

Políticos locais e a política do urbano: Alternativas para pensar a política brasileira¹

Rodney da Silva Amador, doutorando, PPGCP-USP

O presente texto tem por objetivo apresentar uma breve contribuição ao debate sobre a relação entre as áreas de Estudos Urbanos e Ciência Política. As possibilidades são inúmeras e, desta forma, a reflexão que será feita aqui terá como destaque um dos atores que melhor permite enquadrar aspectos relevantes desta relação: o político local. Mais especificamente, e de modo sucinto, o que se pretende analisar neste texto é a forma como um novo enfoque sobre políticos locais, levando em consideração suas redes de atuação e sua relação com o espaço, podem levar a novas formas de ver problemas antigos da Ciência Política brasileira.

A partir de uma revisão de literatura, as próximas páginas se debruçaram sobre dois problemas: em primeiro lugar, a atuação de políticos locais pensada a partir das redes que estabelecem com *brokers* e *constituencies*, que ajudam a posicionar a questão para além de interpretações clássicas – e pejorativas – relacionadas aos temas de clientelismo, patronagem e populismo. Na verdade, se é possível rever a atuação destes políticos hoje a partir de uma nova ótica, por que não estender esta nova ótica também para outras experiências que, como se verá, possuem bastante semelhança com a atuação política atual no que diz respeito ao contato com *brokers* e seus territórios? Mais do que provar este argumento, no entanto, este texto visa apresentar a questão como uma possibilidade para pesquisas futuras. Como provocação inicial, é possível pensar que nem o cenário descrito em *Coronelismo, enxada e voto*, livro clássico de Victor Nunes Leal, seja, efetivamente, um caso de clientelismo, a depender da definição empregada.

O segundo problema diz respeito a relação entre políticos locais e desigualdade, mais propriamente a forma como políticos locais podem contribuir para segregação espacial. A partir de um caso norte-americano, o segundo problema servirá como outra possibilidade de expansão do estudo em relação ao primeiro: se políticos locais estabelecem laços com suas *constituencies* e estas estão territorialmente localizadas, o que acontece quando esses *territórios* se modificam com o passar do tempo? O que

¹ Este texto foi apresentado originalmente como trabalho final da disciplina de Cidades, Governo e Políticas Públicas, ministrada pelo Prof. Dr. Eduardo Marques (DCP-USP), a quem agradeço pelas aulas e comentários sem os quais este trabalho seria impossível.

acontece com as relações, por exemplo, de um bairro que se gentrificou? Novamente, o que está sendo proposto aqui é menos apresentar uma resposta ao problema e mais colocá-lo em destaque. Tanto na primeira situação quanto na segunda, existem possibilidades de aumentar o escopo da pesquisa, a partir de outras fontes de informações, que levem o debate sobre o espaço para uma perspectiva que também seja temporal, já que a estabilidade de uma relação entre políticos, eleitores e os atores políticos que se encontram no meio dos dois, intermediando seu contato, deve ser duradoura.

O texto se divide em duas partes, além dessa breve apresentação, cada uma dedicada a um dos problemas destacados acima e apresentarão questões do debate mais amplo sobre a relação entre Ciência Política e Estudos Urbanos.

A formação de constituencies como uma alternativa para pensar a política

Eduardo Marques (2017) inicia seu texto “Em busca de um objeto esquecido” com uma perplexidade: apesar da política local, dos municípios, ter tido um espaço grande em textos fundadores da Ciência Política brasileira, como é o caso de Victor Nunes Leal em *Coronelismo, enxada e voto* e Oliveira Vianna em *Instituições políticas brasileiras*, o tema perdeu muito espaço com o passar dos anos. Na verdade, seguindo uma tendência que pode ser vista também na literatura estrangeira (cf. JUDD, 2005), a Ciência Política acabou se apartando dos Estudos Urbanos, deixando as questões políticas das cidades numa “terra de ninguém”.

Explicações para isso estariam relacionadas ao desenvolvimento dos dois campos, isto é, a forma como as correntes teóricas e a produção científica dentro destes campos acabou se consolidando. No caso da Ciência Política, Marques destaca que a tendência de acreditar que a política do urbano refletiria os fenômenos da política nacional em pequena escala, ou “versões regionais de processos supralocais” (MARQUES, 2017, p. 8). Do outro lado, a agenda de Estudos Urbanos teria sido capturada por um ativismo relacionado a renovação urbana. Boa parte dos estudos estaria ligado ao que Denis Judd chamou de um “tríptico *noir*”: as cidades estariam numa situação trágica, dramática e sem possibilidade de solução.

Essa distância entre as áreas, além de relegar a política do urbano a uma situação de um “objeto esquecido”, contribuiu para algo ainda mais grave: a dificuldade para que reflexões de um lado do “abismo” contribuísse para o que estava sendo feito do outro. Ou seja, por um lado, os Estudos Urbanos acabaram por não tratar de instituições,

da mesma forma que a Ciência Política, por sua vez, perdeu o espaço como uma variável de suas análises. Este segundo ponto é particularmente relevante para as questões que serão tratadas neste texto.

Ao aproximar as duas áreas do conhecimento, Marques propõe a possibilidade de pensar especificidades da política nas cidades ou, mais propriamente, “entender os processos que cercam a política e as políticas *da* cidade, em vez de incluir todas aquelas que ocorrem *na* cidade” (idem, p. 3 – grifos do autor). Entender que a política do urbano tem especificidades é pensar o *espaço* como uma categoria, pensar que *onde* os fenômenos acontecem é algo indissociável do fenômeno em si, a partir de três aspectos propostos por Marques: a *espacialidade dos processos*, entendidos como uma “dimensão constitutiva das instituições e das práticas”, ao mesmo tempo que são percebidas pelos atores políticos – o distrito eleitoral, o centro da cidade, a periferia, o bairro nobre etc.; a *propinquidade dos processos*, entendida como a dimensão espacial concreta – em qual rua fica a escola, o lugar exato os pessoas votam, morar longe ou perto do hospital; e, por fim, os *atores próprios dos processos urbanos*, entendidos como as empresas que tem seus circuitos de valorização relacionados a construção/gestão da cidade, as burocracias do urbano ou que atuam no urbano, os movimentos sociais e os políticos locais – que este trabalho pretende discutir. O primeiro ponto a respeito destes últimos pode ser resumido no seguinte argumento, levantado por Marques e Hoyler (2022):

[...] embora os cargos em disputa em cada eleição digam respeito a diferentes escalas de poder, os votos sempre se localizam no território, organizando o sistema a partir dos níveis mais locais da federação. A máxima norte-americana de que “all politics is local” resume a percepção de que mesmo a eleição presidencial, ao fim e ao cabo, se ancora e depende das escalas mais desagregadas dos sistemas políticos. (MARQUES e HOYLER, 2022, p. 1).

Ou seja, a prática usual da Ciência Política – apartada dos Estudos Urbanos – é invertida com este argumento: ao invés de pensar a política local como uma reprodução em miniatura da política nacional/federal, a compreensão do fenômeno deveria se dar exatamente ao contrário, toda política, no fim, é uma política local, já que todas as eleições envolvem uma busca por votos que estão localizados nas cidades, no nível local. O presidente da República não irá buscar seus votos numa entidade abstrata chamada República, ou país. Seu nome – e no Brasil, seu número de urna – deve chegar de alguma forma ao eleitor, que se localiza num dado lugar.

Ainda que haja um debate sobre o que literatura norte-americana chama de “*Air War vs. Ground Game*” (ZHANG e CHUNG, 2020), isto é, se estratégias de campanha eleitoral voltadas para ações locais, pessoais, cara-a-cara, teriam perdido terreno para estratégias centradas nos meios de comunicação, há evidências de que 1) políticos não abandonaram formas locais de atuar politicamente em detrimento de formas “à distância”, sejam analógicas (televisão, rádio), sejam digitais (internet), lançando mão de ambas; e 2) mais importante do que isso, a simples mudança de perspectiva pode trazer para a área uma série de vantagens ao questionar pressupostos estabelecidos há muito tempo dentro da disciplina. É justamente este ponto que se quer discutir aqui: o debate que começa tratando de *espacializar* a atuação dos políticos, ao localizar este agente dentro da política do urbano, termina questionando as interpretações sobre a forma como geralmente se entende representação política no Brasil (HOYLER, 2022).

Um conjunto de estudos de caráter etnográfico sobre a atuação de políticos locais em cidades brasileiras, como o já citados de Marques e Hoyler (2022) e Hoyler (2022), bem como o trabalho seminal de Karina Kushnir (2000) apresentam um cenário bastante interessante para pensar a atuação dos políticos locais, a partir de “redes políticas multinível enraizadas na mobilização política territorial realizada por políticos locais e seus associados” (MARQUES e HOYLER, 2022). A partir desta ótica, políticos locais estabelecem relações duradoras com comunidades de eleitores, quase sempre mediados por interlocutores que transitam entre os dois extremos da relação – o político e o eleitor. *Transitam* porque, em muitos casos – como os citados – estes intermediadores são membros destacados da comunidade e, ao mesmo tempo, podem trabalhar nos gabinetes dos políticos e podem, eles mesmos, se tornarem políticos.

A literatura internacional chama este personagem de *broker*, e a própria falta de uma tradução já revela a “novidade” que esta abordagem tem dentro da Ciência Política brasileira (cf. HOYLER, 2022). A novidade aqui está no fato de que esta relação triádica, Político-Broker-Eleitor, é geralmente tratada por termos que assumiram uma conotação negativa, justamente por caracterizar anomalias da relação de representação política². Uma das formas apresentadas para pensar esta relação é a ideia de clientelismo.

² Na verdade, a própria existência de uma relação de representação política que não fosse apenas diádica – político-eleitor – e decidida de forma racional, já seria um desvirtuamento do princípio representativo se se levar em consideração o pensamento republicano que emerge dos *Artigos Federalistas*. O eleitor deveria reconhecer as qualidades do político e não ser convencido de que “este é o melhor candidato”. Tudo que interferisse nessa relação seria considerado ilegítimo. Sobre a questão do reconhecimento, conferir

O termo clientelismo tem diversas definições (HOYLER, 2022) e, a depender de como é definido, pode englobar certas práticas ou pode deixá-las de fora. Na verdade, talvez boa parte da dificuldade de definição do termo vem do fato de que tantos fenômenos já foram “explicados” pela categoria que ela pode ter perdido sua força heurística. O ponto é que uma definição prática – e minimalista – e, de certa forma, estabelecida na literatura é a que é proposta por Susan Stokes e colegas (STOKES et al., 2013, p. 7) como um benefício não-programático e contingente ao apoio político do beneficiado. Por “não-programático” os autores entendem um tipo de benefício cuja regras de distribuição não são públicas e incondicionais; e por “contingente”, os autores entendem como algo que depende do apoio político do beneficiado, podendo ser retirado caso fique evidente que o apoio político não veio em correspondência ao benefício. Nesse sentido, é parte integrante desta definição que o político que dá o benefício seja capaz de 1) controlar o acesso ao mesmo, e 2) verificar se apoio político, no caso o voto, foi ou não entregue por parte do beneficiado, isto é, deve haver um controle do voto. Por isso, um caso paradigmático de clientelismo seria o que Victor Nunes Leal descreveu em *Coronelismo, enxada e voto* (LEAL, 2012): devido à ausência da uma Justiça Eleitoral, o que não garantia a sigilo do voto, e devido ao controle exercido pelo coronel sobre a vida do eleitor, este teria condições de negociar com o poder estadual a entrega de benesses, autoridade, recursos etc. Para Hoyler:

De fato, as inúmeras pesquisas sobre clientelismo que encontrei [...] assumem essa centralidade [o clientelismo como organizador das relações políticas] como ponto de partida – o que se dá, vale dizer, em especial para descrever a política do sul global como também notaram outros autores. Hagopian, por exemplo, enunciou que a prática no Brasil talvez seja menos disseminada do que se acredita, mas a literatura ainda não perseguiu consistentemente esta intuição (HOYLER, 2022, p. 22).

A preocupação é válida: partindo da definição minimalista de Stokes e colegas, as práticas que podem ser classificadas como clientelismo são de um rol bastante restrito. No caso brasileiro atual, por exemplo, não existem formas de contingenciar um benefício ao apoio eleitoral: o sigilo do voto é amplamente considerado e percebido como efetivo. Até onde se sabe, não é possível a um político descobrir o voto de alguém. O voto, no máximo pode ser “descoberto” no agregado: um político pode descobrir em qual região teve mais votos. Mas aí, de acordo com o Stokes, não se trata de uma prática de clientelismo e sim de *pork barrel*, isto é, um outro tipo de benefício não-programático

LIMONGI, 2012 e sobre a possibilidade de pensar a representação como algo coletivo e não uma decisão individual, conferir RICCI, 2019.

que é concedido a uma região na expectativa de que os eleitores daquela região o levem em consideração no momento do voto. O problema é que políticas geralmente enquadradas como *pork barrel* dificilmente podem ser revogadas. Pense-se num caso hipotético no qual um político encaminha recursos para a construção de uma escola ou de um posto de saúde num bairro onde recebeu votos na última eleição: caso este bairro vote em massa em outro candidato na eleição seguinte, como retirar os benefícios que já foram concedidos? Partindo disso, Hoyle pergunta: “Se essas práticas podem acontecer, elas não conduzem a explicações estruturais do sistema político como um todo como sugere o termo clientelismo. E se apenas chamássemos as práticas pelo seu nome?” (idem, *ibidem*). O nome que Hoyle sugere é pensar nessas práticas como *constituency service*, outro termo que também tem difícil tradução para o português, mas que podem ser pensados como serviço a comunidade – ou, um tipo de representação política.

A mesma pergunta é colocada, de forma eloquente por Alvarez Rivadulla, num artigo sugestivamente intitulado “Clientelism or Something Else?”, descrevendo redes de contato entre políticos e líderes de comunidades de terrenos invadidos no Uruguai. Nas palavras da autora:

How do we understand these enduring political networks characterized by uncertainty, continuity, and agency? Are they clientelism? Are they "just regular politics"? The only sure thing is that they are not part of programmatic, universalistic politics. But agréments end here [...]. Perhaps [...] the relations of parties to squatters in Uruguay belong to the realm of constituency service, a form of nonprogrammatic politics about which we know little in less developed democracies (ALVAREZ-RIVADULLA, 2012, pp. 58-59).

O trecho é relevante por duas razões: por um lado, sabemos pouco sobre estas questões em países como América Latina precisamente porque aqui a explicação tem sido dada nos termos do clientelismo. A segunda razão é ainda mais provocativa: não seria isso apenas política? Por menos programáticos que sejam os benefícios, sua entrega é feita nos termos da representação política. Eleitores e grupos de eleitores têm problemas que podem ser resolvidos por políticas públicas e recursos; políticos têm acesso a estes recursos e entregam a seus eleitores o que demandam; eleitores, como recompensa, votam neste político – ou ainda, votam na oposição na esperança de que estes, quando eleitos, tragam os recursos necessários para resolver seus problemas. Este tipo de funcionamento não seria, na verdade, condizente com o que Anthony Downs sugere em seu livro clássico *Uma teoria econômica da democracia?*

Mas quais seriam as características dessa “just regular politics”? Em primeiro lugar, se trata de, como sugere Hoyler, “pensar a representação não apenas por meio de aparato e instituições de governo, mas como prática” (HOYLER, 2022, p. 26). A vantagem desse procedimento é capturar os fenômenos que emergem da relação entre representante e representado não pelo que elas deveriam ser, de forma normativa, mas tentar pensar como a relação se dá no dia a dia, de forma a rejeitar que a “relação representante/representado funcionaria segundo a lógica principal (eleitor) e agente (político) em que a *constituency* se forma em torno de demandas” (idem, ibidem).

Na verdade, a autora defende que a atuação de políticos e brokers acontece na própria criação da comunidade. A partir disso, chega-se a um segundo ponto em relação a estas características: a importância das *relações que são constituídas* entre político e eleitor, entre representante e representado, seja ela mediada por algum intermediário ou não, relações que são duradoras e existem para além do momento eleitoral – o que, por si só, contribui para uma revisão dos pressupostos do clientelismo que enfatizam o controle no momento do voto. Hoyler então sugere que o que deve ser ressaltado é a formação destas *constituencies*, que se estabelecem de modo “quase dialética” entre político e eleitor³. Na prática, isso tudo se refere a:

coordenação interna aos partidos acontece por meio de redes políticas multinível enraizadas na mobilização política territorial realizada por políticos locais e seus associados. As conexões entre níveis são realizadas pelo pertencimento a grupos políticos internos aos partidos, assim como por alianças que ultrapassam suas fronteiras. [...] Ao contrário do que sustenta tal literatura, a atuação legislativa é complementada (e não oposta) à territorial, e ocorre de maneira sistemática durante todo o período de incumbência e não apenas no momento eleitoral. Esse é um fenômeno geral, presente em todos os partidos políticos do espectro ideológico. (MARQUES e HOYLER, 2022 p. 7)

Nesse sentido, os trabalhos os já citados até aqui trazem uma série de descrições exaustivas sobre como este trabalho é realizado, dentro e fora de eleições. Políticos estabelecem redes com brokers que geralmente moram nos bairros e tem contato com os eleitores – que o político pode ou não conhecer pessoalmente. Levando em consideração o fato de que estas ligações poderiam acontecer até em campanhas nacionais, mediadas por deputados federais, vereadores, prefeitos, é de se esperar que

³ “Dialético” aqui sendo entendido de uma forma muito restrita, no sentido de que os políticos agem sobre as comunidades de eleitores da mesma forma que as comunidades agem sobre os políticos. Isso ficará mais claro na segunda parte deste texto que abordará a construção física da cidade a partir do livro *Segregation by Design*, de Jessica Trounstine. Porém, o uso do jargão típico do marxismo pode incentivar a aproximação de argumentos como os desenvolvidos por Edward Thompson em *A Formação da classe trabalhadora inglesa*, no qual ele sugere a ideia de “making” – a classe trabalhadora *se fez*, estava presente em sua própria criação.

quanto mais alto o cargo, mais importante seja a atuação de redes que divulgarão e entrarão em contato com os eleitores que efetivamente optarão por este ou aquele candidato.

Ao mesmo tempo, o fluxo de informações e recursos pode se *inverter*. Este é mais um ponto que confronta obras clássicas sobre o clientelismo, que tendem a ver o fluxo de recursos e informações apenas do político para o eleitor, que geralmente é entendido de uma forma passiva. Obras mais recentes que ainda mobilizam o conceito, como *Votes for Survival*, de Simon Nichter (NICTER, 2018) já criticavam este pressuposto. Porém a crítica do ponto de vista da formação de *constituencies* é ainda mais contundente, pois argumenta que políticos precisam entregar demandas que são constituídas conjuntamente com os eleitores. Na verdade, eleitores cobram os políticos de promessas e recursos e julgam se a demanda foi atendida ou não. Tanto as descrições fornecidas por Alvarez Rivadulla (2012), sobre Montevideu, quanto as de Karina Kushnir (2000) sobre o Rio de Janeiro e de Marques e Hoyler (2022) sobre São Paulo, descrevem casos de trocas de cores partidárias por parte dos brokers e dos eleitores quando determinado pedido não é atendido ou se o atendimento fornecido outro político parece mais interessante.

"We are apolitical here" was a common phrase among leaders of squatter settlements, especially the most organized ones. Given the many stories of contacts with politicians to get this or that, this latter phrase sounded a bit paradoxical. In fact, one could substitute "hyperpolitical" for "apolitical" and it would make perfect sense. But what squatters really mean when they say they are apolitical is not that they are politically neutral, since most of them have their clear preferences, but that they behave or perform as if they were apolitical. Part of that performance is "opening doors to everybody," as they claim they do. If they show a preference for one party publicly, they would probably not get many things they want that are not under the control of that single party. They might even get less from that party. (ALVAREZ-RIVADULLA, 2012, p. 53)

Ou seja, o cenário descrito aqui é o contrário do controle eleitoral pressuposto pelo clientelismo. Num cenário onde não há certeza sobre o voto, onde não há forma de controlar nem a entrega do benefício – não sendo, portanto, contingente –, nem garantir que o eleitor sempre vote no mesmo candidato, fica difícil considerar este tipo de política, mesmo que não-programática, como clientelismo.

As descrições etnográficas apresentadas pelos autores contribuem para rever este cenário nos dias de hoje. Seria então o clientelismo uma espécie de fóssil da política brasileira (e latino-americana/sul global)? Algo que de fato poderia explicar o que se

passou em momentos menos *desenvolvidos*⁴ da política brasileira, mas que não poderiam explicar o agora, apesar das tentativas de esticar o conceito para caber mais coisas dentro dele? Esta poderia ser uma possibilidade se estudos recentes (ou releituras de estudos clássicos) não permitissem uma aproximação com a abordagem de “fazer *constituencies*”. Os argumentos que serão apresentados a seguir, mais do que esgotar o tema, querem propor uma nova forma de pensar estes períodos, especialmente a experiência democrática de 1945-1964, que guarda muitas semelhanças com a atual, ainda que nem tudo seja comparável.

A primeira provocação vem com o clássico já citado de Victor Nunes Leal⁵. O texto geralmente é citado como exemplo de clientelismo: há controle por parte do coronel com relação ao eleitor, seu dependente, e este estabelece uma relação de troca com o governo estadual. Porém, leituras mais recentes (LIMONGI, 2012) tem proposto uma revisão de certos aspectos da obra, enfatizando os aspectos institucionais e de explicação/descrição da representação política brasileira do período dispersos ao longo do livro.

Em primeiro lugar, a própria descrição de Leal já não encaixa direito na ideia de clientelismo: se o eleitor é cliente de alguém, quem é esse “alguém”? A resposta mais fácil é pensar no político que é quem concede os recursos e benefícios. Porém, no esquema coronelista, não é o político quem faz o controle do eleitorado, e sim o coronel. É o coronel quem garante o comparecimento dos eleitores – e garante que votarão em um candidato específico. Esta é a raiz do “falseamento do sistema representativo” defendida por Leal: não é o eleitor que escolhe seu representante, mas o representante que escolhe seu eleitor. Quem realiza a troca, portanto, não é o eleitor, mas o coronel, que garante o voto e recebe os recursos. O problema foi previsto por Stokes e colegas, que já consideram este fenômeno como outro tipo específico de clientelismo, a patronagem. Clientelismo e patronagem são muitas vezes considerados sinônimos, mas como Stokes et al. sugerem, tratam-se de coisas diferentes, uma voltada para membros do partido e outra destinada ao eleitor propriamente (compra de votos ou compra de comparecimento).

⁴ “Desenvolvido” aqui entendido da forma como a academia norte-americana trata o tema: *political development*.

⁵ Este debate é feito de uma forma um pouco mais aprofundada em *A máquina ademarista: democracia e práticas eleitorais no começo da Terceira República em São Paulo (1947 – 1950)*, dissertação defendida em 2023.

Só esta diferenciação já torna mais complexa a relação descrita por Leal, diferenciando quem de fato seria o alvo das trocas de votos por recursos. Porém, ela ainda esconde as descrições que o livro traz de situações do dia a dia que, no limite, aproximam a realidade da Primeira República à atual – ainda que não totalmente, já que há um detalhe que faz toda a diferença: a democracia. Veja-se a descrição que Leal cita, de uma obra mais antiga, de Rubens Amaral, sobre a figura do coronel e sua relação com o partido:

Não conheço os outros estados do Brasil e falo só de São Paulo. Aqui, tivemos numerosas categorias de chefes políticos. Desde logo dividiam-se em coronéis e doutores. Muitas vezes, existindo isolados [...]. Muitas outras vezes, em simbiose: o coronel entrava com influência pessoal ou do clã, com o dinheiro e a tradição; o doutor, a ele aliado, com o manejo da máquina, incumbindo-se das campanhas jornalísticas, da oratória nas ocasiões solenes, do alistamento, das tricas da votação, da apuração e das atas, dos recursos eleitorais e dos debates da vereança quando havia oposição. (AMARAL apud. LEAL, 1997, p. 290).

O primeiro ponto que chama a atenção na relação entre o coronel e o doutor é que se parece com a relação entre um líder local e um líder partidário. O coronel comparece com sua influência, mas é o doutor que cuida da organização dos fenômenos propriamente eleitorais (o alistamento, a votação, a apuração, as atas e os recursos eleitorais). A diferenciação entre eles é importante para pensar o lugar do coronel na representação política e na organização partidária da época: suas características estão mais ligadas a alguém que vive *para a política* e não *da política*, nas nomenclaturas que Max Weber imaginou. Ainda que seja possível pensar num “coronel-político”, no sentido de alguém que concorre em eleições, esta não é a caracterização típica que emerge do texto de Leal: o coronel é alguém que tem uma ligação – em certo sentido, até aristocrática – com relação a comunidade de eleitores na qual está envolvido. Daí, outra citação de Rubens Amaral também chama a atenção:

Foi seu [do coronel] o trabalho inicial a criação do distrito policial e depois do distrito de paz. Esforçou-se, nisto ponto todo o seu poder, pela elevação a município e pela instalação da comarca. A cadeia pública e o grupo escolar custaram-lhe inúmeras viagens a São Paulo [capital]. E assim as coletorias estadual e federal. As escolas rurais. As estradas de rodagem. Pedidos de um ginásio, uma [escola] normal, um instituto profissional. Tudo ele devia solicitar e conseguir, fosse pelo seu amor à cidade e ao progresso, fosse sob pressão da opinião pública, que exigia esses melhoramentos a ninguém mais senão ao chefe político, que os arrancaria dos governos ou seria tido como fracassado, incapaz para sua função (AMARAL apud. LEAL, 1997, p. 299).

A parte a visão um tanto romantizada da descrição do coronel, fazendo melhorias ao município por “amor a cidade”, existe um ponto a ser explorado aqui: quem é essa “opinião pública” que exerce pressão sobre o coronel? Quem são estes que, se ele não arrancar as melhorias dos governos, o teriam por fracassado? Conforme mostra

Limongi (2012), em sua análise da obra, Leal argumenta que as eleições municipais são “renhidas e verdadeiras”, o que não seriam as eleições estaduais e nacionais. A razão para isso é porque havia, de fato, competição entre coronéis: “O fato é que facções locais disputam o poder local [...] o objetivo último destas disputas é se ‘credenciar’ junto à situação estadual. O que cada facção procura é comprovar que tem a maioria do eleitorado do seu lado”. Este é, na verdade, o âmago do argumento de Leal: é se tornando o maior chefe do município que o coronel se credencia ao governo e coloca o esquema do coronelismo de pé. A competição entre os coronéis é para garantir sua posição junto ao governo e, portanto, obter recursos para sua comunidade. Porém, o que Amaral acrescenta é que se o coronel se mostrar incompetente, há pressão sobre ele – o que aumenta a chance de outro líder ocupar seu lugar como chefe político do município junto ao governo estadual. Desta forma, há duas conclusões: de um lado, há um tipo de representação política que precisa ser mais bem explicado⁶; por outro lado, é possível pensar nos coronéis como atores políticos disputando a posição de broker.

Quando passamos de um período não democrático para um democrático, com a Terceira República, a figura do broker permanece – inclusive dos coronéis atuando nesse sentido. Porém, talvez pela nacionalização dos partidos e possibilidade de se manter na oposição, abre-se espaço para que outros possam ocupar a posição de broker. Uma evidência importante disso é o trabalho de Daniel Gingerich sobre o deputado federal e ministro da Educação, Gustavo Capanema (GINGERICH, 2020). O autor lança mão de uma farta documentação deixada pelo político para pensar a atuação de brokers dentro de um contexto anterior ao voto secreto. Aqui, há um ponto que precisa ser enfatizado: uma das principais diferenças entre a experiência democrática de 1945-1964 e a pós-1988 é a mudança nas práticas eleitorais e na própria tecnologia do voto. Ao longo de quase todo o período, as cédulas eleitorais depositadas nas urnas pelos eleitores eram confeccionadas pelos próprios partidos – as chamadas células partidárias⁷ - e este consistia no principal gasto dos partidos à época (LIMONGI, 2015). Ou seja, havia um problema logístico que envolvia a entrega de cédulas a população, para além da organização de eleitores e práticas de *credit claming/blame shifting*. Os brokers deveriam se encarregar também da

⁶ Chamo a atenção aqui, novamente, para as reflexões de Ricci sobre o assunto em RICCI, 2019.

⁷ A cédula oficial foi introduzida em 1955, na eleição para presidente da República após intenso debate. Porém sua adoção não foi simultânea por todos os municípios brasileiros, nem para todos os cargos, de modo que a cédula partidária continuou existindo mesmo depois do surgimento da cédula oficial. Sobre isso, GINGERICH, 2019)

entrega das cédulas o que, por outro lado, permitia certo controle por parte dos políticos da quantidade de votos que teriam: se um broker promete 150 votos, deve receber no mínimo 150 cédulas, sob as expensas do político ou do partido, e automaticamente geravam a expectativa de que estas 150 cédulas seriam depositadas numa urna.

A vantagem da documentação de Capanema é que o político registrava no detalhe todas as transações com os brokers: quantidade de cédulas, quantidade de recursos enviados, quem teria recebido, quem teria entregado etc. Como boa parte destas transações envolviam dinheiro, Gingerich propõe que é possível pensar os custos da atuação de um broker para um político. Brokers pagos não são um tabu, como mostram as pesquisas de Marques e Hoyler (2022) sobre o período recente. Muitos destes brokers (sejam macro ou micro) trabalham para os gabinetes dos políticos, sendo a colocação em postos de trabalho uma questão relevante para a manutenção da relação. Políticos que perdem seu gabinete, mas precisam manter seu *mandato*, categoria nativa mais abrangente que a noção de gabinete, negociam vagas de assessores com outros políticos para manter seus brokers empregados. Isso sem contar métodos como as “rachadinhas”, com as quais um político pode dividir os salários de seus assessores de modo empregar mais gente. A diferença com relação a Capanema, que Gingerich indica, é que nem sempre os valores monetários são registrados, como era feito pelo político mineiro. A partir disso, Gingerich calcula quanto um voto poderia custar, dado a quantidade de cédulas entregues e quantidade de dinheiro pago, ao mesmo tempo que pode averiguar o controle que Capanema tinha de sua rede, pagando mais a brokers bem-sucedidos e menos ou excluindo os malsucedidos.

O ponto, no entanto, é que a ênfase monetária aplicada por Gingerich à pesquisa dificulta uma análise mais aprofundada das relações entre o político e seus brokers, como se o contato entre eles ocorresse apenas no momento eleitoral. Um dos documentos disponíveis no Acervo de Gustavo Capanema no CPDOC-FGV, dá evidências de como é possível aprofundar os estudos sobre a relação dos políticos do período com seus brokers. Capanema, à época do documento, concorria à reeleição para deputado federal, o que exigia que se mantivesse em contato com políticos do interior do estado de Minas Gerais – tal como a dinâmica descrita por Marques e Hoyler em relação a vereadores, prefeitos e deputados. O documento GC.1957.11.16, página 6, traz uma carta enviada por um broker da região de Morro do Pilar. O material é uma folha timbrada

da Prefeitura do município, porém quem assina não é o prefeito e sim Expedido Alves Costa que, pelo documento, não é possível saber se ocupa cargo eletivo ou não:

Estive em Braúnas e o Prefeito Geraldo Pacheco faz grande propaganda do seu nome. Disse ter recentemente escrito ao senhor, e também ao Presidente, por seu intermédio. O Prefeito de São João Batista do Gloria esteve comigo em Belo Horizonte e perguntou-me se o sr. conseguiu o empréstimo para a água, por intermédio da Caixa, conforme o sr. ficou de verificar e depois me avisar. O que ocorreu a respeito? Em Paulistas, o sr. João Ulisses Alves está disposto a dar-lhe a votação. Veja, por exemplo, o recorte do jornal “Diário de Minas”, que fala sobre o assunto. Aqui no Morro, o Prefeito tem compromisso com o dr. Feliciano e Hermelindo, mas se o senhor escrever-lhe um cartão, sei que ele reservar-lhe-á alguns votos, o que é sempre bom (João Lage Filho, Prefeito de Morro do Pilar). O sr. Geraldo Pacheco, de Braúnas, iniciou ontem o calçamento da cidade, tendo contratado de início um milhão e oitocentos mil cruzeiros de calçamento. Se o sr. não se esquecer, convém telegrafar-lhe felicitando-o pelo acontecimento, pois o Pacheco ficará muito satisfeito com o seu telegrama, com o seu estímulo. (GC.1957.11.16, p. 6)

Em apenas uma carta, Alves Costa fornece informações para Capanema sobre como estão os arranjos políticos das cidades da região. Alguns detalhes chamam a atenção: há uma cobrança de um prefeito do interior sobre um empréstimo junto à Caixa Econômica que Capanema havia ficado de arranjar; em outra cidade, um prefeito já havia se comprometido com outros candidatos a deputados, mesmo assim, uma aproximação de Capanema pode render alguns votos – e por isso, Alves Costa sugere que o deputado lhe mande um cartão. A mesma estratégia é reforçada em relação ao prefeito de Braúnas, que acabou de realizar o calçamento da cidade: seria bom que Capanema entrasse em contato, se mantivesse próximo.

De todas as situações descritas, apenas uma envolve explicitamente dinheiro – o empréstimo junto à Caixa. Porém, mesmo neste caso, não se trata de um pagamento feito a alguém, e sim a utilização da influência do deputado para que seja obtido um empréstimo em um banco público. Todas as outras situações – sendo o caso de Morro do Pilar o mais emblemático porque envolve de fato um contingente de votos – se tratam de um contato entre um político e seus brokers locais.

Outras situações são mais semelhantes ao que é descrito por Gingerich. O mesmo prefeito de São João Batista do Glória citado acima retorna mais próximo do dia da eleição com um novo pedido, como mostra o documento GC.1957.11.16, p. 87:

O prefeito Sebastião Costa e Silva, e o sr. Rafael de Simoni, que são os que conduzem o PSD do Gloria garantiram 200 votos. Lá coligaram os partidos e o candidato a prefeito é um só. O sr. Sebastião Costa e Silva pede uma ajuda financeira, se for possível. Em caso positiva mandar o cheque por intermédio do Banco Itaú, com agência em São João Batista do Gloria. O prefeito estava

ausente da Cidade, mas foi localizado na sua fazenda, no mesmo distrito. (GC.1957.11.16, p. 87)

Neste documento, alguém – possivelmente próprio Capanema – rubricou ao lado a quantia que deveria ser entregue a Costa e Silva: 20 mil cruzeiros. Juntamente a estes documentos, há um comprovante de pagamento bancário realizado por telegrama, justamente no valor de Cr\$ 20.112,50, para Sebastião Costa e Silva, o que garante que o pagamento foi feito. Por outro lado, há mais informações no documento que só os valores monetários: Costa e Silva gozava de uma situação privilegiada em seu município, muito semelhante às descrições da Primeira República. Todos os partidos se uniram numa chapa apoiando o mesmo candidato, o que indica que não há tanta competitividade na cidade, e ele pode garantir os votos que ele “fará” (LIMONGI, 2015) com mais certeza.

Outros aspectos da relação podem ser depreendidos dos documentos preservados por Capanema. À impossibilidade de realizar uma etnografia sobre as eleições desse período, os documentos fornecem um dos poucos retratos possíveis sobre as redes estabelecidas entre políticos, brokers e eleitores do período. Em outros documentos, telegramas entregues a Capanema nos dias posteriores à eleição, há uma série de lamentos de brokers que não conseguiram entregar os votos prometidos, ou satisfação de brokers que foram bem-sucedidos e obtiveram até mais votos do que combinado. Um dos malsucedidos escreveu a Capanema dizendo que “não obstante ter [...] prometido metade da votação do PSD para o senhor, nada pude fazer contra a sabotagem dos adversários” (GC.1957.11.16, p. 169). Muitos deles revelam trabalhar para Capanema há bastante tempo, lembram de eleições passadas, de êxitos e fracassos e, como no caso de Alves Costa, de Morro do Pilar, aproveitam para lembra-lhe do *constituency service* nas cidades do interior.

A referência aos coronéis e a Gustavo Capanema e seus contatos nas cidades podem restringir o fenômeno apenas às cidades do interior. Porém, um trabalho realizado pelos historiadores Adriano Duarte e Paulo Fontes (DUARTE e FONTES, 2004) sobre a atuação dos dois maiores políticos paulistas da Terceira República, Adhemar de Barros e Jânio Quadros, fornece evidências de práticas de formação de *constituencies* na cidade de São Paulo nos anos 1940 e 1950.

Somado ao problema do clientelismo como uma categoria que dificilmente explica os fenômenos políticos aqui descritos, Adhemar e Jânio sofrem de outra alcunha, bastante utilizada e pejorativa: populistas. Não por acaso, o primeiro a receber esse nome

em um artigo acadêmico foi Adhemar de Barros, num estudo atribuído a Hélio Jaguaribe nos Cadernos do Nosso Tempo, publicação do IBESP, chamado “O que é ademarismo?” (SCHWARTZMAN, 1979). Porém, foi somente com Francisco Weffort (WEFFORT, 2003) que a compreensão clássica sobre o fenômeno do populismo no Brasil foi produzida. E, para o autor, o populismo envolvia uma relação direta entre o político e seu eleitorado, não mediada por partidos ou organizações. É contra esta tese que Duarte e Fontes iniciam sua pesquisa, que envolveu uma série de entrevistas com moradores de bairros como o São Miguel Paulista e a Mooca que, à época, eram regiões periféricas de São Paulo. Nas palavras dos pesquisadores:

Grande parte das análises sobre a política paulista no período entre 1945 e 1964 tem destacado o carisma, a capacidade de manipulação das lideranças populistas e suas relações diretas sem a intermediação de instituições tradicionais como partidos e sindicatos como a razão do seu sucesso. No entanto, sem menosprezar tais fatores, é preciso destacar que essa perspectiva tem negligenciado o decisivo papel desempenhado por uma rede de contatos locais articulada e estabelecida nos bairros periféricos e, de modo geral, constituída antes da emergência de líderes populistas como Adhemar de Barros ou Jânio Quadros. Foi essa teia de organizações locais que, no cotidiano dos bairros periféricos, muitas vezes deu forma e conteúdo a essas lideranças que então se constituíam. E, nos períodos eleitorais, era o acionamento dessa rede que desencadeava e fornecia o suporte para suas campanhas. (DUARTE e FONTES, 2004, p. 87)

Novamente, há a figura das redes de contatos locais estabelecidos em bairros da capital paulista. Tanto Adhemar de Barros quanto Jânio Quadros irão lançar mão desta estratégia, às vezes aproveitando estruturas que já existiam – Adhemar com os centros populares criados pelos comunistas e Jânio com as Sociedades de Amigos de Bairro – ou mesmo de instituições nada relacionadas com política – clubes de futebol dos bairros, padarias, comércios locais, igrejas etc. – para estabelecer sua rede, seus brokers e suas *constituencies*. Sobre Adhemar de Barros: “o foco da sua atuação e o eixo da sua abrangência estavam principalmente nos bairros, na sua relação com os temas e as organizações locais e na sua capacidade de traduzi-los em votos”, tanto que isso seria “sem dúvida, responsável pela força do ademarismo paulista” (idem, p. 93).

Alguns detalhes são bastante interessantes: a organização do PSP nos bairros – que envolvia um sistema de diretórios em associação com a força pública local, especialmente subdelegados e inspetores-de-quarteirão – levava em consideração inclusive a origem dos moradores. São Miguel foi um dos primeiros bairros paulistanos a ficar associado a migração de pessoas do norte e do nordeste do Brasil, diferente da Mooca, que ainda contava com famílias de imigrantes espanhóis e italianos. Aurelino de

Andrade, um dos brokers locais de Adhemar, chefe do distrito do São Miguel, conta que “coloquei como subdelegado Aurelino Constantino de Araújo, que era do Piauí, no lugar do Roque Mastromônico que era italiano e eu tirei. Aquilo foi a maior vitória. [...] Nomeei um *baiano*” (idem, p. 94). Aurelino de Andrade também relata que organizava visitas de Adhemar de Barros e sua esposa, D. Leonor, ao bairro – algo muito semelhante ao que Karina Kushnir conta em seu relato sobre o Rio de Janeiro:

Adhemar vinha para cá com dona Leonor e nós fazíamos vinte visitas num domingo... Quando chegava na décima casa [Adhemar falava:], “não aguento mais!”, mas eu pressionava porque eu não aceitava marcar na casa de um cidadão comum, simples, que tá lá aguardando e você manda dizer que não ia. Nunca tolerei isso. (idem, p. 96).

A força de Adhemar de Barros, no entanto, foi questionada e – de certa forma na capital – substituída pela de Jânio Quadros, que iniciou sua carreira em São Paulo pouco tempo depois de Adhemar assumir como governador. Jânio teria uma carreira meteórica: prefeito em 1953, governador em 1955 e presidente da República em 1960. Porém, o início se deu como um vereador que pautava questões locais na Câmara. De acordo com Duarte e Fontes, a própria sucessão entre os grupos políticos na região do São Miguel e da Mooca pode ser explicada pela entrega de serviços à população. A estrutura montada pelo partido de Adhemar de Barros, o PSP, aos poucos começou a concorrer no atendimento das demandas com as Sociedades de Amigos de Bairro, estrutura que, com o tempo, Jânio se aproximou:

A transferência de Adhemar para Jânio se deu, ao que parece, subordinada às questões do bairro. Ou seja, a descontinuidade, mesmo que temporária, no atendimento das demandas locais, foi fundamental nos realinhamentos políticos. E com Jânio Quadros o coração político do bairro se deslocou dos subdelegados e inspetores-de-quarteirão para as sociedades de amigos de bairro (idem, p. 99).

E Jânio ocupou esse lugar: Duarte e Fontes destacam que boa parte das falas de Jânio Quadros registradas nos anais da Câmara de Vereadores de São Paulo focavam em questões sobre iluminações de ruas, transporte, escolas, calçamento etc. Os temas eram retirados diretamente de sua interação com os bairros e frequentes visitas a região. Na verdade, a fama do político como alguém popular, que se veste com “capote enebado”, bebia cachaça com as pessoas nas ruas, e “apesar do português incorrigível” se identificava com os moradores da periferia de São Paulo, começa neste momento de sua carreira. Duarte e Fontes chamam a atenção para algumas pesquisas sobre Jânio Quadros: para José Álvaro Moisés, Jânio inaugurou o bairro como unidade política (idem,

p. 107), para Fernando Henrique Cardoso, fez com que “o fundo do tacho da sociedade se fizesse presente na vida pública” (idem, p. 110)⁸.

É impossível pensar a trajetória política destes nomes sem associá-los a visão da atuação de políticos locais e do urbano destacada acima. Em primeiro lugar, a ideia de espaço: Adhemar de Barros e Jânio Quadros atuavam sobre o espaço, organizados eleitores e coordenando a atuação de brokers, ligados ou não aos seus partidos (no caso de Adhemar muito mais do que no de Jânio) ou a associações da sociedade civil espacialmente localizadas, como as Sociedades de Amigos de Bairro. Após as derrotas – para Jânio – na capital paulista, há um fenômeno de interiorização do ademarismo, para as cidades do interior de São Paulo, como as quais, enquanto era governador, estabeleceu uma relação importantíssima logo no começo de seu mandato, ao nomear os prefeitos antes das eleições de 1947 e 1949. Ao longo das duas décadas de atuação, Adhemar teve, na verdade, uma atuação mais semelhante à de Capanema, registrada na pesquisa sobre seu partido realizada por Regina Sampaio (SAMPAIO, 1982).

Nesse sentido, o que se defende aqui, partindo da ótica proposta pelos estudos de políticos locais, suas redes de brokers territorializados e a formação de *constituencies*, que trazem demandas e buscam recursos junto a políticos, é uma reinterpretação das teses clássicas sobre a política brasileira – caracterizada por clientelismos, populismos e patronagens. O que existe – e aparentemente sempre existiu, principalmente nos períodos democráticos – é algo muito mais complexo que não é perfeitamente capturado por estas categorias. É outra coisa. Talvez “just regular politics”.

Políticos locais e a construção da cidade

Uma segunda questão que pode ser levantada a respeito da atuação dos políticos locais diz respeito a sua atuação na própria *construção da cidade*. É no nível local – prefeituras, câmara de vereadores – que regulamentações importantes sobre onde e como construir, zoneamento, plano diretor do município, são gestadas e deliberadas. Estas decisões, por sua vez, também afetam a forma como a relação entre representantes

⁸ Não deixa de chamar a atenção que alguém que um dia ficou conhecido como “paladino da periferia” tenha declarado, em seu último mandato como prefeito no fim dos anos 1980, que a solução para as favelas paulistanas era “querosene e fósforo”. Jânio Quadros acabou tendo seu nome associado, na verdade, a política de remoção de favelas, ou “desfavelização”, em São Paulo. Retornaremos a esta questão mais à frente.

e representados ocorre: se a representação, como foi mostrada acima, tem um caráter espacial, como ela fica – ou mesmo como ela é produzida – quando mudanças espaciais ocorrem? Como a política – no sentido de *politics* – afeta as definições do espaço físico do município?

Um exemplo interessante para pensar a respeito deste problema é a situação apresentada e descrita por Jessica Trounstine (TROUNSTINE, 2018), a respeito de dois municípios no estado de Nova Jersey, nos Estados Unidos: Camden e Cherry Hill. A autora mostra que as cidades são próximas e tiveram uma origem relativamente semelhante. Porém, ao longo das décadas – a análise percorre mais ou menos um século de história comparada entre ambas – o resultado é bastante alarmante:

Camden and Cherry Hill are similarly sized cities, both just across the Delaware River from Philadelphia. Camden is home to two Superfund (toxic waste) sites; Cherry Hill is home to none. In Camden only 1.7% of state roads had good pavement in 2004, compared with 35% in Cherry Hill. Camden has twenty-two combined sewer overflow outfalls (where raw sewage and storm water may be released to the surface during wet weather), while Cherry Hill has zero. Camden offers no electronic waste recycling and no yard waste collection; Cherry Hill provides both. In 2012, Camden's water supply ran so low that residents were required to boil water for consumption and were prohibited from watering their gardens. Cherry Hill has a clean, plentiful water supply. Cherry Hill Public Library has more than 400,000 circulating materials, more than 300 adult programs and classes, and 67 public computers. In 2011, Camden shuttered the doors of its main library and handed control of the remaining two small branches to the county. Cherry Hill offers sixty-three recreational facilities (parks, art centers, tennis courts, and so on) for its residents and supports thirteen different swim clubs. Camden has twenty-five parks and eight Community centers. Between 2007 and 2012, Camden's city budget declined by about \$245 per resident, while Cherry Hill's increased by about \$12 per capita. Clearly, living in Camden is unlike living in Cherry Hill. So, how did Cherry Hill and Camden get to be so different? (TROUNSTINE, 2018, p. 4)

Ou seja, apesar de sua proximidade e origem, as cidades hoje têm um acesso muito diferente a benefícios sociais, investimentos públicos, serviços públicos etc. Não haveria, intrinsecamente às cidades, nada que explicasse esta diferença. Uma cidade não está situada sobre algum tipo de reserva de recursos minerais, ou recebeu uma planta nova de alguma indústria, ainda que, como a autora argumenta, a existência de tantos aparelhos de políticas públicas tem um impacto positivo na valorização da terra que, por sua vez, contribui com a continuidade da diferença entre as duas cidades. Porém, há mais um ponto sensível, absolutamente ligado a história política dos Estados Unidos que contribui para consolidação do que a Trounstine sugere ser um tipo recente de segregação no país, a segregação racial entre cidades. O argumento principal da autora pode ser resumido no seguinte trecho:

I argue that local governments have generated segregation along race and class lines. Striving to protect property values and exclusive access to high quality public goods, the preferences of White property owners have been institutionalized through the vehicle of local land use policy, shaping residential geography for more than 100 years. In the early part of the twentieth century when cities began their rapid ascent, local governments systematically institutionalized discriminatory approaches to the maintenance of housing values and production of public goods. They created segregation. These institutions persist, narrowing options for some residents and creating and recreating inequality and polarization today. (idem, p. 3)

A autora descreve, portanto, a trajetória dos dois municípios para chegar na situação descrita anteriormente. Ao longo de pouco mais de cem anos, o que era uma cidade segregada por força de lei, devido as políticas de segregação que vigoraram nos Estados Unidos ao longo da primeira metade do século XX, e restrita às fronteiras do município – um tipo de segregação de vizinhanças – passou aos poucos, para uma segregação entre as cidades, com a ida de donos de residência, mais ricos e em quase sua totalidade brancos, para os subúrbios de Camden, para uma cidade da hoje zona metropolitana do condado, Cherry Hill.

Essa separação – entre pobres e negros em Camden e a ricos e brancos em Cherry Hill – no entanto, não seria causada por uma escolha individual dos moradores e sim por políticas locais de zoneamento que elevariam (e preservariam elevados) os preços das casas. Por um lado, o preço das casas se elevaria pela definição do que pode ser construído – casas restritas a famílias pequenas, por exemplo, com tamanhos definidos – e pela própria manutenção dos aparelhos de serviços sociais – escolas, saneamento básico etc. A consequência, já que a representação é geograficamente determinada, seria um aumento na polarização política e a geração de novas oportunidades de exclusão (TROUSTINE, 2018, p. 3).

O argumento desenvolvido por Trounstine é relevante por permitir discutir alguns temas clássicos a respeito da relação entre Estudos Urbanos e Ciência Política, especialmente a partir de dois autores que estão entre os pilares mais importantes de suas disciplinas, Robert Dahl e Clarence Stone. Dahl é um dos autores mais conhecidos e renomados sobre estudos de Democracia, tendo estabelecido a forma moderna como o tema é abordado hoje. Stone, por sua vez, foi responsável pelo estabelecimento da ideia de regimes urbanos, também uma das formulações atuais da área de estudos para pensar a relação entre o crescimento – ou não – de uma cidade, setores econômicos e políticos locais.

Trounstine dialoga com ambos, porém de forma bastante crítica, especialmente com a abordagem pluralista de Dahl. A obra mais conhecida de Dahl sobre o tema é o livro *Who governs?* (DAHL, 1961) na qual o autor, talvez, lance a pergunta mais importante do século XX para pensar a política dentro de parâmetros institucionais – e que, de certa forma, ainda pode ser continuamente estudada: afinal, quem governa num cenário no qual recursos como riqueza, conhecimento, posição social etc. são desigualmente distribuídos? Qual seria o grau de desigualdade econômica que conduziria a uma persistente desigualdade política⁹? Ao longo do livro – no qual uma análise pormenorizada da cidade de New Haven é feita – o autor sugere que a desigualdade econômica não destruiria a igualdade política já que as desigualdades não seriam cumulativas: a trajetória da política na cidade revelaria a passagem de um contexto de desigualdade cumulativas (econômica e política) para um de desigualdade dispersas, de modo que ninguém muito poderoso economicamente poderia governar a cidade sozinho, sem fazer coalizões com aqueles que seriam menos poderosos economicamente ou simplesmente membros de grupos econômicos diferentes.

Within a century a political system dominated by one cohesive set of leaders had given way to a system dominated by many different sets of leaders, each having access to a different combination of political resources. It was, in short, a pluralist system. If the pluralist system was very far from being an oligarchy, it was also a long way from achieving the goal of political equality advocated by the philosophers of democracy and incorporated into the creed of democracy and equality practically every American professes to uphold. (DAHL, 1961, p. 86).

Ou seja, uma “elite única não mandaria mais em New Haven”. O argumento de Dahl vinha, à época, justamente para criticar a teoria das elites em voga que, por sua vez, propunha que a posição social de alguns indivíduos explicaria seu acesso ao poder. Ante a possibilidade de sufrágio universal, mesmo os grupos com menos recursos poderiam eleger seus representantes e estes defenderiam os interesses de seus representados, sendo atores de veto ou membros de coalizões de governo.

Nesse sentido o ponto principal do argumento de Dahl é que não haveria, utilizando termos correntes hoje, uma *captura* do governo por um grupo especialmente poderoso. E aí que o argumento de Trounstine critica o pluralismo. Para a autora, haveria em Camden e em Cherry Hill uma subserviência do poder local a um tipo de interesse econômico específico, ligado aos proprietários de imóveis: nas palavras da autora, “as

⁹ O tema seria retomado diversas vezes ao longo da carreira do autor, especialmente num opúsculo bastante crítico chamado *Um prefácio a democracia econômica*.

America became an urban nation, it was white property owners who dictated the policies of local governments” (TROUNSTINE, 2018, p. 12). Nesse sentido, a crítica da autora à Dahl é bastante contundente:

Dahl claims, “the chances are high that the rest of the political stratum will soon begin to pay attention” (p. 92). In a detailed case study of New Haven, Connecticut, Dahl finds power in the vote. Equality at the ballot box trumps social and economic inequalities. Dahl asserts that, “in comparison with whites, Negroes find no greater obstacles to achiev[ing] their goals through political action” (p. 294). Segregation by Design reveals this to be a profoundly untrue statement. Inequality is embedded in the very fabric of cities, and is produced and reproduced through the political process. While Dahl was conducting his research, the New Haven city government was busy shoehorning black residents into segregated neighborhoods. In 2011, New Haven was the still most segregated city in Connecticut. (TROUNSTINE, 2018, p. 14).

Ainda que ela a autora também discorde de sua pesquisa sobre Atlanta, o argumento de Trounstine aproxima-se do que Clarence Stone (STONE, 1993) estabeleceu como uma abordagem de regimes urbanos. Stone, ao imaginar esta perspectiva, defendeu um lugar intermediário entre o pluralismo de Dahl e as abordagens como a *growth machine* de Harvey Molotch, entre uma compreensão da política urbana onde os governos locais são independentes de grupos econômicos e uma abordagem que coloque os governos locais como reféns dos interesses privados por absoluta falta de recursos.

Esse meio termo levou Stone a pensar a própria natureza do poder local: na prática, políticos e setores econômicos estabelecem arranjos que, por sua vez, não “controlam coisas”, mas sim “fazem coisas” – isto é, uma visão de poder que não seja sobre algo (power over), mas criativa, no sentido de poder fazer (power to). Esses arranjos podem criar a própria cidade – ou, se for o caso, *não criar*, manter tudo como está. Porém, ainda há um ponto que precisa ser mais bem estabelecido para pensar a crítica de Trounstine ao pluralismo de Robert Dahl. Neste único trecho, destacado acima, boa parte das críticas de Trounstine concentra-se nos resultados: por mais aberta que a política de New Haven fosse à participação e a entrada de novos grupos nas coalizões governantes, no fim, a cidade continuou desigual como outras – na verdade, permanece como a cidade mais segregada do estado de Connecticut. No entanto, do ponto de vista do argumento, onde está realmente o problema? Um defensor do pluralismo poderia argumentar que infelizmente esta é uma possibilidade dentro de um governo democrático. Não por acaso, outro grande cientista político dedicado ao estudo das democracias, Adam Przeworski (1999), já demonstrou que o regime pode conviver com desigualdades persistentes – o que torna mais complexo o problema da desigualdade: um país tornar-se democrático não

resolve seus problemas distributivos. Grupos minoritários poderiam não ter tido êxito em vencer eleições em Camden, e isso marcaria sua trajetória.

A descrição pormenorizada do caso, no entanto, apresenta um ponto a mais para a crítica. Em primeiro lugar, é necessário levar em consideração a própria história dos Estados Unidos que, quando Dahl realizou sua pesquisa sobre New Haven, ainda estava longe de representar uma democracia multirracial – ou mesmo uma democracia de um modo geral, como o próprio Dahl reconhece em obra posterior, o também clássico *Poliarquia*. Até os anos 1960, havia uma grande disparidade entre eleitores brancos e negros no país, resultado de uma série de políticas que restringiram a participação de minorias étnicas e sociais no país (KEYSSAR, 2000).

A participação de negros no eleitorado norte-americano, especialmente nos estados do Sul, só começa a se equiparar a de brancos após a aprovação, em 1965, do Voting Rights Act, que federalizou a lei eleitoral e impediu que os estados criassem critérios que dificultasse o acesso de qualquer pessoa ao direito do voto. Até então, uma série de regras locais, como testes de alfabetização rigorosos, atestados de antecedentes, entre outros, haviam penalizado sobremaneira a população negra. Trounstine, nesse sentido, argumenta que as leis de segregação e a dificuldade dos negros de participar da política em Camden tiveram como consequência o domínio de um único grupo – branco e dono de imóveis – em definir as leis da cidade, o que, por sua vez, criou uma cidade altamente segregada internamente, com vizinhanças brancas e negras, com mais e menos recursos respectivamente. A situação começa a mudar com o aumento da participação dos negros nas eleições:

during the 1960s and 1970s, white homeowners in many cities lost the political power needed to police the borders of their neighborhoods and control the distribution of public goods. I argue that such changes made suburban living a more attractive option than living in homogenous neighborhoods within cities. (TROUNSTINE, 2018, p. 20)

Ou seja, em algum momento entre os anos 1960 e 1970, a mudança na participação a população negra nas eleições da cidade mudou a correlação de forças dentro do município. A elite branca, antes inquestionável – ou, no limite, formada por uma coalizão de iguais, porém com diferentes interesses, como sugere o pluralismo clássico – agora passou a disputar eleições com chapas de políticos negros, que defendiam um eleitorado até então com muita dificuldade de se ver representado. A consequência disso, de acordo com Trounstine, na região de Camden, foi a suburbanização: a elite

branca passou a achar mais interessante viver em “cidades segregadas” mais do que “vizinhanças segregadas” dentro das cidades – ou “After 1970, the dominant trend in both race and class segregation was increasing differentiation between cities” (idem, p. 19). O que se destaca na argumentação da autora, portanto, é que, ao analisar a trajetória dos municípios é que a própria mudança *espacial* na relação entre políticos e eleitores tem efeitos na desigualdade, na representação política e na democracia.

Como foi desenvolvido na primeira parte deste estudo, se a relação entre políticos e suas *constituencies* é especializada, ela está sujeita às alterações da cidade tanto quanto é também parte integrante destas alterações. As elites brancas de Camden criaram uma cidade segregada; cidades segregadas são mais polarizadas em termos de raça do que cidades menos segregadas – outra evidência encontrada por Trounstine –; eleições em cidades segregadas até podem ser vencidas por candidatos que representem os interesses de negros e pobres; brancos e ricos podem sair das cidades, criando o fenômeno das cidades segregadas.

A partir disso, dois pontos podem ser colocados para debate. Assim como os pontos levantados anteriormente, não é objetivo deste trabalho esgotar o tema ou mesmo responder com evidências às perguntas levantadas. Mais do que isso, o que se quer é propor o tema, como uma alternativa para continuidade dos estudos. O primeiro ponto, por um lado, é a vantagem de se olhar para as trajetórias das cidades para pensar a atuação de políticos locais. Se as redes territoriais estabelecidas entre políticos, brokers e suas comunidades são duradouras, elas devem continuar existindo mesmo depois de sucessivas eleições. O problema é que pensar uma pesquisa como a realizada por Trounstine numa cidade como São Paulo seria muito difícil: a interrupção causada pela ditadura e as quase duas décadas de prefeitos nomeados dificulta uma análise que pegasse, por exemplo, os últimos 100 anos. Porém, o que uma análise que pensasse as relações entre políticos e eleitores a partir dos bairros da capital paulistana revelariam, mesmo dentro de uma realidade autoritária? Acaso isso teria facilitado a trajetória política de nomes como Paulo Maluf, o primeiro prefeito nomeado do período autoritário pós-1964?

Um segundo caso, no limitar deste texto, é talvez ainda mais interessante – e sintetiza o segundo ponto a ser destacado. Quando uma cidade muda, como São Paulo e outras capitais mudaram nas últimas décadas, o que acontece com seus políticos e as redes que estes estabelecem? Quando um bairro onde um político atua se modifica, estas redes permanecem? O caso em questão seria o de Jânio Quadros, destacado acima.

O ex-governador e ex-presidente teve seus direitos políticos cassados logo nos primeiros anos do novo regime. Após recuperá-los em 1974, tentou sem sucesso se eleger governador em 1982 e voltou a prefeitura de São Paulo em 1985, sendo o primeiro prefeito eleito na cidade desde os anos 1960, contando com o apoio de figuras importantes da política paulista e paulistana da época como o então ex-governador Paulo Maluf e o ex-prefeito biônico de São Paulo, Olavo Setúbal. Porém, a pesquisa supracitada de Duarte e Fontes revelam outra informação sobre Jânio Quadros: “Em sua pesquisa com antigos moradores de uma vila de São Miguel, no início dos anos 1980, Teresa Caldeira constatou as fortes recordações que persistiam dele, o mais lembrado dos políticos do período pré-64” (DUARTE e FONTES, 2004, p. 105). Relatos do final dos 1970 revelam organizações de apoiadores de Jânio na região da Vila Maria, com o qual o político era associado, chamado de Movimento de Popular Jânio Quadros. Seria isso um resquício das redes que o político tinha nos bairros de São Paulo? Como estava seu contato com as velhas associações de bairro, que haviam dado início a sua carreira?

Outro aspecto chama ainda mais a atenção: Jânio Quadros foi um dos políticos que mais ficou associado a política de remoções de favelas. O político nunca escondeu suas inclinações conservadoras, sendo seu apelo a moralidade, inclusive, uma das facetas de sua atuação que beirava o autoritarismo (idem, p. 106). Porém, sua atuação no começo de sua trajetória o associava tanto aos bairros populares da capital paulista que muito, à época, enquadravam o “perfil de Jânio [...] claramente no espectro da esquerda”, tendo participado de greves e protestado contra a prisão de militantes comunistas. Ao mesmo tempo, hoje se sabe que Jânio recebera financiamento de grandes empresários da cidade (idem, p. 109).

Como explicar então sua mudança? Teria mudado de opinião? Teria sido sempre assim e as análises feitas no calor de sua atuação política se equivocadas com relação a sua ligação com a periferia da cidade? Somente pesquisas empíricas poderão evidenciar, mas uma hipótese que poderia ser aventada é que tanto Jânio quanto suas redes nos bairros como Mooca e São Miguel *permaneceram*: o que teria mudado é a própria cidade que, ao longo das décadas na qual não se elegeram prefeitos, ganhou uma *periferia diferente da qual Jânio Quadros havia se associado*. Uma periferia não mais de bairros operários como o Brás e a Mooca, mas de favelas e ocupações, ainda mais distantes do centro expandido. Mais do que isso, a entrada dos eleitores destes lugares nas eleições pode ter selado o destino de grupos políticos como o janista, que não fez sucessor e – com

a eleição de Erundina e o PT nos anos 1990, deu início a um outro tipo de disputa, com outros atores políticos, porém ainda organizada em torno de bairros, mandatos, brokers e *constituencies*.

Referências bibliográficas

ALVAREZ-RIVANDULLA, M. (2012). Clientelism or Something Else? Squatter Politics in Montevideo. *Latin American Politics and Society*, Vol. 54 (1): 37-63.

CHUNG, D. J.; LINGLING, Z. The air war versus the ground game: An analysis of multi-channel marketing in US presidential elections. Harvard Business School working paper series# 15-033, 2014.

DAHL, R. (1961), *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press

DUARTE, A.; FONTES, P. O populismo visto da periferia: adhemarismo e janismo nos bairros da Mooca e São Miguel Paulista (1947-1953). *Cadernos AEL*, 2004.

GINGERICH, D. W. Ballot reform as suffrage restriction: evidence from Brazil's Second Republic. *American Journal of Political Science*, v. 63, n. 4, p. 920-935, 2019.

GINGERICH, D. W. Buying Power: Electoral Strategy before the Secret Vote. *American Political Science Review*, v. 114, n. 4, p. 1086-1102, 2020.

HOYLER, T. e MARQUES, E. (2022). As “dobradas” e a rede de mobilização política paulistana nas eleições de 2018 e 2020. *Rev. Bras. Ci. Soc.* 38 (111).

HOYLER, T. Representação política e conexão territorial: uma etnografia de vereadores e brokers em São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2022.

JUDD, D. (2005), Everything is going to hell: urban scholars as end-times prophets. In: *Urban Affairs Review*, 41, p. 119.

KEYSSAR, A. O direito de voto: A controversa história da democracia nos Estados Unidos. São Paulo: Unesp, 2000.

KUSCHNIR, Karina. O cotidiano da política. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2000.

- LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.
- LIMONGI, F.. *Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945*. *Dados*, v. 55, n. 1, p. 37–69, 2012.
- LIMONGI, F. *Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo*. *Dados*, v. 58, p. 371-400, 2015.
- MARQUES, E. (2017). *Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 32 (95), p. 1-18.
- NICHTER, S. *Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot*. *American political science review*, v. 102, n. 1, p. 19-31, 2008.
- PRZEWORSKI, A. “Minimalist conception of democracy: a defense”. In.: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Ed.). *Democracy's Values*. Cambridge University Press, 1999.
- RICCI, P. *Political representation as collective representation. Considerations based on the Brazilian case*. *Representation*, v. 55, n. 3, p. 265-283, 2019.
- SAMPAIO, R. *Adhemar de Barros e o PSP*. Rio de Janeiro: Global Editora, 1982.
- SCHWARTZMAN, S. *O Pensamento Nacionalista e os “Cadernos de nosso tempo”*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1979.
- STONE, C. (1993), *Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach*. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15 (1), p. 1-28.
- STOKES, S.; DUNNING, T.; NAZARENO, M. e BRUSCO, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Camb. University Press, Cap. 1: p. 3- 30.
- TROUNSTINE, J. *Segregation by design: Local politics and inequality in American cities*. Cambridge University Press, 2018.
- WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.