

Verbetes Conceituais

Poder local

Marta Mendes da Rocha¹ 

¹Universidade Federal de Juiz de Fora, UFJF, Juiz de Fora, MG, Brasil.

E-mail: marta.mendes@ufjf.br

DOI: [10.17666/ebcs.2026.024](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.024)

PREÂMBULO

Poucos conceitos das ciências sociais ilustram de forma tão clara a relação entre território e política quanto o de poder local. Longe de designar uma realidade fixa, seu significado foi continuamente reformulado em resposta às transformações do Estado, da democracia e das formas de organização da vida coletiva. O poder local não designa apenas um nível de governo ou uma esfera administrativa, mas uma categoria analítica voltada à compreensão das formas pelas quais a autoridade, a representação e os conflitos políticos se organizam em espaços territorialmente delimitados. Sua trajetória acompanha profundas mudanças na teoria política e nas ciências sociais: da identificação entre comunidade política e soberania na tradição clássica, passando pela valorização liberal da autonomia local e pelas interpretações que associaram o local a formas de dominação, até sua recente reconfiguração como uma chave de interpretação da democracia, da participação, das desigualdades territoriais e da política subnacional. A diversidade de usos atribuídos ao conceito explica tanto sua permanência quanto sua polissemia. Ao longo do tempo, o termo poder local foi empregado para designar escalas de governo, formas de organização comunitária, relações de autoridade e processos de produção da política, aproximando-se de conceitos como governo local, política local, governança local e política subnacional, sem se confundir integralmente com nenhum deles. Este verbete reconstrói essa trajetória. Inicialmente, examina as origens históricas do conceito e sua evolução nas principais correntes teóricas; em seguida, discute os debates contemporâneos e sua configuração no Brasil e na América Latina; por fim, analisa seus limites analíticos e suas relações com conceitos vizinhos.

SUMÁRIO

1. Origens intelectuais e históricas
2. Principais correntes teóricas
3. Usos contemporâneos e debates em aberto
4. Configuração brasileira e latino-americana
5. Limites analíticos e alternativas
6. Referências bibliográficas

Aprovado em: 18/08/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 024 - 2026

1. Origens intelectuais e históricas

A reconstrução das origens intelectuais do conceito de poder local exige distinguir dois planos frequentemente confundidos na literatura: a experiência histórica e a categoria analítica. Enquanto a primeira acompanha praticamente toda a história das formas de organização política territorializadas, a segunda é uma elaboração conceitual muito mais recente, produzida para responder a problemas específicos das ciências sociais contemporâneas.

Como categoria analítica das ciências sociais, o poder local designa as formas de organização e exercício da autoridade em uma comunidade territorialmente diferenciada, cuja identidade política se constitui em relação a outras escalas de poder. O conceito refere-se às instituições, aos atores e às relações por meio dos quais são produzidas decisões coletivamente vinculantes no âmbito dessa comunidade, sem pressupor que o local coincida necessariamente com uma unidade político-administrativa específica. Para que o “local” exista como categoria relacional é necessário que haja um “não local” (um centro, uma autoridade superior, outro nível de governo). Mais do que um nível da organização político-administrativa do Estado, o poder local constitui uma escala específica da vida política, na qual a proximidade territorial entre governantes, governados, problemas públicos e arenas decisórias confere características próprias às formas de representação, participação, conflito e exercício da autoridade.

Como experiência histórica, é possível dizer que desde que comunidades humanas passaram a organizar formas relativamente estáveis de autoridade territorial, tornou-se necessário instituir mecanismos locais de produção de decisões coletivas. No Ocidente, as principais referências são a pólis grega e a cidade romana do período republicano, que representavam a própria comunidade política soberana e não um nível de governo subordinado a uma autoridade superior. Sem a distinção entre um nível local de governo e uma autoridade territorial superior, a experiência da política coincidia com a própria comunidade.

Essa configuração começou a modificar-se com a expansão territorial de Roma e consolidou-se durante o Império. A incorporação de extensos territórios criou a necessidade de uma administração descentralizada responsável pela gestão cotidiana das cidades, separada e subordinada ao centro político soberano. Embora ainda distante da noção contemporânea de governo local, essa divisão instituiu um dilema duradouro na história política ocidental: como conciliar autoridades próximas à população com estruturas de poder cada vez mais abrangentes e distantes.

Na Idade Média, a autoridade política fragmentou-se entre diferentes centros de poder em um quadro de pluralismo jurisdicional, mas sem separação nítida entre níveis de governo. O poder local permaneceu como uma dimensão constitutiva da organização política europeia em um cenário de sobreposição de autoridades em um mesmo território.

Foi a emergência do Estado moderno que alterou profundamente a posição do poder local e sua relação com a comunidade e a soberania. As cidades, vilas e comunidades deixaram de constituir unidades políticas autônomas para serem incorporadas a estruturas territoriais mais

amplas. O problema deixou de ser apenas quem governa uma comunidade e passou a envolver também como o poder local se articula com níveis intermediários e nacionais de autoridade. Torna-se, então, evidente que o local não é apenas um dado geográfico, mas uma categoria política que emerge quando a autoridade passa a ser distribuída entre diferentes escalas de governo. Nessa nova configuração em que a autoridade política deixa de coincidir com a comunidade e passa a ser distribuída entre diferentes escalas territoriais, o poder local, em contraposição a um “não local”, passa a designar uma forma territorialmente situada de exercício do poder, cuja identidade depende de sua relação com outras escalas de autoridade.

Enquanto experiência histórica, o poder local deve ser compreendido a partir da relação entre comunidade, soberania e administração. Na pólis grega não há separação entre comunidade e soberania, no Império Romano soberania e administração começam a se separar, na Idade Média a soberania é fragmentada e com a formação do Estado moderno ela é centralizada. O poder local não desapareceu o longo dessa trajetória, mas assumiu diferentes configurações.

Nas possessões ibéricas da América, essa lógica foi transplantada para o contexto colonial por meio das câmaras municipais, na América portuguesa, e dos cabildos, na América espanhola. Essas instituições constituíram os primeiros espaços permanentes de administração e representação política dos colonos, concentrando funções administrativas, fiscais, judiciais e regulatórias que hoje se encontram distribuídas entre diferentes órgãos do Estado. Embora subordinadas às Coroas portuguesa e espanhola e controladas pelas elites locais, desempenhavam papel fundamental na mediação entre as comunidades e o poder metropolitano. Desse modo, reproduziam, em contexto colonial, a tensão característica dos Estados territoriais: a autoridade soberana emanava de um centro distante, mas sua concretização dependia de instituições enraizadas na vida local. Muito antes da formação dos Estados nacionais latino-americanos, a experiência cotidiana da política era vivida predominantemente por intermédio dessas arenas locais de governo.

As câmaras municipais e os cabildos, além de constituírem as primeiras instituições permanentes de representação política dos colonos na América ibérica, materializam um problema que atravessa a formação dos Estados territoriais: como articular comunidades territorialmente situadas com uma autoridade soberana progressivamente concentrada em unidades políticas cada vez mais amplas. Mais do que simples órgãos administrativos, essas instituições revelam uma característica constitutiva desses Estados, isto é, embora a soberania se concentre em um centro político, seu exercício depende da atuação de instituições territorialmente distribuídas, encarregadas de mediar as relações entre as comunidades locais e o poder central.

Apesar da centralidade histórica dessas instituições, o poder local permaneceu, durante muito tempo, relativamente periférico na reflexão das ciências sociais. O interesse dos grandes clássicos da teoria política e da sociologia voltou-se predominantemente para a formação do Estado moderno, a constituição da soberania, a burocratização da autoridade e a construção das instituições nacionais. O nível local aparecia, em geral, como expressão derivada desses processos, e não como objeto autônomo de investigação. Essa situação começou a modificar-se apenas na segunda metade do século XX, quando transformações simultâneas na ciência

política e nas formas de organização do Estado deslocaram o foco analítico para as escalas subnacionais.

2. Principais correntes teóricas

O poder local tem sido objeto de controvérsias substantivas que expressam diferentes concepções acerca do significado político da escala local. Destaco aqui duas perguntas dirigidas ao poder local, em diferentes momentos de desenvolvimento da teoria política e das ciências sociais, que motivaram respostas, ora de cunho normativo, ora de natureza empírica, e que deram origem a diferentes correntes interpretativas sobre o poder local.

A primeira pergunta é se a proximidade entre governantes, governados e problemas públicos constitui um fator de fortalecimento ou de enfraquecimento da liberdade política e da democracia. A resposta positiva a essa pergunta virá, principalmente, de uma corrente anglo-saxã. Curiosamente, sua principal referência é o escritor francês Alexis de Tocqueville (1835-1840/2005) e a obra “A Democracia na América”, escrita após sua estadia de quase um ano nos Estados Unidos.

Para Tocqueville, a resposta é inequívoca: o poder local é o fundamento social da democracia. Segundo o autor, a comunidade local — a comuna — não é uma invenção do Estado, mas uma forma espontânea e anterior de organização política, um espaço de proximidade, no qual os cidadãos aprendem, na prática cotidiana, o ofício da liberdade. Ao governar seus próprios assuntos e resolver problemas concretos, deliberar sobre obras e tributos e escolher seus representantes locais, os cidadãos desenvolvem senso de responsabilidade, espírito público e capacidade de cooperação. Para o pensador francês, essa vivência cotidiana é a “escola da liberdade”, o antídoto contra a passividade e a dependência a que sucumbiriam aqueles acostumados a esperar que o Estado resolvesse todos os seus problemas. O poder local funciona, assim, como um contrapeso indispensável à centralização administrativa, que Tocqueville teme como caminho para um “despotismo democrático” brando e burocrático. A proximidade, nesse quadro, fortalece a liberdade porque mantém viva a cultura do autogoverno e impede que a política se reduza a uma relação distante entre súditos e poder central.

Outra referência fundamental dessa corrente é o pensador inglês John Stuart Mill (1861/1981). Em “Considerações sobre o governo representativo”, o pensador inglês corrobora as impressões de Tocqueville sobre o governo local, mas desloca a ênfase para a sua função educativa. Segundo Mill, ninguém aprende a ser cidadão apenas obedecendo leis ou votando de tempos em tempos; é no engajamento direto com os problemas da comunidade que o indivíduo desenvolve interesse pelo bem comum, senso de responsabilidade, capacidade de julgamento e de deliberação. Portanto, para Mill, o governo local é, sobretudo, uma escola de aperfeiçoamento moral e intelectual. Diferentemente de Tocqueville, Mill não defende uma autonomia municipal ilimitada; ele distingue claramente as funções que cabem ao parlamento nacional das que pertencem às instâncias locais. O poder local complementa o governo representativo, oferecendo o treinamento prático sem o qual a democracia nacional se torna

um mecanismo oco, exercido por cidadãos desprovidos das virtudes cívicas necessárias ao seu bom funcionamento.

Enquanto Tocqueville justifica o municipalismo pela liberdade política, como antídoto à centralização e à passividade cidadã, Mill o justifica principalmente pela formação da cidadania, como instrumento de aperfeiçoamento intelectual e moral dos indivíduos. O primeiro teme que o Estado central aniquile a capacidade de agir politicamente; o segundo, que a falta de participação impeça o desenvolvimento pleno das faculdades humanas.

Uma resposta radicalmente diferente será oferecida por outra corrente, situada em outra parte do globo. Se, na tradição liberal inaugurada por Tocqueville e Mill, a proximidade entre governantes e governados favorece a cidadania e limita a centralização do poder, parte expressiva do pensamento político e social brasileiro e hispano-americano atribuiu significado praticamente oposto ao poder local. Em vez de espaço privilegiado da liberdade, o município apareceu frequentemente como lócus de relações pessoais de dominação, da confusão entre autoridade pública e poder privado e da persistência de formas particularistas de exercício do poder político.

Embora a expressão “poder local” só venha a se consolidar como categoria analítica nas ciências sociais a partir da segunda metade do século XX, parte importante da tradição brasileira e hispano-americana já se dedicava a compreender fenômenos que hoje seriam reconhecidos sob essa denominação. Em vez de “poder local”, predominavam categorias como caudilhismo (Sarmiento, 1845), coronelismo, município (Leal, 1948/2012), mandonismo (Queiroz, 1976), autonomia municipal ou poder privado, mobilizadas para explicar como a proximidade entre autoridade política, propriedade concentrada da terra e relações pessoais de dependência dificultavam a consolidação de uma ordem política impessoal e democrática.

No caso brasileiro, Victor Nunes Leal formulou a interpretação mais influente dessa tradição ao desenvolver o conceito de coronelismo. Em “*Coronelismo, enxada e voto*” (1948), o autor descreve o coronelismo como um sistema de compromissos recíprocos entre as oligarquias municipais e os governos estaduais e federal, no qual o controle local do eleitorado era convertido em apoio político às autoridades centrais, que, em contrapartida, garantiam prestígio, recursos e influência aos chefes locais. Longe de representar simples sobrevivência do poder privado tradicional, o coronelismo era, para Leal, produto da interação entre a decadência econômica dos grandes proprietários rurais, a expansão do sufrágio e a estrutura federativa da Primeira República. Suas bases socioeconômicas residiam na concentração fundiária, na dependência econômica das populações rurais, no reduzido grau de autonomia dos eleitores e na limitada capacidade de penetração administrativa do Estado nos municípios, circunstâncias que favoreciam a mediação política exercida pelos chefes locais.

Maria Isaura Pereira de Queiroz ampliou essa perspectiva ao interpretar o mandonismo como uma forma histórica de organização do poder baseada em relações pessoais de autoridade, prestígio e dependência. A autora mostrou que, para muito além da Primeira República, lideranças locais, redes familiares e vínculos de reciprocidade constituíam mecanismos duradouros de exercício do poder no Brasil, presentes em diferentes contextos históricos e compatíveis com distintas formas de organização institucional. Nessa chave interpretativa, o poder local é compreendido a partir da capacidade de determinados grupos de monopolizar recursos econômicos, sociais e simbólicos no interior dos territórios.

Na tradição hispano-americana, um diagnóstico semelhante do poder local foi elaborado por Domingo Faustino Sarmiento, em sua obra “Facundo: Civilização e Barbárie”, publicada em 1845, um ensaio político e biográfico construído a partir da trajetória do caudilho Juan Facundo Quiroga. Nesse livro, Sarmiento diagnostica o atraso argentino por meio da oposição entre o mundo urbano e europeizado da “civilização” e o campo rústico e violento da “barbárie”, representado pelos potentados locais que fragmentavam o território e impediam a consolidação de um Estado nacional ordenado. Nessa abordagem, à semelhança de Leal e Queiroz, o poder local se apresenta como o domínio do arbítrio e da força que se interpõe entre as populações e as instituições republicanas, como a persistência de uma estrutura de mando personalista que perpassa a vida social e política nas américas. A principal diferença fica por conta do tom. Enquanto Sarmiento escreve um libelo apaixonado e panfletário, um manifesto de combate que visa denunciar e destruir seus inimigos políticos, Leal e Queiroz operam no registro analítico e descritivo da ciência social profissional, preocupados em compreender os mecanismos e as funções do poder local como fenômenos estruturais, e não em incitar uma cruzada moral contra eles.

Interessa observar que diferentemente da tradição liberal que remonta a Tocqueville e Mill, que via na proximidade entre governantes e governados uma condição para a aprendizagem democrática, a corrente latino-americana entendia que, em sociedades marcadas por fortes desigualdades sociais e baixa institucionalização estatal, a proximidade tendia a reforçar relações pessoais de dependência e formas privadas de exercício da autoridade. A escala local não era, portanto, condição suficiente para a democracia; seus efeitos dependiam das estruturas sociais e institucionais nas quais se encontrava inserida. Com isso, fica evidente que a divergência entre as duas correntes quanto à questão central — a proximidade territorial produz democracia ou dominação? — não decorre apenas de avaliações normativas distintas sobre o poder local, mas de diagnósticos diferentes acerca das condições sociais e institucionais em que ele se desenvolve. Se o poder local é uma forma específica de experimentar a política, essa experiência não produz necessariamente democracia ou dominação: seus efeitos dependem da forma como se articulam Estado, sociedade e instituições em cada contexto histórico.

Uma segunda pergunta dirigida ao poder local desloca o foco das avaliações normativas acerca dos efeitos democráticos do poder local para a análise empírica da distribuição do poder. Ela coincide com a passagem da teoria política e do pensamento social para a ciência política empírica e consiste em saber quem governa, como governa e por quais mecanismos determinadas decisões são produzidas. O município deixa de ser concebido prioritariamente como espaço de formação da cidadania ou de reprodução da dominação privada e passa a constituir uma arena privilegiada para a observação das relações de poder. Nessa perspectiva, o local deixa de estar subordinado aos debates sobre o Estado nacional, tratado apenas como uma extensão administrativa do poder central e passa a constituir um problema de investigação para as ciências sociais.

Esse movimento ganhou força entre as décadas de 1950 e 1970, sobretudo na ciência política norte-americana, quando o foco das pesquisas se deslocou das estruturas formais de governo para a distribuição efetiva do poder nas comunidades locais. A questão deixou de ser apenas como os governos municipais estavam organizados e passou a ser como o poder está

distribuído, quem governa as cidades, como se formam as coalizões dirigentes, de que maneira interesses econômicos e políticos influenciam as decisões públicas e quais mecanismos explicam a concentração ou dispersão do poder.

O debate fundador dessa perspectiva ocorreu nos anos 1950 e 1960 entre os cientistas sociais norte-americanos Floyd Hunter e Robert Dahl. Hunter (1953) estudou a cidade de Atlanta, com o objetivo de identificar quem realmente tomava as decisões mais importantes. Para isso, em vez de analisar as instituições e processos decisórios, desenvolveu o chamado modelo reputacional por meio do qual entrevistou empresários, políticos, jornalistas e outras pessoas consideradas bem-informadas, perguntando quem eram os indivíduos mais influentes da cidade. A partir da convergência das respostas, o autor concluiu que o poder estava concentrado em um grupo pequeno e relativamente coeso de líderes econômicos e empresariais que, mesmo sem ocupar cargos públicos, influenciavam decisivamente as principais decisões locais. Suas conclusões, compiladas no livro “*Community Power Structure*”, sustentam uma visão elitista do poder de que as cidades seriam governadas por uma elite relativamente unificada.

A resposta a Hunter veio de um estudo desenvolvido por Robert Dahl na cidade de New Haven, Connecticut, onde ele investigou decisões concretas em diferentes áreas de políticas públicas como educação, planejamento urbano e indicações políticas. Pelo método decisional, Dahl buscou identificar quem tinha capacidade para fazer valer suas preferências no processo decisório. Em “*Who governs*”, Dahl (1961) sustentou uma interpretação diferente da de Hunter, lançando as bases de sua teoria pluralista. Segundo ele, em democracias locais, diferentes atores influenciam diferentes arenas decisórias, de modo que nenhuma elite controla permanentemente todas as decisões.

É interessante observar que esses autores raramente empregam a expressão *poder local* como conceito analítico central. Suas investigações organizam-se em torno de categorias como *community power*, *urban politics*, *local government* e, posteriormente, *urban regimes*. Ainda assim, eles contribuíram decisivamente para a consolidação do poder local como objeto das ciências sociais ao demonstrar que a política desenvolvida nessa escala apresenta dinâmicas específicas de autoridade, representação, conflito e cooperação que não podem ser explicadas apenas pelos processos políticos nacionais.

A controvérsia entre ambos inaugurou uma agenda de pesquisa que transformou o poder local em objeto privilegiado de investigação empírica sobre as relações de poder, os processos decisórios e a atuação de diferentes atores políticos. Mais do que avaliar normativamente o poder local, essa corrente procurou explicar empiricamente seu funcionamento, consolidando uma agenda de estudos centrada na distribuição do poder, na formação de coalizões e nos mecanismos de tomada de decisão.

A partir da década de 1980, o conceito de poder local começou a ser absorvido pelas agendas contemporâneas de governança, políticas públicas e política subnacional. Em vez de se perguntar sobre quem governa, passou-se a investigar as condições institucionais que tornavam possível a produção de decisões coletivas. Uma das referências centrais desse período é a teoria dos regimes urbanos, elaborada pelo norte-americano Clarence Stone (1989), em “*Regime Politics*”. Ampliando a agenda consolidada pelos debates entre Hunter e Dahl, Stone argumenta que os governos municipais quase nunca possuem recursos suficientes

para governar sozinhos porque dependem de uma miríade de atores, entre os quais se incluem empresários, universidades, imprensa, igrejas, movimentos sociais, burocracias e organizações civis. Nesse cenário, governar passa a significar construir coalizões duradouras. Para designar essas coalizões relativamente estáveis entre governo e atores privados capazes de produzir ação coletiva, Stone cunha o conceito de regimes urbanos. Nessa perspectiva, o poder deixa de ser visto como atributo de indivíduos ou grupos e passa-se a enfatizar a coordenação entre governos, organizações privadas e sociedade civil, compreendendo o poder local como produto de arranjos institucionais relativamente estáveis de governança.

A teoria dos regimes urbanos não configura uma nova corrente interpretativa do poder local, mas ela é importante na medida em que produz uma inflexão na agenda de pesquisa ao deslocar o foco analítico para os mecanismos por meio dos quais governos e atores não estatais constroem capacidades de ação coletiva e implementam políticas públicas. Nesse contexto, o poder local se torna uma dimensão constitutiva de debates mais amplos sobre governança, redes de políticas públicas, capacidades estatais e coordenação entre diferentes atores e escalas de governo.

3. Usos contemporâneos e debates em aberto

Se as correntes teóricas anteriores buscaram definir o que é o poder local, seu significado para a democracia e o funcionamento das coalizões de governo local, a partir das últimas décadas do século XX a questão desloca-se para outro plano. O problema deixa de ser apenas conceituar o poder local ou explicar sua dinâmica própria e passa a ser o de investigar em que medida a escala local modifica a compreensão de fenômenos políticos mais amplos, como a democracia, o funcionamento do Estado, a representação, as políticas públicas e o desenvolvimento. O conceito de poder local é, assim, profundamente ressignificado em razão de uma transformação mais ampla no estatuto analítico do território nas ciências sociais. O nível local deixa de ser concebido predominantemente como espaço de manifestação de processos originados em escalas superiores para tornar-se uma perspectiva analítica capaz de revelar mecanismos causais próprios e explicar a produção da política.

Essa transformação está associada às profundas mudanças institucionais ocorridas a partir das décadas de 1980 e 1990. Os processos de redemocratização, descentralização e fortalecimento dos governos locais e demais governos subnacionais, particularmente na América Latina, ampliaram significativamente as responsabilidades e a capacidade decisória dos municípios, ao mesmo tempo em que evidenciaram que processos políticos nacionais produziam resultados distintos conforme o território em que eram implementados (Falleti, 2010). O nível local deixou de ser concebido apenas como instância de execução de decisões tomadas em escalas superiores para ser reconhecido como espaço de produção autônoma de instituições, políticas e trajetórias políticas.

Entre os trabalhos que contribuíram decisivamente para essa inflexão, destacam-se Jonathan Fox (1994), em *“Latin America’s emerging local politics”*, e Guillermo O'Donnell (1993), em *“On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries”*. Investigando processos de democratização e

mudança política no âmbito local em países da América Latina, com destaque para o México, Fox demonstrou que as transições políticas assumem trajetórias territorialmente diferenciadas, revelando que a política local possui dinâmicas próprias e pode acelerar, bloquear ou redefinir mudanças desencadeadas no plano nacional. O'Donnell, por sua vez, ao analisar os limites da consolidação democrática na América Latina, argumentou que a efetividade do Estado de Direito e da autoridade estatal varia significativamente no interior dos países. Seu conceito de *brown areas* (áreas marrons - tradução da autora) evidenciou que democracias nacionais podem conviver com territórios nos quais predominam formas privadas de autoridade e reduzida presença estatal, tornando o território uma dimensão indispensável para compreender o funcionamento efetivo das instituições democráticas.

As contribuições de Fox e O'Donnell tiveram repercussões que ultrapassaram os estudos sobre democratização latino-americana. Ao demonstrar que processos políticos nacionais produziam resultados distintos conforme o território e que a variação territorial constituía um elemento explicativo, e não apenas contextual, esses trabalhos contribuíram para questionar a tendência, predominante na política comparada, de tomar o Estado nacional como unidade natural de análise. Essa crítica foi sistematizada por Richard Snyder (2001) em "*Scaling Down: The Subnational Comparative Method*", no qual o autor argumenta que comparar unidades subnacionais permite compreender processos políticos invisíveis quando o Estado nacional é tratado como unidade homogênea, convertendo o território em dimensão constitutiva da explicação causal.

A partir dessa inflexão, consolida-se o chamado giro subnacional nas ciências sociais e, particularmente, na ciência política comparada. Como sintetizam Giraudy et al. (2019), a partir dessa perspectiva, o território deixa de ser concebido como mero contexto de aplicação de decisões nacionais para tornar-se uma dimensão constitutiva da explicação de fenômenos políticos. Estudos sobre democracia, federalismo, autoritarismo, representação, partidos, capacidades estatais, políticas públicas e desenvolvimento passam progressivamente a incorporar a variação territorial como elemento central da análise, demonstrando que instituições formalmente idênticas podem produzir resultados distintos em diferentes localidades e que processos locais podem influenciar as dinâmicas políticas nacionais.

Aos poucos, um subcampo na política comparada, a *subnational research* (SNR), começa a se consolidar, e, em seu interior, os estudos do poder local, especialmente em países nos quais os municípios, as instituições e as lideranças locais despontam como atores e peças importantes do sistema político. Os governos locais começam a atrair maior atenção dos pesquisadores que passam a ver neles mais do que simples receptáculos passivos de políticas públicas nacionais ou laboratório de testes de teorias. O poder local passa a ser visto como um problema teórico próprio, capaz de produzir conceitos, hipóteses e mecanismos explicativos relevantes para a política comparada de forma mais ampla.

Essa agenda foi posteriormente aprofundada por autores como Edward Gibson e Agustina Giraudy que demonstraram que a democracia, o autoritarismo e a capacidade estatal podem variar significativamente no interior de um mesmo país. Ao fazê-lo, esses autores consolidaram a compreensão de que a variação territorial não constitui uma anomalia da política nacional, mas uma dimensão constitutiva da própria explicação dos fenômenos políticos. O foco desloca-se, assim, da simples descrição das diferenças territoriais para a

investigação dos mecanismos institucionais, econômicos e políticos responsáveis pela produção dessas variações.

O conceito de poder local muda porque muda o lugar analítico do território nas ciências sociais. Até os anos 1980, o local era visto, sobretudo, como um espaço onde se aplicavam dinâmicas nacionais; depois da descentralização, da redemocratização e do giro subnacional, ele passa a ser entendido como um espaço capaz de produzir mecanismos causais próprios, influenciar a política nacional e até desafiar categorias tradicionais como município ou jurisdição administrativa.

Um dos principais debates contemporâneos diz respeito aos próprios limites espaciais do conceito de poder local. Durante grande parte do século XX, a literatura associou o local às unidades político-administrativas formalmente constituídas – sobretudo municípios, comunas, distritos e governos locais –, refletindo tanto a organização territorial dos Estados quanto o papel dessas instituições na produção das decisões coletivas. Essa associação, contudo, não esgotava a dimensão política do local. Como destacam Giraudy et al. (2019), a análise das dinâmicas políticas subnacionais exige ultrapassar fronteiras administrativas e considerar configurações territoriais cujos efeitos políticos não coincidem necessariamente com os limites jurisdicionais existentes. Regiões metropolitanas, áreas fronteiriças, territórios indígenas, redes territoriais e espaços marcados por fluxos populacionais e econômicos revelam que as relações de autoridade, representação e conflito frequentemente atravessam múltiplas escalas. O debate contemporâneo desloca, assim, o entendimento do poder local como atributo exclusivo de uma unidade administrativa para concebê-lo como uma forma relacional de organização do poder no território.

No início deste verbete, argumentou-se que o poder local, antes de constituir uma categoria administrativa, correspondia a uma experiência política na qual comunidade política e soberania estavam profundamente entrelaçadas. Após décadas em que, nos campos político, administrativo e jurídico, o poder local foi frequentemente reduzido ao município, o conceito retorna hoje a uma formulação mais ampla, voltada às relações entre território, autoridade e escalas de poder.

4. Configuração brasileira e latino-americana

As seções anteriores mostraram que, na primeira metade do século XX, predominou no Brasil e em grande parte da América Latina uma leitura negativa do poder local que associava a proximidade entre governantes e governados nos territórios às relações pessoais de dominação, mando e dependência, que dificultavam a consolidação de uma ordem política impessoal e republicana. A partir da segunda metade do século XX, contudo, os processos de resistência aos regimes autoritários e de redemocratização contribuíram para ressignificar essa compreensão. No Brasil, em sintonia com processos observados em diferentes países latino-americanos, essa ressignificação não decorreu inicialmente de reformas institucionais, mas da transformação das próprias práticas políticas locais.

As comunidades eclesiais de base (CEBs), os movimentos populares urbanos e rurais, as associações de bairro e os sindicatos emergiram como atores centrais na construção de uma

política “de baixo para cima”. A mobilização social contra o regime autoritário e em defesa da ampliação de direitos consolidou uma concepção de cidadania que ultrapassava a titularidade formal de direitos para enfatizar sua efetivação por meio da participação direta na vida pública. Nessa perspectiva, o local deixava de ser compreendido apenas como espaço de reprodução de hierarquias tradicionais para afirmar-se como locus privilegiado de construção da cidadania, organização coletiva e produção da política democrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 conferiu expressão institucional a essa transformação. Ao reconhecer os municípios como entes federativos dotados de autonomia e ao ampliar os mecanismos de participação social, inaugurou uma nova arquitetura institucional para o exercício do poder local. Conselhos gestores de políticas públicas, conferências, fóruns participativos e, posteriormente, experiências como o Orçamento Participativo, materializaram essa nova concepção, criando canais permanentes de interação entre Estado e sociedade civil para a deliberação, a formulação e o controle das políticas públicas. Leonardo Avritzer (2002) destaca que a singularidade da experiência brasileira residiu justamente na consolidação de uma sociedade civil autônoma, cuja trajetória de mobilização tornou possível a construção de uma institucionalidade participativa reconhecida internacionalmente. Nessa perspectiva, o poder local deixou de ser identificado exclusivamente com o governo municipal para ser compreendido como um campo de relações entre Estado e sociedade, no qual instituições representativas, mecanismos participativos, movimentos sociais e organizações civis interagem na produção da ação pública. Como espaço de coprodução da política e da cidadania, o poder local poderia, inclusive, produzir efeitos capazes de ultrapassar os seus próprios limites territoriais.

A literatura sobre democracia participativa interpretou essas transformações como uma ampliação das formas de exercício da cidadania para além da competição eleitoral e das instituições representativas tradicionais. Paradoxalmente, essa trajetória aproximou o conceito contemporâneo de poder local de seu significado histórico mais remoto. Se, antes da consolidação do Estado moderno, o local designava uma comunidade política na qual pertencimento e exercício do poder se encontravam estreitamente articulados, a experiência democrática brasileira voltou a atribuir centralidade ao território como espaço de produção da política. A diferença é que essa comunidade já não se organizava em torno de vínculos tradicionais de autoridade, mas de direitos, participação e instituições democráticas.

A experiência brasileira integrou um movimento mais amplo de revalorização do poder local observado em diferentes países latino-americanos durante os processos de redemocratização e reforma do Estado. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, multiplicaram-se experiências que ampliaram a participação cidadã e atribuíram novos significados à política local. O orçamento participativo difundiu-se para diversos países da região, assumindo formatos distintos. Na Bolívia, a Lei de Participação Popular (1994) instituiu os Comitês de Vigilância como mecanismos de fiscalização e controle social sobre os governos municipais, enquanto a Colômbia e o México desenvolveram diferentes modalidades de conselhos territoriais e instâncias locais de planejamento participativo. O reconhecimento da autonomia indígena na Bolívia e na Colômbia ampliou o significado do poder local ao incorporar formas de autogoverno baseadas em identidades étnicas e territoriais, convertendo a escala local em espaço de disputa por direitos coletivos e diversidade política.

A valorização do poder local como espaço de participação e inovação democrática não eliminou as profundas desigualdades territoriais que caracterizam a política latino-americana. Em diferentes países, experiências de ampliação da cidadania continuaram a coexistir com enclaves marcados por violência, clientelismo, captura institucional e formas privadas de exercício da autoridade. A principal contribuição da pesquisa subnacional recente tem sido demonstrar que os enclaves autoritários não constituem meros resíduos de uma modernização incompleta, mas ordens políticas produzidas e reproduzidas pelas relações entre diferentes escalas de poder. Nessa perspectiva, sua persistência depende menos do isolamento das periferias do que das conexões estratégicas estabelecidas entre elites locais e nacionais (Gibson, 2005). O local deixa, assim, de representar o oposto da democratização para constituir uma dimensão indispensável à compreensão das múltiplas formas pelas quais a democracia, a autoridade e o Estado se organizam no interior dos países latino-americanos. Ao evidenciar que democratização, autoritarismo, participação e cidadania podem coexistir de forma profundamente desigual no interior de um mesmo país, a experiência latino-americana contribuiu decisivamente para deslocar o poder local da condição de objeto empírico para a de categoria analítica central da política comparada.

5. Limites analíticos e alternativas

A literatura mobiliza um amplo conjunto de conceitos próximos ao de poder local, frequentemente empregados de forma intercambiável, embora remetam a problemas analíticos distintos. Entre eles destacam-se governo local, administração local, política local (*local politics*), governança local (*local governance*), poder comunitário (*community power*), política urbana (*urban politics*), regimes urbanos (*urban regimes*), poder subnacional, relações centro-periferia, descentralização, federalismo, autonomia municipal e democracia local. Embora compartilhem o interesse pelas dinâmicas territoriais da política, esses conceitos diferem quanto ao objeto privilegiado, à escala de análise e aos mecanismos explicativos mobilizados.

Um dos usos mais imprecisos do conceito consiste em empregar “local” como sinônimo de qualquer escala subnacional. Não é incomum que estudos sobre estados, províncias, departamentos ou mesmo regiões sejam apresentados como pesquisas sobre política local. Embora essa utilização possa ser compreensível em países altamente centralizados, ou naqueles em que inexistem governos municipais dotados de autonomia significativa, ela tende a obscurecer diferenças importantes entre escalas territoriais distintas. Estados, províncias e departamentos constituem níveis intermediários de governo, cujas capacidades institucionais, recursos, formas de representação e relações com o governo central diferem substancialmente das encontradas no âmbito municipal. Nesses casos, conceitos como política subnacional, de forma mais geral, ou governos intermediários oferecem maior precisão analítica.

O conceito de poder local mostra-se particularmente útil quando o objetivo consiste em compreender como relações de autoridade, representação e conflito são produzidas em determinado território. Em contrapartida, outras categorias podem ser mais adequadas

dependendo da pergunta de pesquisa. Estudos voltados para competências institucionais tendem a privilegiar conceitos como descentralização ou governo local; pesquisas sobre relações entre diferentes níveis territoriais recorrem mais frequentemente à noção de política subnacional ou federalismo; investigações sobre capacidade administrativa e provisão de serviços concentram-se na administração pública local; enquanto análises sobre coalizões entre atores públicos e privados nas cidades encontram nos regimes urbanos um referencial mais específico.

O conceito de poder local não substitui categorias explicativas mais específicas relativas aos mecanismos pelos quais o poder é exercido. Embora se encontrem frequentemente associadas, ideias como poder local, clientelismo, coronelismo, governança, capacidade estatal e regimes urbanos não devem ser tratados como intercambiáveis. Diferentemente do poder local, as demais categorias continuam indispensáveis para explicar diferentes formas de organização da autoridade no território. Seu principal valor analítico está na possibilidade de integrar essas diferentes dimensões em torno da questão comum de como o poder se organiza, se distribui e se transforma em contextos territoriais determinados.

Como destacado ao longo deste verbete, o conceito de poder local, muito mais que designar um nível de governo, constitui uma perspectiva analítica sobre a dimensão territorial da política. Sua utilidade depende justamente de não ser confundido com município, governo local ou política subnacional, mas sim de permitir investigar como diferentes formas de autoridade, conflito e cooperação se estruturam em territórios concretos e em múltiplas escalas.

6. Referências bibliográficas

Principais correntes teóricas

- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Hunter, Floyd. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. University of North Carolina Press.
- Leal, Victor Nunes. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil* (7ª ed.). Companhia das Letras. (Obra original publicada em 1948).
- Mill, John Stuart. (1981). *Considerações sobre o governo representativo*. Editora Universidade de Brasília. (Obra original publicada em 1861).
- Queiroz, Maria Isaura Pereira de. (1976). *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. Alfa-Ômega.
- Sarmiento, Domingo Faustino. (1845). *Facundo: civilización y barbarie. Vida de Juan Facundo Quiroga, y aspecto físico, costumbres y hábitos de la República Argentina*. Imprenta de El Progreso.
- Stone, Clarence N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.
- Tocqueville, Alexis de. (2005). *A democracia na América*. Martins Fontes. (Obra original publicada entre 1835-1840).

Usos contemporâneos e debates em aberto

- Falletti, Tulia G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fox, Jonathan. (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 105-116. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0021>.
- Gibson, Edward L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>.

Giraudy, Agustina, Moncada, Eduardo, & Snyder, Richard. (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355-1369.

Snyder, Richard. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110. <https://doi.org/10.1007/BF02687586>.

Configuração brasileira

Avritzer, Leonardo. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.

VER TAMBÉM:

[Território](#) | [Federalismo](#) | [Descentralização](#) | [Política subnacional](#) | [Governo local](#) | [Democracia participativa](#) | [Governança](#) | [Autoritarismo subnacional](#)

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Rocha, Marta Mendes da. (2026). Poder local. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.024.