado e nas Câmaras Municipais. Portanto, são instituições representativas e de articulação de interesses e possuem função governativa. É após 1985, segundo Meneguello (1998), que os partidos tem uma situação mais favorável ao seu desenvolvimento na sociedade brasileira porque passam a compor os níveis de governo, buscando nesses, estabelecerem e consolidarem quadros partidários de gestão da política. Esse elemento é fundamental para estreitar as relações entre governo e sociedade e contribui para a representação de distintos interesses de grupos políticos no interior do Estado.

Tanto os partidos quanto o Estado nesse contexto de redemocratização aparecem atrelados e se definindo mutuamente legitimando o sistema partidário. Os partidos:

No campo dos processos decisórios e da gestão da sociedade, [...] figuram como agentes centrais da conexão entre os cidadãos e os governos democráticos, atuando como os articuladores das questões na arena pública, definindo agendas governamentais e influenciando o processo de elaboração das políticas públicas. (MENEGUELLO, 1998, p.26)

E o Estado,

[...] adquiriu um papel crescente como elemento regulador da vida e do funcionamento dos partidos e as experiências do governo vem ampliando as bases de seu desenvolvimento organizacional através de recursos políticos ali produzidos. (MENEGUELLO, 1998, p.27)

Assim, os partidos atuam em consonância com as composições técnicas da burocracia, dialogam com as lideranças políticas de movimentos sociais, sindicatos e ONGs e competem nos pleitos eleitorais visando compor a maioria das cadeiras nos órgãos representativas e a elegibilidade de seus candidatos.

O objetivo de Meneguello (1998) é desfazer a percepção posta pela literatura política sobre os partidos de que eles seriam instituições frágeis. Assim, analisa a composição das equipes ministeriais da presidência da República desde Tancredo até Fernando Henrique. Em suma, sua conclusão é a de quem na maioria do período a composição das pastas ministeriais comportou a presença dos partidos políticos e que o governo da situação buscava

sempre compor a maioria das cadeiras da Câmara para a melhor governabilidade e efetivação de suas políticas – econômica, cultural, social, de saúde pública, educação, etc. Ou seja, houve a presença dos partidos no interior do Estado definindo os rumos da política nacional, fundamentalmente sob a forma de coalizão partidária, como a composição PMDB-PFL tendo em praticamente todo o período representação nos ministérios.

Não é nosso objetivo, ao buscar problematizar os partidos na esfera local, esboçar a orientação político-partidária dos representantes do Executivo ou do Legislativo na implementação de políticas específicas, mas sim argumentar quanto a importância dessa instituição enquanto canalizadora de demandas sociais, representativa de seu eleitorado e importante no funcionamento das Câmaras Municipais, em especial na relação Executivo-Legislativo. Em suma, delinear como a atividade política é fruto não de líderes personalistas, mas sim de prefeitos, vereadores e gestores que negociam e conflitam diferentes interesses na arena governamental, embatendo assim ideologias, visões de sociedade e eficácia administrativa.

Na próxima seção esboça-se o caráter geral da atuação dos partidos na esfera local, a importância das coalizões e agremiações políticas, em especial na região Centro-Sul – porque devido às peculiaridades regionais dos poderes locais seria impossível desenvolver uma conclusão única sobre o sistema eleitoral local como um todo.

## **5 Legislativo e Executivo local: o diálogo pró-partidos, coligações e negociações políticas**

Um dos legados do coronelismo nas interpretações acerca das relações políticas na esfera local foi o corrente argumento de que, diante do poder discricionário do Executivo, a Câmara Municipal seria uma espécie de órgão de extensão dos seus interesses e realização de projetos pessoais. A literatura sobre a esfera local munuiu-se dessa perspectiva aceitando o argumento comum de fragilidade do Legislativo desconsiderando o papel exercido pelos partidos políticos como organizadores de interesse no interior desse poder e enquanto representações legítimas dos interesses políticos de classes e grupos sociais embatidos na arena parlamentar. Assim, argumenta-se que prevaleceriam no pleito eleitoral os benefícios individualizados e localistas (KERBAUY, 2008). O clientelismo forneceria o principal meio de relação entre prefeito e vereadores, somado a isso a débil oposição dos representantes do legislativo às políticas engendradas pelo Executivo – já que para garantirem recursos à

patronagem a agenda política do Legislativo estaria submissa ao poder do governante, não importando a orientação partidária dos parlamentares.

Desfazendo essa percepção, o artigo de Caetano (2005), ao problematizar a formação de maiorias nos parlamentos locais tomando como estudo de caso a análise das matérias de Projetos de Leis na Câmara Municipal de São Paulo, e assim, os pesos entre as aprovações de tais projetos do Executivo e do Legislativo no âmbito parlamentar, os resultados apontaram a força das representações partidárias nessas negociações.

Caetano (2005) retoma o debate Neo-Institucionalista quanto às relações entre Executivo e Legislativo delineando criticamente os argumentos dos distributivistas, os quais afirmam a ineficiência dos quadros partidários nas decisões políticas tomadas nas Comissões da Câmara pois a atuação dos parlamentares seria de cunho individualista (e, portanto, sem orientação de seus líderes partidários) porque estes estariam interessados na ação política com vistas à sua reeleição. Nesse sentido, o autor aceita a perspectiva partidária visualizando da seguinte forma o pleito: há poder de coordenação dos partidos nas aprovações de projetos e composição das Comissões embora o Executivo tenha papel preponderante na realização da agenda legislativa. Assim, o parlamento não seria uma instância de veto à agenda do Executivo – pois como os dados no artigo ilustram a maior parte dos projetos de lei aprovados pelo Legislativo foram propostas do Executivo, sendo que grande parte dos projetos do Legislativo acabaram sendo vetados pelo Executivo. Isso representa também a capacidade de formação de maiorias na Câmara, ocorrendo processo semelhante ao verificado por Meneguello (1998) ao analisar a composição da bancada governista no Congresso.

O forte poder de agenda do Executivo, consagrado na Lei Orgânica do Município através de inúmeras matérias de iniciativa exclusiva, deve fazer dele o principal legislador. Além disso, compete exclusivamente ao prefeito a capacidade de nomear secretários e subprefeitos. (CAETANO, 2005, p. 107)

Os parlamentares não estariam afinados, como sugere o modelo distributivista, com demandas simplesmente paroquiais, constituindo-se assim um parlamento descentralizado. Ao contrário, atuando de forma centralizada, existe o incentivo à ação partidária descrita pelo regimento interno da Câmara. Embora posicionados assimetricamente, Executivo e Legislativo, com a balança pendendo à preferência para a tramitação e aprovação de projetos do primeiro, e maior proporção de vetos às propostas do segundo, não se pode firmar que as atividades Legislativas da Câmara fiquem meramente no plano de nomeações de ruas e logradouros, bem como efetuando ações simplesmente simbólicas.

A estrutura de funcionamento do órgão Legislativo, segundo os próprios dados do autor, demonstra a constatação realizada por Kerbauy (2000) ao visualizar a formação de um novo político atuando na esfera local – o político moderno. Os prefeitos representando seu eleitorado e, fundamentalmente, os interesses dos grupos de pressão política contribuintes à sua candidatura, tem nos vereadores de sua base governista no parlamento os indivíduos que circulam por entre a elite e estreitam a relação entre a sociedade e a política. Os partidos possuem peso nos processos de tomada de decisões, composição das Comissões de Justiça, Saúde, Educação, etc., revelando-se instituições de importância tanto governativa (MENEGUELLO, 1998).

Como legitimador do sistema político, o vereador conhece as elite locais, circula entre elas, manuseia corretamente o estilo político local, faz as “mediações” desejáveis, conhece as regras dos governos estaduais e federais. Pode canalizar demandas específicas e é um dos pilares da manutenção dos mecanismos político-institucionais, pois passa a idéia (nesse período) de que uma incipiente participação política é suficiente para que possa arbitrar conflitos locais e estaduais.

As Câmaras atuam, por seu lado, como contrapeso fiscal do Executivo, funcionando como órgão mediador dos interesses da população. Trata-se de uma estrutura importante para a gestão e a implementação de políticas públicas, pois funciona como mecanismo de intermediação de interesses. (KERBAUY, 2000, p. 85)

Não se trata, evidentemente, de dotar de sentido uma espécie de “super poder” aos partidos políticos, mas sim demonstrar que nos processos decisórios a orientação dos políticos no Legislativo, completando a tese de Caetano (2005), ocorre segundo a orientação político partidário dos líderes de suas bancadas. O autor atenta também para a carência de pesquisas na esfera local problematizando as relações Executivo-Legislativo, levando em conta como teia interpretativa dessa relação as condições institucionais e jurídicas de atuação parlamentar. As pesquisas feitas geralmente concordam com os argumentos distributivistas ressaltados – de atuação à demandas paroquiais da Câmara e a orientação individualista de seus membros.

Observamos a existência de incentivos a uma ação partidária, que fazem da Câmara Municipal de São Paulo um parlamento altamente centralizado. [...] Não se trata aqui de fazer uma defesa irrestrita da força dos partidos [porém] o resultado aqui apresentado possui uma conclusão inequívoca, qual seja, o alto grau de coesão dos partidos nas votações ocorridas no plenário da Câmara Municipal de São Paulo. Assim, os parlamentares respeitam a orientação dos líderes dos partidos aos quais estão filiados no momento das votações. (CAETANO, 2005, p.125)

Contribuindo para a interpretação da presença dos partidos nas negociações políticas na Câmara, Caetano (2005) atenta para o fato de que é necessário se realizar uma agenda de pesquisa que dê conta das realidades da atuação dos Legislativos nos mais de cinco mil municípios de nossa União. Isso com o intuito de não se generalizar um estudo de caso com validade para todo o sistema político-partidário local. Kerbauy (2008) compartilha da mesma preocupação ao enunciar os poucos estudos que analisam a estrutura organizativa dos legislativos municipais.

A autora insere o problema da fragmentação partidária enquanto fruto do sistema eleitoral, ampliando a discussão de Caetano (2005), o que geraria aparente fragilidade dentre os atores partidários. Estes, na esfera local, assumiriam um

[...] comportamento individualista em troca da distribuição de benefícios, transformando a relação executivo-legislativo municipal num mero balcão de negócios, onde os partidos são desvalorizados (KERBAUY, 2008, p. 11)

Embora a importância dos partidos tenha sido ressaltada, é inegável a atuação do prefeito como grande detentor do processo legislativo (CAETANO, 2005; KERBAUY, 2008). Nesse sentido, problematizar as relações entre o sistema partidário local e Câmara Municipal, bem como a forma como o processo decisório nela ocorre, seria valioso para se entender o porquê da fragmentação partidária.

A prática das coligações eleitorais seria uma das premissas para essa fragmentação. Elas visam à maximização do apoio eleitoral (KERBAUY, 2008). E São Paulo seria o Estado onde se constatam a maior fragmentação dos partidos, muito embora, segundo indicação do TSE (Tribunal Superior Eleitoral, partidos como PSDB, PT, PMDB, e outros grandes, possuam significativa representação). A tese de Kerbauy (2008) ao analisar a composição partidária dos Legislativos nos municípios de Alagoas, Santa Catarina e São Paulo é a de que:

A representação partidária nos legislativos locais [...] mantém relação estreita com a representação partidária dos executivos locais e estaduais, apontando para a importância e a influência dos partidos os quais se filiam os executivos locais e estaduais nas eleições para as Câmaras Municipais. (KERBAUY, 2008, p.13)

A lógica da coligação para o Executivo local é a de que os partidos menores oferecem aos outros partidos maiores da coligação apoio logístico, organizacional e propagandístico (KERBAUY, 2008).

A relevância do problema suscitado está em como essas coligações eleitorais, ao vencerem as eleições e adentrarem no poder Legislativo passam a se constituir em coalizões governativas. E aqui reside a maestria dos partidos políticos, afinal as relações com o Executivo são coordenadas por eles e a cooperação em prol da governabilidade agita as discussões quanto a aprovações de projetos de leis e as elaborações de políticas públicas. O problema esquematizado pode ser sintetizado no raciocínio:

A coalizão mínima vencedora, no jogo eleitoral, não é a mesma necessária para vencer no jogo governativo, as estratégias e as negociações das relações Executivo/Legislativo municipal vão sendo construídas no jogo eleitoral onde eleições majoritárias e proporcionais coincidem e onde o sistema partidário local exerce um papel importante na coordenação política. (KERBAUY, 2008, p.15)

Posta a reflexão, constata-se que os partidos políticos possuem peso decisivo dentro dos processos de negociação internos nas relações entre o Executivo e o Legislativo, mais do que no pleito eleitoral – no qual são tomados pelo senso comum como “ineficazes” para a polarização do debate político e representação dos anseios do eleitorado que os elegem para a composição governamental. Assim, para responder à nossa preocupação, talvez os modelos de gestão, concepções administrativas e necessidades de transformações sociais formuladas nos programas partidários sejam passíveis de discussão para realização no nível institucional, de relação e negociação entre os poderes, e não no debate político-eleitoral envolvendo eleitores e candidatos, enfim, os elementos populares de construção das bases partidárias.

### **Considerações Finais**

Após a realização da revisão bibliográfica principalmente dos argumentos de Caetano (2005), Meneguello (1998), Souza (1975 e 1983) e Kerbauy (2000 e 2008) uma constatação é passível de contemplação: os partidos políticos são instituições importantes nas negociações envolvendo Executivo e Legislativo, todavia, seu potencial representativo é questionável.

O Legislativo na esfera local, sempre tido como o elo mais fraco dos poderes, de fato mantém uma agenda política em larga medida guiada pelo Executivo, embora os partidos exerçam peso nas aprovações de projetos de lei e demais matérias tratadas no parlamento

(CAETANO, 2005). Há resquícios dos meios clientelistas na atuação dos vereadores e prefeito não podendo ser negada a presença do fisiologismo no interior das negociações políticas. Todavia, tomá-los como principal meio de explicação do funcionamento das Câmaras e da política local seria incorrerem em um erro interpretativo e reducionista.

No ponto “A transformação da esfera política local – a profissionalização da política” foi possível se apresentar o novo panorama que permeia a atuação dos políticos substitutos da antiga figura do coronel. Obviamente, as antigas elites políticas é que se profissionalizam e buscam novos meios de representação de seus interesses e presença nas estruturas de governo mediante uma sociedade civil crescentemente politizada. Todavia, incapaz ainda de se gerir autonomamente para ascendência ao controle político. Os partidos políticos aparecem como atores públicos devido às transformações sociais ocorridas conforme delineou Kerbaudy (2000).

Embora o cenário político-partidário local seja permeado pelas coligações partidárias, uma das expressões da fragmentação partidária na composição das Câmaras, sua função governativa é visível.

Como o mapeamento das relações entre partidos, governo e Estado aqui realizado compõe uma revisão bibliográfica, carece ainda uma agenda de pesquisa mais aprofundada sobre o tema buscando analisar dados tanto quantitativos quanto qualitativos a respeito da composição das maiorias nas Câmaras Municipais, a implantação dos programas político-partidários de prefeitos e vereadores nos municípios e a contribuição deles na sedimentação dos valores democráticos e o incentivo à participação política de seu eleitorado nos órgãos Legislativos.

A relevância do estudo dos partidos políticos na esfera local, levantado no relatório, requer continuidade da pesquisa com a finalidade de se alargar o entendimento sobre as relações entre Executivo e Legislativo visando contribuir tanto para o desenvolvimento do conhecimento da ciência política nessa área quanto para a compreensão daquilo que nos circunda – a forma como o poder se organiza, opera e interfere no cotidiano da sociedade.

## **Referências**

ASSUMPÇÃO, Raiane Patrícia Severino. **Análise organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira no Estado de São Paulo (1988-2006): a estrutura relacional e o capital político**. Tese de Doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em Sociologia da FCL/Ar. – UNESP.

CAETANO, Bruno. **Executivo e Legislativo na esfera local**. Novos Estudos Cebrap, n.71, março 2005, p. 101-125.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 3ª ed. ampliada e atualizada, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1939.

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. In: *Revista USP*, mar. abr. mai. 1993.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1993.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Araraquara: FCL/Laboratório Editoria/ UNESP; São Paulo: Cultua Acadêmica Editora, 2000.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Legislativo Municipal, Organização Partidária e Coligações Partidárias**. Texto apresentado no XXXII Encontro Nacional da ANPOCS, GT 21: Estudos Legislativos, Caxambu, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social**. In: *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENEGUELO, R. **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1983.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **O processo político partidário na Primeira República**. In: MOTTA, Carlos Guilherme (org.) *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1971.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1974.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do Pensamento Político Brasileiro: idéias e personagens**. São Paulo: Ática, 2006.