

**“Eu não preciso de waze” – desvendando a estrutura de brokerage em São Paulo**

Telma Hoyer

Doutoranda em Ciência Política da Universidade de São Paulo

Trabalho preparado para apresentação no X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 9 a 13 de novembro de 2020

**Resumo:** Os legislativos municipais têm, ainda hoje, sido interpretados a partir da transposição teórico-argumentativa do cenário federal, destacando-se a produção legislativa dos vereadores e distribuição de votos como elementos empíricos privilegiados para concluir sobre a hipótese distributivista. A partir de um estudo etnográfico conduzido com brokers e vereadores da cidade de São Paulo entre 2017 e 2020, esse trabalho argumenta que estamos olhando para o lugar errado se queremos entender o que fazem vereadores e como isso afeta a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em grandes cidades. Sem que se confunda com clientelismo, a construção e manutenção de vínculos políticos territorialmente ancorados constitui a principal atividade de mandatos parlamentares, levada adiante não apenas em eleições, mas durante todo o período de incumbência por meio da atuação de *brokers*, atores ainda pouco estudados no estudo da política e das políticas no Brasil. *Brokers* não atuam de maneira isolada, mas a partir de uma rede de relações de *brokerage*, cuja compreensão traz implicações para como compreendemos políticas públicas, a relação entre níveis federativos e entre as arenas legislativa e territorial.

A construção e manutenção de vínculos políticos territorialmente ancorados constitui a principal atividade de mandatos parlamentares e isso é feito durante todo o período de incumbência por meio da atuação de *brokers*, atores ainda pouco estudados no mundo da política e das políticas no Brasil. Recentemente, estudos nacionais começam a apontar para a relevância (e mesmo existência) desse operador político, destacando sua atuação como pastores em igrejas evangélicas (Silva, 2019), a importância da sua lealdade para a força de partidos (Novaes, 2017) e o papel de prefeitos como *brokers* de deputados federais e estaduais (Lima, 2016). Esse é um avanço importante para a compreensão de como se faz política, considerando que por muito tempo a literatura de estudos legislativos, preocupada com a questão da aprovação da agenda legislativa do presidente, desenvolveu-se, em grande medida, em refutação à proximidade entre eleitores e parlamentares. Mas *brokers* ainda são concebidos como *eventuais*, aparecendo apenas no momento das campanhas eleitorais e como *ocasionais* no sentido de que estariam presentes em alguns grupos específicos da sociedade (como igrejas) vinculando-os a políticos e partidos. Ao conectar *brokers* a cargos, funções e instituições, esse artigo descreve como esses atores estão estruturalmente conectados aos parlamentares e não apenas durante eleições, mas durante todo o mandato. Compreender o funcionamento do mercado político por onde circulam e os vínculos criados por esses operadores políticos têm consequências sobre como pensamos (1) a produção de políticas públicas; (2) as instâncias participativas/representativas; (3) a conexão entre as esferas legislativas e executiva; (4) a relação entre as arenas legislativa e eleitoral – ou como prefiro – legislativa e territorial; e (5) a conexão entre os níveis federativos.

Esse artigo foi desenvolvido a partir de uma etnografia multi-situada que seguiu pessoas, histórias e conflitos (Marcus, 1995). Foi conduzida entre 2017 e 2020 no espaço da Câmara Municipal de São Paulo e a partir do acompanhamento do cotidiano de dois *brokers*, um de centro-esquerda outro de centro-direita. O escopo da pesquisa dá conta de vereadores com atuação relevante nas periferias e bairros de classe média-baixa da cidade, onde *brokers* são centrais na resolução de problemas.<sup>1</sup>

A etnografia foi complementada – ou continuada – por 76 entrevistas (com vereadores, ex-vereadores, secretários de governo, burocratas do executivo e do legislativo, *brokers*,

---

<sup>1</sup> Na 17ª legislatura, isso vale para todos os mandatos com exceção do mandato do vereador Antônio Holiday (DEM) e na época a vereadora Sâmia Bonfim (PSOL). Trata-se de dois vereadores ideologicamente opostos, mas que ocupavam o primeiro mandato e foram eleitos a partir de uma estratégia de grandes bandeiras ideológicas aliadas à comunicação massiva por meio de redes sociais (resguardadas as diferenças estratégicas quanto ao teor e à veracidade das informações). É cedo para saber se estamos diante de uma estratégia alternativa de mobilização política ou se trata-se de uma estratégia complementar ao trabalho territorial. Por ora, a única pista que tenho está calçada em uma entrevista com a então vereadora Sâmia Bonfim (novembro 2018), em que ela afirma ter começado a buscar inserção territorial para sustentar o mandato após avaliação que apenas o trabalho em redes sociais não seria suficiente.

coordenadores de campanha, marketeiros políticos, potenciais eleitores etc.) que me permitissem obter um quadro mais abrangente do fenômeno em exame e evitar generalizações descabidas.

Paradoxalmente, as primeiras informações que coletei e conhecimentos que adquiri sobre a realidade conflitavam diretamente com boa parte dos modelos e interpretações existentes, a ponto de que tudo parecia me sugerir abandonar, por aparente falta de ancoragem teórica, a própria pesquisa que apresento aqui. Ao longo do processo de análise da literatura, contudo, minhas críticas a ela me levavam de volta ao que a realidade me mostrava. A partir de um longo processo de idas e vindas entre empírico e o teórico, foi ficando claro que a discordância básica com a maioria das formulações em voga não era tanto com o conteúdo dos modelos existentes, mas pelo fato de serem presididas pelo que Machado (1971) chamou de “distorção de ótica”. De forma simples e radical, isso significa a completa falta de vivência da realidade estudada a partir da proposição de uma suposta neutralidade e distanciamento entre observador e realidade. Isso não significa que isso seja possível, apenas que o material empírico utilizado como suporte para as proposições teóricas é em geral deduzido e interpretado tomando-se como referência os grupos sociais a partir dos quais fazem parte os pesquisadores, sem que reflitam a esse respeito na pesquisa e com isso “controlando” possíveis efeitos sobre suas interpretações. Resulta disso que racionalidades e modelos de escolha são desenhados para políticos e para o voto dos pobres, sem que alguém tenha perguntado como eles veem a realidade e se comportam em relação a ela.<sup>2</sup>

Conhecer o significado da realidade para a população pesquisada é importante para entender como pensam e por quê. Muitas vezes as pesquisas analisam efeitos e sobre os efeitos deduzem a intenção. Curiosamente, não é raro que nós, cientistas políticos, ignoremos que o processo político envolve disputa de interesses e, portanto o resultado é também contingente. Sobre uma intenção deduzida, um outro pesquisador estabelece pontes teóricas e avança em modelos e assim sucessivamente, sem que alguém tenha questionado se aquela premissa faz sentido no mundo real. Interrompo esse breve parêntesis da sociologia da ciência para chegar no ponto de que apesar de ser essa pesquisa um esforço inicial, reputo a esse esforço uma característica da maior importância: o compromisso com a validade externa do modelo.

Nas próximas páginas procuro elaborar um modelo de organização do mercado político assumindo como perspectiva a posição dos próprios brokers, centrais nesse mercado. Com base nesse modelo seria possível estabelecer diálogo com proposições mais gerais, procurando corrigi-las e qualificá-las de modo a evitar os erros da distorção ótica. Espero oferecer aqui um esboço do que poderia significar uma abordagem dessa envergadura. Ao final, procuro ainda trazer uma

---

<sup>2</sup> Não é preciso assumir um compromisso com o construtivismo para isso, basta pensar na proposta de Weber (1972), para quem a tarefa do cientista social seria compreender o sentido das ações sociais e fazê-lo é encontrar os nexos causais que as determinam.

das formas de operação desse mercado, complementando-o à luz da literatura de políticas públicas, raramente considerada nas discussões dos fenômenos das arenas legislativa e eleitoral.

Além desta introdução e das considerações finais, quatro seções estruturam esse trabalho. A primeira seção contextualiza o tema dos brokers na literatura brasileira e internacional, apontando para a lacuna teórica existente e para a associação direta desse ator ao tema do clientelismo e traz com um caso que nos permite confrontar teoria e realidade; A segunda seção abre as descobertas empíricas da pesquisa apresentando a vinculação institucional (formal e informal) de brokers a mandatos e gabinetes parlamentares e como funciona, no caso paulistano, a estruturação da rede de *brokerage*; A terceira seção discute como tal inserção institucional afeta a dinâmica do mandato e os efeitos que isso tem sobre como se ganha ou perde território eleitoral. Traz indícios também de como brokers conectam esferas federativas; A quarta seção, por fim, discute uma das formas de operação desse mercado político a partir do papel de intermediação de brokers na implementação de políticas públicas e defende uma abordagem multidisciplinar para estudar o fenômeno.

### **Fora da arena legislativa, o clientelismo?**

O debate da ciência política brasileira, ao privilegiar a análise das instituições formais que constroem a relação entre Executivo e Legislativo no âmbito federal – de longe o tema mais estudado pela ciência política (Limongi, 1994) – afastou-se da investigação sobre como ocorre a relação entre as Câmaras Legislativas e os cidadãos tendo se consolidado em grande medida pela negação dessa relação. O assunto é por demais discutido e resenhado e seria um desserviço aos inegáveis avanços no campo buscar resenhá-lo aqui. Interessa apenas dizer que o exame dessa relação tem sido principalmente feito pela análise da destinação de projetos de lei (Ricci, 2006; Amorim Neto e Santos, 2003) e emendas ao orçamento público (Firpo et. al., 2015; Pereira e Mueller, 2003; Limongi e Figueiredo; 2005; Mesquita, 2008; Mesquita et al., 2014; Vasselai e Mignozzetti, 2014). De modo geral, tais testes partem do pressuposto de que quanto mais individualizável e mais concentrados territorialmente forem os projetos ou emendas e quanto mais concentrado os votos dos parlamentares, mais “personalistas” ou “clientelista” seria o parlamentar, sendo o mesmo método replicado para estudar o nível municipal (Caetano, 2005; Silva, 2014).

Com base na categorização prévia do que é considerado individualizável e concentrado, grande parte desses estudos concluem, então, que não há indícios nas instituições legislativas sobre incentivos ao comportamento clientelista dos parlamentares (a conhecida hipótese distributivista de Ames e outros). Trata-se, portanto, de um esforço de prever o comportamento a

partir do resultado de regras formais. O comportamento específico a ser testado – clientelismo – antes de compreendido é previamente catalogado e sobre ele pesa um juízo de valor. Em função do foco dessa agenda de pesquisa recair sobre a governabilidade, o próprio conceito de clientelismo recebe uma conceituação pouco clara. Se por um lado esse modelo clássico de pesquisa da ciência política tem muito bem respondido a questões importantes sobre a capacidade do chefe do Executivo (do governo federal) de aprovar os projetos de lei que propõe, ainda que com importante intervenção dos legisladores (Freitas 2014), por outro, ele não nos permite uma aproximação ao que acontece fora da arena legislativa nem à compreensão de como se governa para além da aprovação legal e dos ritos formais.

Paralelamente a essa refutação pelo campo dos estudos legislativos à hipótese distributivista e, portanto, da proximidade entre parlamentares e eleitores, diversas correntes teóricas (Piattoni, 2001; Roniger & Güneş-Ayata, 1994; Gay, 1999; Ayuero, 2000; Stokes, 2000) têm se dedicado a olhar para o “clientelismo”, sendo bastante categóricas em apontar sua existência na América Latina e África como eixo estruturador da política. Possivelmente, a mais volumosa entre essas correntes tem analisado o clientelismo pela via da *rational-choice* norte-americana. Nesse debate, é amplamente aceito que o sucesso da distribuição de políticas com vistas ao voto ocorre por uma complexa infraestrutura organizacional de *brokers* que operam conectando eleitores aos políticos (Kitschelt, 2000; Stokes et. al., 2013; Oliveros, 2016) em especial no momento eleitoral. Trata-se de lideranças locais, ativistas, moradores, funcionários de partidos, líderes comunitários ou até mesmo vereadores/prefeitos que se situam entre a política institucional e os cidadãos proporcionando o acesso a determinados recursos e conquistando assim fatias do eleitorado (Stokes et. al, 2013; Novaes 2018). Isto seria possível pela construção de relações de confiança que *brokers* conseguem estabelecer com eleitores, de forma a obterem informações sobre suas demandas, e eventualmente atendê-las em busca do voto. Seja por promessas de políticas futuras (Galego et.al., 2018) ou por meio da compra de votos (Brusco et al. 2004; Nichter 2018; Schaffer e Baker 2015), o modelo pressupõe quase linearmente, que o *broker* leva aos cidadãos políticas que corresponde à esfera política formal e, em troca, os eleitores votariam em quem o *broker* apresenta como fiador da promessa, financiamento ou promoção da política em questão. Embora não seja consensual, uma definição amplamente aceita ainda identifica essa relação como *clientelista* se a “distribuição de políticas” ocorrer com base em *políticas não programáticas*, entendidas como aquelas que possuem critérios de distribuição claros e publicizados nos termos descritos por Stokes et al. (2013 p.8)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> : “the proffering of material goods in return for electoral support, where the criterion of distribution that the patron uses is simply: did you (will you) support me?” (Stokes, 2007, p. 605).

Dada a sua vinculação com o conceito de clientelismo, a atuação do *broker* vem quase sempre carregada de um sentido normativamente negativo, relacionado à desvirtuação da política que geraria, por exemplo, impactos negativos para relações de *accountability* (Gallego et. al., 2018), já que o eleitor ficaria confuso sobre quem ele deve cobrar ou de quem ele deve esperar *policies* – do broker, ou do político? – e geraria ainda o que Stokes (2005) chamou de *accountability* perversa, na qual as promessas são feitas, mas os benefícios não chegam ao eleitor, sobretudo se esse não corresponde com a sua parte no acordo prévio.

\*\*\*

*“... principalmente a todos os que nos acompanham na galeria, em primeiro lugar, quero parabenizar a mobilização de vocês. Quero parabenizar mais uma vez a Susana, o Osmir e todas as lideranças dessa região do Cebolo, da Vila Rosalva e Jardim Alma, toda a região que merece ser atendida.”*<sup>4</sup>

Os discursos dos vereadores durante a sessão em que se votaria o projeto de lei (PL) 722/2015 de iniciativa do Executivo que regulamentava aspectos-chaves da Operação Urbana Água Espreada (OUCAE)<sup>5</sup> detalharam o processo de construção da lei, ofereceram justificativas para aceitarem os coeficientes técnicos que estavam em disputa e valorizaram a participação do movimento de moradia que ocupava as galerias, chegando a nominar suas lideranças, Susana e Osmir<sup>6</sup>. Ao ouvir os vereadores discursarem sobre o que a literatura consideraria “um tema substantivo para toda a cidade” e ver as galerias da Câmara<sup>7</sup> cheias e agitadas eu pensei nos testes à hipótese distributivista que buscam separar tão claramente projetos de lei com preocupações que beneficiariam toda a cidade daqueles clientelistas (pois territorialmente interessados) e não resisti em subir até as galerias em busca dessas lideranças. Eis o que aprendi sobre a vinculação de Susana e Osmir aos vereadores bastante atuantes no PL em questão e a outros mencionados por esses em seus discursos.

Em 2012, Susana recebeu uma notificação de que sua casa, junto à de seus vizinhos, seria desapropriada para fins da Operação Urbana. Susana é moradora há mais de uma década da comunidade do Cebolo, um bolsão de pobreza e sobreposição de problemas estruturais cercado

---

<sup>4</sup> Anotações de campo.

<sup>5</sup> Operações Urbanas Consorciadas (OUC) são intervenções estruturais que adensam construtivamente determinadas regiões da cidade. São operacionalizadas por meio da venda de Certificados de Potencial Construtivo (Cepac) ao mercado imobiliário cuja arrecadação deve ser reinvestida no perímetro da operação. A intervenção é realizada sob a coordenação do poder público e deve ser gerida por meio de um Conselho Gestor do qual participam setor imobiliário, empreiteiras, moradores, arquitetos.

<sup>6</sup> Todos os nomes e partidos foram modificados para preservar as fontes.

<sup>7</sup> Balcão com cadeiras construído acima da altura do plenário para que o público em geral assista as sessões na CMSP.

por prédios de alta-renda no perímetro da OUC. Os moradores do Cebolo já haviam sido cadastrados na fila da habitação municipal, mas pouco havia avançado desde então e foi nesse contexto que a notícia da desapropriação foi recebida. Desde então, Susana ganhou destaque na defesa da comunidade em reuniões junto à prefeitura, no (re)cadastro de famílias e nas inúmeras incumbências que a situação exige. Destacando-se como liderança, passou a ocupar também um lugar no Conselho Gestor da OUC, uma instância participativa prevista em lei. Em meados de 2014, sua posição de destaque a levou a ser convidada pelo vereador Cajú (centro-esquerda)<sup>8</sup> para ingressar em seu mandato, onde permaneceu por dois anos, até que por desentendimento com presidente do escritório político local do partido foi excluída do grupo político. Apenas alguns dias se passaram até Susana ser novamente convidada para ingressar em outro mandato, dessa vez do vereador Silas Gilune (direita), convite que aceitou contrariada, pela necessidade financeira e por confiar no amigo que o fez. Durante seu período no mandato de Gilune, Susana seguiu fazendo seu trabalho no Conselho Gestor da Operação Urbana, nas interlocuções necessárias com o poder público e na mobilização dos moradores para conquistar habitação social para a região. Depois de 6 mandatos como vereador, em 2019, Silas Gilune anunciou que não se candidataria novamente ao posto. Para Susana, essa foi uma oportunidade para aceitar o convite de Osmir – seu amigo e companheiro na luta pelo direito à moradia no perímetro da Operação – de ingressar no mandato de Seixas (centro-esquerda), vereador bastante atuante na região e no projeto de lei que regulamentava a OUC em quem Susana viu uma possibilidade de apoio e maior afinidade ideológica.

Para a metodologia de diversas pesquisas que se dedicaram a buscar a relação entre padrão e de votação e projetos de vereadores como forma de testar a hipótese distributivista (Caetano, 2005; Silva, 2011; Amorim Neto e Santos; 2003; Lemos, 2001; Santos 1995; Castro, Anastasia e Nunes, 2009; França, 2006; Tomio e Ricci 2012; Ricci, 2003), casos como esse seriam um ponto cego. Em primeiro lugar, passariam despercebidos pois tratam do ativismo legislativo em projetos do Executivo e, comprometida com o paradigma do conflito entre poderes, a literatura ainda tem focado a produção legislativa dos próprios parlamentares de modo a verificar se eles propõem PLs “relevantes” (Silva, 2014) ou “efetivos” (Ricci, 2012, p. 207). Em segundo lugar, ainda que superada essa questão e incluídos PLs do Executivo no escopo de análise, à exemplo do que fez Freitas (2014), nem sempre é possível rastrear a atuação dos vereadores mais implicados em um PL olhando para emendas ou substitutivos de sua autoria, pois como no PL em questão, os interesses dos atores e negociações podem levar a formas alternativas de interferência

---

<sup>8</sup> Fui autorizada pela minha interlocutora a informar partidos, todos os nomes foram modificados.

que, inclusive, passam mais pelo protagonismo em audiências e reuniões com pessoas do território a ser afetado, burocratas e secretários do que por formalização na letra da lei.

Em terceiro lugar, se observarmos a distribuição de votos de Seixas, a vinculação ao território onde está localizada a comunidade de Susana não aparece de maneira significativa.<sup>9</sup> A trajetória política de Susana explica que se trata de uma vinculação recente e o momento da votação do PL 722/2018 capturou justamente os primeiros momentos de construção do vínculo entre ambos, mas ainda que houvesse uma relação de longo prazo entre o vereador Seixas e Suzana, não seria possível derivar do voto do eleitor o comportamento do parlamentar. Assim como a intensa atuação desses vereadores na modificação do PL em questão não ficou registrada em emendas ou substitutivos de sua autoria, uma vez que os acordos foram todos feitos antes do fechamento do texto (redigido pelo próprio legislativo embora seja de iniciativa do Executivo), a vinculação com grupos e territórios pode passar despercebida em mapas eleitorais. Nada disso significa que não haja imbricamento entre a produção legislativa e territórios eleitorais.

Em 2020, frustrado porque não conseguiu o cargo no mandato do vereador Seixas que imaginou que receberia (tanto Osmir como Susana não são formalmente ligados ao gabinete embora participem do mandato, como veremos na seção seguinte), Osmir decidiu candidatar-se vereador pelo PROS, partido em que encontrou a possibilidade de concorrer. Sem o colega, nesse arranjo informal com o mandato de Seixas, Susana passou a reportar-se diretamente ao Josias, a quem o próprio Osmir se reportava para acessar o vereador. Josias não é funcionário da Câmara Municipal de São Paulo, mas da Assembleia Legislativa de São Paulo, onde assessora o deputado Jorge Cairas, que Seixas ajudou a eleger em 2018, juntamente com o deputado federal Zivaldo Gadelha do mesmo partido. Desse último, vem a ajuda de custo mensal de Susana, o equivalente a R\$ 1500 mensais. Os três participam do mesmo grupo político no partido e formam uma tríade coesa, mas Susana recebeu instruções claras: ela deve trazer as questões da cidade para Seixas, mas em caso de cisão do grupo, espera-se que ela fique com Jorge Cairas, o que a deixa insegura sobre o valor futuro de sua remuneração e os termos do novo acordo. Por essa razão e por um descontentamento em relação à sua remuneração<sup>10</sup>, ela estuda formas de construir vínculo com outra vereadora sem “trair” Seixas.

A trajetória de Susana ressalta alguns aspectos centrais do mercado político de brokers, dentre as quais destaco formas alternativas de contratação e remuneração, a cadeia de vinculação política e suas transformações, a conexão entre níveis federativos a partir de atores do legislativo e a ocupação simultânea de posições no legislativo e em instâncias representativas. Esse artigo é

---

<sup>9</sup> Dados do CEPESP, pela densidade da votação nas sessões.

<sup>10</sup> Suzana diz receber metade do que Osmir recebia apesar de fazer o dobro do trabalho, reclamação ainda comum entre mulheres que operam na política.

um esforço preliminar de propor um modelo que dê conta das situações concretas de organização do mercado político assumindo como perspectiva a posição dos próprios brokers, como Susana.

### **Gabinetes e mandatos parlamentares**

Ao longo de quatro anos de pesquisa, identifiquei a presença rotineira e capilarizada (não apenas eventual ou ocasional) de operadores políticos como Susana, que a literatura tem convencionado chamar de brokers.

Brokers não atuam de maneira isolada, mas a partir de uma rede de relações de *brokerage*, cuja compreensão passa por explorar a noção de *gabinete* e *mandato parlamentar* na concepção nativa. Trata-se de agrupamentos distintos, porém mutuamente constitutivos. Por gabinete, entende-se a estrutura física e financeira da Câmara Municipal, tal que permite o recrutamento e remuneração de assessores. Por mandato, entende-se o grupo político de apoio ao vereador, que embora englobe e seja em parte sustentado a partir do gabinete, é maior do que ele. Ao tratar do tema no caso do Rio de Janeiro, Kuschnir (1999, p. 18) apontou para a frequente menção dos vereadores cariocas a “estar servindo um grupo” e “ter sido escolhido pelo grupo para se candidatar” como uma narrativa que demonstra apoio e legitimidade do vereador. A etnografia conduzida no caso paulistano mostrou que, para além do recurso discursivo e simbólico, essa afirmação e a menção a um “grupo” refere-se à estrutura de poder formada pelos mandatos. Esse grupo pode estar organizado em torno da estrutura física e de remuneração de um gabinete, no caso de o vereador ter sido (re)eleito, ou ser um mandato sem gabinete no caso de um vereador que perdeu eleições e pretende disputá-la novamente. Essa distinção é importante, pois há pessoas que estão no mandato, mas não são formalmente vinculadas à estrutura do gabinete, como há também assessores que trabalham no gabinete, mas não estão comprometidos com o mandato do ponto de vista do projeto político. O conjunto dos atores comprometidos com o projeto político – sejam formalmente remunerados pela estrutura do gabinete ou não – forma a estrutura de *brokerage*, que conecta a esfera legislativa à territorial e movimenta o cotidiano da atuação dos vereadores. A dinâmica de remuneração dessa estrutura, por sua vez, gera conflitos importantes com efeito sobre a circulação de pessoas e territórios. Disso trata essa seção.

Em termos de formais, cada gabinete da CMSP é composto por um chefe de gabinete, 17 assistentes parlamentares, 12 auxiliares parlamentares, além de quatro estagiários (dois de nível superior e dois de nível médio) e até dois funcionários “emprestados” de outros poderes e/ou níveis

federativos. Todos são cargos de livre provimento.<sup>11</sup> Desse total, apenas alguns assessores, de perfil “técnico” (de imprensa, jurídico, legislativo e eventuais temas específicas conforme as estratégias de cada mandato), ocupam regularmente o espaço do gabinete, padrão que observei se repetir independentemente do partido ou espectro político. Os demais assessores distribuem-se nos territórios de interesse do mandato e frequentam os gabinetes apenas para participar de reuniões de equipe, entregar ou buscar ofícios e materiais de divulgação, dentre outras atividades pontuais.

Os assessores formalmente contratados que não permanecem no gabinete e dedicam-se ao trabalho territorial são conhecidos na linguagem nativa como “*liberados*” (“liberados para trabalharem na rua”). Analiticamente, utilizo a nomenclatura *brokers* para designar a função desempenhada pela maior parte dos assessores, justamente pela natureza do trabalho que executam nos territórios: a de intermediação política. Mais especificamente, os assessores parlamentares *liberados* para operarem nos territórios são os *macrobrokers* que, informalmente, contratam e gerenciam *microbrokers*. Em conjunto, esses atores compõe a estrutura de *brokerage* do mandato, a partir da qual o trabalho territorial dos vereadores é realizado. Macro e microbrokers atuam de maneira a mobilizar outras pessoas durante os quatro anos do mandato e possuem conexões substantivas com territórios da cidade, agrupamentos em geral especialmente localizáveis em que se configuram dinâmicas sociais e de poder (seja em ruas, bairros, comunidades, associações, movimentos, conselhos participativos etc.).

A distinção entre macro e microbrokers está na abrangência da rede relacional e na força do vínculo com o mandato. Idealmente, vereadores buscam *macrobrokers* que sejam fortemente vinculados ao mandato – o que significa ser não apenas remunerado pelo gabinete, mas demonstrar lealdade e comprometimento com o projeto político – e que possuam ampla área de abrangência e/ou pessoas em suas redes relacionais. Microbrokers como Susana, por sua vez, possuem influência sobre territórios menores e possuem vínculos mais fracos com o gabinete e mesmo com o mandato. Influência e vínculos vão ficando mais rarefeitos quanto mais na ponta da estrutura esses operadores políticos estão. A forma de contratação é também uma distinção importante: embora nem sempre *macrobrokers* sejam sempre formalmente contratados pelo gabinete, microbrokers caracterizam-se pela contratação informal.

Os aspectos utilizados pela literatura (Zarazaga, 2014; Ayuero, 2000) para caracterizar brokers seguem válidos e aplicam-se tanto aos macro como microbrokers. Estamos falando de

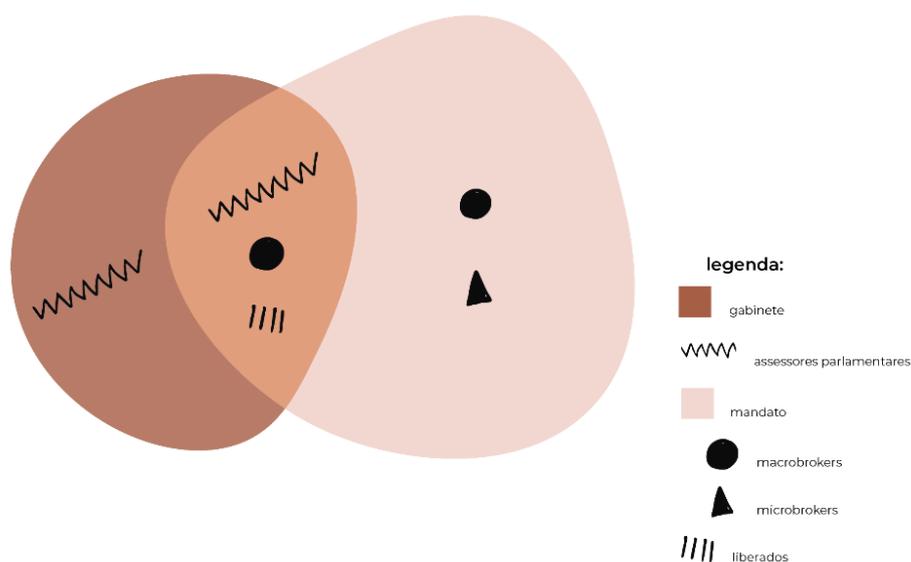
---

<sup>11</sup> Ou seja, podem ser recrutados livremente sem a necessidade de concurso público. Informações sistematizadas a partir dos normativos Art. 1º da Lei nº 16234/15; Lei nº 13.637/03, Art. 6º, §2º, com redação dada pelo Art. 3º da Lei nº 14.381/07; Lei nº 13.637/03, Art. 6º, §3º; Ato da CMSP nº 994/07, Art. 4º; Lei nº 13.638/03, Art. 2º, com redação dada pelo Art. 4º da Lei nº 15.060/09 e pelo Art. 3º da Lei nº 15971/14; Lei nº 13.638/03, Art. 3º, Art. 4º, Art. 5º, inciso I e II, com redação dada pelo Art. 21º da Lei nº 14381/07)

lideranças locais, ativistas, moradores, funcionários de partidos, conselheiros participativos, líderes comunitários etc., quase invariavelmente moradores de um dos bairros em que atuam e profundamente conhecedores das condições e mapa físico do território em que atuam – o que levou um macrobroker a proferir a frase que serve de título a esse artigo.

A figura 1 ilustra a intersecção de mandatos e gabinetes, brokers e assessores. Resumindo: Macrobrokers participam de gabinetes e mandatos. Na linguagem técnica, são chamados de assistentes ou auxiliares parlamentares; na linguagem política são assessores ou *liberados* no caso de não ter um cargo formal que pertence ao gabinete, apenas ao mandato. Microbrokers, por sua vez, participam apenas do mandato e estão longe do centro decisório como ilustra a Figura 2. A intersecção da figura 1 destaca o encontro do universo formal com o informal e das linguagens política (*liberado*), técnica (*assistente, auxiliar parlamentar*) e analítica (*macrobroker*)

Figura 1 – Gabinetes e Mandatos

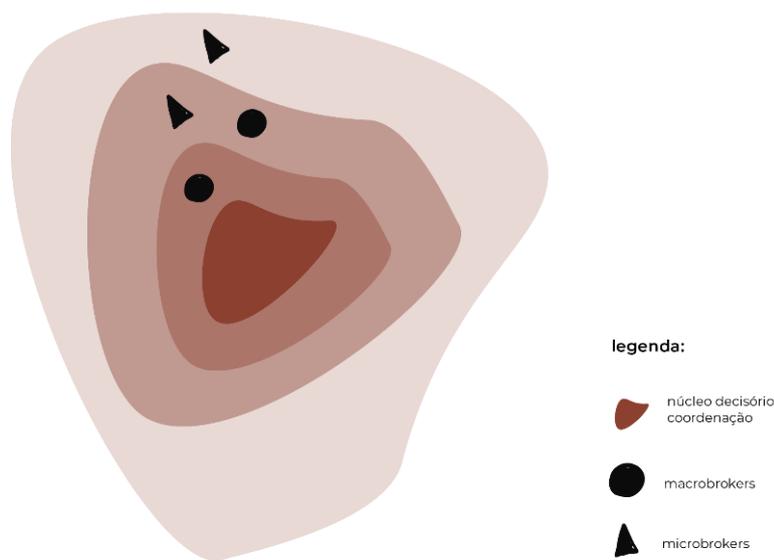


Fonte: elaboração própria

Nem todos os *macrobrokers*, mesmo que sejam parte do mandato e sejam formalmente contratados pelo gabinete participam do seu núcleo decisório. O menor círculo decisório está, em geral, restrito ao vereador, à chefe de gabinete e à coordenadora política, alguém que possui conhecimento profundo e profissional da política e que o vereador conhece de longa data. Em torno dessas, orbitam assessores/macrobrokers considerados muito leias com habilidade de pensar e propor estratégias para o mandato. Os círculos vão se ampliando e afastando do centro decisório

até chegar aos *microbrokers* mais distantes, conforme ilustra a figura 2. Vale mencionar que a maneira como as decisões são tomadas internamente, a dose de responsabilidade de cada ator, a transparência interna das decisões ou a abertura à opinião das assessoras depende do perfil desse núcleo duro, por exemplo, se mais centralizador ou não.

Figura 2 - Estrutura decisória dos mandatos



Fonte: elaboração própria

O microbroker não é apenas um “apoiador do mandato”, tampouco atua apenas no momento eleitoral. É alguém que o macrobroker identifica como liderança ou alguém que possui potencial para sê-lo em territórios em que o vereador atua ou deseja atuar – como foi o caso de Susana, que se destacou na luta pelo direito à moradia. No caso de lideranças ainda não reconhecidas, os macrobrokers atuam de maneira a construir sua legitimidade junto aos moradores.

Espera-se que o microbroker identifique e leve as demandas do bairro ao macrobroker ou as resolva sozinho, quando são de menor complexidade, mas sempre associando a resolução do problema ao mandato do vereador. Macrobrokers procuram microbrokers que respondam a eles diretamente, de maneira que os vínculos destes sejam contabilizados como votos dos primeiros, aumentando a importância do macrobroker frente ao mandato. Ser visto como um broker influente, lhe confere mais elementos para disputar sua remuneração tanto no contexto do cotidiano do gabinete e no momento de fazer campanha eleitoral. Portanto a hierarquia entre macro e microbroker em termos de possibilidade de intervenção no mandato é reforçada pela diferença de

recursos que recebem para atuar. Outra possibilidade é que microbrokers indiquem outros, como fez Osmir à Susana.

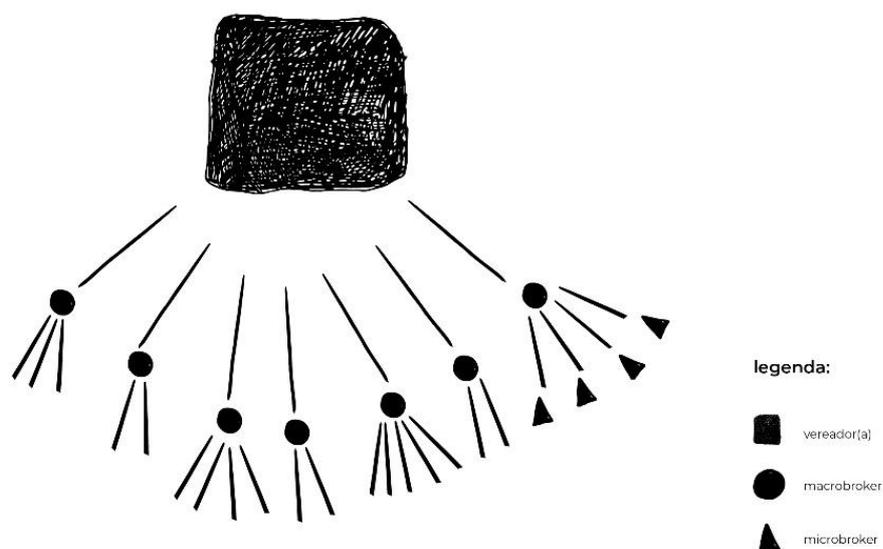
A remuneração desses operadores é um ponto de acirrada disputa mesmo entre assessores formalmente contratados pelo gabinete, o que tem relação com a estrutura de remuneração da CMSP. Existe um padrão de vencimento formal para o chefe de gabinete (R\$ 13.398,16) e cada um dos dois tipos de assessores (assistente Parlamentar - R\$ 2.219,45; auxiliar parlamentar R\$ 1.048,42),<sup>12</sup> mas esses dois níveis são incondizentes com a diversidade de perfis e trajetórias de assessores. Aqueles com influência sobre territórios maiores e com mais tempo de mandato são mais bem remunerados. Em vez de seguirem o padrão formal, a remuneração distintiva é utilizada pelos vereadores e coordenadores políticos como reconhecimento e incentivo ao trabalho. Mantendo tudo constante, isso leva a um ciclo em que assessores melhor remunerados conseguem remunerar melhor seus microbrokers e assim expandem sua rede de influência e a importância com que são vistos pelo mandato. Por outro lado, assessores mal remunerados tem mais dificuldade em trazer microbrokers e de crescerem no mandato. Como se pode imaginar, essas disputas internas geram inúmeros tipos de conflito, que extrapolam a circunscrição dos gabinetes e passam a influenciar como a política acontece no cotidiano.

Entre macro e microbroker também há conflito. Às vezes é estratégico para o macrobroker que ele repasse apenas uma pequena quantia do seu salário para manter o microbroker próximo, mas evitar que ele cresça e ganhe muita autonomia (com possíveis riscos de mudança de vereador ou partido), às vezes é mais estratégico que o microbroker tenha sua atuação potencializada e pra isso o macrobroker disputa um espaço dentre os cargos oficiais para ele, configurando-se nesse caso uma situação híbrida e transitória em que o microbroker ocupa um posto formal, mas continua sob sua influência e tutoria por um tempo, até que conquistada a confiança do núcleo decisório do gabinete, o micro passa a ser considerado um macrobroker e passa também a receber mais recursos para contratar operadores abaixo dele.

---

<sup>12</sup> Até 2018, existia na CMSP uma rubrica destinada à *Gratificação de Nível de Assessoria* (GNA) no total de R\$ 143.563,67 que poderia ser atribuída aos servidores titulares dos cargos de provimento em comissão lotados em Gabinete de vereador conforme a discricionariedade de cada gabinete, ou seja, permitia que alguns assessores fossem mais bem remunerados que outros, para além dos dois níveis. A gratificação permitia melhores negociações entre assessores e coordenadores políticos, que levam em conta o tempo que os assessores estão no mandato, a lealdade e o volume de votos que o broker consegue influenciar. Com o fim da Gratificação, a prática de divisão dos salários de maneira paralela à tabela oficial (que já servia para remunerar microbrokers) tornou-se também necessária para ajustar a remuneração de assessores formalmente contratados.

Figura 3 - Estrutura da rede de operação política (brokerage)



Fonte: elaboração própria

Enquanto oficialmente um mandato tem um número máximo de assessores, o número de microbrokers só encontra limite na capacidade de financiamento do mandato, variando de algumas dezenas a mais de mil operadores políticos, número que tende a crescer com o número de reeleições. O pagamento de microbrokers é feito por repasses informais, prática adotada sem exceção entre mandatos parlamentares. Em períodos de campanha, essa mesma estrutura é utilizada, acrescentando-se a ela colaboradores indicados por macro e microbrokers para atividades específicas como panfletagem e disparo de mensagens de Whatsapp para seus grupos. Nesse período, a estrutura chega a quintuplicar, dependendo da capacidade de financiamento, considerando o cálculo médio de R\$ 50,00 para conquistar um voto (entre pagamento de pessoal e material de campanha).

Como se pode imaginar, o tema dos repasses é sensível. *Rachadinha* é o nome que a prática recebe na grande mídia<sup>13</sup>, acompanhada da associação do repasse informal a funcionários fantasmas que ocupariam o cargo como mero elo entre o recebimento e a entrega do salário a um coordenador político, que por sua vez utiliza o dinheiro para formação de caixa-dois ou enriquecimento ilícito. Para entender a importância dos repasses informais para a estruturação e operação de um mandato, contudo, proponho a separação entre a prática como meio de

<sup>13</sup> Os casos são inúmeros e tem aquecido recentemente o debate público. Ver por exemplo: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/17/caso-das-rachadinhas-aras-pede-ao-stf-que-rejeite-acao-da-rede-contra-foro-de-flavio-bolsonaro.ghtml>

enriquecimento ilícito e como estruturação da cadeia de brokers e operação do mandato. Elas têm objetivos e funcionamento distintos. Embora sejam,, evidentemente borradas essas fronteiras, a separação é importante porque o primeiro caso só pode ser remediado com o aumento de controles, enquanto o segundo nos demanda também pensar em desenhos institucionais que deem conta de como a política realmente funciona. Ao ignorá-la, criam-se incentivos equivocados.

Para evitarem a confusão com funcionários fantasmas e com enriquecimento ilícito depois que diversos casos vieram a público, muitos vereadores substituíram a devolução do salário a um coordenador político (que por sua vez paga macrobrokers sem cargos oficiais e microbrokers) por repasses diretamente feitos entre macro e microbroker. Mesmo o caixa dois em alguns casos é montado, complementarmente, por meio de “vaquinhas” em que os assessores doam certas quantias para ações específicas ou inespecíficas do mandato, que permitem, por exemplo, cobrir a remuneração de alguma liderança local em um momento de crise econômica, comprar bola para um time de futebol, material de construção para terminar um escadão em viela, comprar cestas básicas para atingidos por fortes chuvas ou máscaras para funcionários de uma UBS durante a pandemia da COVID-19. Essas formas alternativas de organizar a remuneração e os recursos para operação do mandato flagram nuances das fronteiras entre o legal e o ilegal, o formal/informal afinal, é sutil e diferença entre formação de caixa dois a partir do desvio da remuneração de funcionários e *vaquinhas* para remunerá-los.

O uso disseminado da prática dos repasses enfraquece estratégias alternativas de atuação parlamentar que não envolva dinheiro, uma vez que as lideranças locais que têm a política como mercado principal de atuação procurarão ser remuneradas para se dedicar ao trabalho de mobilização política. Assim, o repasse com vistas à estruturação do mandato, é o que possibilita a capilarização política do vereador durante os quatro anos de legislatura, dada a configuração do jogo. Se um vereador não oferece remuneração às lideranças locais, outro oferecerá e o primeiro possivelmente perderá o vínculo com a liderança em questão. Isso vale mesmo para lideranças ideologicamente ligadas a um mandato ou partido. Embora mais raras, há quem “faça militância” voluntária nas horas que não se dedica a outro emprego. Embora sejam bem vindas pelos mandatos, os macrobrokers preferem que se transacione entre eles algum tipo de remuneração para que possam ser cobrados pelo trabalho cotidiano e haja previsibilidade em termos dos votos que conseguem arregimentar no momento da campanha. Afinal, o que parametriza sua própria remuneração nesse mercado político, seja na remuneração que recebe dentro do mandato (repasses internos), seja no momento de ser remunerado pelo dinheiro de campanha é a somatória dos votos dos microbrokers a ele vinculados, que confere ao macro importância no mandato e a possibilidade de barganhar mais recurso.

Quando o vereador não é reeleito, para manter seu mandato próximo ele recorre a políticos próximos para que acomodem seus brokers “mais valiosos” em cargos no gabinete (ou em indicação política ao Executivo) até a próxima eleição. Alternativamente, podem recorrer ao caixa dois montado durante o mandato para remunerar os brokers até que seja novamente eleito e disponha dos recursos do gabinete. É comum que macro e microbrokers mais ideológicos – em geral vinculados ao PT ou PSDB – mudem de político dentro do mesmo partido para manter sua remuneração, gerando a circulação de brokers e territórios. Nos demais partidos, parece haver maior circulação para fora, hipótese a ser testada por pesquisas futuras.

### **Dinâmica do mandato e conexões verticais**

Além da disputa por remuneração, outras questões tornam a estrutura interna aos mandatos mais ou menos estável. Movimentos de entrada e saída de brokers são também criados pela forma como os dilemas de ação coletiva são resolvidos, por intrigas internas, pela oferta de melhor remuneração por outros vereadores, pela expansão de vínculos nos territórios, pelo resultado de eleições de outros níveis federativos que empregam ou desempregam pessoas de grupos políticos próximos, dentre outros fatores. Esses movimentos, resultado de estratégias deliberadas ou efeitos não previstos, constituem o que chamo de *dinâmica do mandato*, o que envolve a circulação de pessoas e de territórios. A circulação de pessoas e territórios estão relacionadas, pois ao saírem de um mandato, brokers podem levar consigo territórios para outros políticos e podem também deixar um espaço vazio a ser ocupado. Analogamente, também trazem novos territórios ao se associarem a um mandato, ampliando a área de influência do vereador. O Apêndice 1 lista e exemplifica algumas das situações que podem levar a movimentos de circulação, termo que adoto para descrever não apenas a entrada e saídas de pessoas de um mandato, mas destacar o fato de que em geral, elas permanecem no mercado político.

Um dos eventos mais importantes que alimenta a dinâmica do mandato é a vinculação do vereador a deputados estadual e federal. Evidentemente, nem todo vereador consegue criar uma tríade estabilizada como é o caso de Seixas com os deputados Jorge Cairas e Zivaldo Gadelha – embora esse seja “*o sonho*”, nos termos de um vereador que entrevistei. Ainda assim, analogamente ao que ocorre com vereadores, para manterem seus mandatos vivos quando perdem o gabinete que acompanha a reeleição, deputados estaduais e federais pedem a vereadores para alocarem alguns de seus macrobrokers. Isso pode acontecer interpartidariamente, dentro do contexto de um mesmo grupo político ou entre políticos de partidos distintos em função de negociações que até

mesmo não passam pelo tema de apoio mútuo em eleições passadas ou futuras (por exemplo, acolher um assessor ligado a um conselheiro do TCM em troca de proteção em investigações etc.)

Assim, a estrutura de *brokerage* não apenas conecta os vereadores aos territórios como serve a outros níveis federativos também. Em momentos eleitorais essa relação é evidente porque vereadores “emprestam” sua rede de macro e microbrokers para fazerem campanha para deputados estaduais e federais. Esse apoio pode acontecer a mais de um deputado de mesmo nível, pois brokers podem recusar-se a fazer campanha para quem o vereador indicar e manifestar preferência por outro(s) político(s). Algumas razões tornam vantajosa, para vereadores, a vinculação a deputados: (1) favorece “*bom trânsito em Brasília e no governo [de São Paulo]*”, o que é útil na resolução de alguns problemas territoriais que envolvem, por exemplo, patrimônio da união ou companhias de saneamento geridas pelo estado; (2) a expectativa do apoio cruzado na reeleição do vereador, ocasião em que os deputados cedem seus brokers da cidade de São Paulo para fazerem campanha pelo vereador; (3) a expectativa de receber emendas parlamentares de deputados, embora vereadores e deputados reconheçam que a destinação de emendas para cidades menores é privilegiada pelo efeito maior que causa quando o orçamento é reduzido; (4) a expectativa de que os deputados “acolham” temporariamente brokers de seu mandato no caso de perderem eleição.

### **Intermediação política**

Essa seção pretende lançar luz para o que faz a estrutura de *brokerage* fora do momento eleitoral e porque clientelismo é um conceito inadequado para compreender sua atuação. Tomemos um exemplo de Barro Preto, um território com o qual o mandato do vereador Paulo tem vínculos por meio de Antônio (macrobroker) e Josefa (microbroker).

Barro Preto é uma grande ocupação irregular no norte da cidade de São Paulo que recentemente recebeu um pedido de reintegração de posse. O território está dividido em três partes e tem dois proprietários. A maior parte da área ocupada pertence à CDHU, o órgão de promoção habitacional do estado de São Paulo, que planeja tirar do papel um plano para construir 900 unidades. Outra parte do terreno, ainda pouco ocupada, pertence à CPTM (companhia de metro ligada também ao estado de SP) onde consta um projeto antigo, datado de 20 anos atrás para construção de um pátio de manobra de uma futura linha do metrô. Ainda uma terceira parte do terreno na beira do córrego, também de propriedade da CDHU, tem uma ocupação mais antiga, para a qual os moradores poderiam pleitear usucapião.

Para tentar acelerar o processo de usucapião, um ano antes de quando chegou o pedido de reintegração de posse, Antônio conseguiu junto à Sabesp (Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo) que levassem estrutura de água e esgoto para o local, uma vez que a fatura geraria comprovação de residência pelos moradores e torna o processo de regularização fundiária junto à prefeitura de São Paulo mais rápido.

Levar qualquer política pública para uma área fundiariamente não regularizada na cidade como Barro Preto é bastante complicado. Quem se opõe politicamente – não quer que o político mais expressivo no território leve essa conquista ao seu eleitorado – facilmente encontra nos órgãos de controle e a fiscalização a justificativa ideal para não realizar a obra. Mas Antônio teve sorte. Foi um amigo *“com cargo importante na Sabesp”* que Antônio conheceu quando ele mesmo era burocrata do Executivo (cargo trocado por apoio do seu vereador à aprovação da lei de reforma da previdência municipal) quem o procurou para avisar que o órgão dispunha de um recurso volumoso carimbado para fazer obra de regularização de fornecimento de água e esgoto especificamente na Zona Leste e que precisaria ser devolvido se não fosse utilizado até o final do ano. O amigo procurava, então, lideranças locais que conhecessem as demandas da região para decidir sobre a alocação do recurso. E assim foi que Antônio indicou três das comunidades em que atua, sendo a Barro Preto uma delas.

Além do comprovante de residência, para o processo de usucapião também é necessário constituir uma associação de moradia, mas os moradores encontram-se fragmentados em grupos. A parcela dos moradores que chegou primeiro na ocupação e que poderia pleiteá-lo pelo tempo de ocupação tem uma relação hostil com quem chegou depois, temendo que eles atrapalhem o processo de regularização. Soma-se a isso uma intensa disputa pela liderança do PCC entre as duas áreas.

Foi nesse cenário de instabilidade que a notícia da reintegração chegou à comunidade. Em busca de alguém que pudesse ajudá-los a compreender o que aquilo significava e quais as possibilidades de resistência, alguns moradores procuraram Josefa, que por sua vez avisou Antônio. Com algumas ligações à CHDU para compreender melhor de que se tratava o projeto habitacional, ficou claro que em 2007, quando o projeto das 900 unidades habitacionais foi desenhado, os registros fotográficos da área indicavam a existência de pouco mais de 10 famílias ocupando o terreno, de modo que o órgão estava preparado para a reintegração tão somente desse montante. Atualmente a área tem, contudo, 3 mil famílias, de cuja existência os burocratas responsáveis pelo projeto não tinham ideia.

Durante a visita, enquanto os técnicos da CDHU faziam fotos áreas do local e Josefa os acompanhava pela comunidade, Antônio explicava o motivo da visita aos moradores. *“Chegam dois carros da CDHU e entram numa comunidade daquela? Os moradores iam ficar preocupados, sabem*

*que tem reintegração e tal. Então em todo lugar que a gente parava, amontoava umas trinta pessoas e os técnicos meio que... [eram evasivos] “ah, vamos resolver” Sabe? Daquele jeito... “Estamos aqui só para fazer uma nova avaliação”, mas não explicavam nada. Daí eles iam andando para fazer as fotos e eu ficava pra trás, mediando conflito, mesmo. Teve uma hora que eu fiquei numa biqueira com uns 10 caras, meia hora conversando, sem brincadeira. Eles não me largavam. E a mulher da CDHU não quis nem atravessar a pontezinha do córrego pra ir lá falar com eles”.*

Alguns dias depois em visita à sede do movimento de moradia que Josefa coordena, encontrei-a chateada. Ela havia agendado – em nome da Associação de Moradia – a reunião com toda a cúpula decisória (o Secretário de Habitação, o presidente da CDHU e o diretor da CPTM), de maneira a facilitar a coordenação entre os órgãos e torná-la a mais resolutiva possível e avisou o Antônio sobre essa tentativa. *“Como a gente tem uma relação com o mandato do vereador Paulo, a gente tenta também ajudar eles”*, me explicou com distanciamento em relação ao cargo de assessora a razão pela qual comunicou o colega. Antônio, por sua vez, observando certa demora e ausência de resposta dos órgãos sobre a data final da visita ao Barro Preto, quis acelerar o processo falando em nome do gabinete do vereador. Assim, teria atravessado a costura que Josefa estava fazendo e antecipado a data da visita para um dia em que os diretores dos órgãos envolvidos supostamente não poderiam comparecer e enviaram apenas os burocratas. Josefa se ressentiu, pois atribuiu isso às intrigas do vereador em questão como governo. Ela estava certa de que teria conseguido se falasse em nome do movimento de moradia e não do mandato parlamentar.

Naquela tarde, nossa conversa ocorreu nas brechas de tempo, enquanto Josefa atendia membros do movimento, coordenava a distribuição de doações e resolvia uma situação ou outra ao telefone, boa parte delas, relacionadas ao problema fundiário do Barro Preto. Ao telefone, ela se identificava como líder do movimento de moradia, promotora popular ou “Josefa do grupo do Célio”, um broker do partido do prefeito (diferente do partido do vereador para o qual ela trabalha, embora ambos sejam de centro-direita), mas jamais como assessora do vereador. *“O Paulo ajuda muito, mas me atrapalha muito também porque ele é oposição... assim, ele não é considerado uma oposição do governo, mas ele é um cara que fica independente e o governo quer quem está do lado dele de verdade.”*

\*\*\*

Situações como essas, não raras no cotidiano desses operadores políticos, exemplificam alguns dos problemas de que macro e microbrokers se ocupam em seu cotidiano. Há inúmeros outros tipos, formas e ferramentas de trabalho como emendas e indicações que merecem um

tratamento próprio para responder à questão sobre o que faz essa estrutura fora do momento eleitoral, mas tomando apenas essa situação alguns pontos importantes já podem ser feitos.

Em primeiro lugar, o caráter programático ou não que, segundo a *rational choice* distingue uma política clientelista de outra, dificilmente consegue ser definido por (1) critérios de distribuição publicizados ou acessível ao debate público e (2) pela entrega da política em conformidade com o critério previamente desenhado (Stokes et al p. 7). Em grande parte das políticas, entre a norma e sua aplicação há um amplo campo de ação e negociação. Como no caso do projeto habitacional desenhado em 2009, é preciso empreender conversas e negociações para a própria aplicação da regra, seja porque é preciso lidar com o legado de outras políticas no local de interesse, com a governança de outros órgãos, com a dinâmica de mobilidade espacial das pessoas ou com tudo isso junto, invariavelmente alterando o desenho inicial e os critérios da política. A política implementada é o resultado de muitas interações, que podem acabar modificando “o plano inicial”, dar relevância a outro problema e, inclusive, ter construído o conhecimento para solucioná-los durante a própria atuação como podemos aprender com a sociologia pragmática (Cefai, 2009).

Evidentemente é possível notar inúmeras incoerências no que o “Estado” faz. Como a secretaria de habitação ter autorizado a regularização de água e esgoto em um terreno que seria pouco tempo depois fruto de desocupação pelo Estado, mas essa incompreensão se desfaz quando deixamos de interpretar o Estado como caixa monolítica, o que, apesar de não ser novidade, tem recebido pouca aplicação na literatura sobre clientelismo. Se considerarmos os avanços dos últimos 30 anos da literatura sobre política pública, é inadequado o modelo analítico em que supostamente o Estado operaria distribuindo políticas universais, implementando políticas públicas desenhadas por meio de legislação e de repente aparece um intermediário, o broker, para atrapalhar seus planos.

Isso nos leva ao segundo ponto: as relações entre o tecido associativo e o Estado por meio das atividades de intermediação de brokers com burocratas, políticos e a população não constituem um desvio, uma aberração ou intrusão ao funcionamento do Estado, mas uma parte constitutiva do seu funcionamento. Isso nos permite reposicionar a questão sobre como políticas mais ou menos programáticas influenciam a relação político-eleitor para como essa relação também influencia as políticas, ou *politics bring policies* como já propôs Lowi (1972). Figuras como Antônio, Josefa e Susana costuram o tecido relacional do Estado. Ao se movimentarem entre posições institucionais ou ocuparem simultaneamente múltiplas posicionalidades - (como Susana, sendo conselheira gestor e microbroker, Josefa líder de um movimento de moradia e assessora parlamentar e Antônio assessor de Paulo e burocrata da Cohab), alteram as fronteiras do Estado, seu ritmo, seu alcance. Criam dinâmicas de movimento e circuitos novos por onde informações trafegam. O fazem - como não poderia deixar de ser no mundo da política - em direções específicas de um interesse ou de outro, com isso aumentando ou diminuindo problemas de ação coletiva e por vezes,

ao mesmo tempo fazendo ambos em direções opostas – como em um mesmo terreno para o qual há um projeto habitacional do Estado, estar caminhando paralelamente para um processo de usucapião ou como no caso de Josefa que se articula com o grupo do prefeito mesmo que isso atrapalhe estratégias do vereador para quem trabalha.

É interessante também notar que não se tratou de um jogo soma zero em que o interesse particular se sobrepôs ao geral. A distribuição de água feita pela Sabesp foi facilitada por meio de vínculos pessoais construídos quando Antônio era burocrata tendo assim chegado a um território de interesse do mandato parlamentar para o qual atua, mas já havia uma diretriz estabelecida sobre sua a regularização na Zona Norte e a burocracia precisou de um braço local para encontrar um local de destino para implementar a política. Analogamente, Antônio e Josefa permitiram a visita dos burocratas à tumultuada Barro Preto e foram eles a dialogar e explicar aos moradores e irmãos do PCC de que se tratava a visita enquanto os burocratas faziam fotos com drones e “*a mulher da CDHU não atravessou nem a pontezinha*”, duas referências quase simbólicas de suas posições distantes do território. Nesse sentido, podemos inclusive analisar brokers como um braço do poder infraestrutural do estado nos termos de Mann (1986). O reconhecimento não normativo de dinâmicas como essas é relevante teoricamente pois permite, a partir de sucessivas pesquisas futuras, identificar de que maneira essas interações constroem formas e procedimentos que se estabilizam no tempo, inclusive como práticas que atravessam governos.

O pequeno caso narrado também ressalta a porosidades das fronteiras entre Estado e sociedade, terceiro aspecto a ser destacado. A categoria de intermediação política conforme o conceito mobilizado por Zarembek et. al (2018) nos ajuda a identificar a interpretação que os atores fazem de cada situação e como escolhem o que consideram o melhor modo de agir para alcançar o resultado pretendido. Quando Josefa, ao telefone, escolhe se identificar como assessora ou como líder de movimento de moradia, não está se colocando apenas se colocando no meio (entre população e Executivo) e agindo imparcialmente, mas fazendo uma intermediação criativa, interpretando situações e escolhendo qual problema merece mais atenção no momento e influenciando quem ganha e perde no futuro. Embora pelas características do seu vínculo microbroker, Josefa é um caso híbrido, pois é formalmente nomeada no gabinete do vereador. Tornando-se funcionária pública vinculada a um projeto político, Josefa sente que sua autonomia decisória frente à luta por moradia pode ser prejudicada e procura distanciar-se do gabinete, o que fica claro em muitas frases como “*nós ajudamos o vereador Paulo*” que aparecem recorrentemente na sua fala. Para manter a força do movimento de moradia junto ao prefeito e poder contornar eventuais desentendimentos do vereador junto ao governo, Josefa se engaja em negociações próprias com o poder Executivo e já chegou, por exemplo, a fazer campanha para candidatos políticos a outros níveis federativos distintos daquele apoiado pelo seu vereador. Sua resistência

em ser definida e controlada como agente formalizado do Estado ao mesmo tempo reforça sua posição de representante do movimento de moradia (autorização para falar por eles) do movimento de moradia, pelo qual faz mobilização política e acentua conflitos.

### **Conclusão**

Esse artigo tratou da estrutura territorial dos vereadores na cidade de São Paulo e levantou discussões que surgem ao abandonarmos o conceito de clientelismo como ponto de partida para analisar a mobilização dessa estrutura.

Ao contrário do que tem sido considerado por parte importante da literatura, a atuação junto ao eleitorado é intensa, mas isso não acontece apenas no momento eleitoral e não se reduz ou se explica pela noção de clientelismo. A construção e manutenção de vínculos políticos territorialmente ancorados é feito durante todo o período de incumbência por meio da atuação de *macro e microbrokers*, atores de em uma estrutura ramificada que, embora se conecte às regras formais de recrutamento e remuneração de assessores em gabinetes é maior do que elas, podendo se sustentar como mandatos parlamentares mesmo na ausência de gabinetes. Essa estrutura também conecta níveis federativos e os poderes legislativo e executivo. A operação desse mercado cria condições para a circulação de brokers com seus vínculos entre vereadores (e partidos), explicando, pelo menos em parte, como se ganha ou perde territórios.

Macro e microbrokers podem acumular simultaneamente múltiplas posicionalidades e, nessa condição, realizam um trabalho de intermediação criativa que influencia a implementação de políticas públicas. As relações entre o tecido associativo e o Estado por meio das atividades de intermediação de brokers com burocratas, políticos e a população não constituem um desvio, uma aberração ou intrusão ao funcionamento do Estado, mas uma parte constitutiva do seu funcionamento. Isso nos permite reposicionar a questão sobre como políticas mais ou menos programáticas influenciam a relação político-eleitor para como essa relação também influencia as políticas.

Esse artigo abre muitas perguntas, sejam de ordem teórica - por exemplo sobre a compreensão de representação - ou práticas - sobre a eficiência da estrutura de brokerage. É, em todo caso, um convite para olharmos o tema com outras lentes.

### **Referências**

AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV,

- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2001). A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Revista Dados*, 44(2), pp. 291-321.
- AYUERO, J. (2000). “The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account”. *Latin American Research Review*, Vol. 35, No. 3, pp. 55-81.
- BRUSCO, V.; NAZARENO, M.; STOKES, S. (2004) “Vote Buying in Argentina”. *Latin American Research Review* 39 (2), p. 66–88.
- CAETANO, B. (2005) “Executivo e legislativo na esfera local: Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo”. *Novos Estudos*, 71, 101–125.
- CALVO, E.; MURILLO, M. (2004) “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”. *American Journal of Political Sciences*. Volume 48, Issue 4, pp. 742-757.
- CEFAÏ, D. (2009). Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas*, Rio de Janeiro, n. 4, v. 2, p. 11-48.
- FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. (2015) “The relationship between federal budget amendments and local electoral power”. *Journal of Development Economics*, vol. 116, p. 186-198.
- FREITAS, A. O presidencialismo da coalizão (2014). Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo
- GAY, R. (1999). The broker and the thief: a parable reflections on popular politics in Brazil. *Luso-Brazilian Review*, 36(1), 49–70.
- KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511585869.2007>
- KUSCHNIR, K. (1999). Eleições e representação no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Núcleo de Antropologia da Política.
- LIMONGI, F. (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos — A literatura norte-americana recente". *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, pp. 3-38.
- LIMA, F. (2016). “Committed Brokers: a união entre prefeitos e deputados no Brasil”. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (2005) “Processo orçamentário e comportamento Legislativo: Emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo”. *Dados* 48(4):737–76.
- LOWI, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, pp. 298-31
- MANN, M. (1986). *The sources of social power: Volume 1—A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press, Cambridge.
- NICHTER, S. (2018). *Votes for Survival*. Cambridge University Press
- NOVAES, L. (2018) “Disloyal Brokers and Weak Parties”. *American Journal of Political Science* 62(1):84–98, 2018.

- MARCUS, G. (1995). ETHNOGRAPHY IN/OF THE WORLD SYSTEM: The Emergence of Multi-Sited Ethnography. *Annu. Rev. Anthropol.* 1995.24:95-117
- MESQUITA, L.; SILOTTO, G.; LUZ, J.; HUBERT, P. (2014). “Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória”. *Teoria e Pesquisa* 23(2):82–106.
- MESQUITA, L. (2008). “Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira”. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Universidade de São Paulo.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2003) “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados - Revista de Ciências Sociais* 46(4), p. 735–71.
- PIATTONI, S. (2001). Clientelism in historical and comparative perspective. In: Piattoni, S. (ed.) *Clientelism, interests and democratic representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1 – 30
- RONIGER, L.; Güneş-Ayata, Ayşe. (1994). *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner.
- RICCI, P. (2006), *De Onde Vem Nossas leis? Origem e Conteúdo da Legislação em Perspectiva Comparada*. Tese de Doutorado, FFLCH – USP, São Paulo.
- SCHAFFER, J; BAKER, A. (2015). “Clientelism as Persuasion-Buying: Evidence from Latin America”. *Comparative Political Studies* 48(9):1093–1126.
- SILVA, P. (2014). “*O poder legislativo municipal, estrutura, composição e produção*”. Dissertação de mestrado (DCP/USP).
- SILVA, V. (2019). *A Religião Distrai os Pobres? Pentecostalismo e Voto Redistributivo no Brasil*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo
- STOKES, S. C., DUNNING, T., NARZARENO, M., BRUSCO, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism - the Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.
- STOKES, S. (2005). ‘Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina’. *American Political Science Review*, 99(3): 315–325.
- VASSELAI, F; MIGNOZZETTI, U. G. (2014). “O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes”. *Dados*, 57(3), p. 817–853.
- ZARAZAGA, S. J. R. Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. (2014). *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23–45 <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>
- ZAREMBERG, G.; GURZA LAVALLE, A.; GUARNERO-MEZZA, V. (2018) "Beyond elections: Representation Circuits and Political Intermediation" In: Gisela Zarembeg, Valeria Guarneros Meza, Adrian Gurza Lavallo. *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan

## Apêndice 1 – Possíveis razões pelas quais brokers saem de um mandato

### (a) Discordância sobre remuneração

*“O [vereador] fulano e eu brigamos por conta de dinheiro de campanha, saímos na mão mesmo, ali em frente ao elevador na Câmara, maior barraco. Ai fui trabalhar com o fulano [vereador do PTB]. Ele me colocou num cargo num CEU lá na [nome do lugar] então eu tinha que fazer política ali naquele lugar mesmo, se não tinha levado meu grupo aqui da Zona Norte pra ele e foi sorte porque depois eu voltei pro cicrano [vereador]. Mas tem que tomar cuidado, né? Senão o pessoal aqui ia ficar desconfiado... ‘cada hora você tá com um? Às vezes afeta a credibilidade [...] A gente é amigo de muito tempo não dava pra ficar brigado, mas eu sinto que ele ainda está testando se pode voltar a confiar em mim. Pra você ver, meu salário caiu pela metade” [broker do PSD].*

(b) Movimentação criada pelo ciclo eleitoral. Talvez essa seja a maior causa de movimentação. Isso pode ocorrer pelo processo natural de alguns ganharem ou perderem eleição ou por discordância sobre qual deputada estadual ou federal apoiar. Vale notar a importância que vereadoras ou deputadas que perdem eleição dão à manutenção do mandato mesmo sem gabinete, pois é esse conjunto de pessoas que manterá seu nome circulando e o ajudará na próxima eleição.

*“Foi assim: o deputado fulano apoiou a vereadora cicrana, só que ele perdeu eleição e agora está uma briga pra ela acomodar o pessoal do mandato dele. Eu fui trabalhar com ela, aí estou aqui, fazendo trabalho pros dois. Nas reuniões que a gente faz eu levo ela e ele. Se ele não puder eu tô lá representando [...] Como o pessoal sabe que eu represento ele? Eu falo, mas também porque já me viram muito com ele. Agora assim... a gente leva ela nos nossos grupos, mas o pessoal dela tem que fazer isso também, senão só ela tá ganhando” [broker do PT]*

*“Eu trabalhava pro fulano [político que já foi vereador e hoje disputa outros cargos], daí ele pediu pra gente dar uma força na campanha dela [vereadora], ela se elegeu e me chamou pra ficar (...) Naturalmente, como moro há muito tempo aqui, conheço todo mundo, então ela começou a crescer na Zona Norte, mas ela não é daqui, não” [broker do PSDB]*

Vereadores tendem a apoiar candidatas a eleições estaduais e federais, oferecendo seus brokers e territórios para suas campanhas. Alguns brokers, por desentendimento prévio com a candidata ou preferência por outra, contudo, podem não aceitar a sugestão da vereadora, outra fonte comum de conflito:

*“Ela não quis fazer campanha pro fulano e beltrano, tretou com todo mundo, ficou um climão, daí decidi sair pra ir trabalhar com o deputado beltrano. Não dava pra fazer as duas coisas ao mesmo tempo... mas ela vai levar as relações dela pra lá, já levou na verdade.” [broker PSB]*

(c) Situação agente-duplo: há situações em que na ausência de cargos disponíveis em um gabinete ou da incapacidade de remuneração informal, brokers sugerem a seus apoiadores (que seriam seus microbrokers) a aceitarem cargos oferecidos por outro partido. Como ambos tem um vínculo forte, criado por relações de amizade e confiança, o aceite do cargo de um partido não acompanha a perda do vínculo com outro e eventualmente o microbroker deixará um para ingressar em outro, levando suas relações.

*“Eu tô com vocês, só trabalho na sub[prefeitura] porque é onde eles [Podemos] me arrumaram um trabalho e eu tô precisando demais, mas lá é só ego papai, ser humano é difícil demais... eu fecho com vocês” [microbroker, liderança comunitária de uma ocupação, informalmente associado ao Podemos e ao PSD]*

(d) Mudança física ou profissional do broker podem fazer vínculos com territórios se enfraquecerem

*“É, a gente era forte em Pinheiros, aí fulano saiu do mandato, foi fazer outra coisa da vida nem sei e ainda não encontramos alguém legal, alguém que faça o trabalho lá de verdade, sabe? Que conheça as pessoas, que de preferência seja de lá. A última eleição já mostrou um pouco essa mudança na região.” [broker do PSD]*

*“Agora a gente vai visitar duas amigonas nossas que estão querendo fazer uma festa junina. Elas tinham ligação política com outro grupo... como é o nome daquela deputada que é cantora? Enfim... mas ela e o grupo político dela vinham há muito tempo dando mancada, sabe? O assessor dela aqui não é bom. Daí o Pereira [colega assessor do gabinete] mora na rua de trás dela. Ele conhece uma delas de tempos, de estudar junto... daí ele falou, pô vamos fazer junto a festa... Só que agora ele foi embora pros EUA e eu vou ficar responsável pelas relações dele aqui, mas a gente já se conhece, se gosta, acho que não vai ter problema” [broker do PSD]*

(e) Quando vereadores perdem a eleição ou seu partido perde o governo espaços, os espaços vazios passam a ser disputados

*“Esse empreendimento que a gente vai visitar, quem tinha relação é o Bruno, um cara aqui da região ligado ao PT, mas o PT perdeu e ele tá sem força agora, então no conselho pra discutir habitação que teve semana passada, eu me apresentei, falei que sou assessor do Murilo e essa líder da associação de moradia veio me procurar no final, falou que tinha um problemão no empreendimento MCMV, então vamos começar a construir [vínculo] com ela lá, acho”. [broker do PSD]*