



# RESENHA: O GOVERNO LOCAL NA PERSPECTIVA DA CIÊNCIA POLÍTICA: A VISÃO DAS TRÊS TEORIAS DOMINANTES

**GRIN, JOSÉ; ABRUCIO, LUIZ. GOVERNOS  
LOCAIS: UMA LEITURA INTRODUTÓRIA.  
BRASÍLIA: ENAP, 2019. 104 P.**

*João Gabriel Ribeiro Pessanha Leal<sup>1</sup>*

## Introdução

**A** obra “Governos locais: uma leitura introdutória” tem como protagonista uma abordagem teórica sobre as principais questões acadêmicas relacionadas ao tema Governança Local, além de discorrer a respeito dos caminhos percorridos pela bibliografia nacional dentro deste aspecto, com foco nas mudanças feitas no federalismo após Constituição de 1988. De um modo mais específico, a questão central do trabalho em destaque é apresentar e discutir teorias e abordagens mais representativas na literatura, com a pretensão de ampliar o conhecimento sobre o assunto no Brasil (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.10).

Este objetivo é fundamentado na divisão do livro em duas partes principais. A parte 1, em primeiro momento, localiza o debate sobre os governos locais e os seus significados (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.13). O segundo momento conta com o Capítulo 2 que se dedica às principais correntes teóricas classificadas em quatro vertentes de análise. A saber: Ciência Política; a visão Econômico-Administrativa; A perspectiva da Sociologia Política; e por fim, a visão Jurídico-Legal dos governos locais (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.30). Enquanto que a parte 2 da obra, analisa o governo local na experiência brasileira (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.70) e discorre sobre a conclusão do livro (GRIN, José;

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).  
Contato: joaoleal@pq.uenf.br.

ABRUCIO, Luiz, 2019, p.89). Para o melhor esclarecimento, a tabela 1 apresenta a estrutura da obra.

**Quadro 1:** Divisão estrutural do livro Governos locais: uma leitura introdutória

---

<b>Capítulo 1. Localizando o debate sobre o governo local. (Pg. 13 - 22).</b>
O significado do governo local. (Pg. 14).
A questão do autogoverno e da autonomia local.(Pg. 18).
Inovações nos governos locais e as mudanças na governança urbana .(Pg. 22).
<b>Capítulo 2 – As principais abordagens teóricas sobre governo local (Pg. 27 - 66).</b>
A visão da Ciência Política. (Pg. 30).
<b>Parte 1</b> Teoria das elites e a domínio estrutural da política. (Pg. 30).
A abordagem pluralista do governo local. (Pg. 35).
A análise marxista dos governos locais. (Pg. 44).
A visão econômica e administrativa sobre os governos locais. (Pg. 50).
A visão da sociologia política sobre governos locais. (Pg. 59).
A abordagem legal dos governos locais. (Pg. 66).
<b>Capítulo 3 – O poder local no Brasil: o papel do município na Federação brasileira. (Pg. 71 -83)</b>
O Município na nova ordem constitucional e as transformações no papel do poder local no Brasil . (Pg. 71).
<b>Parte 2</b> Temas para a boa governança municipal . (Pg. 83).
<b>Considerações finais: o poder local para além do município (Pg. 89).</b>

---

**Fonte:** Elaboração do autor. Livro: Governos locais: uma leitura introdutória.

Como notado na tabela anterior, o livro possui um cenário rico de questões explicativas a respeito do objeto abordado. Neste sentido, existem inúmeras inquietações que podem ser tratadas em pesquisas e trabalhos subsequentes. Esta resenha tem como propósito principal destacar a perspectiva da Ciência Política sobre a governança local. Para tal, aborda-se cada corrente da ciência política descrita na obra, suas principais proposições e características.

Além desta seção, este trabalho conta com mais seis seções. A segunda apresenta a distinção relevante e necessária entre Governo local e Poder Local. A seção três destaca a visão da Ciência Política. A seção quatro, cinco e seis cada qual se debruça sobre uma linha da ciência política que trata do tema em destaque. Por fim, a seção sete discorre sobre a conclusão.

### **O governo local e o poder local**

Mesmo que o livro, predominantemente, discute e se apoia em teorias sobre o governo local, em termos analíticos e empíricos, é importante distinguir os conceitos de Governo Local e Poder Local para a construção de trabalhos futuros.

O Governo Local atua com propósitos definidos em uma jurisdição territorialmente delimitada e com uma intencionalidade juridicamente definida (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.13). Enquanto que o Poder Local, volta-se para estudos que investigam como uma localidade é dominada por líderes que ocupam posições de destaque (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.14). A tabela 2 tem a função de apontar a diferenciação conceitual dos dois conceitos abordados.

### **Quadro 2:** Distinção funcional entre o conceito de Governo Local e Poder Local

Conceito	Descrição do Conceito	Característica do Conceito	Exemplo de Bibliografia Nacional
Governo Local	Analisa o comportamento de instituições políticas e as ações que lhe cabem nos marcos do ordenamento jurídico e constitucional no qual se inserem.	Trata de questões voltadas para a administração estatal em unidades localistas de governo.	ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. <b>Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder do voto e estratégias de governo.</b> Ciênc. saúde coletiva [online]. 2002, vol.7, n.3, pp.455-479. ISSN 1413-8123.
Poder Local	Analisa o processo sociológico e político de dominação de uma comunidade ou localidade por líderes que ocupam posições de destaque na sociedade.	Discorre sobre processos sociológicos de dominação.	LEAL, Victor Nunes. <b>Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.</b> Editora Companhia das Letras, 2012.

**Fonte:** Elaboração do autor. Livro: Governos locais: uma leitura introdutória.

### Visão da ciência política

Os enfoques teóricos sobre governos locais são diversos e englobam distintas disciplinas como Sociologia, Sociologia Política, Economia, Administração, Direito e Ciência Política. Cada qual com as suas premissas e abordagens que, na maioria das vezes, não coincidem nem em suas proposições iniciais e tampouco nas conclusões (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.20).

Dentro do aspecto relacionado à Ciência Política, o Governo Local é sistematicamente estudado sendo percebido como um reflexo do poder acumulado por atores sociais (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.27). Os estudos nesta área predominantemente são organizados em três teorias distintas: Teoria das elites, a Teoria Pluralista e a Teoria Marxista. As próximas três seções destacam cada uma delas.

### Abordagem da teoria das elites

Dentro da perspectiva da Teoria das Elites, o poder é um recurso político concentrado e derivado da estrutura hierárquica da sociedade em que poucos decidem sobre políticas para outros executarem. As relações de poder entre atores políticos são desiguais e permanentes. Para saber quem influencia as decisões do governo basta conhecer quem se encontra bem posicionado na estrutura social (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.30).

Esse “grupo estrutural”, os que estão localizados em posição de destaque, domina de forma estável a política local, tornando “completamente viciados os resultados do governo local na democracia representativa” (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.30).

Dentro das localidades, a política e os negócios públicos são dominados por uma elite social que possui total capacidade de expressar as suas vontades. Seus membros compartilham valores, códigos e trajetórias sociais similares, e essa posição social gera poder institucionalizado e produz uma tendência cumulativa de prestígio que fortalece o predomínio desse estrato na economia, na sociedade e na política (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.31).

Valores comuns fortalecem vínculos que permitem às elites controlarem instituições e decidirem políticas para a localidade. Neste sentido, burocracias são pensadas “apenas como “correias de transmissão dos interesses de quem tem o “controle” do Estado” (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.32).

O controle estrutural da política local se faz a partir de três questões principais: decisões dos governos e sua dependência estrutural, acesso desigual dos estratos sociais aos policy makers e regularidades de decisão em favor desses grupos (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p. 35).

### **Abordagem da teoria pluralista**

Na abordagem Pluralista, a política é exercida, ainda que desigualmente, por um conjunto disperso de atores. Cada ator político representa interesses que se expressam na arena política conforme os recursos que dispõem, com o objetivo de fazer com que o poder público incorpore tais temas em sua agenda de ações. Deste modo, o governo é um resultado da forma como se organiza a competição e a barganha que existe no interior de coalizões de atores no jogo político local (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.36).

Esta abordagem aponta que o governo local tende a ser instável, de modo que as alianças dependem de acordos que podem ou não ser mantidos em um contexto em que o poder é fragmentado e, por essa razão, mais pluralista (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.36). Dentro desta perspectiva, de maneira geral, o sistema político está em constante mudança, sobretudo pela ação dos grupos de interesse que representam uma diversidade de opiniões e são os atores políticos de maior relevância para influenciar o governo. (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.36).

Assim, o governo local não só pode agir em favor da “maioria” e dos “números”, mas é uma arena permeável aos diversos interesses organizados na sociedade. Neste ponto a abordagem pluralista e a abordagem elitista se distanciam intelectualmente. Já que a democracia pluralista é aberta à entrada de diversos atores políticos. A política é mais autônoma frente à economia e os condicionantes sobre as decisões de governo são diferenciados a cada conjuntura, tipo de política, perfil dos atores e seus recursos políticos (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.37).

O governo pode até se tornar cativo dos eleitores, porém isso não quer dizer que exista uma elite dominante que opera no interior de um sistema político fechado, pois sua composição é um produto da competição eleitoral. Assim, a política não tem dependência da origem social dos atores, não garante continuidades e é volátil nas coalizões de governo ou alianças setoriais (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.37).

Neste sentido, o autor aponta que o fato de os líderes políticos dependerem dos eleitores para serem vitoriosos difere da visão de captura do Estado por uma elite dominante. Mas, a análise do governo local repousa em identificar resultados favoráveis a certos grupos, de modo que seria menos saber “quem governa” e sim “quem se beneficia” (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p. 38).

### **A abordagem marxista**

Dentro desta perspectiva, os governos locais seriam uma esfera de poder igualmente dominada pelo capital para gerar mais valia à custa dos trabalhadores que vivem nas localidades (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.44). A abordagem Marxista divide-se, de

maneira geral, em três panoramas centrais: instrumental, estruturalista e desenvolvimento irregular (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.44).

De acordo com a visão instrumental, o governo local representa o estado central para garantir a reprodução dos trabalhadores para sistema econômico capitalista via produção e oferta de serviços como habitação, educação e saúde (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.45). A utilização de um modelo representativo de governo é considerado um instrumento de legitimação do sistema de dominação política.

A visão estruturalista compreende que o governo local está inserido em um sistema mais amplo de questões econômicas, sociais e políticas que abarcam a luta de classes na sociedade e reduzem sua autonomia de ação. Dada a essa forte capacidade estrutural, os governos possuem uma pequena capacidade institucional de alterar a gestão das cidades e a marginalidade urbana é pequena, visto que o governo local não controla seu território para exercer as funções centrais de integração e regulação sem reproduzir o processo de dominação social (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.45).

A terceira apropriação do marxismo para analisar os governos locais é a visão do desenvolvimento irregular. De acordo com essa perspectiva, a estrutura social se desenvolve juntamente com processos econômicos e político ou em diferentes caminhos. A desigualdade na sociedade gera diferenças espaciais, sendo que o governo local seria a solução apresentada pelo Estado central para lidar com esses problemas. Mas, dadas as clivagens sociais geradas, governos locais tornam-se pontos de oposição de segmentos menos beneficiados com o desenvolvimento econômico (GRIN, José; ABRUCIO, Luiz, 2019, p.50).

## Conclusão

Muitos são os trabalhos que analisam o papel preponderante adotado pelos municípios brasileiros a partir da carta constitucional de 1988. As pesquisas que tratam sobre accountability, da formulação e implementação de políticas públicas na esfera local após a redemocratização já são cristalizadas academicamente. O foco apresentado nesta resenha volta-se para as linhas teóricas existentes e consagradas que analisam e apresentam um teor explicativo para a governabilidade local nos modelos institucionais adotados por todo o globo. Como pode ser notado na tabela 3 que resume as teorias, dentro do escopo da Ciência Política, que foram mencionadas.

Compreender como o governo local é interpretado a partir de óticas políticas distintas ajuda a elucidar os acontecimentos presentes no caso brasileiro. Dentro da construção epistemológica de uma pesquisa é expressivamente relevante conhecer os nortes teóricos já existentes sobre o assunto, para quem trata ou quer tratar dos padrões localistas de poder como objeto de pesquisa, o livro Governos locais: uma leitura introdutória consegue apresentar a bibliografia estabelecida de uma forma excelente.

**Quadro 3:** Descrição e características das teorias abordadas.

Teoria	Abordagem Geral da Teoria em relação ao Governo Local	Característica da Teoria	Exemplo de Bibliografia da Teoria
Teoria das Elites	Os atores sociais possuem um poder estrutural que transforma o Estado local em correia de transmissão de seus interesses.	<p>O poder é um recurso político derivado da estrutura hierárquica da sociedade.</p> <p>Os atores políticos são desiguais e permanentes.</p> <p>Os grupos dominantes controlam de forma estável a política local o que torna viciados os resultados eleitorais na democracia representativa.</p>	Floyd Hunter. Community Power Structure: a study of decision makers. 1973.
Teoria Pluralista	O governo local é o ponto de encontro de vários grupos de interesse que influem na definição de políticas públicas, que são conduzidas por coalizões políticas lideradas pelo prefeito.	<p>A política é exercida por um conjunto disperso de atores.</p> <p>O governo é resultado da forma como se organiza a competição e a barganha existente no interior de coalizões de atores no jogo</p> <p>A democracia pluralista é aberta à entrada de diversos atores políticos.</p>	Dahl, Robert. Who participates in local politics and why. 1961.
Teoria Marxista	O marxismo analisa a política municipal como uma arena da luta entre o capital e o trabalho, de modo que o governo local é um agente que atua para manter o capitalismo na localidade.	<p>Os governos locais são esferas do poder dominada pelo capital para gerar mais valia à custa dos trabalhadores que vivem nas localidades.</p> <p>O governo local representa o estado central para garantir a reprodução dos trabalhadores no sistema econômico capitalista via produção e oferta de serviços.</p> <p>Governos locais possibilitam às pessoas se integrarem de forma ampla e lucrativa à economia e sociedade capitalista.</p>	Magnusson, Warren. Urban politics and the local State. Studies in Political Economy, n. 16, p. 11-142, 1985.

**Fonte:** Elaboração do autor. Livro: Governos locais: uma leitura introdutória.

  
*Recebido em 15 de fevereiro de 2020*  
*Aceito para publicação em 13 de abril de 2020*