

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS

Guilherme de Abreu Duque

Vozes Locais, Conexões Políticas: O Papel dos Presidentes de Bairros como Brokers
Políticos

JUIZ DE FORA
2025

GUILHERME DE ABREU DUQUE

**Vozes Locais, Conexões Políticas: O Papel dos Presidentes de Bairros como Brokers
Políticos**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais da
Universidade Federal de Juiz de Fora como
requisito parcial à obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dra. Marta Mendes da Rocha

JUIZ DE FORA
2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Abreu Duque, Guilherme.

Vozes Locais, Conexões Políticas : O Papel dos Presidentes de Bairros como Brokers Políticos / Guilherme de Abreu Duque. -- 2025.
131 p. : il.

Orientadora: Marta Mendes da Rocha

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2025.

1. Associações de bairro. 2. Presidentes de bairro. 3. Brokers. 4. Política local. 5. Associativismo. I. Mendes da Rocha, Marta, orient. II. Título.

GUILHERME DE ABREU DUQUE

**Vozes Locais, Conexões Políticas: O Papel dos Presidentes de Bairros como Brokers
Políticos**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de concentração: Cultura, democracia e instituições.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2025

Banca examinadora:

.

Prof. Dra. Marta Mendes da Rocha - Orientadora - UFJF

Paulo D'ávila Mesquita Filho - UERJ

.

Lucas de Oliveira Gelape - FGV-SP

*Para meus avós: Carlos, Leônia, João e Nilza
(in memoriam)*

AGRADECIMENTOS

Talvez tão desafiador quanto fazer uma dissertação seja a capacidade de ser conciso ao escrever sobre todos aqueles que contribuíram ao longo da pesquisa, tanto dentro quanto fora do ambiente acadêmico. Os pilares que sustentam a produção científica no Brasil, um país por vezes complexo para quem almeja desenvolver ciência e educação, estão enraizados no povo brasileiro: desde familiares, amigos, professores, até o esforço indescritível do ensino público para se manter e promover melhorias para a sociedade por meio do conhecimento. Por isso, inicio meus agradecimentos pelo apoio recebido da CAPES e ao ensino público de qualidade, epicentro de diversas etapas da minha vida.

No âmbito familiar, devo expressar minha gratidão, em primeiro lugar, à minha mãe, Ana Amélia, por todo o carinho, dedicação e empenho durante minha formação, sempre buscando ser o melhor suporte possível e me auxiliando em todas as necessidades, sejam emocionais ou materiais. Ao meu pai, Allan, por estar sempre presente, mesmo à distância, oferecendo apoio, torcendo e incentivando-me a continuar me esforçando. O comprometimento de ambos com o trabalho, a responsabilidade e a dedicação serão sempre uma inspiração para mim.

Também dedico palavras à pessoa que acumulou diversos papéis simbólicos ao longo da minha vida, Otávio, por sempre ter estado ao meu lado, apoiando, ensinando e sendo uma figura que assume múltiplas tarefas na minha vida: primo, pai, irmão, tio, amigo, entre outros. Você é um exemplo que sempre busco seguir. Da mesma forma, agradeço a Márcia, que está presente desde que me entendo por gente, compartilhando desses mesmos papéis, por todo o afeto, incentivo, repreensões necessárias e cuidado. O acolhimento que vocês me proporcionaram ao longo dos anos me lembra diariamente o significado do amor e do carinho.

À minha irmã, Nicole, por sempre me inspirar a ser uma pessoa melhor. Por ouvir e conversar com seu irmão entusiasmado para falar de xadrez, política, música ou qualquer assunto trivial que interessasse a um de nós no momento. Sua presença tornou minha vida mais leve, trazendo momentos de alegria, felicidade e diversão. Tenho muito orgulho de ser seu irmão.

Ao meu padrasto, Luiz Otávio, que se esforça para trazer conforto à nossa família. À minha tia e madrinha, Rogínia, por ter me acolhido em sua casa durante vários anos. À minha prima Ana Luiza, pelas ótimas conversas e momentos descontraídos. Aos meus tios Ângelo e Valéria, bem como aos meus primos Heitor e Rafael, pelo apoio e torcida em minha jornada.

Ao meu primo Jhames, não apenas pela amizade ao longo dos anos, mas por estar sempre disponível para ajudar com questões técnicas. Vocês foram fundamentais para que eu tivesse uma vida feliz.

À minha namorada, Lara, por todo o carinho, paciência, cuidado, afeto e, acima de tudo, amor. Nossas discussões sobre Ciências Sociais, vida, filmes e encontros me tornaram uma pessoa mais alegre, apaixonada pela vida e mais serena. Obrigado por me fazer melhor a cada dia e por me ensinar a viver em ressonância.

Quanto aos amigos, quatro foram essenciais para minha formação, tanto acadêmica quanto pessoal: Gabriel, Delage, Mayara e Breno. O apoio e a amizade de vocês sempre me incentivaram a buscar o melhor. Todo o afeto, cuidado e risadas tornaram minha trajetória menos caótica. Amo vocês.

Ao meu amigo Rafael, pelas inúmeras conversas, conselhos, aprendizados e momentos descontraídos em bares. Você é uma inspiração para manter o foco e continuar aprendendo. Também agradeço ao nosso querido amigo Marcão, que, mesmo não estando mais entre nós, ensinou-me sobre serenidade e amizade.

Ao grupo de amigos “Família Fazendinha” (Gabriel, Pedro, Luiz, Vitor, Igor, Luiz, Pedro e Gabriel), por todos os momentos de diversão, acolhimento, filmes questionáveis e noites intermináveis discutindo os mais variados temas. Amanda e Lara, pelo apoio, risadas, abraços e conversas sobre os assuntos mais aleatórios. Theo, companheiro em rodas de samba, com quem debati desde o Bb mais bonito em uma música até o melhor jogador da NBA. Aos amigos do ensino médio, Renato, Cristian e Igor, que, entre jogos e momentos de ócio, ouviram minhas reflexões sobre política e pesquisa. Vocês foram essenciais para superar momentos difíceis e celebrar os bons. Durante a graduação, conheci pessoas incríveis: Beto, sempre um amigo leal, cuidando sempre que necessário e presente nas comemorações; Mariana, pela amizade e conversas entre aulas e almoços no Restaurante Universitário. Luiz Gustavo e Victor Hugo, pelo suporte na empresa júnior. Kevin, mesmo nos EUA, sempre presente para ouvir e conversar. Josuan, com sua paixão pela filosofia e música, ensinou-me sobre a curiosidade como motor do aprendizado. Na pós-graduação, continuei cercado de pessoas fantásticas, sempre dispostas a ajudar: Edson, Paula, Alexandre, Marco, Jaqueline, Gustavo, Eric e Thais, com quem compartilhei conhecimentos diversos, lembrando-me da vastidão do saber.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Também agradeço aos professores, em especial Christiane Jalles, João Dulci, Jorge Chaloub, Diogo Tourino e Rubem Barboza Filho, por todo o conhecimento transmitido

ao longo dos anos. Sempre lembrarei de suas aulas e das conversas inspiradoras sobre Ciências Sociais, pesquisa e a vida acadêmica.

Em termos de pesquisa, agradeço inicialmente a Gabrielly Cardoso, não somente pelo apoio na realização do grupo focal, mas pelas inúmeras manhãs buscando resolver questões de pesquisa, entrevistas e, à noite, as cachaças tomadas em comemorações. Camila Miranda, pelo contato inicial com a orientadora e auxílios de pesquisa. Aos colegas do Núcleo de Pesquisa sobre Política Local (NEPOL), pelo acolhimento e diversos debates sobre a política e aquilo que se tornou meu objeto de pesquisa. Também agradeço ao Lucas Gelape, pelo apoio em pesquisas, recomendações de R, livros de metodologia e por ter aceitado participar da banca de mestrado. Na mesma linha, agradeço a Paulo D'Avilla pelas recomendações de leitura, discussões sobre pesquisas e por aceitar participar da banca.

Por fim, mas de forma alguma menos importante, agradeço especialmente à minha orientadora Marta Mendes da Rocha, pelo incomensurável cuidado e atenção com a minha pesquisa. Por sempre me incentivar a ser um pesquisador melhor, oferecendo dicas, recomendações de leitura e correções valiosas ao longo de toda a trajetória do mestrado. Tudo que aprendi contigo, seja em aula, reuniões ou conversas informais, foi primordial para que eu levasse o mestrado de forma mais leve. Obrigado.

RESUMO

A presente pesquisa objetivou verificar em que medida os presidentes de associações de bairro desempenham o papel de brokers, aqui entendidos como pessoas que fazem a intermediação entre políticos e eleitores, canalizando votos para os primeiros e benefícios para os segundos. Para isso, investigamos se os presidentes reúnem os atributos que a literatura associa aos brokers, os vínculos dos presidentes com lideranças políticas e eleitores e os recursos e estratégias utilizados pelos primeiros. Com base na literatura sobre associativismo e brokers, consideramos que os presidentes de bairro podem ser considerados mediadores em potencial quando preenchem as seguintes condições: vivem há muito tempo no bairro, são bem conhecidos e conhecem bem a comunidade, e possuem vínculos e acesso a políticos e gestores públicos. Argumentamos que os presidentes de bairro se diferenciam nas estratégias e nos recursos que empregam em seus esforços cotidianos de mediação e que essa variação pode ser compreendida a partir de sua trajetória, experiências e tipos de vínculos com a comunidade e os políticos locais. Para verificar esse argumento, a pesquisa se valeu de três estratégias principais: um survey com presidentes de associações de municípios das cinco regiões do país, um grupo focal e entrevistas em profundidade com presidentes de Juiz de Fora, Minas Gerais. A pesquisa mostrou que, embora pouco menos da metade dos presidentes não possua vínculos sistemáticos e longevos com políticos e/ou partidos, eles podem ser considerados brokers em potencial. As diferenças entre os que possuem vínculos com políticos e os que não possuem, no que se refere à sua capacidade de conseguir votos e resolver os problemas do bairro, foi pequena, contrariando a ideia de que essas conexões seriam fundamentais para o trabalho dos presidentes. Tanto as evidências quantitativas quanto as qualitativas indicam que as conexões políticas não são indispensáveis para a obtenção de melhorias, já que estratégias como mobilização comunitária e uso da mídia também podem ser eficazes. A pesquisa contribuiu ao propor o conceito de “broker nominal” para designar brokers com conexões com políticos individuais e ao destacar a necessidade de ir além de uma abordagem dicotômica sobre os vínculos dos brokers com políticos e partidos, para examinar a intensidade e a longevidade dessas conexões e a forma como elas impactam as motivações, estratégias e o desempenho dos mediadores.

Palavras-chave: Associações de Bairro. Brokers. Precedentes de Bairros. Política Local

ABSTRACT

The present research aimed to assess the extent to which neighborhood association presidents act as brokers, understood here as individuals who mediate between politicians and voters, channeling votes to the former and benefits to the latter. To this end, we investigated whether the presidents possess the attributes that the literature associates with brokers, their ties with political leaders and voters, and the resources and strategies they employ. Based on the literature on associativism and brokers, we consider neighborhood association presidents to be potential mediators when they meet the following conditions: they have lived in the neighborhood for a long time, are well-known and familiar with the community, and have connections and access to politicians and public administrators. We argue that neighborhood association presidents differ in the strategies and resources they use in their everyday mediation efforts and that this variation can be understood by examining their trajectories, experiences, and types of connections with the community and local politicians. To test this argument, the research employed three main strategies: a survey of association presidents from municipalities across the five regions of Brazil, a focus group, and in-depth interviews with presidents from Juiz de Fora, Minas Gerais. The research revealed that, although slightly less than half of the presidents lack systematic and long-standing ties with politicians and/or parties, they can still be considered potential brokers. The differences between those who have political connections and those who do not, in terms of their ability to gather votes and solve neighborhood problems, were minimal, challenging the notion that such connections are fundamental to the presidents' work. Both quantitative and qualitative evidence indicated that political connections are not indispensable for achieving improvements, as strategies such as community mobilization and media usage can also be effective. The research contributed by proposing the concept of "nominal broker" to describe brokers with connections to individual politicians and by emphasizing the need to move beyond a dichotomous approach to the ties between brokers and politicians or parties. Instead, it is necessary to examine the intensity and longevity of these connections and how they influence the mediators' motivations, strategies, and performance.

Keywords: Neighborhood Associations. Brokers. Neighborhood Precedents. Local Politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Distribuição das associações por região do país	44
Gráfico 2- Respostas por estado (%)	46
Gráficos 3, 4, 5 e 6 - Tempo de moradia no bairro e dedicação aos assuntos da associação	52
Gráfico 7 - Índice de experiência associativa (exp_assoc)	54
Gráfico 8: Percepção dos presidentes sobre o quanto é conhecido no bairro (%)	55
Gráfico 9 - Percepção sobre a capacidade de conseguir votos caso declarasse apoio a um candidato (%)	56
Gráfico 10 - Frequência com que conseguia resolver os problemas apresentados pelos moradores (%)	56
Gráficos 11 a 14: Conexões dos presidentes com partidos e políticos	59
Gráfico 15 - Frequência com que os presidentes de associações são procurados por candidatos e políticos (%)	63
Gráfico 18 - Distribuição dos vínculos	66
Gráfico 19: Frequência com que resolve os problemas/atende x Capacidade de obter votos caso declarasse apoio a um candidato (%)	68
Gráfico 20 - Possui vínculo com políticos e/ou partidos x Frequência com que resolvia os problemas/pedidos dos moradores (%)	69
Gráfico 21 - Possui vínculo com políticos e/ou partidos x Capacidade de conseguir votos se declarasse apoio a um candidato (%)	70
Gráfico 22: Vínculos com políticos e/ou partidos x Estratégias de Resposta	71
Quadro 1 - Perfil dos entrevistados	91
Quadro 2 - Síntese das entrevistas em profundidade	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Número de Associações criadas nas maiores cidades brasileiras (1940- 1990)	35
Tabela 2 - Composição do universo de associações voluntárias em São Paulo e Belo Horizonte (1997)	35
Tabela 3- Base de dados de associações de bairro segundo o mapa das Organizações da Sociedade Civil	44
Tabela 4 - Experiência associativa dos(as) presidentes de bairro	52
Tabela 5- Ligação com partidos x Ligação com político (%)	59
Tabela 6 - Tipos de pedidos x estratégias de atendimento	62
Tabela 7 - Foi procurado x Procurou político para pedir ou oferecer ajuda para o bairro	64
Tabela 8 - Foi procurado x Procurou políticos durante eleição	64
Tabela 9 - Síntese dos participantes do grupo focal	85
Tabela 10 - Número de associações e de respostas por município	124

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. INTERMEDIÇÃO POLÍTICA, MEDIADORES E AS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO.....	15
2.1 Afinal, mediar o quê, como, quando e onde?.....	17
2.1.1 Brokers no Brasil.....	23
2.2 Conclusões do capítulo.....	26
3. ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO: ENTRE A EXPECTATIVA E A REALIDADE.....	28
3.1 Teorias associativas.....	30
3.2 Breve histórico das associações no Brasil.....	33
3.3 Associação como locus privilegiado para mobilização e organização.....	41
3.4 Conclusões do capítulo.....	39
4. DESENHO DE PESQUISA.....	43
4.1 Metodologia.....	43
5. PADRÕES E TENDÊNCIAS GERAIS NA ATUAÇÃO DOS PRESIDENTES DE BAIRRO.....	51
6. INDO ALÉM DA SUPERFÍCIE: PERCEPÇÕES DOS PRESIDENTES SOBRE SUA ATUAÇÃO E AS DINÂMICAS DE INTERMEDIÇÃO.....	73
6.1 Um pouco de contexto: o município de Juiz de Fora.....	73
6.2 Acrescentando camadas: evidências das entrevistas em profundidade.....	90
6.2.1 Trajetória e experiência associativa.....	91
6.2.2 Conexões políticas e mediação em prol do bairro.....	93
6.2.3 Problemas, demandas e estratégias para resolver problemas e atender pedidos.....	95
6.2.4 Dificuldades e obstáculos enfrentados na mediação política.....	99
6.2.5 Perfil, atuação e desempenho.....	101
6.3 Conclusões do capítulo.....	106
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS.....	115
ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO - SURVEY COM PRESIDENTES E EX-PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO.....	119
ANEXO 2 - NÚMERO DE ASSOCIAÇÕES E DE RESPOSTAS POR MUNICÍPIO.....	124
ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO ONLINE DE RECRUTAMENTO PARA OS GRUPOS FOCALIS.....	126
ANEXO 4 – ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DOS GRUPOS FOCALIS E ENTREVISTAS.....	128

1. INTRODUÇÃO

Presidentes de associações de bairro atuam como brokers, mediando relações entre eleitores e políticos? Em caso positivo, como atuam? Como suas trajetórias e experiências formatam sua atuação como mediadores políticos? Estas são as perguntas que norteiam esta pesquisa. O título desta dissertação remete a dois lados da atuação dos presidentes de associação: de um lado, sua relação com a localidade, ouvindo e representando as “vozes locais” e buscando soluções para seus problemas e demandas; de outro, as “conexões políticas” que referem-se aos políticos, partidos, candidatos e autoridades públicas com os quais os presidentes se relacionam e aos quais eles proveem apoio político em troca de benefícios para si e/ou para a comunidade.

Com o advento das associações de bairro na metade do século XX, a literatura que analisou tal movimento – associativa, dos movimentos sociais, ou institucionais –, interpretou as associações como um locus com características diversas. Destacam-se as interpretações positivas, que enfatizam o potencial inclusivo das associações e sua importância para a conquista de direitos (Gohn, 1997, Avritzer, 2002, Putnam, 1996); as negativas, que destacam seu papel nas dinâmicas clientelistas e de compra de votos (Diniz, 1982); e mistas que focalizam as múltiplas estratégias empregadas por seus representantes para a conquista de melhorias para suas comunidades (Boschi, 1987; Gay, 1998). Mesmo com o deslocamento da literatura associativa no final do século XX para as chamadas inovações institucionais, como o Orçamento Participativo e os conselhos de políticas públicas e conferências, as associações permaneceram uma realidade da paisagem urbana e rural dos municípios brasileiros com potencial de desempenhar um papel relevante para a comunidade e para a intermediação de interesses políticos. Contudo, a maioria dos estudos focados nas associações acabou por relegar o papel do presidente para um segundo plano, dando um enfoque nas estratégias coletivas que as associações tomavam, além dos impactos que relações com políticos geravam, deixando de lado o papel de intermediação que esses presidentes podiam desempenhar.

Com o crescimento de estudos focados nas políticas distributivas com um enfoque maior no nível subnacional (Snyder, 2001; Giraudy, 2019), uma parte da literatura da Ciência Política contemporânea passou a se interessar pelo conceito de broker: um intermediador entre políticos e eleitores, que canaliza votos para o primeiros e benefícios para os segundos. Focando nos fluxos, transferências de recursos e investigando seus impactos políticos e

eleitorais, os estudos que mobilizam esse conceito costumam lidar com questões relacionadas aos padrões, estratégias e efeitos da ação desses mediadores (Auyero, 2000; Stokes et al. 2013; Aspinall, 2014; Muñoz, 2014; Holland & Palmer-Rubin, 2015; Hoyler, 2022; Rocha, Gelape, 2023).

Apesar de seu papel voltado à conquista de benefícios para suas respectivas localidades, parte desses estudos trabalhou o conceito de broker como um agente inserido em uma rede clientelista (Stokes et al. 2013). Por vezes entendida como entrega de bens em troca de apoio político, essa dinâmica voltada à distribuição é abordada como um fenômeno relacional que se distancia de uma prática democrática. Mas olhando de maneira mais próxima à localidade, essas relações de intermediação se apresentam com um grau de complexidade maior, diferenciando-se da política clientelista ou de *pork-barrel* – bens alocados de forma concentrada, mas sem necessariamente possuir um indivíduo em mente.

Mesmo enfrentando dificuldades de definição conceitual (Rocha, 2023), a literatura muitas vezes emprega o conceito de brokers, a partir de suas funções voltadas à promoção de comícios, gerenciamento da localidade em prol da divulgação e promoção de um determinado político, apoio de tarefas de governo e solução de problemas da comunidade (Zarazaga, 2014) como um sinônimo da prática clientelista. Especialmente entendendo que partidos e políticos, buscando ganhar apoio eleitoral, mobilizam lideranças locais para obter auxílio na divulgação e direcionamento de recursos. Além disso, não se limitando somente à alocação de bens, os brokers também foram entendidos como agentes importantes na dinâmica distributiva por possuírem um grande conhecimento de sua localidade. Esse conhecimento, em um contexto onde o voto é secreto, mostra-se de sumo valor para o político que, buscando alguma forma de monitoramento para o retorno dos recursos aplicados, conta com o auxílio do broker para monitorar a lealdade dos eleitores (Stokes et al. 2013. p.19).

A pesquisa, portanto, se vale do debate recente sobre os brokers para investigar o papel dos presidentes das associações de bairro como mediadores políticos. Sendo definidas juridicamente como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, as associações de bairro são constituídas pela união de pessoas com o objetivo de defender os interesses comuns de uma comunidade, geralmente de um bairro ou localidade específica. A sua regulamentação está baseada principalmente no Código Civil Brasileiro, além de outras legislações específicas e normativas municipais. Na prática elas são comunidades formadas por moradores de uma determinada região que se unem para discutir problemas e soluções para a sua localidade. Diferenciam-se dos movimentos sociais pela sua forte ancoragem geográfica e

territorial e por não estarem focadas em nenhum tema ou bandeira específica. Logo, compreende-se que os presidentes das associações têm o potencial de atuar como canais importantes entre os políticos e a comunidade e de mobilizar votos a favor de políticos se valendo de estratégias que se alinhem com os interesses da comunidade, de seus interesses pessoais ou do político ou partido.

Parte-se, então, da seguinte questão: em geral os presidentes de associações de bairro desempenham o papel de brokers? Se positivo, como eles atuam e que estratégias eles empregam em seu cotidiano? Aventamos a hipótese de que presidentes de associações, em geral, atuam como brokers em suas localidades, utilizando-se de diversas estratégias para manter vínculos com políticos e adquirir benefícios para seu bairro. Também argumentamos, ao contrário do que supõe boa parte da literatura comparada, que os brokers não necessariamente atuam de forma clientelista e que eles não são majoritariamente agentes partidários. Por último, consideramos que, a partir da ótica local e da política territorial, essas relações não devem ser vistas como desvios da democracia, sendo necessário considerar seu potencial para promover maior proximidade entre representantes e representados e melhorias para a comunidade.

A metodologia empregada mescla abordagem quantitativa e qualitativa. Se vale de dados de um survey com uma amostra não representativa de 204 pessoas que eram ou já tinham sido presidentes de associações de bairro em diferentes municípios do Brasil; um grupo focal com atuais presidentes de associações de bairro do município de Juiz de Fora, bem como entrevistas semiestruturadas com outros presidentes do mesmo município. Entre as dimensões analisadas estão: (a) o perfil dos presidentes; (b) em que medida eles reúnem os atributos que a literatura associa aos brokers; (c) suas conexões com políticos, partidos, grupos e pessoas; (d) suas relações e estratégias junto aos eleitores.

Para isso, o trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução: o primeiro capítulo apresenta a discussão sobre brokers; o segundo discute como as associações de bairro vêm sendo trabalhadas por parte da literatura; no terceiro é apresentada a metodologia utilizada para responder à pergunta de **pesquisa**. A apresentação dos resultados foi dividida em duas partes: no capítulo quatro discutimos padrões gerais de atuação dos presidentes de associação com base em dados de survey, e no quinto capítulo buscamos aprofundar nossa compreensão a partir de dados obtidos por meio de técnicas qualitativas. Finalmente, no sexto capítulo, apresentamos as considerações finais.

2. INTERMEDIÇÃO POLÍTICA, MEDIADORES E AS ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO

Com o avanço dos estudos sobre política subnacional a partir dos anos 2000, impulsionado pelos processos de redemocratização e descentralização na América Latina, foi dada uma ênfase aos governos subnacionais que passaram a ter mais autoridade política, recursos e importância na execução e gestão de políticas públicas. Mudando a perspectiva de que o local seria uma simples reprodução do nacional, os estudos subnacionais buscaram também pensar os impactos que a localidade tem em escalas macro (Giraudy et al., 2019). Surge então o interesse em examinar, especialmente em países do Sul global, os atores locais e sua atuação diante do fenômeno da participação e representação. É com o enfoque no local que o desenvolvimento da política territorial (Hoyler, 2022) tomou espaço nos estudos políticos da América Latina, dando ênfase cada vez maior nos atores que permeiam a distribuição de bens (Stokes et al. 2013). Daí, o conceito de broker ganha relevância na literatura subnacional.

Os brokers (também chamados na literatura de mediadores e operadores políticos) são definidos como mediadores locais entre, geralmente, algum político ou partido e os eleitores ou grupos de eleitores (ibid.). Estes atores podem receber diferentes denominações a depender do contexto, como *capituleros* no Peru, cabos eleitorais no Brasil, gestor ou *padrino* político ou cacique e chefe político no México, *precinct captains* em Chicago, *caudillo barrial* nos partidos radicais e conservadores na Argentina, *punteros* no caso do peronismo (ibid) e, até mesmo, presidentes de associações de bairro (Holland & Palmer-Rubin, 2015). Sua atuação costuma estar associada à tentativa de compra de votos e busca por apoio político a favor de algum candidato ou político em troca de pagamento pessoal e bens, geralmente materiais, para a comunidade na qual está inserido.

Usualmente construída a partir da literatura sobre o clientelismo, (Stokes et al. 2013), essas figuras foram até meados dos anos 2010 vistos como um desvirtuamento democrático, alocando de forma discricionária os recursos repassados por políticos aos eleitores fieis, bem como aceitando e reproduzindo a compra de votos. Segundo essa perspectiva, do ponto de vista do político que busca conquistar votos através dessas situações, só seria possível realizar essas estratégias por meio de um broker que, com seu conhecimento da localidade e com a capacidade de monitorar eleitores, poderia, até mesmo em um cenário de voto secreto, comprar votos e popularizar o político no território. O clientelismo, portanto, costuma

perpassar por norteamientos que variam entre o objeto da troca, a forma como é feita, quando ocorre e quem participa de tais trocas (Rocha, 2023).

Embora tenha complicações por conta das diversas definições do termo – que serão discutidas adiante –, existe uma premissa de que essa relação é uma forma de desvirtuar o desenvolvimento democrático, ao minar a autonomia do eleitor e provocar o acesso desigual a bens e recursos que deveriam ser universais (Piattoni, 2001; Stokes et al. 2013). Nesse sentido, é recorrente nesses estudos, especialmente na América Latina e países subdesenvolvidos, os autores destacarem a prática de distribuir empregos, favores e benefícios em troca de votos como um dos marcadores de falhas de tais democracias (Hagopian, 2009).

Assim, a oferta por um político de bens ou serviços em troca de votos, formando assim uma classe de clientes que comprem o que se está sendo oferecido, coloca o fenômeno como característica da política nos países subdesenvolvidos, especialmente nos estudos provenientes do Norte global. É nesse sentido que, especialmente no nível local, as associações de bairro foram vistas como locus potencial para aquisição de trocas benéficas aos políticos (Boschi, 1987). Presidentes de associações de bairro, por conseguinte, tornaram-se atores importantes na compreensão empírica do conceito (Diniz, 1982).

Tal correlação é pontuada pela lógica de que, especialmente por possuírem uma população que vive em condições mais precárias, existem condições favoráveis para que os políticos consigam cooptar populações mais marginalizadas para apoiar sua candidatura em troca de benefícios (Stokes et al. 2013. p.170). Mas nem sempre essa relação se dá de forma direta: os políticos, tendo que lidar com diversos grupos e necessitando de apoio de diversos setores, apoiam-se em lideranças locais que conhecem as características e necessidades da população junto à qual o político busca apoio.

Contudo, não sendo uma ator sem agência, os brokers também possuem seus interesses e estratégias, variando a partir de suas condições: sejam elas partidárias, políticas, locais e, até mesmo, individuais. É a partir desses interesses que a dinâmica pela qual se constitui a relação com a comunidade e o político se torna mais complexa (Holland & Palmer-Rubin, 2015), traduzindo-se em diversas estratégias, para adquirir benefícios próprios, para seu grupo, comunidade, partido ou político.

Além disso, em condições de competição, as relações entre brokers e políticos abrem espaço para maiores negociações. Valoriza-se então a ideia de que, por ser uma liderança local, brokers possuem a capacidade de mobilizar eleitores, dando melhores condições para viabilizar e trazer informações ao político, especialmente em um contexto onde o voto é

secreto (Muñoz, 2014). Mesmo assim, estando entre dois polos que podem ter interesses diferentes – os eleitores e o político – os brokers acabam por atuar como mediadores que, ao mesmo tempo que trabalham a favor de uma candidatura, lidam, também, com as necessidades da localidade. A literatura sobre *brokerage*, portanto, costuma pensar a forma como esses interesses se reproduzem, seja na perspectiva da localidade, do político ou até mesmo do broker, que por vezes busca se beneficiar e obter algo exclusivamente para si.

Pensando nisso, este capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre brokers, ressaltando sua importância nos estudos locais e sua possibilidade de auxiliar na compreensão do papel dos presidentes das associações de bairro. Ele também apresenta uma discussão sobre o desenvolvimento das associações de bairro e as expectativas da literatura sobre elas. Para isso, além desta breve introdução, esta seção será dividida em duas partes: a primeira, onde será discutido de forma mais aprofundada o conceito de broker e suas formas de atuação; e uma segunda, onde abordamos o desenvolvimento dessa literatura no Brasil, destacando chaves de atuação dos brokers que possam auxiliar na compreensão do papel desempenhado pelos presidentes de associação de bairro.

2.1 Afinal, mediar o quê, como, quando e onde?

Os mediadores políticos, como dito anteriormente, são encarnados em diversas lideranças locais. Do prefeito ao presidente de bairro, essas figuras são classificadas pela literatura da Ciência Política como “brokers” que, estando entre sua comunidade ou grupo e um político passível de disponibilizar recursos, utilizam-se de diversas estratégias para conquistar ganhos que podem ser individuais ou coletivos, a depender de seus interesses. É nesse sentido que a literatura sobre *brokerage* se torna diversa: seja pela pluralidade de atores que desempenham o papel de mediador político, seja pelas variáveis que interferem no processo de intermediação, a literatura que vem trabalhando com essa figura já explorou diversas condições que perpassam esses atores, seus interesses e dilemas. Apesar de não estar necessariamente focada em presidentes de associações de bairro, tal literatura aponta diversas questões e estratégias que perpassam a política territorial vivenciada por estas lideranças, tais como pobreza, lealdade, e, principalmente, relações políticas.

Stokes et al. (2013), por exemplo, criaram a “teoria distributiva mediada por brokers”, que aborda como as relações mediadas entre os candidatos e os eleitores influenciam o comportamento dos segundos, a compra de votos e a reprodução do clientelismo,

especialmente traduzido no caso de monitoramento do eleitor. Aqui, clientelismo acaba sendo interpretado como um conceito minimalista, que dá pouco espaço para a agência do eleitor relegando ao cliente a uma posição passiva perante o político (Hoyler, 2022). Devido à penetração do broker na comunidade, Stokes et al. (2013) enxergam no broker a tarefa de coordenar e informar os candidatos sobre as preferências locais e alocar recursos disponibilizados pelo político de forma discricionária, criando uma política de “distributivismo”. Tal política, vista essencialmente como um desvirtuamento do plano ideal de uma política programática, dá ao broker a capacidade de distribuí-los aos eleitores leais que apoiam seu candidato, enquanto os considerados *swing voters*, ou eleitores pendulares, acabam sendo negligenciados.

Somado a isso, os autores também trazem questões importantes quanto às variáveis que impactam o desempenho desse mediador político. Segundo os autores, brokers usualmente miram em eleitores mais pobres, que pela sua situação de privação e necessidades básicas não atendidas, estariam mais receptivos às ofertas clientelistas. Parte da explicação exposta pela teoria também passa pela ideia de que estes seriam mais avessos ao risco, razão pela qual preferem um benefício material e particular agora do que promessas incertas de políticas programáticas e universais no futuro (ibid. p. 153). Além disso, Stokes et al. (2013) também trazem evidências de que em um cenário onde certos eleitores são favorecidos e aceitam os recursos alocados por brokers, intensifica-se uma relação onde os benefícios impactam mais do que a ideologia, gerando um crescimento do clientelismo eleitoral.

É sobre tal ótica, que a teoria distributiva mediada por brokers também traz outro ponto que interfere na reprodutibilidade de tais relações, a comunicação. Usualmente, o broker possui a capacidade de enviar informações sobre o território ao político, criando condições para que haja discricionariedade no apoio a eleitores específicos. A partir de tal pressuposto, os autores concluem que a criação de mecanismos de comunicação que aproximam os eleitores dos políticos diminui a efetividade do broker; assim como a diminuição da pobreza e o aumento do desenvolvimento tenderia a minar o clientelismo intrínseco a essas relações.

Em contraponto à teoria de Stokes et al. (2013), Hicken e Nathan (2020), ao analisar diversos artigos, periódicos e livros voltados ao tema do clientelismo¹, verificaram a ausência de evidências quanto ao monitoramento individual dos eleitores. Na realidade, a maioria dos estudos analisados (57%), nem mesmo consideram o monitoramento como algo essencial para o clientelismo. O argumento dos autores é de que a estratégia de monitorar o voto do eleitor,

¹ Especificamente, 73 artigos de 24 periódicos e 9 livros, de 2008 a 2018

especialmente em um contexto de voto secreto, apresentaria muitos custos para os operadores, gerando, alternativamente, um cálculo quanto aos custos e a eficiência de adotar essa tática. Em crítica à teoria de Stokes et al. (2013), os autores também questionam a premissa de que se trata de uma relação hierarquizada, na qual as relações derivam apenas dos próprios políticos.

Outro autor que apresentou conclusões divergentes às de Stokes et al. (2013) foi Aspinall (2014) em seu estudo sobre as eleições na Indonésia. Através de pesquisas focadas em eleições para o Executivo realizadas entre 2010 e 2014 no país, Aspinall analisou os *success teams*, grupos de pessoas que teriam como função promover o candidato e coordenar, em um esquema de pirâmide, pessoas que auxiliam na distribuição de bens e serviços. O autor verificou que uma das principais condições para a reprodução ou não do clientelismo se relacionava com a lealdade ou deslealdade do broker, apresentada por Aspinall como sendo afetada pelo sistema eleitoral. Assim como no Brasil, em 2009, a Indonésia adotou um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, sistema que incentiva a competição não somente entre partidos, mas entre candidatos de um mesmo partido. Nesse cenário, cada candidato tende a construir uma equipe separada para atrair mais pessoas para auxiliar o candidato e coordenar sua agenda de campanha. Sobre tal configuração, o esquema de pirâmide político criado para distribuição de bens e serviços, tornava-se passível de incentivos à deslealdade pela estrutura eleitoral.

É a partir do caso analisado que Aspinall apresenta três categorias para descrever o comportamento dos brokers, a variação de seu comportamento em função de motivações e seus dilemas para os políticos e partidos. A primeira, do broker ativista, seria aquele que segue o político por afinidade político-ideológica e por questões partidárias, lealdades étnicas, religiosas ou ideológicas. O segundo tipo – broker oportunista – seria mais focado nos bens materiais derivados das relações. Sua atuação geralmente se dá em períodos de campanha, justamente pela capacidade de obter bens a curto prazo. Por último, Aspinall traz o conceito de broker clientelista que, diferentemente do broker oportunista, tenta criar relações com políticos já estabelecidos na arena política, visando recompensas a longo prazo.

Aspinall também enxerga na (des)lealdade um fator de suma importância para a reprodução das relações de *brokerage*. Nesse sentido, uma das principais formas apresentadas de deslealdade seria o comportamento predatório ou apropriação dos bens que deveriam ser canalizados para os eleitores. Outra forma de deslealdade é a deserção, que ocorre quando um broker apoia mais de um candidato ou substitui um candidato por outro no meio do processo

quando percebe que suas chances de vitória são escassas. Atualizando o conceito de broker, o autor acrescenta que fatores importantes para entender as variações no seu comportamento são a forma como eles avaliam as chances de vitória dos candidatos, além das doações recebidas.

Também problematizando os argumentos de Stokes et al. (2013), Holland e Palmer-Rubin (2015) buscam acrescentar à literatura sobre *brokerage*, ao apontar que estes mediadores não seriam somente partidários, mas que esses seriam apenas um subtipo de broker. Analisando associações civis em relações clientelistas na América Latina, os autores propõem que os mediadores apresentam perfis diferenciados dependendo de seus vínculos e interesses que podem ser os seus próprios (R, *rent-seeking*), do partido (P) ou interesses das organizações sociais que representam (S). Esses três interesses combinados produzem quatro tipos de brokers. Os brokers independentes (R) que não possuem vínculos partidários ou organizacionais e, geralmente, se encontram em uma situação de subcontratados com mais autonomia para deslocamentos políticos; os brokers partidários (R, P), que colocam em primeiro plano os interesses e a lealdade partidária, priorizando os interesses do partido²; os brokers organizacionais (R, S), que focam os interesses de seu grupo e são procurados pelos candidatos e depois decidem quem apoiar considerando as melhores perspectivas de canalizar recursos para seu grupo; e, finalmente, o broker híbrido (R,P, S), que busca harmonizar diversos interesses, seja do partido, individual ou do grupo que representa.

A partir destes subgrupos, os autores analisam como as redes clientelistas se reproduzem na América Latina. Problematizam, então, a associação entre pobreza e clientelismo, mostrando que ela não se sustenta em todos os contextos. E, ao contrário dos que entendem esse fenômeno como uma distribuição individualizada que se alimenta e promove a atomização dos indivíduos, os autores mostram que a participação em organizações civis é um forte preditor para ser alvo de compra de votos.

Destacando as tarefas e estratégias que os brokers utilizam para mobilizar eleitores, Zarazaga (2014) enfatiza sua capacidade de criar ou abafar revoltas políticas. Estudando o caso da Argentina, especificamente a região metropolitana de Buenos Aires, o autor observou a atuação de diversos brokers³ na promoção de políticos. Analisando casos de municípios com

² “This broker is not beholden to a defined social interest because he is not connected to a group that pursues collective goals. That said, party brokers typically draw on networks of clients who they know and who depend on them during and after election cycles. Effective party brokers are aware of voters’ partisan preferences, likelihood of voting, degree of economic vulnerability, and the types of goods that they prefer (Auyero, 2001; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2014a)” (Holland e Palmer-Rubin (2015)

³ Mais de 120 brokers, entre abril de 1989 e dezembro de 2001.

características territoriais precárias, além de majoritariamente compostos pela classe trabalhadora e desempregados, ele percebeu como o conhecimento que os brokers possuem sobre a localidade os torna importantes para os candidatos e para tarefas de governo. Em períodos de eleição, brokers podem atuar como fiscais de mesa, visando impedir que haja fraudes por parte de eleitores da oposição ou cometendo fraudes eles mesmos. O autor argumenta que a atuação dos brokers não se restringe ao clientelismo, mas se dá em diversas áreas, de organização à governança local. Em tal cenário, os brokers ajudam a decidir como os bens devem ser alocados na localidade, oferecem serviços temporários aos eleitores e transmitem ao político informações sobre o que deve ser priorizado. Segundo Zarazaga, é como retribuição aos serviços prestados e para garantir que eles continuem fluindo no futuro – e não devido ao monitoramento – que a população apoia os brokers. Ou seja, a relação é mantida por um cálculo racional de ambas as partes.

Também analisando o caso da Argentina, Auyero (1999, 2001) demonstra como os brokers atuam na solução de problemas da comunidade, de forma parecida com os presidentes de bairro. Através de uma etnografia, o autor trouxe dados de Vila Paraíso, favela localizada na cidade de Cospito, região metropolitana de Buenos Aires. Auyero investiga as visões que os eleitores/clientes possuem dos operadores, partindo da perspectiva do cliente e de como era a recepção de bens, favores e serviços de brokers peronistas na região. Segundo o estudo, os dois casos mais emblemáticos são encarnados nas figuras de Matilde e Juancito, dois brokers que coordenam Unidades Básicas – escritórios do partido peronista em determinados bairros – e distribuem bens à população com o apoio do prefeito. Apesar de ambos os brokers verem sua atuação como benéfica à comunidade e como um sinal de bondade, existem diferentes interpretações sobre como se dá essa relação. Ora os brokers são vistos em uma chave positiva como um protagonista na melhoria de vida da comunidade, ora os brokers são vistos de forma negativa, especialmente devido à distribuição de drogas. Sobre tal ótica, a ambiguidade das relações é utilizada para criticar o conceito de clientelismo político, por entender que, mesmo que essas redes sejam uma relação de dominação, não necessariamente se traduzem em mobilização eleitoral. Auyero argumenta que mesmo que se traduza em força para o peronismo, pelo seu papel na distribuição de bens dentro das Unidades Básicas (UBs), os brokers também são enxergados pela população como aqueles que resolvem problemas e que fazem favores.

O autor propõe, então, que existem relações fortes e fracas entre os brokers e a comunidade. Nas relações fortes, exemplificadas nas figuras de Matilde e Juancito, além de

uma proximidade maior com o broker, pessoas são alocadas para auxiliarem nas cozinhas solidárias e no funcionamento da UB. Já nas relações fracas estão os clientes que não necessariamente possuem uma intimidade, acionando o broker quando necessitam de algum favor. Em ambos os casos haveria algum benefício para a comunidade e para o prefeito que conta com os brokers para obter informação sobre os problemas e necessidades da localidade. Auyero argumenta que existe uma relação de manipulação travestida de cuidado. É nesse sentido que diversos moradores compreendem que os brokers utilizam-se das pessoas para participar de comícios e apoiar políticos. No entanto, na maioria das vezes, eles não enxergam essas ações como política. Os clientes, por sua vez, podem se sentir coagidos a irem aos comícios devido à gratidão ao broker. Logo, não acreditam que o aumento de bens distribuídos perto das eleições tenha um caráter político e personalista.

As figuras dos mediadores políticos também tendem a estar associados à construção de campanhas eleitorais e à realização de comícios. Muñoz (2014), por exemplo, analisando o caso do Peru, argumenta que brokers são “operadores” políticos semiprofissionais que atuam como “agentes livres”, circulando entre partidos e candidatos. A partir disso, a autora cria uma teoria “informacional” que destaca efeitos muitas vezes não analisados no clientelismo, como a informação no início da campanha, com o objetivo de organizar campanhas e mostrar força eleitoral. Segundo Muñoz, o broker desempenha um papel informacional, mas não no monitoramento do voto, mas porque por meio dos eventos de campanha eles contribuem para exibir a viabilidade de uma candidatura para os eleitores, a imprensa e os financiadores. Seguindo o argumento de Szwarcberg (2012), ela também argumenta que a atuação dos brokers na organização de manifestações e passeatas são uma boa forma de os candidatos monitorarem o engajamento dos brokers.

Com esses achados, Muñoz mostra que o clientelismo é forte no Peru, mas não depende de máquinas políticas estruturadas e partidos fortes, como no caso da Argentina. No contexto de um sistema partidário fraco criam-se condições para outro tipo de broker e outras estratégias, predominando as situações em que os políticos se utilizam de um sistema de recompensas para se promover.

Também vale referência ao estudo de Brierley e Nathan (2021) sobre o recrutamento de brokers em Gana. Os autores problematizam a premissa da literatura sobre clientelismo de que os partidos valorizam os brokers por seus laços descendentes, isto é, pelo conhecimento apurado que eles possuem dos eleitores e que os permitem monitorar seu comportamento. Eles realizam um dos maiores estudos já feitos sobre recrutamento de brokers e concluem que

aquela premissa não se sustenta uma vez que os brokers conhecem poucos eleitores, os operadores com mais conexões descendentes não são os mais ativos ou eficazes, e os partidos não selecionam os mediadores que conhecem o maior número de eleitores. Diferentemente, eles observam que os partidos tendem a recrutar os mediadores que possuem mais laços ascendentes com as elites locais, ou seja, as “conexões políticas” contam mais que as “vozes locais”. Com base nesses achados, Brierley e Nathan (2021) propõem uma teoria alternativa sobre os brokers propondo que os partidos valorizam mais o perfil de brokers *problem solvers* do que o perfil de *monitors*.

Como é possível verificar, a literatura comparada sobre os mediadores políticos, embora não trate especificamente dos presidentes de associação de bairro, é uma referência importante na medida em que iluminam as diversas variáveis que impactam as estratégias no nível local de candidatos, políticos, partidos e seus operadores políticos. A seguir, será analisado como essa literatura vem sendo trabalhada no Brasil e discutido como as associações de bairro e seus presidentes podem ser analisados a partir da perspectiva dos brokers.

2.1.1 Brokers no Brasil

Dinâmicas de intermediação sempre fizeram parte da política. Pessoas que fazem a mediação entre políticos, partidos e eleitores sempre existiram nas democracias, mas sua importância varia em função de características do contexto. No Brasil eles frequentemente são chamados de cabos eleitorais, uma definição que restringe sua atuação ao período eleitoral. Neste sentido, a literatura comparada recente sobre brokers inovou ao explorar mais a fundo a atuação desses mediadores, os diferentes perfis de brokers e seu repertório de atuação.

No Brasil, a atuação dos brokers quase sempre foi interpretada na chave do clientelismo (Diniz, 1982; Gay, 1990; Nunes, 1997; Carvalho, 1997). A forma como a literatura abordou a figura do mediador político também se relacionava a questões estruturais da reprodução de um distributivismo, de forma semelhante ao proposto por Stokes et al. (2013). É nesse sentido que o clientelismo se torna uma chave importante de interpretação das relações sociais e políticas no Brasil (Diniz, 1982; Gay, 1990; Nunes, 1997; Carvalho, 1997). Embora esta pesquisa não tenha como foco o clientelismo, esses estudos são úteis quando abordam as dinâmicas de intermediação de interesses e o papel dos operadores políticos, denominados na política comparada como brokers.

Como dito anteriormente, a situação descrita por Aspinall (2014) se assemelha à

estrutura política pela qual os mediadores políticos se inserem tanto na Indonésia, quanto no Brasil. Nos dois contextos o sistema proporcional de lista aberta incentiva a personalização das campanhas e a competição intrapartidária (Nicolau, 2006). As carências dos municípios em infraestrutura e equipamentos públicos, por sua vez, faz com que os eleitores valorizem a atuação local dos políticos e candidatos. Desse modo, mesmo os deputados federais tendem a se preocupar em levar benefícios para suas localidades, sabendo que os eleitores levarão isso em conta na hora do voto (Bezerra, 1999).

Em diálogo com tal situação, o clássico livro “Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro” (1982) já apresentava o nível local como uma variável importante na eleição de candidatos. Estudando o emblemático caso de Chagas Freitas, ex-governador do Rio de Janeiro, Diniz mostra como Chagas Freitas, com base no apoio de uma parcela do MDB e de sua inserção no nível local, construiu o que foi determinado como chaguismo, um movimento com diversos políticos que adotavam um tipo de clientelismo que se reproduzia através de uma “máquina política” clientelista e com forte influência no estado. Através de redes construídas politicamente, utilizando-se de apoios locais e jornalísticos para alocar recursos, Chagas Freitas construía relações assimétricas, que reforçavam características clientelistas ao tomar “o eleitor não como uma abstração, porém como um ser real com problemas e aspirações pessoais concretas” (ibid. p. 26)

Sobre tal máquina, a reprodução da política instaurada por Chagas Freitas se dava, por vezes, por meio de associações de bairro, onde era realizado a chamada “política da comunidade”, no qual o deputado entregava bens ao bairro em troca de apoio da liderança política. Construía-se, então, uma situação na qual o deputado classificava o bairro como seu por ser considerado também uma liderança para o bairro. Ainda que a autora não tivesse os presidentes de bairro como foco, parte das entrevistas realizadas por ela ressaltam essa figura como ator importante para a aquisição de apoio de algum político para resolver os problemas da localidade, de forma semelhante ao que a literatura comparada contemporânea denomina como *brokerage*. É a partir disso que a reprodução da política da comunidade por deputados chaguistas, vista como única forma de “atender às demandas de suas bases eleitorais” (ibid.p 133), exemplifica a importância das lideranças locais na máquina política, ao permitir que elas insiram-se no território e criem uma rede de brokers dependentes das relações estabelecidas.

Outro estudo já clássico é o de Bezerra (1999) que, por meio de uma etnografia na Câmara dos Deputados, destacou a importância dos políticos locais para os deputados federais. Os primeiros, com destaque para os prefeitos, aparecem como atores fundamentais

para mediar as relações dos deputados com os eleitores dos municípios, permitindo que os legisladores construam uma reputação na localidade e canalizem benefícios de forma a ampliar suas chances eleitorais.

Mais recentemente e já inseridos na terminologia de brokers, alguns estudos vêm focando as relações entre deputados e políticos locais, tomando os últimos como brokers dos primeiros (Novaes, 2018; Rocha e Gelape, 2023). Outros estudos enfatizam a política territorial como uma variável importante para as relações de *brokerage* (Hoyler, 2022) e a atuação de lideranças locais não somente com deputados, mas com outros políticos, como vereadores, que possam alocar recursos para a localidade (**Rocha, Gelape, 2024**)).

Hoyler, Gelape, Silotto (2021), por exemplo, já argumentavam que a atuação local de vereadores se dá por meio de brokers e demonstraram a importância das indicações – instrumentos de demanda ao executivo pelos vereadores – na construção de uma rede não necessariamente partidária. Hoyler e Marques (2023) também avançam nestes estudos, apontando que as variáveis locais influenciam a coordenação de vínculos intrapartidários e que as chamadas “dobradas eleitorais” formam relações verticais que ligam o sistema político através de vereadores.

É a partir dessas perspectivas que Hoyler (2022) buscou inovar na terminologia dos brokers. Para além de Aspinall (2014) e Holland e Palmer-Rubin (2015), a autora trouxe à tona as relações de proximidade como variáveis importantes analiticamente. Delimita então uma distinção entre macro e microbroker: enquanto os primeiros possuem relações mais próximas com o candidato e na tomada de decisões, os segundos, geralmente encarnados em lideranças locais, estão vinculados aos macrobrokers auxiliando na intermediação entre o político e as localidades de interesse, mas mais distantes do processo de decisão sobre alocação de recursos. Nesse sentido, assessores e lideranças locais estariam inseridos em complexas redes estruturadas de cima a baixo, envolvendo políticos situados em diferentes níveis, o que exemplifica a funcionalidade das relações de *brokerage* no Brasil. Disso deriva o que por vezes é chamado de *reverse cottail* (Ames, 1994; Avelino, Biderman e Silva 2012; Ventura 2021), dinâmica por meio da qual um candidato em um nível abaixo transfere votos para candidatos situados no nível acima.

Devido à forma como os partidos se organizam no Brasil, é pontuada a dificuldade de encontrar um padrão nas alianças intrapartidárias em estados e municípios. Além disso, na configuração institucional brasileira, a autonomia do município traz um cenário diferente do proposto pela literatura sobre a forma como as articulações se reproduzem. Essas relações em

diferentes níveis, no caso analisado, eram construídas por grupos políticos dentro dos partidos, mais uma vez exemplificando as proposições de Holland e Palmer-Rubin (2015) de como a estrutura institucional influencia a reprodução das relações partidárias complexificando as redes de intermediação. As redes formadas permitem a cooperação entre ambos os níveis em termos de auxílio político, seja por equipe ou materiais. Campanhas eleitorais, então, acabam por representar espaços para aumento de vínculos, auxiliar grupos políticos por meio de recursos, testar relações existentes e fortalecer relações. Assim, vereadores e brokers se engajam em campanhas de deputados esperando ser beneficiados por eles. A partir disso, rupturas, formação de novos apoios e derrotas eleitorais exemplificam as transformações das redes financiadas por deputados.

Em sua tese, Hoyler (2022), através de uma etnografia de vereadores, pôde verificar que muitos deles se valiam de presidentes de associações de bairro para a promoção de sua política territorial. Tal enraizamento era reproduzido por um vereador que, como macrobroker, acionava presidentes de bairro, como um microbroker, para a promoção de seus interesses voltados às dobradas eleitorais, coordenação de campanha e até mesmo incentivando moradores a participarem de eventos (p. 311). A autora utiliza do conceito de conexão territorial para ressaltar a importância da localidade e especificar a relevância estratégica das dinâmicas que são aplicadas a partir da política. Seja em um cenário de competição por votos ou construção de vínculos, a ideia de política territorial lança luz sobre as relações estabelecidas a partir de uma localidade e as dinâmicas políticas resultantes a depender da configuração local. Segundo Hoyler, a conexão territorial exercida pelos vereadores não era voltada para a compra de votos ou monitoramento do eleitor, ao contrário do proposto por Stokes et al. (2013). Contudo, existiam ali relações de *brokerage*, se considerarmos a inserção e a promoção no nível local, além da promoção política por parte dos microbrokers.

2.2 Conclusões do capítulo

A discussão sobre *brokerage* é complexa. Perpassada por diversas variáveis que interferem na sua reprodução, as relações de intermediação lidam com interesses plurais e que se alteram a depender do modelo institucional, da configuração local e da política territorial. Muitas classificações foram propostas ao longo do tempo para capturar a totalidade deste movimento: microbrokers, macrobrokers, fortes, fracos, brokers partidários, organizacionais,

independentes, híbridos, ativistas, oportunistas, etc. Estas tipologias mostram que é possível analisar a atuação dos brokers a partir de diversas perspectivas, incluindo seus vínculos, interesses, motivações, perfil, nível e contexto de atuação.

Sua atuação, por ser ainda muito associada ao clientelismo, ofusca as diversas dinâmicas que trazem ao mediador político a capacidade de intercalar interesses. Por sua definição, por vezes, efêmera (Rocha, 2023), muitas vezes a literatura acaba por ofuscar a complexidade que as relações políticas possuem (Bezerra, 1999), relegando ao broker a ideia de um agente passivo em uma rede clientelista, sendo geralmente delimitado pelo seu interesse para com a rede.

Mas, como buscamos demonstrar neste capítulo, a literatura distributiva, com um avanço de casos empíricos e revisões de literatura, vem trazendo questionamentos quanto às premissas clientelistas. Apresentando novos dados e teorias quanto ao funcionamento desses atores, os estudos mais recentes trazem à tona um viés interpretativo que havia por parte da literatura do norte-global, especialmente em se tratando de analisar contextos democráticos. Nesse sentido, os estudos brasileiros voltados à brokers também reforçam tal crítica, apresentando as complexidades das relações políticas, bem como aprofundando as características contextuais de cada relação.

Sendo um ator relevante na política local, os brokers se colocam como atores abstrusos, possuindo diversos interesses e formas de intermediação política. Sua condição de liderança local o coloca como capaz de influenciar o apoio eleitoral na localidade. Além disso, as diversas funções mencionadas expõem o potencial dos operadores para o bem estar da comunidade, podendo ser não somente uma liderança, mas um captador de recursos. Entendendo a complexidade desses atores, a próxima seção buscará aprofundar especificamente nas associações de bairro, bem como nas teorias que giram em torno do associativismo, sua história no Brasil e a visão dicotômica da literatura sobre associações de bairro.

3. ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO: ENTRE A EXPECTATIVA E A REALIDADE

Como pontuado no capítulo anterior, as configurações pelas quais um mediador político se expressa são várias. Perpassada por diversas variáveis que delimitam seus interesses, estratégias e conquistas, essa figura acaba por representar uma localidade e se traduzir em uma liderança com capacidade de mobilização popular e diálogo com os políticos, transitando entre as “vozes locais” e as “conexões políticas”.

Não se limitando somente à literatura sobre o clientelismo e o distributivismo, esse mediador também é atravessado por questões voltadas às singularidades de seu coletivo, bem como suas experiências institucionais e históricas. Portanto, o objetivo desta seção é analisar as diferentes formas pelas quais as associações de moradores, ou associações de bairro, têm sido estudadas no Brasil e as diferentes chaves de interpretação sobre a atuação dessas organizações, buscando compreender melhor as dinâmicas que atravessam esse coletivo, assim como suas respectivas lideranças.

Desde a década de 1970, as associações foram vistas como espaços deliberativos, com a capacidade de adquirir melhorias na qualidade de vida local e solucionar problemas do bairro (Gohn, 1997). No Brasil, a literatura acadêmica passou a enxergar tais formas de associações como inovações nas formas de participação em discussões políticas e deliberação sobre bens materiais (Avritzer, 2002, p. 8), até perderem espaço para novas formas de participação, como o Orçamento Participativo.

Com sua popularidade ascendente especialmente no contexto da ditadura militar, juntamente com o autoritarismo vivido à época, as associações de bairro também foram valorizadas por criarem oportunidades reivindicativas para os setores mais segregados da população. Juntamente com diversos outros movimentos populares, essas associações, especialmente por almejarem uma organização local, trouxeram condições de problematizar questões urbanas que eram negligenciadas, como saúde, educação, saneamento básico, além de discussões sobre as necessidades do local e o regime militar. É sobre tal prisma que diversos estudos, ao analisarem as experiências participativas no Brasil e no mundo, trataram de compreender o funcionamento dessas formas de organização local, além dos condicionantes que poderiam potencializar sua capacidade deliberativa e expansão democrática (Cohen, Rogers, 1995; Luchmann, Schaefer, Nicoletti, 2017; Moura, 2009).

Na mesma época, surgem também diversas teorias nacionais e internacionais sobre o desempenho e o comportamento destas organizações. Não sendo um fenômeno novo, algumas

premissas já eram tomadas por parte da literatura para a compreensão do fenômeno participativo. Em uma perspectiva clássica, para Tocqueville (2019), por exemplo, as associações eram locais de ensino e aprendizagem, onde a população podia desenvolver uma cultura cívica e democrática pois, ao se associarem, elas poderiam desenvolver melhores formas de convivência. Partia-se, então, da perspectiva de que o poder advém do povo e que, através de reivindicações é que se criam as leis, gerando um sentimento comunitário. Por isso, a relação que as associações possuíam com o Estado diferenciavam-se de um Estado socialista que interferiria diretamente na vida da população (Moura, p. 63). Seguindo a mesma linha, Putnam (1996) também enxergava nas associações a capacidade de promover a integração política e o desenvolvimento de uma cultura cívica. Em outras palavras, elas eram vistas como experiências que promoviam a participação popular nos espaços que promovem a formação política.

De outro lado, as associações também eram vistas como um espaço deliberativo, onde demandas poderiam ser entregues ao poder público, aprimorando as formas de reivindicações políticas por parte da população junto à elite política (Gohn, 1982). Nesse sentido, elas também foram compreendidas como formas de representação local, formando ligações com o Estado e criando maneiras mais acessíveis de demandar recursos (Fung, 2003).

No entanto, apesar das expectativas positivas ligadas às associações de bairro e seus potenciais de deliberação e representação, surgiram estudos, especialmente na América Latina, que enxergavam naqueles locais um espaço para o surgimento de relações negativas com o poder público, através de redes clientelistas e práticas de compra de votos (Gay, 1990). As associações, portanto, também eram entendidas como espaços passíveis de corrupção política, ao tornarem-se reféns de máquinas clientelistas ou criando condições para reivindicações antidemocráticas (Diniz, 1982). No entanto, apesar da relevância dada às associações de bairro nas dinâmicas da política territorial, foram poucos os estudos que se debruçaram na figura dos presidentes das associações, também chamados informalmente de presidentes de bairro

Contemporaneamente, estes espaços são classificados como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), juntamente com outras organizações como associações religiosas, entes privados sem fins lucrativos, clubes esportivos, dentre outros. Segundo Lopez (2018, p. 141), as associações de bairro “em todas as regiões não passam de 5% do total de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) fundadas até 1970”. Mesmo com a baixa porcentagem entre as OSCs, as associações de moradores apresentaram um aumento na participação de moradores ativos

entre 1990 e 2000. Uma pesquisa do Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL/OSC) demonstra que, dos entrevistados, em 1991, 7,9% participavam de associações de bairro, alcançando uma alta na década de 1990 em 1998, ao atingir 17,4; já nos anos 2000, o ápice se dá em 2008, atingindo 19,6% dos entrevistados que diziam que participavam de associações de bairro. Nos anos seguintes, contudo, o número caiu para 12%. A flutuação desde a década de 1990, por conseguinte, mostra que, em média, somente 13,4% dos entrevistados participavam de associações de bairro. Juntamente com as associações, as OSCs também tiveram uma flutuação em seu crescimento. Na década de 1990, o crescimento das OSCs foi de 10,7% em comparação com os 3,5% da década de 1970. De 2001 a 2010, elas cresceram 33,80%, demonstrando um acompanhamento de crescimento não somente das associações de bairro, mas de outras formas de organização civil (Lopez, 2018, p. 140).

Portanto, nesta seção procuramos apresentar as perspectivas da literatura sobre as associações de bairro no Brasil e, para tanto, mobilizamos os principais estudos sobre o tema produzidos no país. Além desta introdução, apresentamos mais três seções: na primeira, serão discutidos os trabalhos teóricos voltados às teorias do associativismo; na segunda, será feito um histórico das associações de bairro e de seu desenvolvimento no Brasil; e na terceira seção, serão discutidas as diferentes visões em torno das associações de bairro, especificamente leituras que veem as associações de moradores por uma chave positiva e outra que busca entender por uma chave clientelista, como peça importante em redes de intermediação política e de compra de votos. Por fim, apresentamos o que se pode concluir sobre a forma como as associações têm sido estudadas e compreendidas no Brasil.

3.1 Teorias associativas

Muito se discutiu teoricamente sobre os potenciais das associações para a sociedade civil. O politólogo norte-americano Robert Putnam, por exemplo, inspirado pela lógica de Tocqueville sobre as associações como espaço potencial de reprodução de virtudes democráticas, construiu o conceito de “capital social”, ao se referir a cultura cívica e democrática apreendida nestes espaços. Partindo da ideia de que as associações de bairro geram uma autonomia dos atores sociais e uma cooperação organizacional, Putnam pontua que esses aspectos se traduziriam em uma confiança maior nas instituições e na própria comunidade. Ao obter tal capital social, os atores que participam das associações estariam mais aptos à convivência democrática, por terem aprendido os processos pelos quais a

democracia funciona e as possibilidades participativas. Por consequência, também estariam aptos a gerar uma cultura associativa que seria benéfica à localidade.

Muito focada no indivíduo, essa linha trabalha com a lógica de que o associativismo cria maneiras de deixar ainda mais direta a participação e a inserção de valores à população (Luchmann, 2014, p. 63). Apesar de sua influência, a teoria de Putnam foi muito criticada pela importância depositada na confiança como principal variável determinante da cultura cívica e principal pré-condição para o capital social. Além disso, na falta de evidências empíricas sobre tal, o autor foi criticado pelo conceito vago, por não criar indicadores de qualidade da comunidade cívica, e pelo reducionismo ao criar uma relação determinista entre capital social e condições históricas, que não dá atenção para a agência da organização política (Luchmann, 2003, p. 110).

Outra perspectiva popular dentro do associativismo está ligada aos movimentos sociais. Geralmente interligadas com outros movimentos, esta vertente exalta nas associações a capacidade de luta e resistência contra o autoritarismo. Nesta chave, o associativismo se insere em uma dinâmica de conflitos sociais diretamente ligados com questões supralocais, adentrando em uma lógica de conflito social e denúncia de injustiças. Como forma de construção coletiva, as associações traduziriam interesses de um grupo específico perante governos que constroem sua relação no controle e que se moldam através do autoritarismo. Por conseguinte, as associações se consolidam como forma de colocar em xeque contradições políticas e econômicas na aplicação das leis, podendo criar condições para mudanças nas relações de poder. Tais perspectivas acionam o associativismo de uma perspectiva popular, moldada através de interesses contra institucionalidades que se situam em níveis acima dos grupos movimentados (Luchmann, 2014, p. 66).

Existe ainda uma terceira linha comum nos estudos sobre o associativismo. Trazendo essencialmente uma abordagem sistematicamente teórica, esta se vê calcada na ideia de que as associações enquanto espaço de discussão poderiam encarnar o que ficou conhecido na teoria do filósofo da escola de Frankfurt Jürgen Habermas como “esfera pública”. Segundo Habermas, a esfera pública funcionaria como um espaço onde sujeitos poderiam discutir e debater, de forma racional, e deliberar quanto a problemas e questões que afligem seu cotidiano, ou, em seus termos, o “mundo da vida”. Trazendo um conceito de ação comunicativa para delimitar como se daria esse debate, o pensador de Frankfurt estabelece que, para fins de efetividade, seria necessário que aqueles que participassem dessa ação, tomassem como meta o consenso através da argumentação mais racional. Nesse sentido, toma

como necessário, em um cenário onde agentes possuem premissas filosóficas e crenças diferentes, a racionalidade durante o processo de deliberação, atribuindo aos que participam da esfera pública a capacidade de visar o consenso, mesmo que abrindo mão de algumas premissas, para que seja possível alcançar uma forma melhor de reivindicação de demandas junto às instituições.

Tal racionalidade, em diálogo com os filósofos pragmatistas, advém de uma crítica à própria Escola de Frankfurt, ao pontuar que, ainda que a tecnicidade tome conta do mundo da vida, travestida de progresso, também há o lado onde a própria linguagem poderia ser instrumentalizada, abrindo espaço para que o diálogo seja consolidado, bem como o consenso. Mesmo que criticado por uma perspectiva essencialmente europeia, o próprio filósofo rebate tal ponto ao trazer o pensamento de Karl Popper – ironicamente, um europeu –, que faz uma defesa das tradições europeias advindas do iluminismo, por serem entendidas, na visão do autor, como “sociedades abertas”, ou seja, passíveis de aceitar ideias diferentes. É sobre tal ótica que as associações de bairro, deliberando e discutindo questões que perpassam o cotidiano dos moradores, cada um com sua perspectiva, foi vista como uma potencial esfera pública, discutindo ideias e trazendo a racionalidade instrumental como estratégia de conquista de melhorias materiais e conquista por direitos.

Seja de uma perspectiva de teorias democráticas ou teorias associativistas, as associações se apresentam como forma positiva à sociedade. Reivindicando bens e direitos às instituições, educando politicamente e, por conseguinte, forjando virtudes cívicas ou servindo como resistência a autoritarismos, as expectativas ligadas às associações colocam um quadro que, na teoria, enxerga, no geral, benefício à democracia e à sociedade civil. Mesmo nas teorias democráticas, as associações ainda podem ser vistas como espaços de exercício de liberdades individuais, demonstrando um caráter não somente voltado a interesses grupais, mas como um canal deliberativo e reivindicatório dos cidadãos. Do ponto de vista das teorias democráticas, as associações se colocam como tradutoras de valores e princípios democráticos. Do ponto de vista das teorias associativas, seus benefícios relacionam-se à própria associação e à sociedade civil; ambas as configurações teóricas, no entanto, compartilham do ideal positivo das associações. Resta saber em que medida essa avaliação positiva geral das associações e as considerações sobre suas afinidades com a democracia mantêm-se válidas no caso do associativismo de bairro que é o objeto de nosso interesse neste trabalho.

3.2 Breve histórico das associações no Brasil

A partir da segunda metade do século XX, a América Latina tornou-se ponto central de estudo nas Ciências Humanas para pensar novas formas de participação política. Sob a ótica de uma experiência descentralizadora, as mudanças institucionais que ocorriam eram acompanhadas de novos movimentos participativos e, por consequência, novos objetos de estudo. Acompanhando os estudos sobre inovações participativas, os estudos sobre associações de bairro lidavam com um cenário singular, onde as expressões populares que surgiam, lidavam com um cenário de instabilidade institucional e resistência. Especialmente no Brasil e no México, as associações de bairro se destacaram como uma nova maneira de liberalização democrática. Seu surgimento demonstrava uma autonomia que se colocava como resistência aos regimes vigentes, demandando do estado reconhecimento e efetivação de direitos e criando novas condições de representação política. As novas associações que foram surgindo na América Latina quebravam uma tradição até então voltada à centralização do Estado, alterando a relação que se dava entre público e privado (Avritzer, 2002).

Em meados do século XX, esses movimentos associativos eram entendidos como movimentos seculares e de resistência. Secular, por ser essencialmente um fenômeno que refletia as condições que surgiam do urbano, e resistência pelo caráter participativo que se seguia. Seu caráter de localização nas periferias colocava em pauta a ausência do Estado e sua falha em prover condições básicas de vida como saneamento básico, saúde, energia, etc. É nesse cenário que diversos estudos se voltaram a localidades com uma tradição associativista, especialmente Porto Alegre. Já em 1950, o município trazia a inovação participativa ao inserir as associações de bairro como um mecanismo deliberativo e que, segundo a literatura, geraria um desenvolvimento associativo, algo que geraria frutos em momentos posteriores. Mesmo com a expansão em áreas centrais, os movimentos associativos, na forma de associações de moradores, também seguiam ligados aos movimentos sociais que, através da participação de conselhos organizados, levantaram discussões sobre problemas existentes na comunidade (Alves, 1984, p. 78).

Inspirado por lentes internacionais, a literatura da época compreendia que tais movimentos participativos eram positivos, justamente por trazerem novas formas de representação, inspirados pela teoria democrática contra hegemônica (Avritzer, Santos, 2002), mas também como espaços de participação democrática (Cohen, Rogers, 1995). Na prática, as associações de bairro e de moradores, conseguiam, seja através de demandas para o poder

público, seja por organização local, suprimir parte dos problemas que a ausência de condições materiais e de direitos traziam. Foi pensando nisso que Alves (1984, p. 78), por exemplo, pontuou que, como entidades civis, nas associações seculares de base “Eles elegeram conselhos de diretores no processo de participação que garantia não só a legitimidade, mas um grau pronunciado de renovação e formação de liderança entre a população ‘marginalizada’ e politicamente sem voz”. Nesse contexto, as formas de organização deram luz às pesquisas participativas dentro das Ciências Sociais e da Geografia.

Também foi nessa época que os estudos sobre movimentos sociais enxergavam as associações de bairro como um sinônimo de resistência política frente à ausência do Estado, seja por uma questão política de excluir a periferia, seja pela impossibilidade do Estado de acompanhar a urbanização crescente em um mundo cada vez mais globalizado. No caso da resistência política, as associações de bairro, somadas com outros tipos de associativismo, como o das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), colocavam-se como resposta ao autoritarismo local do regime de 1964. Estas, ao se organizarem, faziam protestos e manifestações, demonstrando sua indignação com a presença do autoritarismo local e a ausência de condições básicas. Não se limitando à resistência política, as associações de bairro também eram estudadas sob uma ótica urbana, devido à sua grande expansão e caráter comum de denúncia da ausência de bens e serviços básicos. Mesmo no caso das associações de moradores, mais voltadas às regiões centrais, as associações eram compreendidas como fenômenos de aprendizagem e participação. Parte destes estudos também destacou para os movimentos seculares que eram focados em associações e favelas, lidando com tópicos voltados à urbanização e esforços de pessoas de baixa renda buscando melhor infraestrutura em áreas como saúde, educação e saneamento básico. Seu caráter de institucionalização e organização criava formas de participação mais ligadas ao estado e até mesmo representações e lideranças que dialogavam diretamente com políticos (Alves, 1984).

Contudo, em meados da década de 1970, também surgiram estudos que, a partir da expansão das associações de bairro pelo país, focalizaram nesses espaços um olhar crítico, entendendo-as como um espaço propício para a política clientelista, ou seja, a busca de apoio político de eleitores e políticos em troca de serviços (Diniz, 1982).

Tabela 1- Número de Associações criadas nas maiores cidades brasileiras (1940- 1990)

	Período				
Cidade	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990
São Paulo	288	464	996	1871	2553
Rio de Janeiro	188	743	1093	1233	2498
Belo Horizonte	120	204	459	584	1597

Fonte: W.Santos, 1993; Avritzer, 2000. Tradução nossa.

Tabela 2 - Composição do universo de associações voluntárias em São Paulo e Belo Horizonte (1997)

Tipo de associação	Belo Horizonte (%)	São Paulo (%)
Bairro	9,7	27,4
Religiosa	20,3	—
Profissional	9,3	6,6
Educacional	7,5	12,2
Melhora nas condições de saúde	1,1	2,9
Recreacional	20,1	—
Meio ambiente	0,2	2,0
Feminino	0,7	7,2
Direitos humanos	0,1	2,5
Étnica	0,1	2,9
Auto-ajuda	10,1	—
Defesa de causas específicas	3,9	6,3
Cultural	5,2	10,4
Acadêmica	6,5	2,6
Filosofia pessoal	2,1	—

Empresarial	1,4	8,0
Não classificada	1,7	9

Fonte: W. Santos, 1993; Avritzer, 2000. Tradução nossa.

Ambas as tabelas exemplificam o crescimento não somente das associações de bairro, como também de outros tipos de associações. Como bem buscou demonstrar Avritzer (2000), em cidades como São Paulo, percebe-se a enorme proporção de associações de bairro no início do século XX. Analisando as associações como um todo é possível ver que quase duplicou a quantidade por década durante os períodos de 1951 até 1980. Rio de Janeiro e Belo Horizonte também seguiram um padrão de crescimento considerável que demonstra a relevância desses movimentos, especialmente no caso mineiro, que quase triplicou o número de associações entre 1971 e 1990.

Esse crescimento apresenta a popularidade que os movimentos associativos tiveram no decorrer do século XX no Brasil. É a partir da popularidade deste movimento que o considerado “novo associativismo” abraçava como norte na América Latina padrões diferentes, como influência da vida sindical nas ações coletivas, formação de solidariedades locais, a classe média instaurando um tipo de formalidade nos movimentos ao buscar atuar na esfera pública e, por fim, a criação de associações temáticas (Avritzer, 1977, p. 14). Também em conexão com a literatura de movimentos sociais, o novo associativismo também era analisado a partir da lógica de uma redução sindical perante os movimentos e trazendo o aumento no número de associações de bairro como resposta ao autoritarismo latino-americano, (ibid., p. 162). Já na década de 1980, cidades como Porto Alegre, que já possuíam uma tradição associativa mais desenvolvida, aplicaram novas maneiras de participação civil, graças à existência prévia das associações de bairro e ao enfoque na participação popular gerada desde a década de 1950 (Avritzer, 2006).

No final da década de 1980, foi criada, na cidade, a primeira experiência de Orçamento Participativo. A ideia era de que a própria população pudesse decidir sobre parte do orçamento público municipal, alocando recursos a áreas e setores específicos. Segundo Avritzer (2008), a descentralização e a possibilidade de ação de atores nas decisões orçamentárias se mostra como reflexo da organização civil existente em Porto Alegre, já existente desde a década de 1950. Além disso, a eleição de Alceu Collares, do Partido Trabalhista Brasileiro, com a proposta do “fiscal de bairro”, criou um cenário propício para a formação de novas formas deliberativas. Mas foi somente em 1988, com a vitória do Partido

dos Trabalhadores (PT) para a prefeitura, que o Orçamento Participativo foi proposto e aplicado (Avritzer, 2007). A partir daí os estudos sobre participação voltaram seus olhos não mais para as associações de bairro, mas para outros instrumentos participativos, como o próprio Orçamento Participativo e os conselhos de políticas públicas.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil vêm se tornando um espaço de novas formas de participação e deliberação. As associações, somadas com o Orçamento Participativo, deram luz a novas maneiras de se participar da política e criar mecanismos democráticos. Não se limitando somente ao voto, a participação advinda de tais mecanismos fomentou debates acadêmicos sobre participação. Assim, como cita Gurza Lavallo e Castello (2006b), “mecanismos de conexão entre representante e representado são passíveis de introdução e alteração com o tempo” (p. 93). O processo de transição e a volta à democracia em 1988 colocou uma nova perspectiva para pensar tais movimentos, podendo ser entendido como um dos “momentos críticos” de mudança estrutural em todo o sistema para o surgimento de novos tipos de organização. As associações de bairro, mesmo entendidas como ponto reivindicatório de inovações políticas e sociais na esfera pública, perdem espaço nas pesquisas para estudos voltados aos atores que participavam dos processos de reivindicação e outras formas de deliberação.

Os estudos sobre associações de bairro sofreram várias alterações ao longo da história brasileira. Sendo inicialmente voltadas ao desenvolvimento democrático no Brasil, as teorias associativas depois perderam espaço para estudos voltados para os novos mecanismos e inovações participativas. Ligados também à questão urbana, as associações de bairro foram vistas como espaços deliberativos que davam condições de reivindicar de políticos ações voltadas aos interesses do bairro e da comunidade. Também nessa linha surgiram estudos sobre clientelismo, compreendido como um fato com pouca determinação nas dinâmicas das associações, como “interações entre sociedade e Estado que deram errado” (Hoyler, 2022). Esses estudos destacavam as associações de bairro como espaços potenciais para a obtenção de votos.

3.3 Associação como locus privilegiado para mobilização e organização

Seja pela teoria, seja pelo seu desenvolvimento histórico na América Latina, as associações de bairro foram compreendidas como um potencial locus de representação

popular (Boschi, 1987). Sua característica de unir cidadãos com uma finalidade comum abre brechas para que institucionalmente possa haver representações que dialoguem com seus interesses. Surge daí a dinâmica entre associações e políticos para que os segundos enviem recursos em troca do apoio dos primeiros. A concentração de indivíduos com demandas unificadas e mobilizados por uma pauta, voltadas a questões que perpassam a busca por ações do Estado, torna a associação um locus privilegiado para os políticos. Então, a lógica de “uma mão lava a outra” acaba por construir um vínculo por vezes visto pela literatura distributiva como passível de ser clientelista, enfatizando um desequilíbrio na dinâmica de poder entre os que oferecem e os que recebem. Especialmente advindas de uma abordagem da *rational choice* norte-americana, os estudos sobre América Latina que bebem dessa premissa clientelista na reprodução da distribuição política acabam, por vezes, ignorando a agência dos atores e da complexidade das relações políticas. Pela complexidade da aplicação do conceito (Rocha, 2023), tal perspectiva ignora que as associações, por serem um locus privilegiado para envio de recursos políticos, também cria capacidade de barganha da localidade, bem como sua liderança.

Gay (1990), por exemplo, ao analisar duas associações de bairro no Rio de Janeiro, mostrou diferentes situações e resoluções políticas que as associações de bairro tiveram em meio a relações clientelistas. Mesmo com a expansão de movimentos populares desde a década de 1970, o Rio de Janeiro era controlado pela oposição ao Regime Militar – o MDB – que continuava perpetuando relações clientelistas. Nesse contexto, a Favela de Vila Brasil, região que, apesar de sua condição periférica, continha encanamento e ruas pavimentadas, construiu uma associação de bairro para deliberar os problemas da comunidade. Seu presidente, mantendo contato com um político clientelista chamado Jorge Leite (PMDB), via na relação uma possibilidade de se popularizar e obter poder, buscando recursos diretamente com Leite. A relação, por conseguinte, se dava enquanto os políticos pudessem entregar recursos e responder a demandas específicas. Segundo a descrição de Gay (1990, p.107), o presidente considerava que “políticos são corruptos e interessados só no poder político, e eles exploram os pobres como um recurso barato de votos”.

A Favela de Vidigal, por outro lado, obteve melhorias materiais nas condições básicas depois de Vila Brasil – embora Vidigal tenha sido fundada em 1941 e Vila Brasil em 1940. Sua região, ocupada próxima do centro da cidade e perto de casas de elites municipais, era pensada como espaço a ser removido dali durante a década de 1960 e 1970. Vidigal também mantinha contato com o político Paulo Duque. No entanto, diferentemente de Leite, na Vila

Brasil, essa relação de troca de favores não resultou em benefícios significativos para Vidigal. Com a pressão de serem removidos, os moradores de Vidigal obtiveram apoio popular de outros grupos civis para a causa de se manterem ali, evitando que houvesse a remoção. O ponto principal da história de Vidigal se dá pela ineficiência de suas relações políticas, levando a uma descrença na política e, por conseguinte, em Paulo Duque. Sua condição de resistência e negação de relações clientelistas apresenta um panorama diferente do caso de Vila Brasil que, diferentemente de Vidigal, se coloca como dependente da política tradicional para a obtenção de recursos e melhoria da qualidade de vida. Tal diferença foi traduzida nas eleições para senador em 1986, onde, em uma pesquisa, “quase 13% de todos os respondentes apontaram seu voto para Jorge Leite, o político do PMDB (...) mesmo que o presidente não trabalhasse mais para ele” (ibid, p.111). À época, a conclusão de Gay era de que as associações de moradores demonstraram parte da política social brasileira, onde, com o exemplo de Vidigal, é possível buscar formas de se afastar de uma política tradicional clientelista.

Tal estudo dialoga com os achados de Cooperman (2023), onde é exposta a ideia de associações de bairro como um potencial locus de prestação de contas – accountability. Utilizando-se de uma ótica de baixo para cima – bottom-up –, a autora argumenta que as associações, utilizando-se de uma estratégia de votação em bloco devido à sua capacidade de mobilizar ação coletiva e votos, funcionam como uma organização de base capaz de cobrar de políticos melhorias. Analisando a participação rural de comunidades do Ceará, a autora enfatiza a participação como uma das principais características, na visão dos moradores, para conquistar melhorias e funcionar como um bloco eleitoral em contraponto a um líder comunitário que cria redes de *brokerage* com algum político.

De forma similar à ideia de capturar estratégias das associações, Garay (2009), buscou verificar o impacto das relações que associações de bairro teriam com os sindicatos na Argentina, Chile, Peru e Venezuela. Mapeando as estratégias de solução de problemas nestes países, a autora verificou que as associações que possuíam ligações com sindicatos não somente se apresentavam como mais organizadas, mas também mais prováveis de se unir com outras associações.

Apesar de usualmente serem vistas como redutos eleitorais por partidos, a autora também ressalta as diferenças de ligações possíveis entre associações e partidos, sejam elas “baseadas em um problema” caracterizadas por ser instrumental ou ocasional; sejam orientadas para serem “baseadas em um candidato”, também instrumental ou ocasional; ou

“multifacetada”, variando nos tipos de relações, mas com a característica de ser complexa e estável⁴. Cada uma acaba sendo associada a um objetivo específico: no primeiro caso, interesse, no segundo, eleitoral e no terceiro, ambos.

Como também exposto, através do denominado “chaguismo”, Eli Diniz, em seu livro “Voto e máquina política” traz exemplos de como as associações eram utilizadas para a reprodução do que foi denominado máquina política. Com a ascensão de Chagas Freitas, ex-governador do Rio de Janeiro, ele expandiu seus contatos para diversas regiões do Rio, formando um tipo de máquina clientelista que atendia a seus interesses e alocava recursos através de uma rede de apoio, utilizando-se das associações como espaços potenciais para manutenção de sua máquina e espaço potencial para envio de recursos.

Inseridos em uma rede complexa, o associativismo de bairro em Curitiba também demonstra as possibilidades de conquistas das associações de bairro como local privilegiado para a obtenção de recursos. Com sua formação advinda de ocupações territoriais na década de 1970 em localidades periféricas da cidade e sem infraestrutura, as associações criaram condições para que os moradores se reunissem para debater problemas locais. Foi somente em 1986 que surgiu a Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana (Femoclam), buscando um contato maior com o poder público e transmissão de demandas (Gusso, 2021). Segundo Gusso, por ter uma concentração de associações vinculadas à Femoclam, o órgão foi enxergado como um espaço potencial para a criação e extensão de redes clientelistas, visando controle político e repasse de bens. Em entrevista com um gestor público, Gusso (ibid., p. 314), obteve o relato de que:

Na época do Greca, como prefeito, havia um repasse de recursos direto para os presidentes das associações, mas devido a dificuldades de controle e prestação de contas, a ação foi suspensa. Muitos líderes usavam o recurso para outros fins que não eram a associação”.

Os presidentes de associações se valiam de sua posição privilegiada para a obtenção de votos para se apropriarem de recursos que deveriam ser alocados para a comunidade, um risco presente na atuação dos brokers como destacado por Holland e Palmer-Rubin (2015), Aspinall (2014) entre outros. Ao mesmo tempo, a Femoclam e, por conseguinte, diversas associações de bairro, também participavam de espaços de deliberação, como audiências públicas e a chamada Ouvidoria Municipal, onde os presidentes de associações disputavam cargos. Ali, os

⁴Das análises feitas pela autora, a primeira representa 41.3% (100); a segunda, 29,1 (70); e a terceira 29,7% (72).

interesses das associações eram colocados em pauta e, após uma eleição para Ouvidor Municipal, caso algum representante do bairro ganhasse, tornavam-se mais fáceis as intermediações entre as associações e o Estado. Gusso também reforça que conselhos como a Gapecom (Coordenação de Assuntos Comunitários) tem como função “auxiliar as associações em sua formalização, prestação de contas, processos eleitorais e na formalização de demandas junto ao poder público, como a realização de abaixo-assinados” (ibid p. 316), demonstrando um tipo de participação democrática cível, indicando que as associações de bairro não se limitavam somente às relações clientelistas.

3.4 Conclusões do capítulo

Considerando as tradições democráticas e associativas que foram desenvolvidas especialmente no norte global, é perceptível que as associações de bairro foram importadas inicialmente como mecanismos deliberativos que incrementariam a participação popular. Com seu início ligado aos movimentos sociais e se desenvolvendo mais em áreas com capital econômico maior, as associações de bairro apresentam uma característica expansiva da geografia urbana. Com o tempo, as cidades, o centro e os espaços que dão oportunidades de participar ativamente não somente da cidade, mas da vida pública, ficam cada vez mais restritos àqueles que inicialmente contribuíram com uma inovação participativa. O foco nos problemas voltados à realidade urbana levam as associações a interagirem com problemas exteriores ao seu foco original: problemas como deliberação política e intermediação, por exemplo, colocam um peso nas associações que, justamente pelo seu caráter de mediadoras, leva-as a um espaço de aprendizado e resolução cada vez mais importantes no nível local. Mesmo que a literatura tenha se afastado da lente para tal movimento, a importância da organização e os benefícios de mediação e melhoria das condições locais ainda parecem ser reconhecidos.

Parte da literatura na América Latina, mesmo enxergando o potencial positivo que as associações têm, ainda é muito ligada a um ideal associativo e democrático que, com o passar do tempo, perdeu espaço para uma literatura que enxergava com outros olhos o fenômeno. O clientelismo, característica assegurada de estudos norte-americanos voltados à América Latina, colocam o fenômeno como tendência em regiões mais pobres e com maiores probabilidades de terem diversos casos de compra de votos. Embora com foco no Orçamento Participativo, o que se ressalta é como uma cultura associativa pode dar chances de inovações

deliberativas surgirem. As experiências clientelistas, por outro lado, também colocam a participação como sendo passível de ser corroída no jogo democrático, levando a uma possibilidade de compra de votos e que faz com que os movimentos sociais se tornem reféns do jogo institucional.

Ainda que não necessariamente mirem nas ações dos presidentes de associações de bairro, colocando em segundo plano a agência desses atores, é possível perceber que parte dos estudos apresenta cenários análogos aos descritos pela literatura de *brokerage*. Inseridos em uma máquina política ou não, as variáveis que interferem na política territorial estão diretamente ligadas à maneira como determinadas associações atuam, com destaque para a atuação dos políticos nacionais e locais que buscam se promover. Especialmente por serem compreendidas como uma forma de representação local, as associações de bairro traziam demandas que, a depender da estratégia adotada e seu poder de barganha, funcionavam como um locus efetivo de conquista de melhorias locais, seja na forma de movimentos sociais, ligações com partido ou políticos (Boschi, 1987).

É nesse sentido que a literatura sobre *brokerage*, embora usualmente ancorada no clientelismo, seja a partir da perspectiva da *rational choice*, ou como uma dinâmica de ausência do Estado (Hoyler, 2022), lança luzes à agência dos mediadores políticos, nesse caso, encarnado na figura do presidente da associação de bairro. Sua atuação, intercambiada por interesses, condições locais e políticas, fazem dele um ator de suma importância para a dinâmica que percorre a política local, conquistando recursos a partir de estratégias e ligações com partidos ou políticos. Visando verificar se, em sua maioria, presidentes de bairro são brokers e como atuam, a próxima seção apresenta a metodologia empreendida, bem como os desafios de acessar tal grupo.

4. DESENHO DE PESQUISA

4.1 Metodologia

Esta pesquisa parte da hipótese de que presidentes de associações apresentam potencial para agir como brokers, fazendo a mediação entre eleitores e políticos. O objetivo da pesquisa é compreender se e como essas lideranças locais atuam politicamente como mediadores entre partidos, políticos e o eleitorado e como a política territorial se desenvolve. Buscamos mapear seus vínculos com lideranças políticas e eleitores e os recursos e estratégias utilizados por eles. Com isso esperamos gerar hipóteses sobre o papel desempenhado pelos presidentes das associações nas dinâmicas de intermediação política que se desenrolam ou desembocam no nível local.

A pesquisa se vale de três estratégias principais, a saber, survey, um grupo focal e entrevistas em profundidade. Utilizamos os dados de um survey realizado por meio de formulário online junto a presidentes de associações de bairro de 95 municípios com mais de 200 mil eleitores durante o período entre 18 de junho e 7 de julho de 2021⁵⁵. A opção por restringir a pesquisa aos municípios mais populosos se deu com base na premissa de que as associações seriam mais organizadas e mais relevantes nestes municípios, o mesmo se dando em relação aos processos de mediação política. Parte da literatura sobre o tema argumenta que a importância dos brokers aumenta com o tamanho do eleitorado porque as lideranças políticas e partidárias se tornam mais dependentes de intermediários para serem capazes de mobilizar um grande número de eleitores (Stokes et al. 2013). Em municípios menores, os políticos ainda poderiam se valer de interações face-a-face com os eleitores, o que poderia tornar os brokers indispensáveis ou menos relevantes. Para obter os contatos (endereços de e-mail e/ou número de telefone) das associações, foi utilizado o Mapa das Organizações da Sociedade Civil mantido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que continha o nome de 12486 associações dos 95 municípios. Para 8796 (70,4%) havia os números de telefone e para 6073 (48,6%) o endereço de e-mail. Regionalmente os dados estavam distribuídos conforme a Tabela 3.

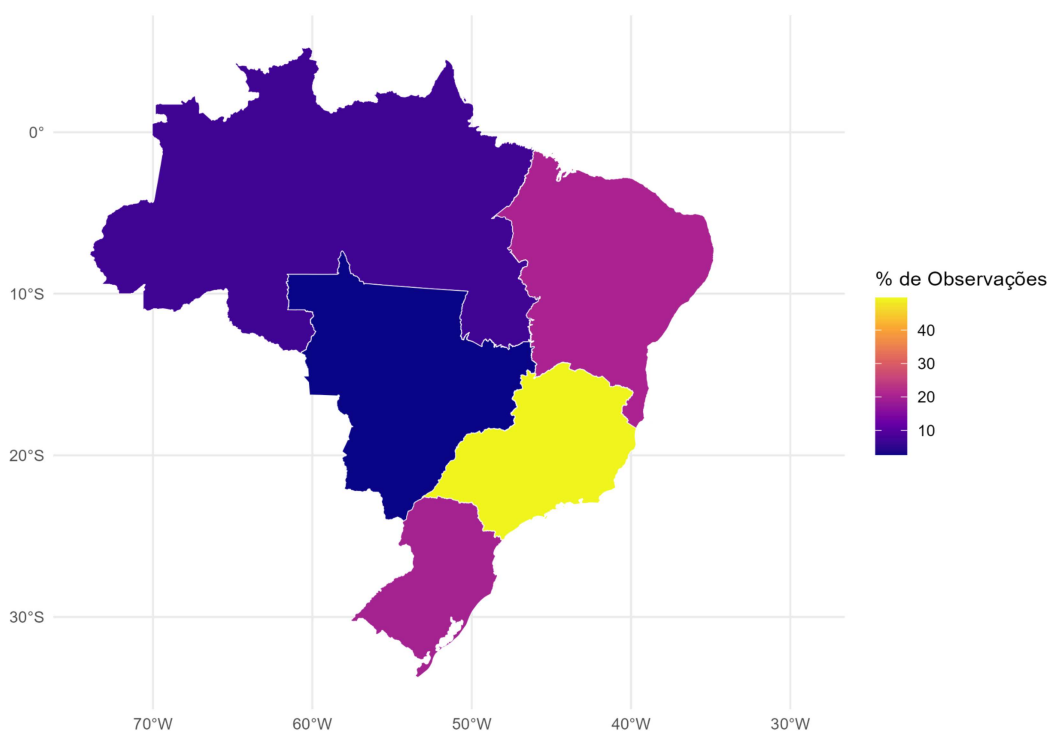
⁵⁵ A pesquisa foi realizada no âmbito do Núcleo de Estudos sobre Política Local, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (NEPOL/PPGCSO/UFJF), com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Processos 309865/2021-2 e 404486/2023-1). Agradecemos à Helena Delgado Malvaccini Mendes, Vinícius Farage e Gabrielly Cardoso pelo auxílio na pesquisa.

Tabela 3- Base de dados de associações de bairro segundo o mapa das Organizações da Sociedade Civil

Estado	N. de Associações	N. de telefones	N. de e-mails	% associações da amostra sobre o total	% telefones da amostra sobre o total	% e-mails da amostra sobre o total
Norte	1271	880	579	10,18	10,00	9,53
Nordeste	2729	1731	1047	21,86	19,68	17,24
Sudeste	6057	4661	3400	48,51	52,99	55,99
Sul	1928	1239	868	15,44	14,09	14,29
Centro-Oeste	501	285	179	4,01	3,24	2,95
Total	12486	8796	6073	100,0	100,0	100,0

Fonte: Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Ipea, 2021).

Gráfico 1 - Distribuição das associações por região do país



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil , (Ipea, 2021).

Nota-se que a maior parte dos contatos, seja de telefones, seja de e-mails,

correspondem a associações de municípios e estados das regiões Sudeste, Nordeste e Sul. A região com o menor número de contatos na base é a Centro-Oeste. Os números refletem a distribuição dos municípios com mais de 200 mil eleitores no Brasil.

Na base de dados era possível acessar informações como: nome da associação, data de fundação, telefone, e-mail, nome do representante (presidente), município, estado e data da última atualização. Mas havia muitas informações ausentes ou desatualizadas. Houve uma tentativa de complementar as informações por outro meios o que foi possível em 23 municípios por meio de órgãos da administração municipal e/ou federações de associações de bairro que cederam as listas atualizadas dos contatos.

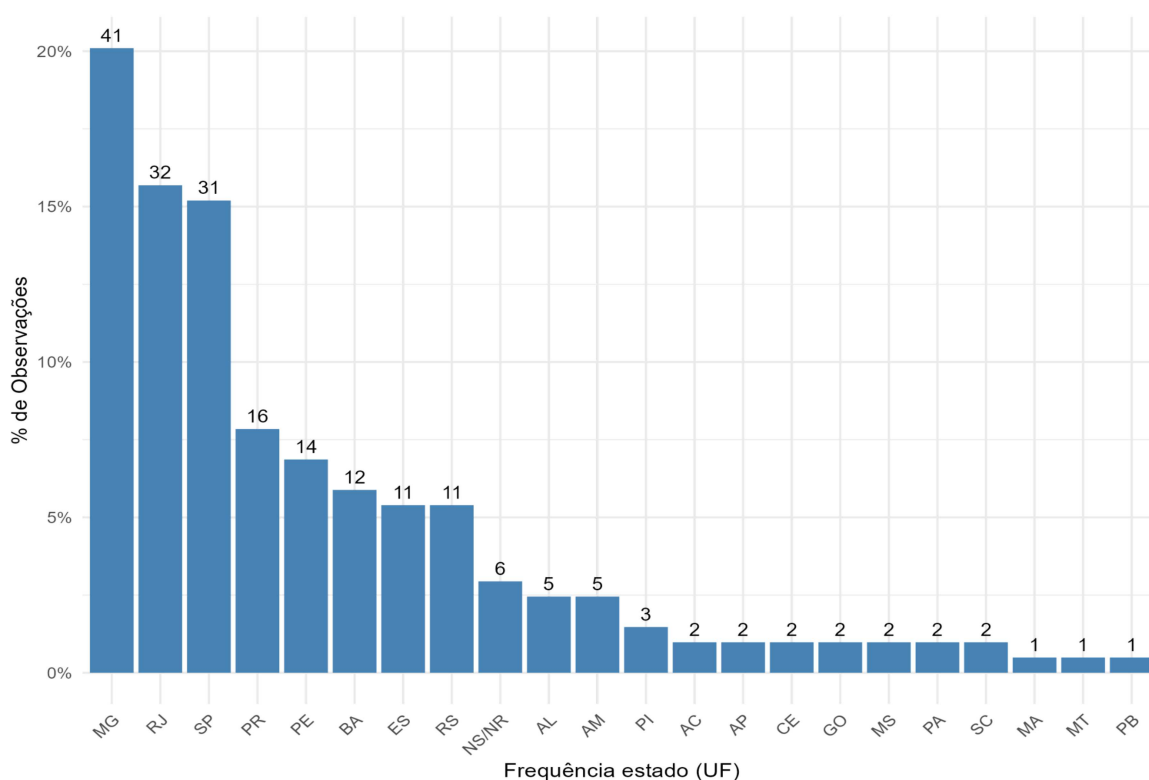
O questionário foi administrado em duas etapas por meio da plataforma Survey Monkey. Dos 6073 endereços de e-mails que existiam na base, 4805 receberam convites (os demais foram considerados inválidos pela plataforma). Destes, 1214 (25,3%) foram devolvidos e 74 (1,5%) tiveram recebimento cancelado. Ao final do período foram registradas 100 respostas. Também buscou-se contato através da plataforma Whatsapp a partir do dia 28 de junho. Do total de 8796 números de telefone da base, apenas 1980 (22,5%) correspondiam a um número correto de WhatsApp (mas nem todos correspondiam a associações, como ficou claro posteriormente). Para estes foi enviado um convite com o link para o formulário. No dia 12 de julho, quando o formulário foi fechado, havia 128 respostas por este meio. No total, 226 pessoas iniciaram o preenchimento do formulário. Como 21 afirmaram que nunca tinham sido presidentes de associação e 1 não aceitou participar, a base final ficou com 204 casos, mas apenas 150 responderam ao questionário até o final. O total de respondentes corresponde a apenas 2% do total de associações dos 56 municípios para os quais foi possível obter ao menos uma resposta.

O número limitado de respondentes gera limites para análises estatísticas e não permite qualquer generalização para além dos casos analisados. Além disso, a ausência de informações sobre o universo torna impossível conhecer os vieses de nossa amostra. Um exemplo é a escolaridade. Enquanto no Brasil (IBGE, 2019), 17,4% da população de 25 anos ou mais possuía o nível superior completo, na amostra, 33,5% dos presidentes tinham grau universitário. Contudo, não é possível saber se os presidentes de fato tendem a ser mais escolarizados, ou se os mais escolarizados têm mais propensão a participar deste tipo de pesquisa.

É provável que a baixa taxa de resposta se deva ao caráter voluntário da participação, mas, principalmente, ao alto número de contatos errados, incompletos ou desatualizados da

base. Dos 204 respondentes iniciais, 17 pertenciam a capitais e 39 a municípios do interior, sendo distribuídos em 21 estados. Não foi possível obter nenhuma resposta de 39 municípios e de 6 estados: RN, RO, RR, SE, TO e DF (este último não incluído na amostra). Nos outros casos, fora as capitais, não havia nenhum município no estado com mais de 200 mil eleitores. Das respostas obtidas, houve uma concentração nas regiões Sudeste (54,6%), Sul (15,8%), além do Nordeste, especialmente em Pernambuco (8%) e Bahia (4,4%). A relação completa de respostas por município está no ANEXO 2. Especula-se que a maior taxa de resposta nessas regiões deva-se não somente ao maior número de associações de bairro, mas à maior presença e atividade histórica dos movimentos sociais nessas regiões.

Gráfico 2- Respostas por estado (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (Ipea, 2021)

O questionário administrado continha 43 questões (ANEXO 3) que versavam sobre características pessoais dos presidentes, tempo de moradia no bairro e atuação como presidente da associação. Também havia questões como: “Você tem ligação com algum partido político?”, “Você já se candidatou, pensou ou pensa em se candidatar a algum cargo público como vereador, deputado ou prefeito?”, “No período em que você estava no cargo de

presidente da associação, você alguma vez foi procurado por algum candidato pedindo apoio para a eleição?”, com o objetivo de entender melhor seu potencial como broker.

A segunda técnica empregada na pesquisa foram os grupos focais. Grupos focais normalmente são utilizados para adquirir dados qualitativos através da interação de um grupo (Cyr, 2019), e para investigar de forma mais intensiva e aprofundada questões identificadas em pesquisas quantitativas. Usualmente o grupo focal ocorre com pessoas que, possuindo características em comum, dialogam entre si com a mediação de um pesquisador. O objetivo é conhecer suas opiniões, crenças e atitudes sobre determinados temas, em um ambiente de interação.

Considerando a necessidade de observar com maior profundidade as ações dos presidentes de associação de bairro como brokers em potencial, o grupo focal se coloca como uma boa alternativa para dialogar com os dados obtidos no survey. Ele cria um cenário propício para o diálogo onde podem emergir múltiplas perspectivas sobre um assunto específico. Muñoz (2014), por exemplo, já havia se utilizado de tal técnica para compreender como candidatos se valiam de estratégias clientelistas, realizando dezoito grupos focais com cidadãos de bairros e vilas rurais em condições mais precárias no Peru. Sobre a técnica, Cyr (2019, p. 9), argumenta que:

“Por um lado, grupos focais estimulam dinâmicas que ocorrem na vida real. Pesquisadores podem organizar grupos focais ao redor de indivíduos que compartilham de certos traços ou experiências (por exemplo mulheres, membros de sindicatos, vítimas de violência doméstica). Esses pontos em comum ligam os indivíduos para formar um grupo no sentido sociológico, onde “as coletividades são mais do que simples somas de indivíduos que as compõem” (Short, 2006, p. 107 *apud* Cyr, 2019, p. 9, tradução nossa).⁶

A aplicação do grupo focal, portanto, tem como objetivo esclarecer e explorar padrões sugeridos no survey, além de aprofundar outros elementos da atuação dos presidentes como brokers. Originalmente, devido à escassez de recursos, o planejamento era realizar três grupos focais em três municípios de porte médio de Minas Gerais, sendo um deles em Juiz de Fora e os outros dois escolhidos dentre um conjunto (Muriaé, São João Del Rei, Viçosa e

⁶ “Because of their social nature, focus groups replicate these processes. For one, focus groups simulate group dynamics that occur in real life. Researchers can organize focus groups around individuals who share certain traits or experiences (e.g., women, union members, domestic violence victims). These commonalities bind individuals together to form groups in the sociological sense, such that “the collectivities are more than simple sums of the individuals who comprise them” (Short 2006, 107 *apud* Cyr, 2019, p. 9).

Manhuaçu).⁷ Essa escolha tinha como objetivo suprir uma lacuna da literatura que tende a negligenciar os municípios médios e pequenos do interior.

No caso do município de Juiz de Fora, os dados para contato com presidentes foram obtidos através de uma base cadastral de 2020, com 99 associações de bairro e que continha as informações da região, nome da associação, endereço, nome do presidente, telefone, vice, e-mail, e situação do mandato. Dos 100 contatos, foram contactados 84, sendo 5 incorretos. Dos faltantes, 9 não atenderam, 5 desligaram e 2 foram retornados “bloqueados”.

O primeiro contato no município teve como objetivo obter dados para o recrutamento dos participantes. Inicialmente o contato foi feito pela plataforma WhatsApp, com envio de uma mensagem de texto informando a finalidade da pesquisa e um link para um questionário com 16 perguntas na plataforma Google Forms. As perguntas versavam sobre o perfil do presidente, as atividades da associação, tempo de participação, ligação com partido, político e organizações sociais, características demográficas e, por fim, o interesse em participar do grupo focal (ANEXO 3). Nos casos em que o presidente não respondeu pelo WhatsApp, tentamos o contato por meio de ligação telefônica.

Com essas estratégias obtivemos o total de 31 respostas ao questionário de recrutamento. Foram selecionados 11 participantes para a realização do grupo focal. Priorizamos as regiões periféricas e mais pobres da cidade onde, segundo a literatura, as carências de todo o tipo tornam os mediadores mais importantes para a obtenção de bens e serviços básicos. Buscamos equilibrar a participação de homens e mulheres e admitimos apenas os que afirmaram que tinham, pelo menos, dois anos à frente da associação. Além disso, com o objetivo de diversificar o perfil dos mediadores, nos valem da tipologia apresentada por Holland e Palmer-Rubin (2015) e escolhemos presidentes com vínculos com partidos (potencial broker partidário), presidentes com vínculos com organizações sociais (potencial broker organizacional), presidentes com vínculos com partidos e organizações sociais (potencial broker híbrido) e presidentes sem vínculos (potenciais brokers independentes). Acrescentamos a esses tipos um⁷.quinto que supomos ser relevante no caso brasileiro: presidentes com vínculos com políticos. Ao final, na relação de selecionados, tínhamos 7 homens e 4 mulheres de 11 diferentes bairros e 8 regiões de Juiz de Fora.

Após a realização do grupo focal em Juiz de Fora, tentamos realizar os outros dois, um no município de São João del Rei e outro em Viçosa. Apesar de diversas ligações às

⁷ Esses municípios foram escolhidos por terem feito parte de uma etapa anterior da pesquisa realizada pelo NEPOL. Assim, os dados obtidos nos grupos focais poderiam ser cruzados com outros obtidos com assessores de deputados que tiveram votação relevante nestes municípios

instituições municipais, setores responsáveis por organizações sociais e contatos advindos das instituições e setores, não foi possível obter retorno dos presidentes de associações de bairro. Em ambos os casos, foi relatado que diversas associações estavam desativadas, em parte por dificuldades de manutenção, falta de interesse da população, mau desempenho da associação na conquista de melhorias e, até mesmo, o cenário da COVID-19, que dificultou o encontro dos moradores.

No caso de Viçosa, foi informado que as associações seriam reativadas em um momento futuro, posterior à realização da pesquisa. Mesmo com a confirmação da prefeitura de que seria possível repassar o contato de alguns presidentes de associação, além de repetidas tentativas de confirmar esse repasse, não foi possível obter o contato com os poucos presidentes ativos. Em São João del Rei, foi possível obter uma lista com 143 associações de diversas finalidades, não se limitando ao bairro. Dessas, somente 45 possuíam nomes que poderiam ser entendidas como associações de bairro. Dos 45, 2 retornaram como presidentes de associações de bairro e responderam ao questionário de recrutamento, 3 retornavam para uma empresa de contabilidade, 4 eram números inexistentes, 5 desligaram, e o restante, 31, não atenderam.

Com a impossibilidade de realizar outros grupos focais, optou-se pela realização de entrevistas em profundidade. Inicialmente, o objetivo era realizar entrevistas com presidentes de associação de diversos municípios do país e, para isso, foram utilizados os contatos de 88 presidentes que haviam respondido ao survey e disseram ter interesse em participar de outra etapa da pesquisa⁸. Dos 88, 13 retornaram com mensagens automáticas de “endereço não encontrado”, “mensagem não entregue” e “entrega incompleta”. Dos demais, somente 1 retornou confirmando o interesse – um dos participantes do grupo focal realizado em Juiz de Fora.

Diante da dificuldade de alcançar o público alvo em tempo hábil para a conclusão da dissertação, decidimos que a estratégia mais factível seria tentar entrevistas com outros presidentes de bairro do município de Juiz de Fora. A partir da lista de presidentes que responderam ao questionário e aceitaram participar de uma segunda etapa, foi possível realizar cinco entrevistas, quatro presenciais e uma remota.

Em síntese, essa dissertação se vale de evidências obtidas junto a 160 presidentes de associação de bairro, sendo 150 coletadas por meio de um survey com questionários

⁸ Com o objetivo de aumentar a taxa de respostas, foi oferecido Vale-Presente no valor de R\$100 nas Lojas Americanas.

estruturados em 56 municípios do Brasil, 5 por meio de grupo focal e 5 por meio de entrevistas em profundidade com presidentes de Juiz de Fora.

Assim como nos casos acima, os dados quantitativos adquiridos a partir do survey foram analisados a partir de estatísticas, distribuições de frequências dos resultados e cruzamento de variáveis. Em contrapartida, os dados qualitativos foram tratados a partir de análises de conteúdo, almejando complementar e explorar aspectos não esclarecidos pelos dados do survey, assim como apresentar o estudo de caso de Juiz de Fora.

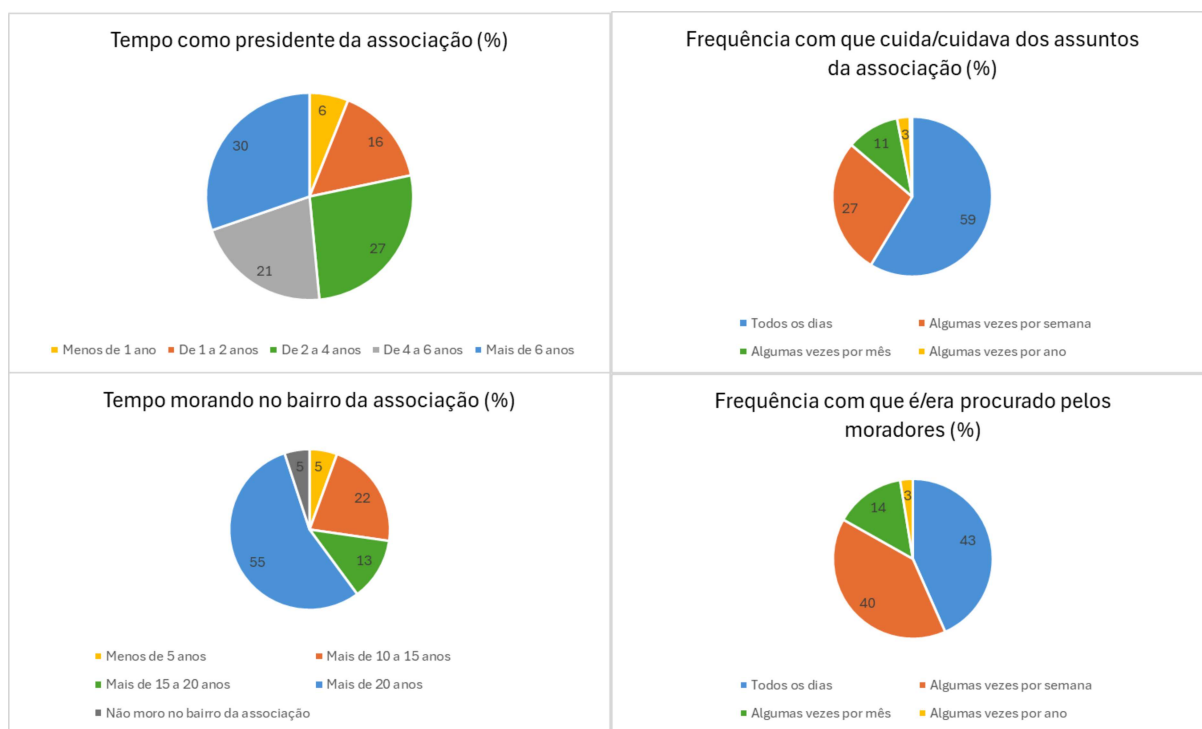
5. PADRÕES E TENDÊNCIAS GERAIS NA ATUAÇÃO DOS PRESIDENTES DE BAIRRO

A análise dos dados do survey revela que a maioria das associações dos entrevistados existia há mais de 10 anos (56,4%). Entre os respondentes, 68,6% ocupavam no momento de realização da pesquisa, o cargo de presidente, enquanto 31,4% afirmaram que já tinha sido presidentes, mas não estavam mais no cargo. O perfil típico de um presidente era de um homem (70%), com idade entre 40 e 59 anos (62%), com nível de ensino superior (60%), branco (45,3%) ou pardo (38,7%), em um relacionamento estável, sendo casado legalmente (54,7%) ou em união estável (16,7%). Como já destacado, é possível que presidentes com maior escolaridade estejam sobre representados na amostra devido à sua maior propensão a participar de pesquisas acadêmicas.

No que diz respeito à ocupação dos presidentes, 44% tinham um emprego formal e/ou uma fonte de renda estável (trabalhadores com carteira assinada, aposentados e funcionários públicos concursados), 27,3% eram autônomos e 10% estavam desempregados. Aposentados e desempregados representam 26% dos respondentes. Em relação à renda familiar, 41,2% dos entrevistados tinham uma renda de até 2 salários mínimos (até 2.200,00 em 2021), 28,4% uma renda de 2 a 4 salários mínimos (até 4.400,00) e 30,4% tinham uma renda superior a 4 salários mínimos (mais de 4.400,00).

No que se refere aos atributos que a literatura associa aos mediadores, foi possível ver que a maior parte dos presidentes (78,3%) tinha exercido a função por mais de 2 anos. 89,4% viviam no bairro da associação há mais de 10 anos e 55% viviam no bairro há mais de 20 anos. A maioria dos respondentes (86,2%) afirmou que se dedicava frequentemente aos assuntos da associação, todos os dias (58,7%) ou algumas vezes por semana (27,5%). Esses dados sugerem que os entrevistados eram bons informantes dada a experiência acumulada na liderança das associações.

Gráficos 3, 4, 5 e 6 - Tempo de moradia no bairro e dedicação aos assuntos da associação⁹



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Para apreender a origem do capital político dos presidentes e os tipos de recursos com os quais eles podiam contar em seu dia a dia frente à associação, foi solicitado que eles indicassem, a partir de uma lista, as organizações e grupos dos quais já tinham participado ou participavam no momento da pesquisa. Apenas 8,8% dos presidentes nunca tinham participado e não participavam, no momento da pesquisa, de nenhum tipo de organização. A grande maioria tinha experiência associativa além da associação de moradores. As organizações e grupos que mais se destacaram foram os conselhos (38,7%), as organizações não-governamentais (ONGs) (27,9%), os partidos políticos (24%), as instituições religiosas (34,8%), os projetos locais de cultura, esporte e lazer (29,9%) e os sindicatos (16,7%). Menos mencionados foram as associações patronais (menos de 5%), conselhos tutelares e movimentos estudantis (menos de 6%).

Tabela 4 - Experiência associativa dos(as) presidentes de bairro

Tipo	Já participou ou	Nunca
------	------------------	-------

⁹ Da esquerda para a direita em cima e embaixo: Questão 7 (*N=198), Questão 8 (*N=198), Questão 9 (*N=196) e Questão 10 (*N=196). Ver Anexo 1.

	participa? /(%)	participou
Sindicatos de trabalhadores	34 (16,7%)	170 (83,3%)
Associações patronais/empresariais	8 (3,9%)	196 (96,1%)
Associações profissionais	12 (5,9%)	192 (94,1%)
Grupos religiosos/Igrejas	71 (34,8%)	133 (65,2%)
Movimentos culturais, esportivos e de lazer	61(29,9%)	143 (70,1%)
Movimentos em defesa de minorias	24 (11,8%)	180 (88,2%)
Conselhos de políticas públicas	79 (38,7%)	125 (61,3%)
Movimento estudantil	12 (5,9%)	192 (94,1%)
Partido político	49 (24,0%)	155 (76,0%)
Conselho tutelar	11 (5,4%)	193 (94,6%)
ONGs ou associações filantrópicas	57 (27,9%)	147 (72,1%)
Outra	34 (16,7%)	170 (83,3%)
Total	204	204

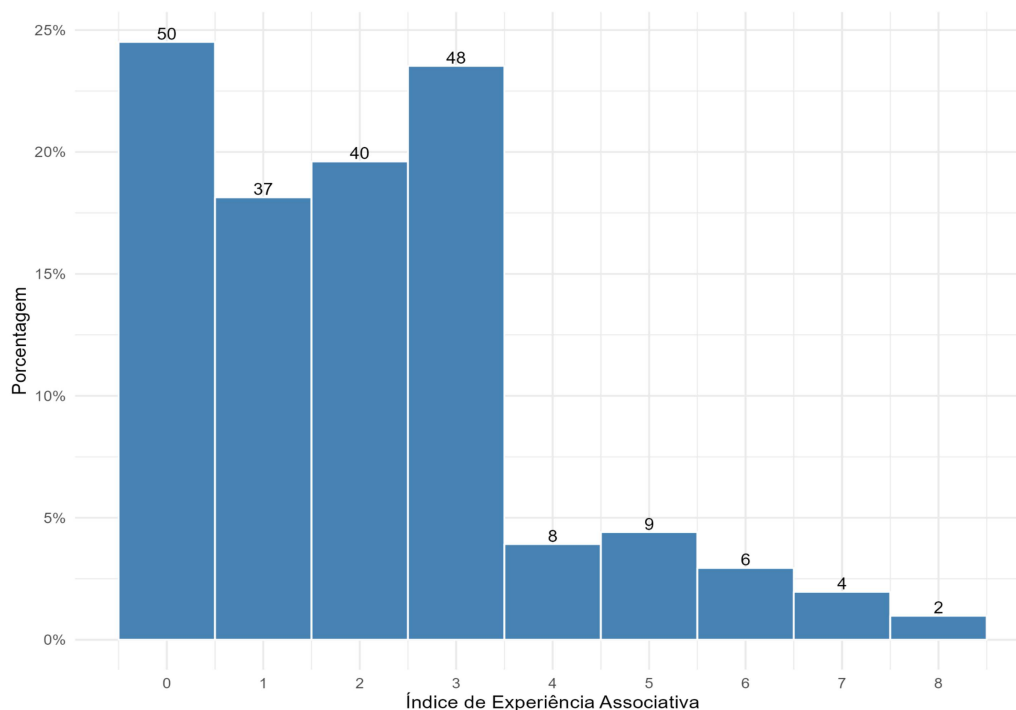
Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Foi criado um índice denominado "Exp-assoc" a partir da soma de 12 variáveis, cada uma relacionada a um tipo diferente de organização (Sindicatos; associações patronais; profissionais; religiosos; cultura, esporte e lazer; minorias e direitos humanos; conselhos de políticas; estudantis; partidos políticos; conselho tutelar; ONGs; e filantrópicas). Foi atribuído um score para cada respondente com base no número de associações e grupos em que ele indicou ter participado no passado ou participar no momento da pesquisa.

Considerando os 204 respondentes dessas questões, o índice variou de 0 a 8 no eixo Y em termos de pontuação do índice de experiência associativa, enquanto o eixo X indica o número de respostas. 25% não assinalaram nenhuma das alternativas e 18,1% assinalaram apenas um grupo/instituição. O índice não capta o nível de envolvimento dos entrevistados com os respectivos grupos e não permite ordená-los qualitativamente em termos de sua experiência associativa. Um respondente pode ter assinalado quatro grupos sem manter uma relação ativa com nenhum deles, enquanto outro pode ter assinalado um único grupo e ter um histórico significativo de ativismo, dedicação e vivência. Mas ele permite uma primeira aproximação sobre o perfil associativo dos presidentes. O índice também gerou um score

médio de 2,05 e uma moda 0; porém, entre os que marcaram algum ponto, a moda é de 3 pontos. De modo geral, esses números indicam baixa experiência associativa que pode se refletir em baixa capacidade de mobilização popular em suas comunidades.

Gráfico 7 - Índice de experiência associativa (exp_assoc)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Os dados relativos à experiência associativa dos presidentes mostram que a maior parte deles nunca participou de ações coletivas anteriores. Sugerem, portanto, escassez de laços com movimentos sociais. Destaca-se a pequena participação em sindicatos, movimento estudantil, associações profissionais e patronais, conselhos tutelares e movimentos de defesa de minorias.

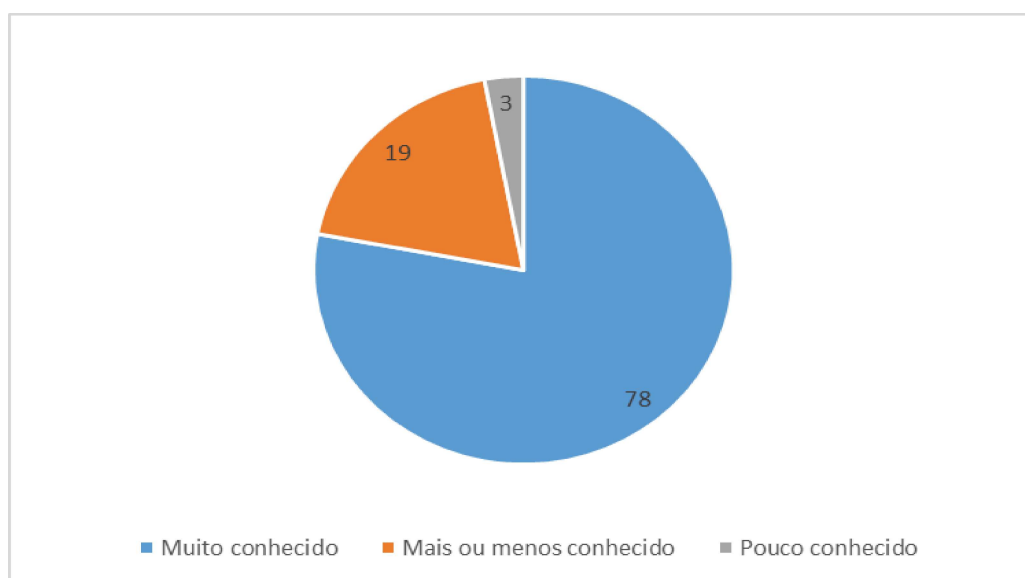
A participação em projetos coletivos e movimentos sociais é fonte de aprendizados e conexões políticas. Ela também favorece o desenvolvimento de habilidades de deliberação e negociação e de competências de comunicação em cenários marcados por diversidade e conflitos (Luchmann, Schaefer, Nicoletti, 2017).

Além disso, projetos coletivos e movimentos sociais são espaços propícios para estabelecer conexões importantes que, por sua vez, podem funcionar como recursos favoráveis em esforços de organização e mobilização coletiva. A escassez dessas experiências na vida da maioria dos presidentes que participaram do survey não é exatamente uma surpresa

tendo em vista a baixa densidade associativa a depender da região no Brasil (IPEA, 2018). Mas ela, certamente, amplifica os obstáculos destes atores na solução de problemas e atendimento à comunidade.

Considerando os atributos que a literatura normalmente associa aos brokers, observou-se que 55% viviam no bairro da associação há mais de 20 anos e 89,5% moravam no bairro há mais de 10 anos. Esse dado parece convergir com a ideia de penetração na comunidade. Além disso, 77,6% afirmaram que eram muito conhecidos no bairro; 48,2% afirmaram que conseguiriam muitos votos e 34,7% que conseguiriam alguns votos caso declarassem apoio para um candidato. Eles também afirmaram serem bem sucedidos em resolver os problemas para os quais eram acionados: 65,9% afirmaram que resolviam, na maioria das vezes, os problemas/pedidos apresentados pelos moradores, e 27,6% afirmaram que resolviam algumas vezes.

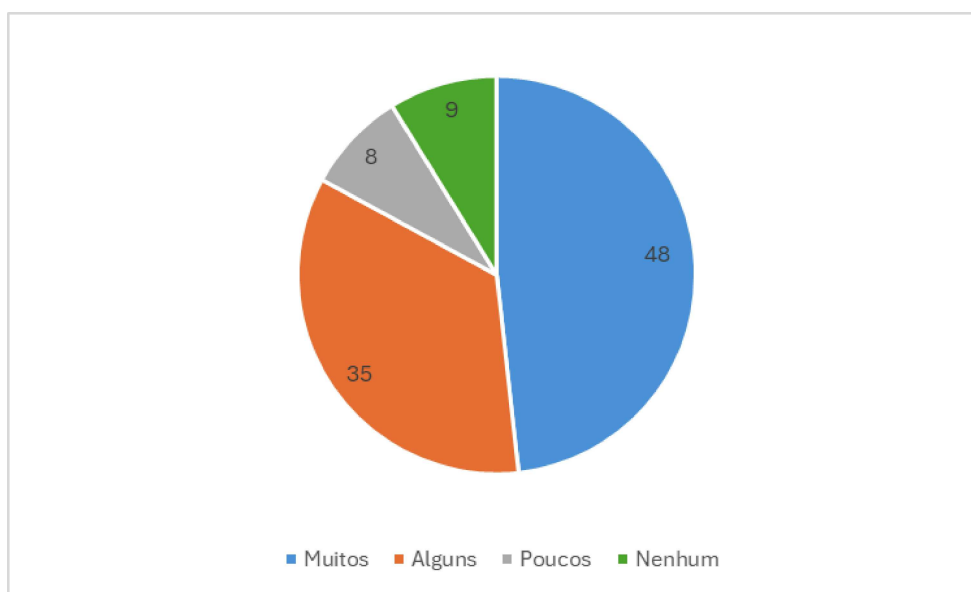
Gráfico 8: Percepção dos presidentes sobre o quanto é conhecido no bairro (%)¹⁰



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

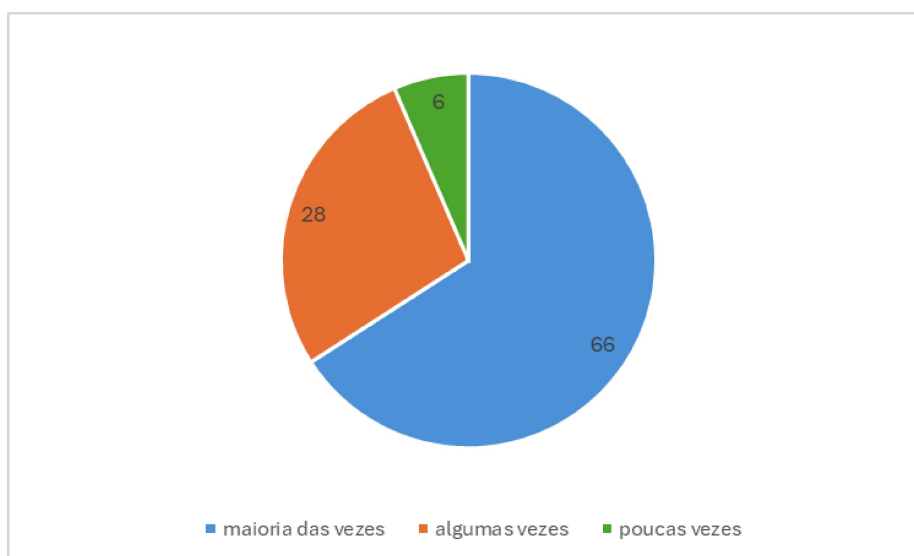
¹⁰Frequência da Questão 29 (*N=174). Ver Anexo 1.

Gráfico 9 - Percepção sobre a capacidade de conseguir votos caso declarasse apoio a um candidato (%)¹¹



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Gráfico 10 - Frequência com que conseguia resolver os problemas apresentados pelos moradores (%)¹²



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

¹¹ Frequência da Questão 32 (*N=170). Ver Anexo 1

¹² Frequência da Questão 33 (*N=170). Ver Anexo 1.

Foi surpreendente observar que 56,4% afirmaram que nunca se candidataram e nem pensavam em se candidatar a cargo eletivo. 27,1% já tinham se candidatado e 16,6% pensavam em se candidatar no futuro, possivelmente indicando que muitos vereadores podem ter começado sua carreira política como lideranças locais.

Os dados indicam que a maior parte dos respondentes apresentava parte das características associadas aos brokers: tempo considerável de residência no bairro, que parece se traduzir em penetração e conhecimento na comunidade, perfil de liderança e capacidade de mobilização de votos. Boa parte, portanto, são brokers em potencial, corroborando a hipótese da pesquisa. Falta investigar os diferentes perfis de mediadores em termos de suas trajetórias, vínculos e tipos de capital.

Sobre os vínculos com partidos, políticos e organizações sociais, a expectativa inicial era a de que os vínculos partidários seriam residuais. Essa expectativa baseava-se nas baixas taxas de identificação partidária no país. Em uma pesquisa do *Latin American Public Opinion Project* (Lapop) com eleitores brasileiros em 2019, 76,7% dos respondentes disseram que não simpatizam com nenhum partido político (Pesquisa conduzida entre 29 de janeiro e 3 de março de 2019, com uma amostra nacionalmente representativa de 1.498 brasileiros). Por isso, supunha-se que, no Brasil, não se poderia assumir que os brokers eram agentes partidários ou que possuísssem laços fortes e duradouros com partidos, como ocorre, por exemplo, na Argentina e no México.

Para investigar a existência de vínculo foi usado o termo “ligação” ao invés de “filiação” entendendo que os vínculos poderiam ser informais. Esperava-se, assim, transmitir uma ideia mais forte do que “simpatia” e “identificação” sem a implicação de uma relação formal que o termo “filiado” traz. Quase metade (42,5%) afirmou ter ligação com partidos políticos. É uma proporção bem maior do que na população como um todo se considerarmos os percentuais que declaram, em pesquisas de opinião, terem simpatia por partidos ou a proporção da população filiada a algum partido¹³. Os partidos mais citados foram PT (12 citações ou 18,75%), DEM (7 citações ou 10,9%), PDT (6 citações ou 9,4%) e PCdoB (5 citações ou 7,8%). Estes quatro partidos foram responsáveis por quase metade das citações (46,9%). Nenhum outro partido, além destes, teve mais de 3 citações (ou 5%).

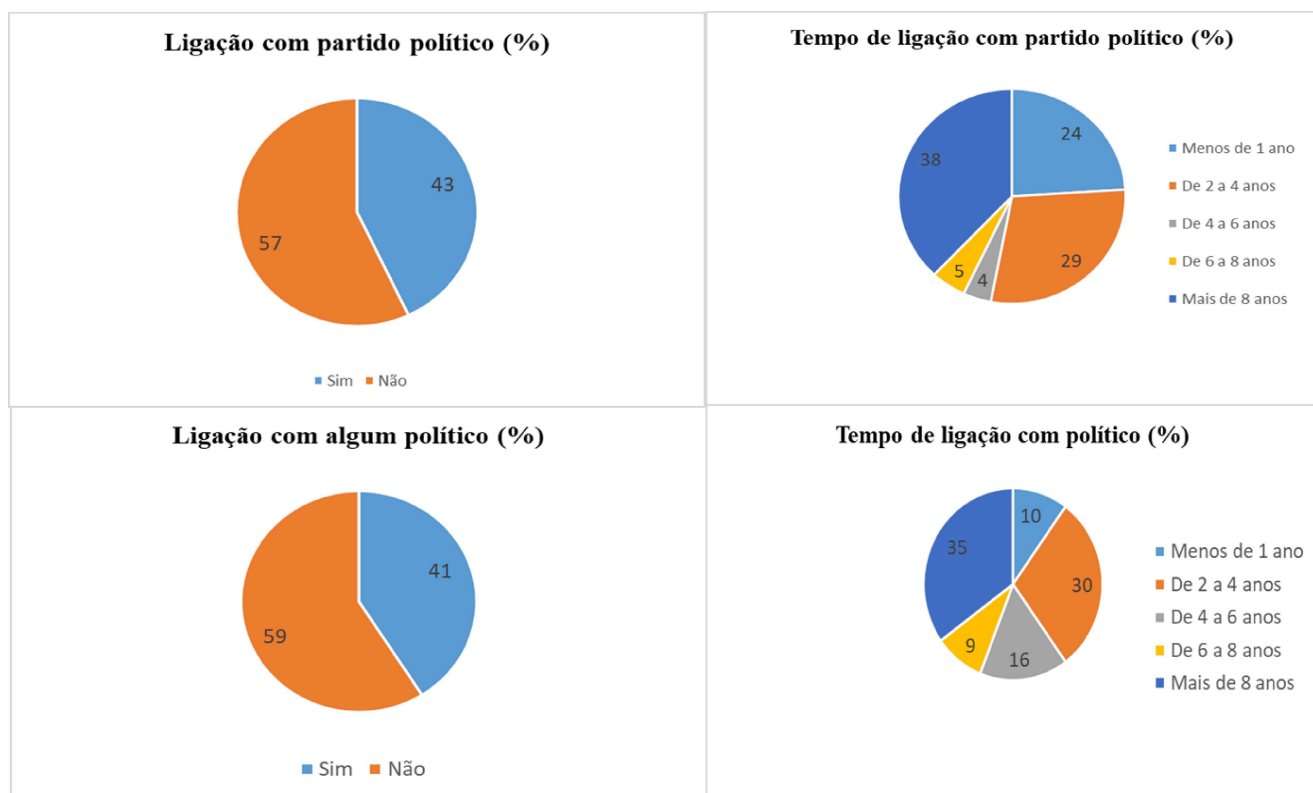
Na maior parte dos casos não se tratava de vínculos duradouros. Mais da metade dos

¹³ Segundo dados da Justiça Eleitoral, em 2018 existiam 16,8 milhões de eleitores filiados a algum partido político no Brasil (ou 11,4% do eleitorado). 1,5 milhão a mais do que no período de 2014-2018 quando o percentual era de 10,7% (Cervi, 2020, p. 502).

respondentes (53,3%) têm ligação com o partido há menos de 4 anos e 25% há menos de um ano. Neste último caso, é provável que a aproximação tenha sido motivada pela eleição de 2020. Pouco mais de um terço (37,3%) tinham ligação há mais de 8 anos (maior período de tempo oferecido como opção de resposta). Também observou-se que a maioria (69,3%) dos 75 respondentes que possuíam alguma ligação com partidos não tinha um envolvimento contínuo e sustentado com o mesmo (nunca participavam das atividades do partido, só em época de eleição, ou algumas vezes por ano). 60% afirmaram que já tinham tido no passado ou tinham no momento da pesquisa ligação com outros partidos. Apenas 40% tinha sido fiel a um único partido, dos quais o principal era o PT, com 8%, seguido do DEM, com 5,3%. Observa-se que o tempo de relacionamento, a intensidade do envolvimento e a fidelidade variam por partido. Ainda sobre os partidos, observou-se que 45 respondentes (25% do total) eram ou já tinham sido funcionários de partidos. Os dados mostram, portanto, que apenas a minoria dos entrevistados se aproximava de um perfil de broker partidário.

Para complementar a tipologia de Holland e Palmer-Rubin (2015), investigamos as relações das lideranças com políticos individualmente. Entendemos que a ausência de vínculos com partidos ou organizações civis não torna, necessariamente, o broker um ator independente. É possível que ele tenha ligação de longa data com políticos e que esta seja fonte de constrangimentos a seu comportamento. 41,3% dos respondentes afirmaram ter ligação com um político, percentual muito próximo ao que afirmou ter relação com um partido. Quase metade (44,6%) dos respondentes tem ligação com o político há mais de 6 anos. 35,1% têm ligação há mais de 8 anos. A maior parte (55,4%) tem ligação com os políticos há menos de 6 anos. Comparando os dois tipos de vínculos é possível verificar que as relações com políticos são mais longevas do que as relações com partidos. Enquanto 60% tinha ligação com político há mais de 4 anos, apenas 47% tinham o mesmo tempo de ligação com partidos. Isso provavelmente se deve ao fato de que é comum, na política brasileira, a mudança de partido para acompanhar um político aliado.

Gráficos 11 a 14: Conexões dos presidentes com partidos e políticos ¹⁴



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Tabela 5- Ligação com partidos x Ligação com político (%)

		Você tem ligação com algum político?	
		Sim	Não
Você tem ligação com algum partido?	Sim	30,7 (53)	11,2 (19)
	Não	10 (17)	47,6 (81)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF *N=170

O teste de qui-quadrado indica que ter relação com um político está associado a ter relação com um partido, com resultado estatisticamente significativo (p value ,000). As duas

¹⁴ Da esquerda para a direita em cima e embaixo: Questão 15 (*N= 181), Questão 17(*N= 75), Questão 20 (*N= 179), Questão 21 (*N= 74). Ver Anexo 1.

respostas mais frequentes às duas questões foram não-não e sim-sim. Mas há 19 respondentes (11,2%) com ligação com partido e sem ligação com político e 17 respondentes com ligação com um político sem possuir ligação com um partido (10%). Nos casos sim-sim é possível que a relação tenha se iniciado com um político e depois adquirido uma natureza partidária. Quase metade dos respondentes não tem ligação nem com político, nem com partido. É importante destacar que os dados corroboram nosso argumento sobre a existência de presidentes com vínculos com políticos.

Tendo explorado a relação com políticos e partidos (o lado da oferta), resta analisar a relação com os eleitores. Como afirmado, a maior parte dos respondentes (86,2%) afirma dedicar-se aos assuntos da associação com bastante frequência: todos os dias ou algumas vezes por semana. 83,2% afirmaram que são procurados pelos moradores todos os dias (43,4%) ou algumas vezes por semana (39,8%) para a solução de problemas e atendimento a pedidos). Os dois principais problemas/pedidos que os moradores apresentam ou apresentavam à associação são relacionados a problemas de infraestrutura e zeladoria da cidade (falta de iluminação, acúmulo de lixo, buraco nas vias públicas, poda de árvores), opções assinaladas por 62,7% (a partir de uma lista oferecida a eles). Em segundo lugar, o pedido mais citado foi ajuda para conseguir atendimento em órgãos públicos (46,1%). 21,1% citaram doação de alimentos, material de construção, medicamentos. 27% dos respondentes assinalou “outros”, aspecto que pode ser investigado na pesquisa qualitativa.

Boa parte dos pedidos e problemas que levam os moradores a acionarem os presidentes não têm um caráter particularista e referem-se a questões relacionadas à infraestrutura do bairro, com potencial para gerar benefícios para outras pessoas além do demandante e sua família. As respostas parecem indicar que, na percepção dos presidentes, boa parte dos moradores veem o presidente ou a associação como um mediador ou alguém que tem informação sobre onde e como o cidadão pode conseguir atendimento em órgãos públicos e sobre alguém que deve e/ou pode ajudar a resolver problemas de infraestrutura da alçada do município.

A respeito das estratégias de atendimento aos pedidos, as mais citadas foram encaminhamento para órgão competente (52,9%) e acionamento de contatos nos órgãos da prefeitura (52%). Em seguida, mas bem menos frequentes, apareceram: uso de recursos próprios (21,1%), busca de ajuda de candidatos e/ou políticos (17,2%) e uso de recursos da associação (11,3%). Os entrevistados mobilizam pouco empresas e empresários, lideranças do bairro, familiares e amigos. A mobilização de candidatos e políticos não é uma estratégia

muito frequente, foi assinalada por menos de 1/5 dos entrevistados. Também é surpreendente a pequena importância de lideranças do bairro, famílias e amigos, o que pode refletir baixa capacidade de ação coletiva voluntária no bairro, intensificada pelo isolamento durante a pandemia.

Rocha e Silva (2017) mostraram em relação a uma mostra de vereadores que os tipos de estratégias utilizadas para atender aos pedidos dos eleitores dependia do tipo e da natureza do pedido. Assim, eles mostram que para pedidos de caráter mais coletivo os vereadores se valiam da apresentação de Projetos de Lei, enquanto priorizavam as indicações e o acionamento de contatos nos órgãos da prefeitura para pedidos mais localizados. O Quadro abaixo explora se o mesmo ocorre no caso dos presidentes de bairro. Para isso agrupamos os pedidos em dois tipos - coletivos e individuais - e as estratégias de resposta em quatro tipos em função dos recursos mobilizados pelo presidente.

Na categoria de pedidos individuais incluímos: ajuda para conseguir atendimento em órgãos públicos; doação de alimentos, material de construção, medicamentos; ajuda para conseguir emprego; ajuda para transporte/deslocamento; pedido de dinheiro. Na categoria de pedidos coletivos incluímos falta de iluminação, acúmulo de lixo, buraco nas vias públicas, poda de árvores; apoio para realização de eventos, festas, reuniões; pedido para usar a sede da associação (supondo que seria para fins coletivos). Em relação às estratégias, as categorias foram agrupadas da seguinte forma: (i) Informacionais: Encaminha/Informa sobre o órgão que pode atender o pedido; (ii) Sociais: Usa os recursos da associação e Procura outras lideranças do bairro; (iii) Pessoais: Usa seus próprios recursos, Busca ajuda de empresas e empresários, Busca ajuda de familiares ou de amigos; e (iv) Políticas: Busca ajuda de seus contatos nos órgãos da prefeitura, Procura ajuda de algum candidato ou político.

Tabela 6 - Tipos de pedidos x estratégias de atendimento¹⁵

		Estratégias de atendimento			
Tipo de pedido	Individuais	Informacionais	Sociais	Pessoais	Políticas
		80 (34%)	21 (8,9%)	45 (19,1%)	89 (37,8%)
	Coletivos	80 (34,3%)	25 (10,7%)	39 (16,7%)	89 (38,1%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Foi surpreendente observar a semelhança das estratégias de atendimento empregadas para pedidos individuais e coletivos. Em ambos os casos, as estratégias políticas e informacionais foram mais frequentes, seguidas de mobilização de recursos e redes pessoais.

Esse bloco de questões sugere que os presidentes são acionados devido às informações que possuem e à sua rede de contatos nos órgãos da prefeitura. Boa parte do que eles fazem é fornecer informações sobre como e onde o morador pode resolver o problema e obter atendimento. É possível que as respostas sofram do viés de desejabilidade social e que os presidentes tenham se sentido constrangidos a admitir receber e atender a pedidos individuais.

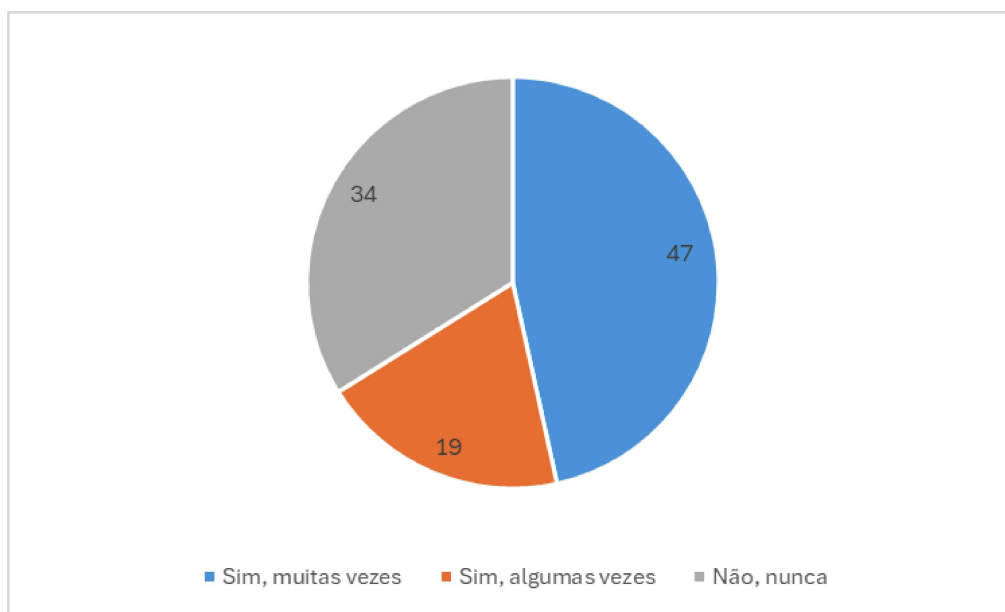
Entender melhor o cotidiano da associação também pode ser um bom caminho para apreender a importância, o tempo e energia depositados pelos presidentes em tarefas de mediação. Foi solicitado aos entrevistados, a partir de uma lista, que assinalassem as três atividades que eles mais realizavam ou tinham realizado na associação no passado. As atividades assinaladas com maior frequência foram reuniões com moradores (74%), eventos e campanhas para arrecadação de recursos e doações (34,8%) e campanhas de conscientização da população (34,3%). Com menos frequência foram citadas: reuniões com funcionários da prefeitura (24,5%), eventos de lazer e esportivos (22,5%), cursos e palestras (15,7%). Reuniões com políticos aparecem apenas a partir da sétima atividade mais citada, sendo geralmente com vereadores (13,2%), assessores e funcionários públicos (7,8%), candidatos (2%) e ex - vereadores (1%).

Ainda como forma de apreender os vínculos e alianças dos presidentes com políticos e candidatos, foi perguntado a eles se já tinham sido procurados por candidatos e políticos oferecendo ajuda para a associação e o bairro e se eles já tinham procurado candidatos e

¹⁵ N=170. As linhas não somam 170, porque foi solicitado aos respondentes que assinalassem os dois pedidos mais frequentes e as duas principais estratégias.

políticos pelo mesmo motivo. Pergunta semelhante foi realizada questionando sobre o pedido ou a oferta de apoio na eleição. Os dados sugerem uma postura mais ativa dos candidatos e políticos, especialmente no período eleitoral, convergindo com o que afirmam Holland e Palmer-Rubin (2015) a respeito dos brokers organizacionais. Além disso, pouco menos da metade (47,1%) afirmou ter trabalhado na campanha de algum candidato no período em que ocupava a presidência da associação.

Gráfico 15 - Frequência com que os presidentes de associações são procurados por candidatos e políticos (%)¹⁶



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

¹⁶ Questão 24 (*N= 174). Ver Anexo 1.

Tabela 7 - Foi procurado x Procurou político para pedir ou oferecer ajuda para o bairro

		PROCUROU?		
		Sim, muitas/algumas vezes	Poucas vezes ou nunca	Total
FOI PROCURADO?	Sim, muitas/algum as vezes	79 (45,4%)	36 (20,6%)	115 (66%)
	Poucas vezes ou nunca	24 (13,7%)	35 (20,1%)	59 (33,9%)
	Total	103 (59,1%)	71 (40,8%)	174 (100,0%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

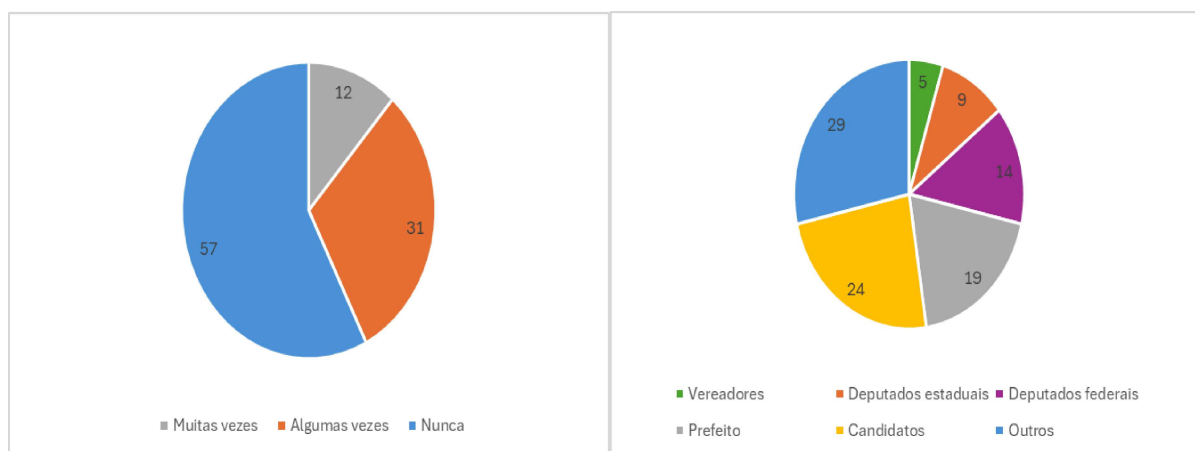
Tabela 8 - Foi procurado x Procurou políticos durante eleição

		PROCUROU?	
		Sim	Não
FOI PROCURADO?	Muitas/Algumas vezes	29 (17,4%)	115 (69,2%)
	Poucas vezes Nunca	2 (1,2%)	20 (12%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF * N=166

Foi perguntado aos presidentes se algum político tinha ajudado a levar melhorias para o bairro no período em que eles estiveram à frente da associação. 31,1% afirmou que sim, muitas ou algumas vezes. Em seguida, perguntou-se qual político mais ajudou a associação e o bairro no período em que eles foram presidentes. A distribuição das respostas pode ser visualizada a seguir.

Gráficos 16 e 17- Frequência com que políticos ajudaram a levar melhorias para o bairro e políticos que mais ajudaram o bairro¹⁷



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Durante o período em que estiveram à frente da associação, 47,1% dos presidentes afirmaram ter trabalhado na campanha de algum candidato, contra 50,6% que não trabalharam e 2,3% que preferiram não responder.

Como a pesquisa ocorreu durante a pandemia, perguntou-se aos presidentes sobre o impacto da emergência sanitária no dia a dia da associação. Essa era uma forma de tentar apreender em que medida suas respostas poderiam ter sido impactadas por esse evento. 129 respondentes (75,9%) ocuparam o cargo de presidentes durante a pandemia de Covid-19. Os principais impactos da pandemia, segundo os entrevistados, foram: realização de menos atividades (47,3%), redução da procura dos moradores (26,4%) e aumento da procura dos moradores (20,2%). A redução nas atividades e na procura dos moradores à associação provavelmente se deveram às políticas de distanciamento social que desencorajam as aglomerações e instavam as pessoas a ficarem em casa. O aumento da procura, por sua vez, pode ter sido uma decorrência da piora das condições de vida dos moradores que tiveram suas rendas afetadas pela pandemia.

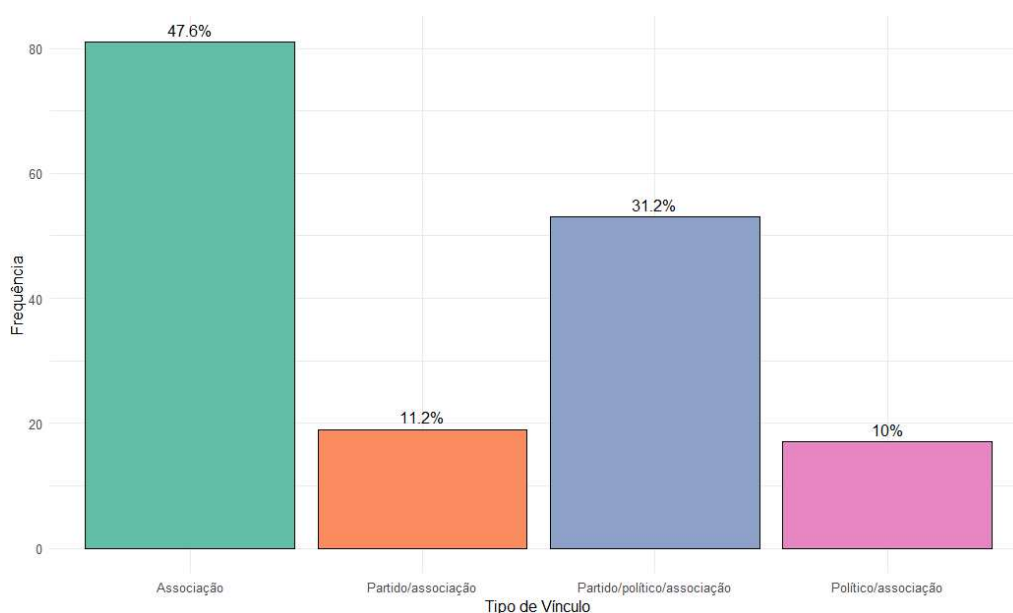
Como afirmado no Capítulo 1, uma das referências importantes para este trabalho na literatura sobre brokers é o trabalho de Holland e Palmer-Rubin (2015). Uma das contribuições dos autores foi chamar a atenção para outros tipos de brokers além dos partidários. Em sua tipologia eles classificam os brokers em função dos vínculos que eles mantêm, que podem ser partidários (vínculos com partidos), organizacionais (vínculos com organizações sociais), híbridos (vínculos com partidos e organizações sociais) e

¹⁷ Frequência da Questão 33 (*N= 174) e Questão 31 (*N= 21) - Ver Anexo 1.

independentes (sem vínculos). Este último tipo não se aplica à presente pesquisa já que restringimos nossa investigação aos presidentes de associação, ou seja, todos os entrevistados possuem vínculo com uma organização social. Buscamos explorar se a existência de outros vínculos estaria associada com características de sua atuação como brokers em potencial. Evitamos utilizar a nomenclatura supracitada por não termos certeza de em que medida nossos dados permitem estabelecer uma correspondência com os tipos propostos pelos autores.

Classificamos os 170 casos da amostra para os quais tínhamos resposta sobre “as ligações” em quatro categorias, excluindo os que responderam “NS/NR” em alguma das questões. As categorias são as seguintes: (1) Partido/associação, possui vínculos apenas com partidos (além da associação); (2) Político/associação, possui vínculos apenas com políticos (além da associação); (3) Partido/político/associação, possui vínculos com partidos e políticos (além da associação); (4) Associação, não possui vínculos com partidos nem com políticos, apenas com a associação de bairro.

Gráfico 18 - Distribuição dos vínculos



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF *N=170

Como mostramos na Tabela 5, o tipo mais frequente na amostra é o que possui vínculos apenas com a associação. Em segundo lugar vem os que possuem vínculos com políticos, partidos e com a associação. Os tipos menos frequentes são os que possuem vínculo com

partidos e a associação e o tipo dos que possuem vínculo com políticos e associação. Esses dados podem ser interpretados de duas formas. De um lado, eles parecem corroborar a hipótese de que os presidentes de associação são brokers em potencial, afinal, mais da metade possuía vínculos com políticos e/ou partidos. Por outro lado, esse percentual pode ser considerado baixo se tivermos em mente a ideia sustentada na literatura e no senso comum de que as associações e seus presidentes seriam arenas e atores favoráveis para a troca de favores com políticos. Fica a questão de compreender mais a fundo se a ausência de laços com políticos e partidos é compensada por outros recursos aos quais os presidentes podem recorrer - redes pessoais e familiares, recursos próprios, capacidade de mobilização popular - para solucionar problemas e levar melhorias para o bairro. Além disso, fica em aberto saber se a ausência dos vínculos com políticos e partidos torna esses presidentes menos bem sucedidos no desempenho de sua função.

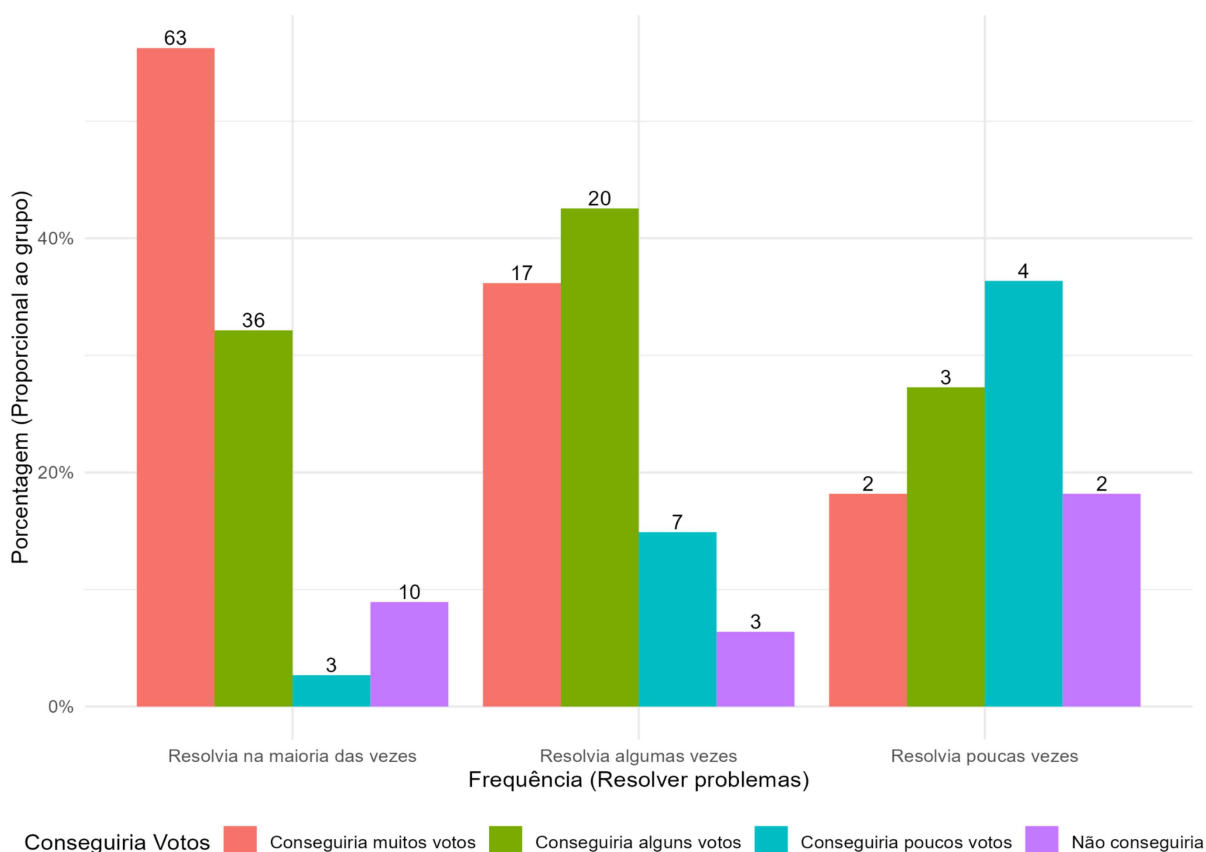
Destacamos anteriormente que a maior parte dos respondentes possuía os atributos que a literatura associa aos brokers no que se refere ao tempo de moradia no bairro, ao tempo à frente da associação, ao quanto eram conhecidos no bairro e à sua capacidade de resolver os problemas da comunidade. Neste sentido eles se aproximam da imagem do broker apresentada em estudos como o de Auyero (1999, 2001) e Stokes et al. (2013) e que corresponde à uma liderança que por viver há muito tempo na localidade, conhece e é conhecido pelos moradores, é constantemente acionado por eles e desempenha um papel importante na resolução de problemas. Por outro lado, a literatura também destaca a importância das conexões ascendentes dos brokers, isto é, seu acesso a autoridades e órgãos públicos, como um elemento fundamental para sua atuação como mediadores (Zarazaga, 2014; Auyero, 1999, 2001; Brierly e Nathan, 2021). São as conexões ascendentes que dão aos brokers informação privilegiada sobre benefícios a serem distribuídos à população e às formas de obtê-los. Neste ponto, das conexões políticas que fazem do mediador um ator importante na canalização de benefícios, metade dos participantes do survey parecem não corresponder à imagem que se tem dos brokers já que eles afirmaram não possuir ligações com político ou com partido.

Os dados acima parecem corroborar algumas de nossas hipóteses e motivar outras. Em primeiro lugar, mostram ser acertada a decisão de tratar os presidentes das associações como brokers em potencial. Primeiro, porque a posição formal nem sempre corresponde ao engajamento e ativismo na prática. Vale lembrar que 11% dos respondentes afirmaram cuidar dos assuntos da associação algumas vezes por mês, por ano ou nunca; e que 17% afirmaram

que eram procurados pelos moradores algumas vezes por mês ou por ano.

Assim, um último aspecto a ser explorado é se o tipo de vínculo dos presidentes está associado à sua capacidade de resolver os problemas e de conseguir votos no caso hipotético de declararem apoio a algum candidato. Nossa expectativa era a de que os presidentes com vínculos com partidos e/ou políticos seriam mais bem sucedidos em resolver problemas e atender pedidos dos moradores em comparação com os presidentes sem conexões políticas. E que os primeiros se sentiriam mais capazes de conseguir votos caso declarassem apoio a um candidato do que os últimos. Os gráficos a seguir mostram os resultados do cruzamento entre as variáveis. Antes de verificar essas associações, analisamos se a capacidade de resolver problemas está associada à capacidade de conseguir votos.

Gráfico 19: Frequência com que resolve os problemas/atende x Capacidade de obter votos caso declarasse apoio a um candidato (%)¹⁸

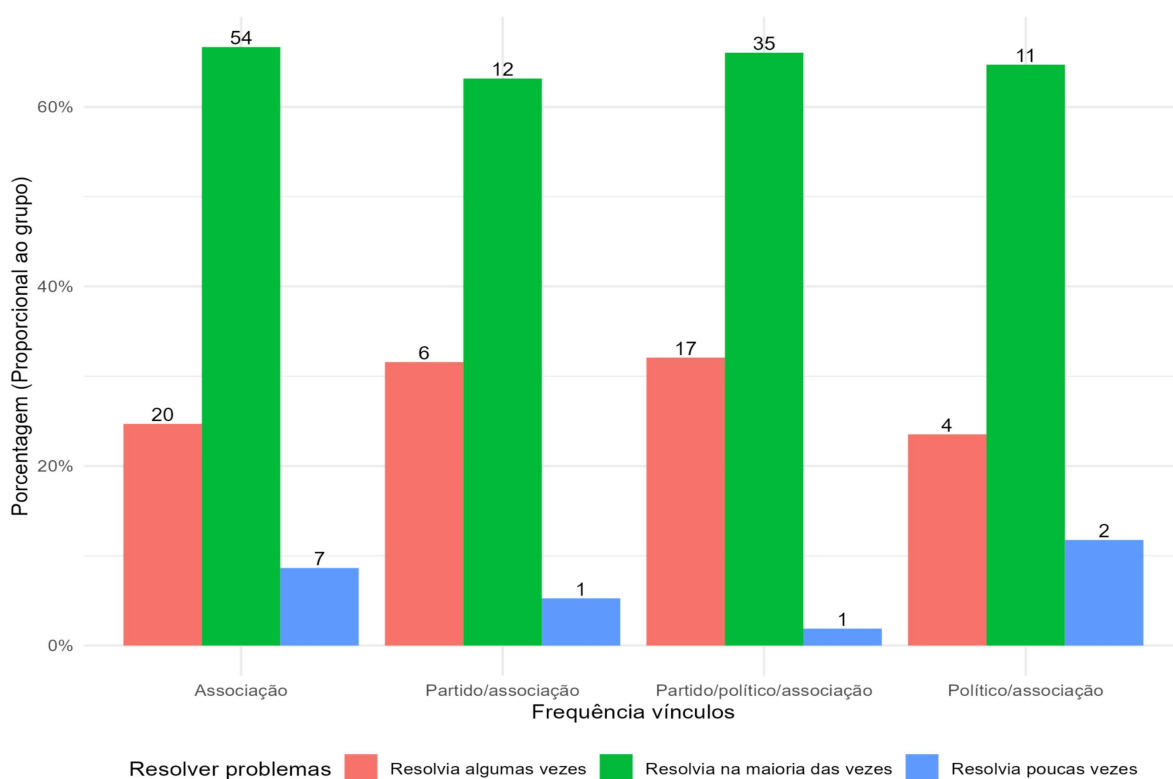


Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

¹⁸ Cruzamento da Questão 32 (*N=170) e Questão 33 (*N=170). Ver anexo 1

O gráfico mostra que a capacidade de conseguir muitos votos em caso de declaração de apoio é maior entre os que afirmaram resolver na maioria das vezes os problemas do bairro e entre os que afirmaram resolver algumas vezes, em comparação com os que resolvia poucas vezes ou não resolviam. Isso pode sugerir que presidentes com mais sucesso em atender aos eleitores são recompensados com a confiança dos mesmos quando estes pedem apoio para um candidato.

Gráfico 20 - Possui vínculo com políticos e/ou partidos x Frequência com que resolvia os problemas/pedidos dos moradores (%)¹⁹



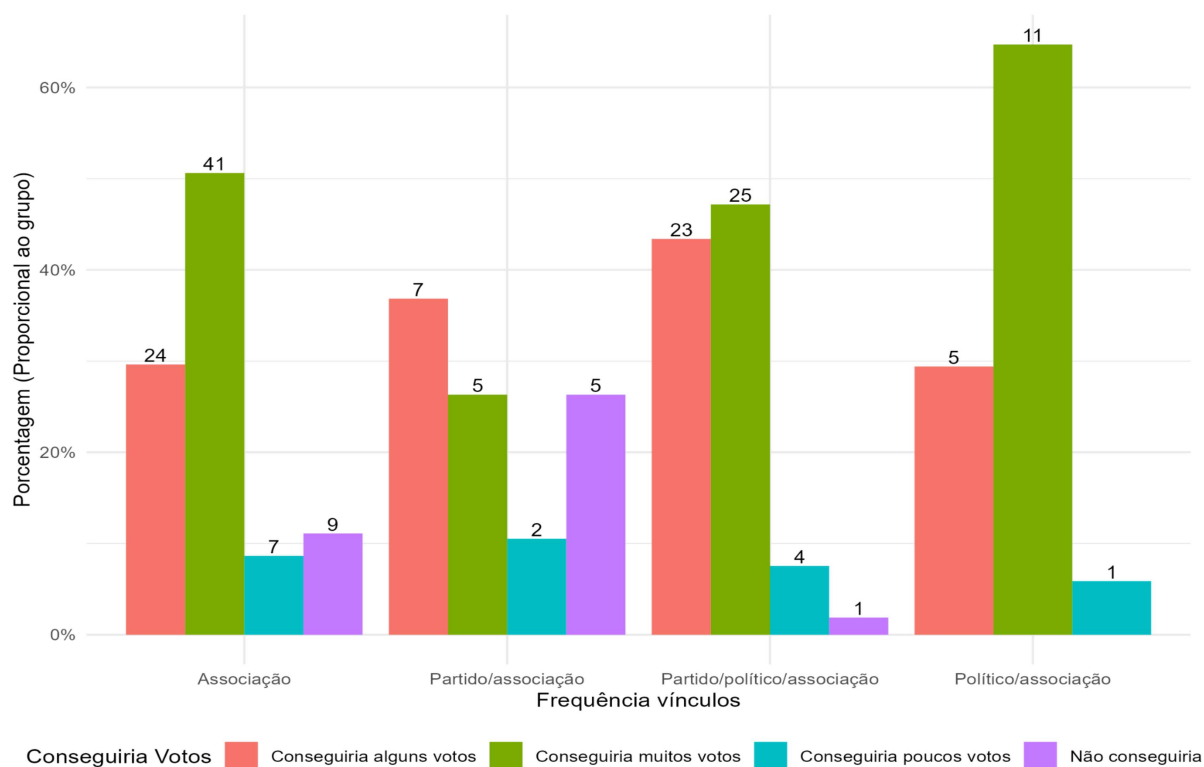
Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

O gráfico 20 não confirma a expectativa de que vínculos com partidos e/ou associações estão associados com maior resolutividade dos presidentes. A diferença entre os **quatro** grupos é muito pequena. Provavelmente isso se deve a outras estratégias empregadas pelos que não possuem conexões com políticos e/ou partidos. O mesmo ocorre em relação à capacidade hipotética de conseguir votos: o percentual que afirmou que conseguiria votos entre os presidentes com conexões com políticos ou partido foi pouco superior ao declarado

¹⁹ Cruzamento da Questão 33 (ver Anexo 1) com a variável relativa ao vínculo (ver base de dados).

pelo grupo que não possui vínculos.

Gráfico 21 - Possui vínculo com políticos e/ou partidos x Capacidade de conseguir votos se declarasse apoio a um candidato (%)²⁰

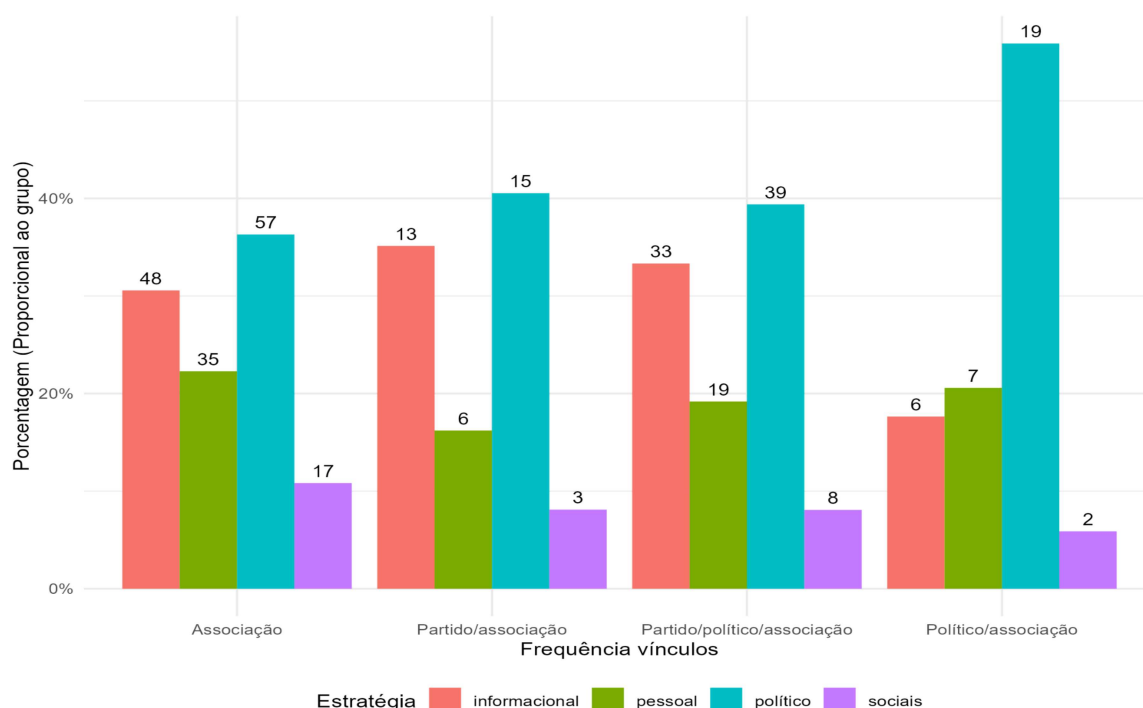


Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

Apesar de mais de 40% dos respondentes não terem vínculos com políticos ou partidos, foi possível verificar que: dos que acreditam conseguir alguns votos ou muitos no bairro, a maioria afirma conseguir resolver a maioria dos problemas, indicando uma possível relação entre conquista de melhorias e desempenho como broker. Contudo, pela baixa diferença entre o grupo dos que possuem e o dos que não possuem vínculos com políticos, é possível pensar na hipótese de que os últimos se valem de outras estratégias formais, que acabam por ser tão efetivas quanto as ligações com políticos. Somado a isso, a ausência de diferenças substanciais entre os grupos com e sem vínculo sugere que pode haver uma variável omitida associada tanto com a capacidade de mobilizar votos quanto com a capacidade de levar melhorias para o bairro.

²⁰ Cruzamento da Questão 33 (ver Anexo 1) com a variável relativa ao vínculo (ver base de dados).

Gráfico 22: Vínculos com políticos e/ou partidos x Estratégias de Resposta ²¹



Fonte: Elaboração própria com base em dados do NEPOL/UFJF

5.1 Conclusões do capítulo

Os resultados do survey apontam para diversas questões interessantes. Os presidentes, em sua maioria, possuem os atributos que a literatura associa aos brokers no que tange a conhecimento e penetração na comunidade. No que se refere a conexões com políticos e partidos, porém, uma pequena maioria afirmou possuí-los. Ao contrário do que se esperava, a diferença entre os presidentes que possuem e os que não possuem vínculos com políticos e/ou partidos foi pequena no que se refere à sua percepção sobre sua capacidade de resolver problemas do bairro e conquistar votos para aliados. É possível que exista um viés nas respostas e que alguns presidentes possam ter supervalorizado sua capacidade de realizações sem a ajuda de políticos e partidos.

Tendo em vista as diversas questões que surgem do survey, o próximo capítulo busca abordar de forma qualitativa questões surgidas aqui. Além de verificar de forma mais aprofundada se os presidentes de bairro, em geral, atuam como mediadores políticos e como

²¹ Cruzamento entre as variáveis relativas ao vínculo e estratégias de atendimento (ver base de dados)

atuam, a análise qualitativa também pode ajudar a gerar insights sobre os mecanismos subjacentes às suas relações e vínculos com eleitores e políticos/partidos. Para isso, duas metodologias foram aplicadas: um grupo focal com presidentes de associação de bairro do município de Juiz de Fora e entrevistas em profundidade com presidentes de associações do mesmo município. Com o propósito não somente de lançar luzes à pergunta principal desta pesquisa, mas também às questões surgidas ao longo dela, algumas questões serviram de norte. Entre as dimensões investigadas estão exclusividade, tempo de ligação com o político/partido e frequência de participação nas atividades do partido; ligações com políticos e partidos e capacidade de atendimento; experiência associativa, capacidade de atendimento e potencial de conquista de votos. Também buscamos aprofundar nas seguintes questões:

a) Para os que possuem ligação com partidos políticos, qual é a natureza e a intensidade da relação? Que diferenças existem quando o presidente se engaja na campanha como um ativista, como um trabalhador ou prestador de serviço remunerado ou como um cabo eleitoral?

b) Ter ligação com partido sem ter ligação com uma pessoa é representativo de um vínculo mais institucional com o partido, que não passa por uma pessoa? Ter ligação com uma pessoa sem ter ligação com um partido implica em que tipo de relação e constrangimentos para o presidente na condição de broker?

c) Maior capacidade de ação coletiva no bairro pode dispensar a necessidade de acionar políticos e candidatos para a solução de problemas?

d) Ter vínculos com políticos aumenta a capacidade de atendimento e de solução de problemas do presidente? Por que?

e) Quão efetivos são os políticos e candidatos em levar melhorias para os bairros? Seu grau de efetividade pode influenciar a decisão dos presidentes de acioná-los ou de buscar outros caminhos, como o contato direto com a burocracia municipal?

f) Quais são outras possíveis variáveis que podem interferir na conquista de melhorias para o bairro?

Não se pretende dar conta de todas essas questões nos grupos focais e entrevistas. Algumas delas serão diretamente abordadas, e outras apenas tangenciadas.

6. INDO ALÉM DA SUPERFÍCIE: PERCEPÇÕES DOS PRESIDENTES SOBRE SUA ATUAÇÃO E AS DINÂMICAS DE INTERMEDIACÃO

6.1 Um pouco de contexto: o município de Juiz de Fora

Juiz de Fora, quarta cidade mais populosa do estado de Minas Gerais, foi fundada em 1850²², após um desmembramento da cidade de Barbacena. Ela adquiriu grandes investimentos e enfoque no setor industrial, sendo comumente conhecida como a “Manchester mineira” devido ao seu grande desenvolvimento no século XIX. O crescimento foi impulsionado por sua posição estratégica como um eixo de ligação entre Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo, além de uma infraestrutura relativamente avançada para a época. Além disso, em 23 de dezembro de 1960, a cidade construiu a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), centro de ensino superior que, ao longo dos anos, tornou-se parte central tanto no desenvolvimento econômico, político, educacional e, até mesmo, no lazer da cidade. Por conseguinte, a Manchester mineira, especialmente na segunda metade do século XX, teve um grande crescimento em áreas ao redor da universidade, por esta ter se tornado uma referência na prestação de serviços à cidade e à população.

Após o surto de desenvolvimento, toda a região da Zona da Mata mineira passou por um período de estagnação econômica que remonta à crise da cafeicultura ainda na primeira metade do século XX e que se agravou com a transferência do eixo econômico-industrial para o Sudeste, com foco em São Paulo e no Rio de Janeiro, o que diminuiu a importância relativa da Zona da Mata como polo industrial. A não diversificação da base produtiva da região também contribuiu para torná-la menos atraente para investimentos externos. Em Juiz de Fora, cidade famosa por sua industrialização e seguindo sempre a lógica de crescimento (Maricato, 2014), o setor industrial se mostrou como presente, especialmente no século XX, especialmente na criação de espaços de lazer e serviços como, por exemplo, o Museu Mariano Procópio em 1915, o Fórum da Cultura em 1972, o Shopping Santa Cruz em 1991, Shopping Alameda em 1999, dentre diversos outros; demonstrando não somente uma grande presença de setores públicos, mas também, privados. Todos esses espaços tinham como objetivo promover o comércio e expandir o acesso a diversos tipos de entretenimento e serviços, além de promover melhoria na qualidade de vida. O desenvolvimento, no entanto, foi muito mais localizado no centro do município, gerando diversos empecilhos e dificuldades de acesso de

²² História da cidade. Prefeitura de Juiz de Fora. Disponível em: <https://pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>. Acesso em: 28/01/2025

populações mais afastadas, de acordo com um padrão já conhecido de expansão do capitalismo urbano (Rolnik, 2019). Também caracterizou a cidade ao longo de seu desenvolvimento o padrão de desigualdade, exclusão e ausência do estado em áreas mais afastadas (Gohn, 1982).

Com uma população de 540.000 segundo o Censo do IBGE de 2022, a cidade apresenta indicadores muito positivos, se comparada com outras cidades do país e com a média nacional. Estas são expressas no: salário médio de 2,4 salário mínimo em trabalhos formais (ocupando a posição 729º no país); taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 98,3% (ocupando a posição 1603º no país); um PIB per capita de 29.424,88 R\$ (ocupando a posição 1756º no país); e com uma mortalidade infantil de 11,91 óbitos por mil nascidos vivos (ocupando a posição 2327º no país). Assim, Juiz de Fora se coloca como um município que permite boas condições de vida para sua população se comparada a outros municípios. Sua cultura, que gira muito em torno da Universidade, cria uma ideia de “cidade universitária”, com diversificação de serviços. Seu histórico de industrialização, por sua vez, a coloca como alvo de investimentos externos. Mesmo com bons índices se comparados com o Brasil, a cidade também enfrenta diversos problemas. A má qualidade do transporte público, assim como o problema das enchentes e alagamentos decorrentes das chuvas intensas e do padrão de urbanização, prejudica, especialmente, as classes mais baixas. O acesso e o deslocamento, por conseguinte, a diversos setores da cidade, se coloca como um empecilho para que a população desfrute dos serviços oferecidos no centro²³.

Nessa configuração, como exposto pela literatura das associações de bairro, movimentos sociais de base territorial surgem como mecanismos para minimizar os problemas relacionados à urbanização desordenada e para suprir as carências do estado. Com um histórico voltado para a industrialização, diversos setores da sociedade se viram em situação de segregação perante a administração pública, necessitando de mecanismos participativos para conquistas de melhorias em suas localidades.

Juiz de Fora possui 99 associações de moradores ativas, de acordo com os dados obtidos junto à União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distrito (UNIJUF). Sua distribuição no território é a seguinte: Centro (4), Zona leste (13), Nordeste (14), Norte (28), Oeste (9), Zona rural (12), Sudeste (8) e Sul (11). Como descrito anteriormente, a geografia

²³ JENZ, Victória; Delgado, Carol. Vídeos: usuários falam dos problemas recorrentes no transporte público de Juiz de Fora. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2022/06/05/videos-usuarios-falam-dos-problemas-recorrentes-no-transporte-publico-de-juiz-de-fora.ghtml>. Acesso em: 28/01/2025

da cidade funciona como um vale, com os morros desaguardo no centro. No entanto, a partir dos anos 2000, a cidade vem se expandindo para a Zona Oeste, especialmente pela presença da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a criação do Shopping Independência e do Hospital Monte Sinai.

Com essa configuração territorial, muitas associações de bairro são relegadas a um território isolado, sem acesso a muitos serviços disponibilizados somente em regiões centrais e oeste. Assim como a Femoclan descrita por Gusso (2021), as associações de Juiz de Fora também possuíam uma entidade unificadora das associações de moradores, visando facilitar o acesso a serviços das associações, a União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos (UNIJUF). Fundada em 31 de março de 1957, a UNIJUF tinha como objetivo inicial a resolução do conflito de duas entidades centralizadoras quanto à representação das associações de bairro: A Federação de Bairros e a União, atual UNIJUF. Ao fim, a UNIJUF se tornou a principal entidade representativa dos bairros, buscando funcionar como um órgão sem fins lucrativos e que facilitaria a organização das associações de bairro em sua articulação junto aos órgãos estatais. Atualmente, a UNIJUF se encontra desativada, criando empecilhos para a realização de eleições e a troca de gestão dos presidentes de associação de bairro e para a realização de alguns serviços. Não se limitando a isso, tornou-se alvo de críticas por parte dos presidentes, por conta de sua atenção preferencial ao Estado e não ao auxílio à comunidade.

a. Perfil e Trajetórias dos presidentes²⁴

O primeiro grupo focal foi realizado na cidade de Juiz de Fora, presencialmente, em um estabelecimento no centro da cidade. Ainda que tenha havido ressarcimento financeiro no valor de cem reais pelos custos com deslocamento e alimentação, sem nenhum motivo relacionado a transporte ou clima, dos 11 presidentes de associação que tinham confirmado presença no dia anterior, apenas 5 compareceram. O baixo comparecimento dos participantes limitou as potencialidades do grupo focal cujo propósito é reproduzir situações que ocorreriam socialmente. Além disso, a redução do número de participantes restringiu os pontos de vista e perspectivas. Ainda assim, decidimos realizar o grupo, tendo em vista que o objetivo principal era testar o roteiro e considerando que o menor número de participantes permitiria uma análise mais profunda dos temas debatidos.

²⁴ Agradeço a Gabrielly Cardoso pelo apoio na realização do grupo focal.

Para fins de confidencialidade, quando forem citados casos específicos, os nomes dos participantes serão substituídos por iniciais (M, J, R, I e F). Apesar de haver uma mulher (M) – a mais idosa e com mais tempo participando das associações –, questões de gênero não foram levantadas pela participante. As idades dos participantes mostram em geral um público mais velho: 41 (R), 59 (J), 63 (I), 67 (F), e 81 (M). Com exceção de um pardo (R), todos os outros se identificaram como brancos. Dois pertenciam à região Sudeste, um à Sul, um à Norte e um à região Central, abarcando diferentes regiões de Juiz de Fora. Com exceção do participante da região central, todos os demais eram de bairros periféricos de predomínio de população de baixa renda que convivem com muitas carências de infraestrutura, especialmente voltadas ao transporte público.

O grupo foi diversificado em relação ao perfil e à trajetória dos participantes. M, de 81 anos, é uma liderança comunitária conhecida em Juiz de Fora.

Presidente de associação de um bairro com todas as características de uma favela, ela tem uma longa trajetória de liderança e contatos com políticos, especialmente os prefeitos. Durante uma invasão no seu bairro na década de 1980, M decidiu criar a associação de bairro para facilitar o contato com órgãos públicos visando a resolução de problemas da comunidade e as melhorias das condições de vida. Com iniciativas como a cozinha e o banheiro comunitário, a associação ganhou força. Ao longo de sua atuação como liderança comunitária e presidente de bairro, ela esteve à frente de conquistas importantes para a comunidade, muitas obtidas por meio de mediação política. Ela parece corresponder perfeitamente ao que a literatura denomina como broker. Considerando a tipologia de Holland e Palmer-Rubin (2015), ela se assemelha a um broker organizacional porque age, acima de tudo, em benefício da associação, nunca foi e não é filiada a partidos e diz não possuir vínculos com políticos específicos. Ela foi taxativa em afirmar que sempre se relacionou com todos os prefeitos de Juiz de Fora e procura apoiar na eleição o que tem mais chance de vencer. Ela também mencionou, várias vezes, a enorme quantidade de mensagens que recebe via WhatsApp. Ela também mencionou possuir muitos documentos e registros de décadas de atuação como liderança e a forma como sua casa era um espaço de referência na comunidade. Com exceção de M, todos os presidentes se encontram em uma extensão de seus mandatos por problemas relacionados à União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distritos (UNIJUF).

F (67 anos), é presidente de uma associação de um distrito de Juiz de Fora onde havia nascido. Quando jovem, ele deixou o distrito para morar no centro da cidade e trabalhar como

servidor público. Depois de se aposentar, ele retornou ao distrito. Buscando ajudar a comunidade, F começou a frequentar a Igreja e as reuniões da associação de bairro. Sendo frequente nessas reuniões, assumiu o cargo de vice- presidente em 2016, até problemas acontecerem com o presidente que estava no cargo e ele se ver obrigado a ocupar o seu lugar. Em 2018, concorreu e venceu a eleição para presidente da associação. Ao longo do grupo focal, F se apresentou como alguém avesso às relações de mediação o que nos sugeriu que ele não pudesse ser considerado um broker. Por já ser aposentado, um de seus pontos mais fortes é o tempo livre para se dedicar à associação. Por outro lado, F afirma ter contato com três vereadores: dois que nasceram no bairro e um terceiro, mais próximo, com o qual pode contar quando precisar, inclusive já tendo sido auxiliado com questões relacionadas à iluminação pública.

R, 41 anos, já participava da associação na gestão anterior à sua. Ele era um dos dois filiados a um partido político (PSD) (já tinha sido filiado ao PCdoB). R assumiu o cargo de presidente em 2018, segundo suas palavras, por convite e clamor social em uma situação em que a comunidade enfrentava problemas em relação à segurança pública. Por já ter concorrido ao cargo de vereador no passado, possuir vínculos com o partido e ser pré-candidato na eleição de 2024, o perfil de R parece se encaixar em um broker independente ou híbrido, não somente por não conquistar melhorias a partir do partido, mas por almejar algum cargo político, beneficiando-se da posição como presidente.

I, 63 anos, também assumiu o cargo de presidente da associação de moradores em 2018, após a saída do presidente anterior. Ele participava da associação há mais de 20 anos, mas, apesar disso, foi o participante que mais manifestou dificuldades em fazer conexões políticas e partidárias e conquistar melhorias para o bairro. Ele ressaltou a pressão da população pela solução de problemas cotidianos e afirmou que, não possuindo conexões políticas ou nos órgãos do Estado, utiliza os meios formais para resolver problemas, como o aplicativo da prefeitura. Seu perfil se assemelha a de um broker organizacional pouco efetivo.

O participante que mais destoou dos demais foi J, de 59 anos, presidente de um bairro na região central. Ele era um dos dois do grupo filiado a partido político (MDB) e tinha o maior nível de escolaridade. Tendo concorrido ao cargo de presidente em 2017, após o antigo presidente já ter alcançado uma idade avançada, J se candidatou à presidência da associação com o objetivo “de ajudar na resolução de problemas da comunidade”. Ele se destacou por um discurso mais técnico com ênfase na gestão. Ele mesmo admitiu que as condições do bairro eram boas e os problemas eram limitados a questões relacionadas à limpeza urbana. J

foi o único que disse não ser procurado todos os dias pelos moradores. Apesar de não ser procurado para a resolução de problemas, J diz que roda com seu carro no bairro para verificar a existência de problemas de zeladoria. Suas falas sugerem que ele não se encaixa ao perfil de broker. Por outro lado, ele fez muita questão de destacar sua trajetória no MDB – partido ao qual faz parte há mais de 20 anos –, suas conexões com lideranças importantes do partido em Juiz de Fora e com vereadores. Ele também destacou sua formação e seus cursos de pós-graduação como um diferencial. J parece se aproximar de um perfil de broker partidário, mas a impressão é de baixo engajamento e atuação pouco sistemática.

b. Problemas do bairro, contato com moradores e estratégias de atendimento

Foi possível identificar semelhanças nos problemas destacados pelos participantes, com exceção de J que, como já destacado, atuava em um bairro com melhor infraestrutura. Os problemas mais citados foram transporte público, saneamento básico e limpeza urbana. Com exceção de J, todos afirmaram serem contactados diariamente por moradores buscando resolução para tais problemas. Embora haja diferenças regionais, todos os presidentes mencionaram estratégias semelhantes para resolver as questões trazidas, como, por exemplo, ir à prefeitura, acionar um aplicativo da Prefeitura e, em alguns casos, acionar um vereador. No caso do aplicativo, trata-se do “Prefeitura Ágil”, uma plataforma digital da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) que “possibilita que o cidadão solicite serviços, documentos, ações de zeladoria, por meio da internet” (Prefeitura de Juiz de Fora)²⁵.

M se destaca pela habilidade para contactar políticos para resolver os problemas do bairro. Ela narrou, com algum embaraço, situações nas quais apoiou políticos impopulares acusados de irregularidades em troca de melhorias para o bairro. Em uma delas, ela liderou uma mobilização de moradores a favor da esposa do prefeito, acusada de irregularidades e correndo o risco de ter o mandato de vereadora cassado, em troca de instalação de rede de esgoto. Ela destacou que a iniciativa foi do prefeito em exercício que solicitou sua ajuda já conhecendo seu potencial de mobilização. Ela viu aí a oportunidade de conseguir algo para o bairro. Ela mencionou outras duas situações como essa que resultaram na conquista do asfalto e de uma escola, em troca do apoio político-eleitoral a políticos. E fez questão de deixar claro

²⁵ Prefeitura Ágil. Prefeitura de Juiz de Fora.

https://www.pjf.mg.gov.br/administracao_indireta/emcasa/prefeitura-agil.php. Acesso em: 30/01/2025

que sabia que o que tinha feito não era certo, mas justificou sua ação a partir das carências do bairro. “Honestamente, a gente estava errado. Porque era pra ser cassada. Mas eu escolhi ajudar ela” (M, grupo focal, maio de 2024).

Duas estratégias importantes de sua situação são a insistência e a busca a quem puder ajudar, expressas em algumas de suas falas:

“Eu sentava no gabinete (...) e ficava ali. (...) Ficava até ser atendida. No fim eles me atendiam”

“Eu vou atrás de todo mundo pra ajudar”.

“Eu converso com todos [vereador] (...) se eu tiver alguma coisa pra pedir, eu peço todos”.

“Eu encho saco sim. Se não, não consegue as coisas” (M, grupo focal, maio de 2024).

A diversidade de estratégias e de percepções sobre o papel dos presidentes ficou evidente na reação de F às histórias narradas por M sobre troca de apoio político por benefícios. Ele afirmou que não aprovava tal conduta: “Eu, com todo respeito, com muito respeito, ali com a M, eu jamais faria o que a senhora fez”. E defendeu a separação entre sua preferência política e sua atuação como presidente da associação, afirmando que o bairro é plural e que não cabe a ele nortear as preferências dos moradores.

Parece existir uma associação entre sua trajetória e suas estratégias. Primeiro, como um servidor público aposentado, ele possui tempo livre e uma fonte estável de renda e não parece enxergar no trabalho à frente da associação nada a mais do que prestação de serviço para a comunidade e ocupação do próprio tempo. Além disso, nunca tendo se envolvido com a política antes de se tornar presidente, F tende a ver com maus olhos a atividade de mediação política. Ao destacar as formas de atendimento aos moradores do bairro, ele assinalou meios formais e institucionais e ressaltou seu conhecimento da área pública. Segundo ele, as falhas da administração pública é que geram a necessidade de os presidentes cultivarem contatos e conexões com políticos e servidores. Tal forma de condução, na perspectiva de F, cria uma dependência para os presidentes de bairro para com seus contatos dentro da administração pública. Ele acredita que as qualidades necessárias para um presidente de bairro devem ser “levar de volta à comunidade as respostas que você consegue ou não consegue na administração. Fazer a ligação entre as solicitações, levar ao prefeito, aos lugares apropriados, e retornar com uma boa notícia” (F, grupo focal, maio de 2024). F parece não se encaixar ao perfil de broker, embora tenha feito questão de dizer que se declarasse voto para um candidato seria capaz de mobilizar votos para ele.

O perfil mais parecido com o de F foi o de I, que também não pareceu se encaixar ao

perfil de broker. Se ele atua como operador político não parece ser muito eficiente no que faz. Ele disse não possuir contato com nenhum vereador que poderia ser acionado para buscar auxílio. Segundo ele, somente uma vez um vereador auxiliou bairro, porém, em 2020, este vereador afirmou que só seria possível continuar auxiliando se o deputado que ele apoiasse fosse eleito. Embora I tenha conseguido alguns votos no bairro (segundo ele, com sua mediação), o deputado não foi eleito e o vereador cortou relações com o presidente e o bairro. De todos os participantes, I parece ser o que possui menos conexões com políticos e também foi o menos capaz de conseguir melhorias e benefícios para o bairro. Se ele realmente pode ser classificado como broker seria do tipo organizacional, atuando em nome do bairro sem se vincular a partido ou político, atuando na lógica “se você nos ajuda, nós vamos te ajudar”. Mas demonstrou pouca eficiência, seja em estabelecer conexões políticas, seja para mobilizar votos para si mesmo e para levar melhorias para o bairro. Ele foi um dos participantes que mais demonstrou apatia e descrença em relação à política e aos políticos. Segundo ele: “A gente nunca teve ajuda de autoridade nenhuma, nem prefeito, nem vereador, nem nada” (I, grupo focal, maio de 2024). Ao falar da visão dos moradores e de sua insatisfação com a dificuldade em conseguir melhorias, I afirmou: “eles acham que você é presidente, que você é funcionário da prefeitura e que você tem que fazer tudo. E não é isso. A gente não tem salário. A gente tem que tirar do bolso da gente” (I, grupo focal, maio de 2024). Ele entende que por se tratar de um bairro pequeno, ele exerce pouca atração sobre os políticos e candidatos. Seja pela ruptura do contato com políticos ou pela insatisfação dos moradores, I aparenta uma situação de isolamento e pouca efetividade. Resta a ele utilizar os meios formais para lidar com questões do bairro.

Por último, resta discutir as estratégias utilizadas por R, que tinha a particularidade de ser filiado a partido político e ser pré-candidato a vereador. Mesmo tendo contato com vereadores, R destacou a dificuldade de entrar em contato com a prefeita. Ele também disse utilizar o aplicativo Prefeitura Ágil, o que vê como positivo, mas destacou que muitas vezes “o serviço é feito pela metade” (R, grupo focal, maio de 2024). Ele aparenta não ter vínculos fortes ou obter vantagens com seu partido, o que o afasta de um perfil de broker partidário. Por outro lado, ele também não parece alguém dedicado à sua associação acima de tudo. Por essa razão, ele se aproxima de um broker independente que se vale de seus vínculos, com as associações, políticos e partidos como forma de buscar vantagens pessoais, neste caso, a principal delas seria sua eleição como vereador.

c. Envolvimento em campanhas e ambição política

Em um primeiro momento do grupo, os participantes afirmaram que não faziam campanha política, mas, posteriormente, quando se encontravam mais à vontade, admitiram já ter trabalhado, seja de forma voluntária ou não, em campanhas. Todos afirmaram já terem sido procurados por políticos em troca de apoio. Todos afirmaram terem suas preferências políticas, mas que buscam mantê-las separadas do trabalho à frente da associação. Durante o grupo focal, três presidentes foram mais vocais quanto ao apoio de candidatos. M destacou que estava em dúvida entre três candidatos. A decisão sobre quem deveria apoiar ocorreria após conversas com todos. Para vereador, M afirmou que foi contactada por três candidatas e decidiu ficar neutra porque gostava muito de todas.

J afirmou que não tinha se decidido sobre seu apoio, mas que apoiaria algum candidato a depender dos trabalhos prestados à comunidade. F destoou de ambos, afirmando que não apoiaria ninguém e não pediria votos no bairro. Quando questionados quanto à efetividade para conquistar votos no bairro caso apoiassem um candidato, M e J afirmaram conseguir cerca de 200 votos e F não soube estimar.

Dos cinco participantes, três – J, M e R, – afirmaram que já haviam sido convidados ou instados a se candidatar a um cargo eletivo. J, por membros de seu partido; M por sua atividade como presidente de bairro e capacidade de mobilização; e R, aparentemente, por interesse próprio, ressaltando que no passado errou por não ter cultivado vínculos com políticos. Quanto a suas abordagens com a política institucional, todos acreditam que presidentes de bairro seriam bons aliados políticos, mas com posições diferentes. M já havia auxiliado políticos no passado em troca de benefícios para seu bairro. J, possuindo contatos diretamente com um partido e com candidatos, se vale de sua posição para adquirir qualquer ajuda necessária, apesar de seu bairro não gerar muitas demandas. R, por outro lado, não somente busca contatos dentro de seu partido, como também almeja conquistar um cargo como vereador. Ele ressaltou: "O líder de associação é uma posição muito ingrata; ele é muito sozinho e muito acompanhado ao mesmo tempo. Então, você tem que saber dosar e usar isso perante os governos atuais" (R, grupo focal, maio de 2024). F, apesar de seu posicionamento destoante em relação à posição de M, possui contato com três vereadores os quais aciona quando necessário. Por fim, I não se opõe a obter contatos e acionar políticos, mas sua falta de habilidade e apatia parece, não torná-lo muito atraente como aliado para políticos e candidatos.

d. Apatia e descrença com a política

Todos os participantes afirmaram serem conhecidos no bairro e ter potencial para mobilizar votos para políticos. Ao mesmo tempo, eles se mostraram muito descrentes com a política e os políticos. Já foi mencionado o papel da União Juizforana de Associações Comunitárias de Bairros e Distrito (UNIJUF), órgão que coordena as associações na cidade. No momento da pesquisa a UNIJUF enfrentava problemas judiciais que tinham impedido as associações de realizarem eleições. Por essa razão, todos os presidentes tiveram seus mandatos renovados sem a realização de eleições. Para eles, essa situação abria questionamentos em relação à legitimidade das associações e de seus mandatos. Todos criticam a forma como a UNIJUF vinha atuando, tornando-se um órgão essencialmente político.

Além dessa crítica à UNIJUF, os participantes também criticavam o que consideravam um envolvimento excessivo da mesma com a política institucional. Nas palavras de J, ela se encontrava muito entranhada na “política”, deixando de lado os interesses das associações, ecoando problemas e riscos destacados pela literatura (Holland e Palmer-Rubin, 2015).

Os participantes também mostravam apatia perante o funcionamento da política e se queixavam da necessidade de possuir contatos com políticos ou com funcionários para resolver problemas. F, por exemplo, diz que possuir essas ligações ajudam. M, em diversos momentos destacou as dificuldades: “Hoje em dia a coisa que tem mais dificuldade é você marcar coisas com a prefeita. Com todos os prefeitos eu marcava tranquilo, a gente ia nas secretarias” (M, grupo focal, maio de 2024). Por intermédio de um morador do bairro que trabalhava na prefeitura conseguiu uma reunião com a prefeita e reclamou de inúmeros problemas, como esgoto e ônibus. Ela contou que mostrou o número de votos conquistados pela prefeita na eleição de 2020 no bairro e reclamou da dificuldade de falar com ela. Segundo M, os serviços começaram a aparecer após essa reunião. Vale lembrar que M é uma liderança comunitária conhecida na cidade, tendo sido fundadora da associação à qual está à frente há décadas. J, em sua ênfase na gestão, destacou inúmeras vezes a ineficiência do serviço público e a necessidade de contatos para acessar serviços. M chamou a atenção para outro problema relacionado à mediação. Segundo ela “A oposição não consegue nada”, afirmação que justifica sua posição de sempre apoiar a situação ou o candidato melhor colocado nas pesquisas. R, por seu turno, afirmou que não existe oposição ao Executivo no município.

e. Brokers em potencial? O que podemos concluir com base nas evidências do grupo focal.

R, M e J parecem se aproximar mais do perfil do operador político, com diferentes níveis de efetividade. Eles afirmaram que, especialmente em períodos eleitorais, políticos e candidatos visitam seus bairros buscando apoio e divulgação. Suas trajetórias e suas conexões políticas reforçam este ponto, especialmente nos casos de R e M.

M participou da fundação do bairro e criação da associação da qual é presidente desde o início, de modo que sua história se confunde com a do bairro. Ela é um tipo clássico de liderança comunitária conhecida e acionada por todos e um caso emblemático de broker. Sua popularidade no território e nos órgãos públicos, tornam-na de interesse para políticos e candidatos. Ela apresenta os atributos que a literatura associa aos brokers: penetração na comunidade, amplo conhecimento do bairro e das necessidades dos moradores e conexões políticas. Estas vão além dos políticos eleitos e incluem conexões junto a servidores públicos que atuam nos órgãos da prefeitura. Como M não tem vínculos com partidos ou com políticos específicos, ela se aproxima do tipo organizacional como proposto por Holland e Palmer-Rubin (2015). Representa, antes de tudo, sua comunidade, o que sugere o fato de nunca ter assumido cargos, nunca ter se candidatado ou acumulado vantagens materiais. M se alia ao político que ela avalia que tem mais chance de ganhar e que pode fazer mais pelo bairro. Ela afirmou que apoiou todos os prefeitos da cidade, se relacionou e foi recebida por todos eles. Além de apresentar as características de mediadora e liderança comunitária típicas, ela narrou situações de compra de votos e apoio político ocorridas há mais de duas décadas atrás. M apresenta uma perspectiva bem pragmática de sua atuação que justifica a partir das necessidades básicas não atendidas da população que sente representar. Ela não se queixa de depender dos políticos e da necessidade de fazer contatos – situação que parece já ter naturalizado –, mas sim das dificuldades de contactar políticos específicos.

J, como já informado, possui filiação partidária de longa data com o mesmo partido e, especialmente por morar em um bairro central, parece não necessitar tanto do auxílio de políticos. Porém, destaca que por sua trajetória, possui contato com diversas lideranças importantes na cidade. Compreendemos que sua motivação é buscar votos para seu partido e seu grupo político, o que o aproxima do perfil do broker partidário (sua lealdade ao partido parece suplantiar em muito a lealdade à associação e ao bairro). Mais escolarizado, com

pós-graduação, presidente de bairro da região central da cidade, J se diferenciou em três pontos principais: uma visão muito técnica da política, enfatizando a gestão a todo momento; várias referências ao MDB e a seu grupo no partido; e a percepção de que o bairro não possui problemas tão graves e têm uma estrutura melhor. Ele não parece o tipo de presidente que tem um contato face a face cotidiano com os moradores. Então, fica em aberto saber como ele atua para conseguir votos para os candidatos que apoia.

F tem pouca experiência anterior com a política e uma perspectiva diferente de como deve ser a atuação do presidente de bairro. Ele coloca-se na posição de alguém que tem tempo que pode ser colocado a serviço de sua comunidade e não de um mediador com boas conexões políticas que o permitiriam levar benefícios para o seu distrito. Ele se mostrou enfaticamente contrário a misturar suas preferências políticas com o trabalho à frente da associação e de tentar influenciar, de qualquer forma, a decisão de voto dos eleitores. Por essa razão, concluímos que ele não se encaixa no perfil de broker. É possível que o fato de ser um servidor público aposentado e um senhor branco, idoso, aparência sensata, honesta e de fala tranquila, lhe renda a confiança da população. E que esta confiança compense a ausência de boas conexões políticas.

I parece se encaixar no perfil do broker organizacional. Após perder as conexões políticas que tinha, supostamente pelo desempenho negativo em uma campanha para deputado, ele não se dedicou à busca de outras alianças.

R, apesar de sua filiação partidária, também não parece se encaixar na categoria de broker partidário. Ele já passou por dois partidos e não expressou vínculo forte com o partido ao qual estava filiado para concorrer ao cargo de vereador em 2024. Em sua primeira tentativa, ele concorreu por um partido diferente. Não ficou totalmente claro seu grau de efetividade como broker e se ele pretende se valer do capital acumulado no bairro para se eleger. Contudo, por sua posição como presidente, suas ambições políticas, contatos com partidos e políticos, acreditamos que o perfil de broker independente é o que mais se aproxima dele.

Tabela 9 - Síntese dos participantes do grupo focal

Participante	Atributos de mediadores	Demandas diárias	Conexões	Desempenho	Perfil
--------------	-------------------------	------------------	----------	------------	--------

M	Longo histórico de atuação em prol do bairro, ativa na busca de acesso a políticos e servidores da prefeitura e na promoção de melhorias no bairro. Enxerga a mediação como <i>politics as usual</i> , imperativa no contexto das carências da comunidade.	Acessada constantemente pelos moradores pessoalmente e pelo WhatsApp.	Muitas. Com todos os prefeitos, vereadores e com servidores da administração pública.	Positivo. Deu vários exemplos de melhorias promovidas a partir de sua liderança.	Broker organizacional
F	Seus principais “recursos” são o tempo livre, sua disposição para se dedicar à associação e o conhecimento da área pública.	É procurado por moradores cotidianamente .	Dois vereadores nascidos no bairro. Mas possui mais proximidade com outro que conhece há mais tempo.	Positivo. Parece ser mais efetivo em ouvir e informar os moradores do que em levar melhorias para a comunidade.	Broker organizacional, embora tenha aversão à intermediação política.
J	Ligações com partidos e políticos.	Afirma não ser procurado por moradores do bairro com frequência.	Contato com lideranças importantes do partido ao qual é filiado há muito tempo (MDB).	Neutro. É pouco acionado pelos moradores para a solução de problemas e atendimento de demandas.	Broker partidário
I	Conhecimento do bairro e no bairro.	É procurado por moradores cotidianamente .	Perdeu contato com o único vereador que ajudava o bairro ao não entregar votos suficientes em uma eleição de um deputado aliado	Negativo	Broker organizacional pouco efetivo.
R	Filiação partidária, contato com alguns políticos, experiência passada como candidato a vereador.	É procurado por moradores cotidianamente .	Cinco vereadores, laços de natureza política e de amizade. Conexões partidárias fracas.	Trouxe poucos exemplos de conquistas.	Broker independente ou nominal. Laços fracos com partidos e pouca identificação com a

					associação.
--	--	--	--	--	-------------

Fonte: Elaboração própria

A análise do grupo focal permite algumas conclusões interessantes sobre a atuação dos presidentes de bairro como brokers. Vimos que eles podem se encaixar perfeitamente ao perfil de mediador político, tal como descrito na literatura. Eles podem, inclusive, atuar de uma forma que a literatura provavelmente classificaria como clientelista, como é o caso da presidente M. Mas eles também podem repudiar abertamente a mediação política como parte de suas funções e adotar outra perspectiva em sua atuação, recorrendo aos canais formais, se colocando na posição de ouvir a população local e levar até ela informações e orientações. É o caso de F. Eles também podem não repudiar o trabalho de mediação, mas sentirem-se pouco motivados e aptos a desempenhá-lo, por apatia e descrença na política, como é o caso de I, ou por falta da pressão dos moradores, como parece ser o caso de J. Eles também podem, pela fraqueza de seus laços partidários e com a comunidade, atuar mais em benefício próprio - em busca de cargos eletivos, por exemplo - valendo-se da associação para se promover. Este parece ser o caso de R²⁶.

A análise mostra que além de considerar o tipo de vínculo dos mediadores, como propõem Holland e Palmer-Rubin (2015), é necessário analisar a intensidade desse vínculo. Assim, não basta constatar que o presidente é filiado a um partido para classificá-lo como partidário. Em nosso grupo tínhamos um participante que parecia valorizar mais seus vínculos partidários do que sua atuação em prol da comunidade (J).

Mas, também, tínhamos outro (R) para o qual o partido era apenas um veículo para sua candidatura a vereador. Especialmente em contextos de baixas taxas de fidelidade e identificação partidária, a filiação pode ser apenas uma formalidade, um requisito para concorrer em eleições, não se configurando como o motor das ações do mediador. Também é necessário separar o esforço de identificar um mediador político da tarefa de avaliar seu desempenho. Um presidente pode ser um broker e estar disposto a agir como um e simplesmente não apresentar bons resultados em sua atuação.

Vale destacar que o cargo de presidente da associação não é remunerado, exige dedicação e pode acarretar em muitos aborrecimentos para quem o exerce. A não ser que alguém vislumbre possibilidades de ganhos pessoais com a posição ou tenha um forte

²⁶ Ele obteve cerca de 340 votos na eleição para vereador em 2024, dos quais, 55% vieram de um único local de votação em seu bairro. O único candidato eleito de seu partido, conseguiu uma cadeira com 5.800 votos.

compromisso com a comunidade, não se trata de uma posição propriamente atraente, de modo que pode ser difícil conseguir alguém disposto a ocupá-la.

Em geral, todos os presidentes destacaram dois problemas em comum: a relação com a UNIJUF e a dificuldade de acesso ao serviço público. A partir de seus recursos, conexões e habilidades, cada um busca superar os obstáculos à sua maneira. De toda forma, suas queixas demonstram falhas do poder público municipal em prover bens e serviços básicos como iluminação, rede de esgoto, pavimentação e transporte público de qualidade. Mesmo visto como pouco efetivo em alguns momentos, o trabalho da associação é considerado essencial pelos presidentes como forma de acessar aqueles serviços.

As interações entre os participantes também lançam luz sobre as similaridades e diferenças entre eles. Enquanto alguns veem a intermediação com políticos como algo quase natural e inescapável para que as comunidades periféricas sejam capazes de alcançar melhorias, outros se queixam da relação de dependência e mostram aversão às trocas políticas. Eles se mostram descrentes com a política e os políticos e são críticos da politização das entidades que deveriam se voltar para a comunidade, como é o caso da UNIJUF, segundo a percepção de alguns participantes. Eles demonstraram diferentes níveis de aceitação em relação a certas práticas políticas, mostrando que o fato de serem líderes comunitários em bairros periféricos não resulta em uma forma homogênea de ver a política e as dinâmicas de mediação. Eles se assemelham na percepção da importância do bairro para os políticos e candidatos, especialmente os mais populosos que podem entregar mais votos e apoio político. A avaliação do desempenho dos políticos também varia e, ao que parece, ela é impactada por relações e experiências passadas envolvendo demandas atendidas, promessas descumpridas e acordos desfeitos.

Retomando as questões listadas ao final do capítulo anterior, pode-se dizer que o grupo focal traz elementos relevantes para explorar algumas delas. Vimos que a filiação a um partido não implica em envolvimento ativo e sistemático e maior capacidade de acessar recursos e resolver problemas. Em outras palavras, não basta identificar o vínculo formal, é necessário compreender a intensidade da relação, para daí explorar as motivações do broker e os dilemas que ele enfrenta. Com exceção de um participante que destacou sua relação de longa data com um partido, vimos que o mais comum nas falas dos demais foi enfatizar a ligação com políticos, principalmente vereadores, prefeitos, ex-prefeitos e alguns deputados, o que corrobora os dados do survey.

Em conjunto, os dados fortalecem a hipótese de que além dos tipos propostos por

Holland e Palmer-Rubin (2015) é necessário considerar outro que estamos chamando de broker nominal²⁷. Nossa hipótese sobre esse tipo, a ser explorada em trabalhos futuros, é a de que ele se distingue por seu vínculo com uma pessoa e não com uma organização. A relação entre eles pode surgir de experiências positivas de trabalho, a partir de relações pessoais, familiares, profissionais, indicações de outrem, ou mesmo de relações partidárias. Ela pode assumir uma dinâmica de parceria quando as partes desempenham a contento seus papéis e se sentem recompensadas. Além disso, o destino do broker está ligado ao do político que ele representa junto aos eleitores. Assim, um broker nominal tenderá a acompanhar o político caso ele mude de partido. Nosso argumento é o de que em contexto de baixa identificação e fidelidade partidária esse tipo será comum, além dos brokers organizacionais e partidários. A combinação de vínculos com pessoas e com organizações também pode dar origem ao que Holland e Palmer-Rubin (2015) chamam de broker híbrido que vê sua lealdade dividida entre o chefe político e a organização/grupo/comunidade que representa.

Além de acrescentar esse tipo de broker à tipologia, outra contribuição da pesquisa é destacar que a ausência de vínculos com partidos e organizações não implica em um perfil de broker independente. Vínculos com pessoas podem ser tão ou mais fortes do que outros tipos de vínculos. Ao nosso ver, o que Holland e Palmer-Rubin (2015) designam como broker independente se aproxima mais da figura do cabo eleitoral, o operador político que trabalha de forma contratada em campanhas, e menos do operador que atua a partir de vínculos fortes e lealdades junto a partidos, pessoas e organizações.

Ao final do capítulo anterior levantamos a questão de se uma maior capacidade de ação coletiva no bairro poderia dispensar a necessidade de acionar políticos e candidatos para a solução de problemas. As evidências do grupo focal sugerem, a partir do caso de M, que não há uma oposição entre as coisas e que a capacidade de ação coletiva pode, na verdade, funcionar como um atrativo para políticos e candidatos. Um broker ou liderança comunitária com capacidade para mobilizar a população tem em suas mãos um importante recurso que pode ser utilizado na negociação com políticos e torna a comunidade mais atraente como alvo de benefícios e ofertas de auxílio, devido à possibilidade de conquistar blocos de votos. Mais evidências neste sentido serão apresentadas na próxima seção.

As evidências do grupo focal fortalecem os achados do survey no sentido de que ter

²⁷ Concluimos que chamá-lo de personalista traria uma conotação a mais que não pode ser inferida apenas de seu vínculo duradouro com um político. Agradecemos a Paulo D'ávila Mesquita Filho pela sugestão do nome "broker nominal" na banca de qualificação.

vínculos com políticos aumenta a capacidade do presidente de atender a comunidade e solucionar problemas do bairro. Isso ocorre porque o presidente tem alguém a quem recorrer em caso de alguma dificuldade e porque o próprio político procura os presidentes em época de eleição. Contudo, a efetividade do vínculo pode depender de outros fatores como, por exemplo, apoiar o governo. Vereadores de oposição, por exemplo, teriam mais dificuldades. Mas não foram tão comuns os exemplos de melhorias realizadas no bairro por intermédio de políticos. Uma das explicações para isso é o próprio perfil dos participantes, que incluía um presidente pouco demandado pelos moradores, outro sem conexões e outro avesso à mediação política. Além disso, com exceção da presidente que representou o caso emblemático de broker, os demais se mostraram insatisfeitos com a falta de interesse e dedicação dos políticos aos seus respectivos bairros. É interessante destacar outros dois elementos. Os presidentes de associação não vivem apenas de conexões com políticos em cargos eletivos e candidatos. Eles se valem das conexões que eles próprios constroem junto a servidores públicos municipais. Além disso, foi interessante observar a adesão da maioria deles à ferramenta criada pela Prefeitura para que a população possa informar e demandas dos órgãos da prefeitura soluções relacionadas com a zeladoria urbana.

6.2 Acrescentando camadas: evidências das entrevistas em profundidade

Na impossibilidade de prosseguir com os grupos focais em outros municípios, realizamos entrevistas em profundidade com presidentes de associação em Juiz de Fora. Foram entrevistados os presidentes que participaram da fase de recrutamento para o grupo focal, aceitaram participar da pesquisa, mas não tinham sido selecionados para o grupo. Após inúmeras tentativas de ligação e envio de mensagens por Whatsapp, seis presidentes aceitaram conceder entrevista e uma pessoa, no dia agendado, se ausentou. Assim, ao final, contamos com cinco entrevistas realizadas no final de 2024 e início de 2025.

Diferentemente do grupo focal, a entrevista ofereceu oportunidades para explorar mais a fundo o dia a dia da associação de cada um dos entrevistados, abrindo espaço para que os presidentes falassem sobre a dinâmica local em seus respectivos bairros. Utilizamos o mesmo roteiro do grupo focal com algumas adaptações, com o objetivo de investigar os mesmos aspectos do grupo, de forma mais aprofundada.

Para fins de confidencialidade, a análise das entrevistas será feita com a utilização de números no lugar dos nomes. Seus nomes, por conseguinte, serão substituídos por

“entrevistado 1” ou “presidente 1”, “entrevistado 2” (o único que foi entrevistado de forma online) ou “presidente 2”, e assim por diante. O Quadro a seguir traz informações básicas sobre os entrevistados a partir do que foi informado por eles no questionário de recrutamento.

Quadro 1 - Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Perfil	Região da associação	Tempo na presidência da associação	Filiação partidária	Ligação com político
1	Homem, aposentado	Sul	De 4 a 6 anos	Sim	Não
2	Homem, 48 anos, ensino superior completo.	Central	De 4 a 6 anos	Sim	Sim
3	Mulher, aquicultora.	Central	15 anos	Não	Não
4	Homem, 53 anos, ensino superior completo, assessor parlamentar.	Sul	Mais de 6 anos	Não	Sim
5	Mulher, 56 anos, telefonista.	Oeste	Mais de 6 anos	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria

Organizamos a análise das entrevistas a partir de cinco dimensões: (i) Trajetória e experiência associativa; (ii) conexões políticas e mediação em prol do bairro; (iii) problemas, demandas e estratégias para resolver problemas e atender pedidos; (iv) dificuldades e obstáculos enfrentados na mediação política; e (v) perfil, atuação e desempenho.

6.2.1 Trajetória e experiência associativa

O entrevistado 1 é atuante no movimento negro e filiado ao mesmo partido político durante toda a sua vida e possui alto grau de experiência associativa. Além de estar no terceiro mandato como presidente da associação de bairro, possui uma trajetória partidária significativa, tendo inclusive concorrido ao cargo de vereador. Segundo ele, sua candidatura não obteve sucesso devido à falta de recursos. Ele afirmou sua crença na necessidade de mobilização para conquistar melhorias, lastreada em sua experiência como ativista e em seu engajamento em movimentos sociais.

O entrevistado 2 é residente de um bairro pequeno, onde a associação existe desde sua infância. Ele relatou que a criação da entidade foi motivada pela instalação de uma empresa que adquiriu diversos lotes no bairro e emitia grande volume de gases. Os moradores se organizaram para reivindicar a remoção da empresa, objetivo que foi alcançado. Ou seja, sua associação surgiu em resposta a um conflito local e necessitou do apoio do Estado para ser bem-sucedida. Ele se diferencia do entrevistado 1 e da entrevistada 3 por não ter experiência associativa significativa, mas afirmou ter conhecimento sobre os meios políticos, que adquiriu devido ao seu trabalho no passado, na câmara municipal como assessor comissionado.

A entrevistada 3, assim como o 1, tem ampla experiência em movimentos sociais, sendo líder de diversas iniciativas. Ela contou que a associação foi criada no contexto de um conflito em torno da terra no início da década de 1990, para fortalecer um projeto da Caixa Econômica destinado à desapropriação de terras improdutivas e sua venda a preços acessíveis para famílias interessadas. Segundo ela, sua atuação como presidente da associação, na representação de mais de 120 famílias, foi marcada pela resistência contra o Estado, que, durante o processo de legalização da terra, enviava policiais e até cães para dispersar os manifestantes. Diante da resistência estatal à desapropriação, a comunidade se organizou não apenas como associação, mas também mobilizando a sociedade civil para alcançar seus objetivos.

O entrevistado 4, com ensino superior e experiência na iniciativa privada, destaca sua familiaridade com a política, apesar de ressaltar a ausência da administração pública. Já atuou como assessor de vereadores e atualmente trabalha para outro parlamentar, estando inserido nas dinâmicas políticas do município. Sua experiência associativa é limitada a alguns trabalhos sociais com pessoas em situação de vulnerabilidade, mas ele menciona repetidamente sua rede de contatos políticos como um meio de promover melhorias para o

bairro e o município. Questionado sobre a origem dessas conexões, ele destaca sua trajetória como liderança e o contato direto com políticos.

A entrevistada 5 se destaca como a mais diferente do grupo em termos de experiência associativa. Seu único envolvimento anterior foi em um projeto de doação de roupas para abrigos. Ainda assim, descreve-se como uma pessoa persistente, característica que compartilha com M, do grupo focal. Desde sua fundação, a associação do bairro, mesmo sem sede própria, teve como principal objetivo a ampliação do transporte público na região, que até então não era atendida por ônibus. Para a entrevistada 5, a criação da associação foi impulsionada pela crença da comunidade de que entidades desse tipo possuem influência sobre os órgãos municipais. Eleita presidente por ser a única disposta a assumir o cargo, sua liderança foi marcada pela insistência junto aos órgãos responsáveis, resultando na conquista de diversas linhas de ônibus que beneficiaram não apenas seu bairro, mas também áreas vizinhas.

A diferença nas trajetórias e percepções dos presidentes 3 e 4 sugerem uma associação entre experiência associativa e grau de confiança na política institucional. Enquanto o entrevistado 4 mantém proximidade com o meio político, apesar de sua desconfiança na administração pública, a entrevistada 3, por enfrentar dificuldades em estabelecer relações com o Estado, adota uma perspectiva de resistência. Mas todos eles destacam os desafios e recompensas do trabalho à frente da associação:

É um trabalho árduo, um trabalho muito árduo porque você não tem apoio da administração pública, nenhum tipo de apoio, mas é um trabalho muito gratificante. É na qual os presidente da associação de moradores faz porque ama mesmo o seu próximo e quer contribuir com a sua comunidade" (Entrevistado 4, janeiro de 2025).

6.2.2 Conexões políticas e mediação em prol do bairro

Uma percepção compartilhada entre os participantes é sobre as dificuldades de acesso à administração pública. Essa barreira é, muitas vezes, o que impulsiona a busca de conexões políticas. No caso do entrevistado 1, considerando seu alto grau de experiência associativa e sua filiação partidária, seria esperado que ele tivesse uma ampla rede de contatos para resolver problemas. No entanto, segundo o próprio presidente, sua filiação partidária acaba dificultando o diálogo com outros políticos. Ele também aponta dificuldades na falta de mobilização dos moradores e na falta de interesse dos vereadores em atuar pelo bairro. Nesse

sentido, sente-se solitário em seu trabalho, sentimento compartilhado por R durante o grupo focal. Ambos demonstram descrença em relação à política:

Por exemplo, quando eu entrei no primeiro mandato da associação, procurei vários vereadores para tratar da legalização do bairro. Parece que eles também têm limitações dentro da prefeitura, ou não possuem determinados privilégios que outros vereadores têm” (Entrevistado 1, dezembro de 2024).

Em contrapartida, o entrevistado 2 tem uma visão distinta da política. Seu contato direto com um vereador que reside em um bairro próximo facilita a obtenção de recursos. A influência desse vereador, aliada à disponibilidade do presidente, permite um melhor desempenho à frente da associação e garante apoio eleitoral. O entrevistado 2 desempenha um papel de intermediário entre o bairro e o vereador, destacando-se em períodos eleitorais pela exibição dos recursos obtidos. Ele defende que é mais fácil manter contato com um político próximo do que buscar apoio em diferentes gabinetes. Apesar de acreditar que o envolvimento de presidentes de bairro com política não é ideal, reconhece que é difícil resolver problemas sem um padrinho político, dada a burocracia e a lentidão dos processos:

Tem umas [situações] que a gente fala assim: pô, dá para estudar, dá para estudar, dá para estudar. Se você puder dar uma mãozinha para a gente, qualquer ajuda é bem-vinda” (Entrevistado 2, dezembro de 2024).

O entrevistado 2 também descreve a função de presidente de bairro como solitária. No entanto, sua estratégia é mais proativa: ele capacitou os moradores para utilizarem os aplicativos da prefeitura e solicitarem serviços, criando um ambiente mais atrativo para os políticos. As diferenças entre os entrevistados também se refletem na forma como lidam com apoios eleitorais. O entrevistado 1 escolheu seu candidato com base em questões sindicais e de seus vínculos com movimentos sociais, colocando sua foto no portão de casa, o que restringiu suas possibilidades de negociação com outros vereadores. Mesmo sendo uma figura conhecida no bairro, ele acredita que não há uma tradução direta de seu capital político em votos. No fim, o candidato apoiado não foi eleito, reforçando sua percepção sobre as limitações institucionais. Por outro lado, o entrevistado 2, apesar de intermediar a relação entre o bairro e o vereador local, destaca sua flexibilidade em relação aos apoios e a importância das redes sociais para dar visibilidade aos candidatos e políticos que ajudam o bairro:

Se é de direita, se é de esquerda, se é de centro... Ajudou a gente? Vai ter o

nosso agradecimento no Instagram, no Facebook, e assim vai” (Entrevistado 2, dezembro de 2024).

Esse caso demonstra como a proximidade territorial, a flexibilidade e a capacidade de mobilizar a população influenciam a capacidade de conquistar recursos. Enquanto o entrevistado 1 se sente mais restrito devido à sua filiação partidária, o entrevistado 2 se mostra mais flexível e eficiente em suas articulações políticas.

Os demais entrevistados apresentam percepções variadas. A entrevistada 3, por exemplo, evitava apoiar candidatos por conta de sua descrença na política e de sua experiência conflituosa com o Estado. No entanto, recentemente aconselhou os atuais presidentes sobre a possibilidade de aceitar apoios políticos, pois percebeu que algumas conquistas exigem esse tipo de articulação. Como resultado dessa mudança de postura, um vereador apoiado enviou uma emenda para pavimentação e auxiliou na construção da rede de esgoto, beneficiando cerca de 30 famílias.

O entrevistado 4, por sua vez, tem um histórico de múltiplos contatos políticos, o que pode estar relacionado à longa existência da associação do bairro, com cerca de 45 anos. Essa tradição fortalece sua capacidade de negociar recursos e favorece sua inserção em redes políticas. Ao longo dos anos, foi frequentemente convidado por partidos para se candidatar, mas não obteve sucesso devido à falta de estrutura e recursos. Atualmente, ele trabalha como assessor de um vereador eleito em 2024. Mesmo tendo apoiado um candidato diferente, aceitou o cargo sob o argumento de que reconhece quem ajuda o bairro. Seu trabalho evidencia a importância das conexões políticas para garantir melhorias na comunidade.

A entrevistada 5, assim como o entrevistado 2, vê problemas no envolvimento de presidentes de bairro com a política institucional. Apesar de utilizar um gabinete emprestado por um amigo assessor de um vereador, evita buscar políticos diretamente, pois acredita que isso pode deixá-la "na mão do político". Seu ceticismo também se estende à possibilidade de se candidatar, que rejeita veementemente, pois considera que esse papel exige “mentiras para se eleger”. No entanto, sua liderança é reconhecida e ela já recebeu convites de partidos para disputar cargos. Ela reconhece que poderia fazer mais pelo bairro se fosse vereadora, uma opinião compartilhada por parte da comunidade, segundo relatou.

6.2.3 Problemas, demandas e estratégias para resolver problemas e atender pedidos

As dificuldades enfrentadas pelos moradores do bairro, que buscam no presidente da

associação uma representação eficaz, têm um ponto em comum: a ineficiência do serviço público. Todos os entrevistados destacaram, em algum momento, as falhas da administração. Os problemas e demandas relatados por eles convergem com os assinalados nos grupos focais e incluem questões de limpeza urbana, poda de árvores, rede de esgoto, pavimentação (buracos nas vias públicas), iluminação, moradia, acesso a serviços de saúde e transporte público. Mas eles também envolvem questões menos pontuais como a relatada pela entrevistada 3 em relação à questão da moradia.

Os entrevistados assinalaram diferentes estratégias para pressionar os órgãos responsáveis e buscar soluções. As estratégias da entrevistada 3, na questão da legalização da terra, envolveram a mobilização dos moradores e a articulação com movimentos sociais, resultando em uma relação frequentemente conflituosa com o poder público. Apesar da inércia estatal, foi por meio dessas ações que ela conseguiu, através do projeto SOS JF, garantir a utilização do restaurante universitário para alimentar as famílias do bairro, em parceria com uma rede de supermercados. Apesar dessas conquistas, a presidente ressalta que a associação de moradores nunca teve importância perante a prefeitura e que os presidentes de bairro são tratados como meros pedintes. Ainda assim, ela valoriza o trabalho coletivo:

Então a gente foi selecionando as pessoas que tinham mais um QI, tinham mais uma massa cinzenta, para ficar à frente do grupo para trabalhar, não que os outros não fossem, porque nós trabalhamos com igualdade, porque até o cara que cozinava lá na cozinha comunitária, porque todos tinham que comer junto, todos tinham que correr atrás de roupa, tinham que correr atrás de, até do que morresse, correr atrás do caixão, do doente, do que morresse. Levamos pequenos postos para dentro da comunidade, né? Dentro do acampamento, que era para tirar identidade, tirar o registro, né?” (Entrevistada 3, dezembro de 2024).

A situação relatada pela entrevistada 3 é um exemplo de ação contenciosa entre sociedade civil e órgãos do Estado. Por esta experiência ela tendeu a demonstrar desconfiança e descrença em relação aos políticos e preferiu exaltar a importância dos movimentos sociais. Quando questionada sobre suas estratégias para conquistar melhorias para o bairro, ela enfatizou o papel da sociedade civil: “Nós sempre trabalhamos. É o povo que faz”. Segundo ela, sua influência no bairro permanece, mesmo após deixar a presidência, oferecendo conselhos e apoio em diversas questões. Sua narrativa exaltando a mobilização comunitária e a força da comunidade se assemelha a uma situação narrada por Auyero (1999) sobre a atuação de brokers, do poder público e da comunidade na solução de problemas de um bairro pobre da Grande Buenos Aires. O autor mostra a existência de diferentes interpretações em

torno da conquista do asfalto, uma que atribui ao Estado e a atores estatais o benefício e outra, que ele denomina como épica, que exalta o papel da organização coletiva do bairro. De forma semelhante, as percepções dos entrevistados nesta pesquisa variam entre as que destacam o papel da própria comunidade e da ação coletiva do bairro (destacando, inclusive, os problemas que resultam da falta de mobilização) e outras que enfatizam a importância das conexões e da mediação política.

Também vale enfatizar, como visto no grupo focal, a adesão dos presidentes ao aplicativo Prefeitura Ágil para a apresentação de demandas à administração municipal. As inúmeras menções a essa ferramenta e a boa aceitação dos presidentes e dos moradores do bairro desmentem a ideia de que mediadores políticos se beneficiam da ineficiência do serviço público ou a noção de que ferramentas como esta poderiam diminuir a importância dos operadores. No caso do Prefeitura Ágil, a ferramenta parece ter alterado uma das funções do presidente que, ao invés de apresentar as demandas ele mesmo aos órgãos da prefeitura, desempenha um papel informacional junto à população, ajudando-a a entender o funcionamento do aplicativo e a utilizá-lo corretamente. É provável que, livres da necessidade de atuar em demandas mais pontuais de zeladoria, eles tenham mais tempo para se dedicar aos problemas mais graves do bairro. Além disso, eles não precisam “queimar fichas” com pedidos pontuais junto a seus contatos políticos, deixando para acioná-los diante de situações mais desafiadoras. Infelizmente não investigamos a fundo essas hipóteses.

Um contraste interessante surge entre a entrevistada 3 e o entrevistado 2. Enquanto ela buscava soluções por meio de mobilização comunitária e movimentos sociais, ele adotou uma abordagem institucional. Para lidar com problemas como poda de árvores, recapeamento de asfalto, iluminação e transporte público, criou um grupo no WhatsApp com mais de 300 moradores. O objetivo era centralizar as demandas e instruir os moradores a utilizar o aplicativo da prefeitura para fazer solicitações, reduzindo a sobrecarga da associação e reforçando os pedidos já feitos. Após protocolar as solicitações, os moradores as compartilhavam no grupo, incentivando a pressão coletiva. No passado, um vereador local participava do grupo, mas saiu após se sentir desautorizado pelo presidente. Apesar dessa proximidade com o legislativo, as dificuldades persistem. Como os demais presidentes, ele enfrenta barreiras para agendar reuniões com a secretaria de transporte e buscar soluções para a escassez de ônibus no bairro. No entanto, diferentemente da entrevistada 3, ele não se limita ao contato com vereadores locais. Em uma demanda pela restauração de uma praça tombada, após nove anos de tentativas, conseguiu uma reunião com a prefeita, que resultou na

destinação de emendas parlamentares para a obra. Essa dinâmica reflete a teoria das relações macro e microbroker apontada por Hoyler (2022), evidenciando a necessidade de articulação em diferentes níveis para conquistar melhorias locais.

O entrevistado 1, por outro lado, destaca a baixa eficácia do serviço público. Mesmo utilizando o aplicativo da prefeitura, raramente obteve respostas satisfatórias. Um caso emblemático foi a remoção de um ônibus abandonado no bairro. Para outras demandas, recorreu à imprensa. Um exemplo foi a retirada de um entulho na entrada de um parque: após a denúncia ser noticiada, a prefeitura agiu em menos de duas horas. Essa estratégia reforça o papel da imprensa na prestação de contas e na fiscalização do poder público. Como ele próprio afirma, o presidente de bairro funciona como “um olheiro da administração”. Novamente, a atuação do mediador mostra-se mais complexa do que supõe a literatura comparada. Em muitos sentidos, as experiências, percepções e situações descritas pelos entrevistados sugerem uma atuação próxima à descrita por Zarazaga (2014) que destaca como os brokers podem desempenhar muitas atividades diferentes. Eles podem auxiliar em tarefas de governo, mediar trocas clientelistas, desempenhar um papel informacional e, como sugere a entrevista 1, atuar na fiscalização da administração municipal.

O entrevistado 4 adota uma abordagem semelhante à do entrevistado 2, mas com um envolvimento mais intenso com políticos. Embora também tenha conquistado melhorias por conta própria, considera os contatos políticos fundamentais para a resolução de problemas. Exemplos disso foram o alargamento de uma rua e a instalação de iluminação em uma área esportiva. No primeiro caso, após insistentes cobranças aos órgãos municipais, conseguiu o apoio do prefeito. No segundo, buscou um deputado estadual, que destinou uma emenda parlamentar para o projeto.

“(…) foi justamente direcionada para a instalação da iluminação pública do campo. Porque eu tive conversando algumas vezes com o prefeito da época e ele disse que não havia recursos financeiros para fazer a iluminação. Aí então eu busquei essa emenda parlamentar com um deputado estadual. Esse deputado estadual indicou essa emenda parlamentar para a prefeitura, mas já com o objetivo da iluminação do campo” (Entrevistado 4, janeiro de 2025).

A relação com políticos também foi essencial na viabilização de uma Unidade Básica de Saúde (UBS), adquirida por meio de uma emenda parlamentar para a liberação de um terreno que seria doado ao município. Embora a transferência do terreno ainda não tenha sido concluída, a aquisição de infraestrutura através da associação de bairro demonstra seu potencial como espaço de influência política.

A entrevistada 5 também reconhece a imprensa como uma ferramenta poderosa. Em uma situação de problemas de iluminação, acionou os meios de comunicação para pressionar os órgãos públicos. Além disso, ela enfatiza sua insistência na busca por soluções:

A gente presencia, participa de outra coisa, eu brigo muito, eu bato de frente, eu brigo com a prefeita, eu falo com a prefeita, eu falo de tudo que eu achar que tá errado, entendeu? (...) Eu trabalho assim, já tampei muito buracos na rua” (Entrevistada 5, janeiro de 2024).

Ela considera sua postura rígida como um fator determinante para alcançar resultados. Em uma ocasião, ao tentar resolver um problema com a coleta de lixo em seu condomínio, foi encaminhada de uma secretaria para outra. Quando os funcionários se recusaram a assinar a solicitação, decidiu permanecer no local até conseguir uma resposta. Outra estratégia utilizada por ela foi o uso da Internet. Registrando irregularidades no transporte público e divulgando nas redes sociais conseguiu aumentar a frota de ônibus no bairro e garantir reparos. Sua atuação ganhou notoriedade, e ela chegou a ser convidada para coordenar associações em outros bairros, mas recusou devido à burocracia e à existência de outras lideranças locais.

Apesar de suas conquistas, ela lamenta a falta de engajamento da população, diferentemente do que ocorre com os entrevistados 2 e 3. Segundo ela, no início da associação havia maior mobilização, mas, com o tempo, os moradores passaram a ver as ações da associação como uma responsabilidade alheia. Ela acredita que sua personalidade firme contribui para essa desmobilização, mas continua insistindo, pois vê na persistência sua principal ferramenta de atuação.

Em suma, os presidentes de bairro adotam diversas estratégias para pressionar o Estado, combinando contatos políticos, mobilização popular, atuação junto à administração pública, uso da mídia e das redes sociais e formas mais impessoais como o aplicativo Prefeitura Ágil. A maioria deles explora diferentes alternativas para buscar resultados. Com exceção da entrevistada 5, a questão do transporte público aparece como uma das principais preocupações, sendo resolvida, na maioria das vezes, por meio da imprensa. Esses exemplos demonstram que certos problemas exigem estratégias específicas para garantir soluções mais eficazes.

6.2.4 Dificuldades e obstáculos enfrentados na mediação política

Conforme discutido na seção anterior, um dos problemas recorrentes nos bairros periféricos da cidade é a precariedade do transporte público. Entre as queixas mais comuns estão a baixa qualidade dos ônibus, o não cumprimento dos horários sem penalidade para os motoristas, a frota reduzida e a dificuldade de acesso aos órgãos responsáveis por resolver essas questões. Esses problemas aparecem com frequência nos relatos dos presidentes entrevistados, tanto nas entrevistas quanto no grupo focal. O entrevistado 1 falou sobre sua tentativa de solucionar a questão e das dificuldades que enfrentou devido à falta de participação da comunidade.

A falta de responsabilidade dos motoristas, porque eles matam o horário e aí fica por isso mesmo. Não tenho uma penalidade, né? (...) Aí eu convido os moradores, falei assim, 'olha, eu sozinho não consigo, né? Vocês têm que ir, vamos lá, já tá marcada a reunião aí'. Nunca pode ir, você entendeu? Eu fiquei assim, meio... meio bobo de ver, em outras comunidades, que os moradores vão pra cima mesmo" (Entrevistado 1, dezembro de 2024).

A entrevistada 5 se destaca por sua capacidade de pressionar as autoridades por meio da mídia, das redes sociais e da insistência junto aos órgãos públicos. No entanto, apesar da eficiência dessas estratégias, ela enfrenta dificuldades para mobilizar a população, o que limita sua atuação e prejudica a ampliação de sua rede de contatos e sua capacidade de reivindicação. Essa situação, segundo ela, acaba gerando uma dependência excessiva da associação em relação à presidente.

O entrevistado 4 também destacou a dificuldade em mobilizar a população. Apesar das conquistas obtidas para o bairro, a falta de organização e a ausência de atividades dentro da associação são problemas recorrentes, gerando insatisfação quanto ao trabalho desenvolvido. Ele ressalta que os moradores raramente comparecem às reuniões programadas, justificando sua ausência pelos compromissos do dia a dia. Em suas palavras, ser presidente da associação é "um trabalho individual para o coletivo". Ele acredita que muitas associações estão desativadas devido ao desinteresse da população em participar.

O entrevistado 1 destaca obstáculos tanto na relação com a administração pública quanto na mobilização popular. Assim como o entrevistado 4, ele afirma que as responsabilidades cotidianas dos moradores dificultam a participação nas reuniões da associação, apesar de seus esforços para agendar encontros em horários acessíveis. Segundo ele, a falta de engajamento político da população, apesar da constante cobrança por melhorias, compromete a participação coletiva. Ele também considera que vínculos com partidos políticos podem, em alguns casos, dificultar o trabalho do presidente da associação. Ainda

assim, como indicado em sua fala, ele reconhece que há comunidades capazes de se organizar coletivamente.

Mesmo em bairros onde há maior participação dos moradores, como nos casos dos entrevistados 2 e 3, os presidentes ainda enfrentam dificuldades com a administração pública. A entrevistada 3 relata que sua associação se aliou à UNIJUF para facilitar a mediação com o poder público e obter melhorias para o bairro. No entanto, conforme também apontado por J no grupo focal, a entrevistada 3 percebeu que a entidade acabava beneficiando mais o governo do que a comunidade, gerando frustração. Por outro lado, o entrevistado 2, embora adote estratégias diferentes das da entrevistada 5, também reclama da dificuldade em conseguir uma reunião com a secretaria de transporte para tratar das questões relacionadas ao serviço de ônibus. No fim das contas, a busca por um transporte público eficiente permanece como um dos principais desafios dos presidentes de associações de bairro. Tanto aqueles que possuem contato com políticos quanto aqueles que conseguem mobilizar a população encontram dificuldades para pressionar os órgãos administrativos, que demonstram baixa efetividade se não forem constantemente cobrados. Essa realidade reforça a percepção de que, muitas vezes, é necessário recorrer a contatos políticos para que os problemas sejam resolvidos. Mas, como fica claro nas falas, as chances de atrair esses contatos parecem depender da capacidade de mobilizar a população. Esse ponto converge com achados da literatura comparada sobre brokers que mostra que os políticos e candidatos desenvolvem métricas para avaliar o desempenho dos brokers e que estas incluem a quantidade de votos entregues e a capacidade de mobilizar e reunir pessoas (Szwarcberg, 2012; Muñoz, 2014).

Portanto, a mobilização de grandes números, neste caso, funcionaria como demonstração de influência dos brokers sobre a comunidade e pode ser usada pelos primeiros como um ativo capaz de atrair a atenção e o apoio de políticos e candidatos interessados em maximizar votos. É bem provável que além de contribuir para o sucesso das dinâmicas de mediação e trocas políticas, a mobilização também funcione como modo de dar mais legitimidade a uma causa ou reivindicação e de fortalecer a identidade coletiva e a coesão do grupo. Logo, como propõem Holland e Palmer- Rubin (2015), não há razões para pensar que as dinâmicas de mediação envolvendo brokers sempre ocorram de forma individual fortalecendo tendências de atomização e subordinação.

6.2.5 Perfil, atuação e desempenho

Ao longo das seções anteriores, ficou evidente que os presidentes de bairro entrevistados possuem perfis distintos em termos de suas trajetórias, conexões políticas e formas de atuação. Mas há semelhanças em termos dos problemas e demandas mais apresentados pelos moradores a eles e em relação a algumas estratégias mobilizadas.

O entrevistado 1, por exemplo, apesar de suas poucas conquistas, pode ser descrito como um broker híbrido, aberto à mediação, mas sem sucesso efetivo. Ele possui vínculos com partido, com a associação e junto a movimentos sociais e não se dedica exclusivamente aos interesses de nenhum deles. Ele, inclusive, destaca suas dificuldades para conciliar sua lealdade ao partido e à associação, mesmo quando isso poderia beneficiar seu bairro. Apesar de apoiar candidatos, sua influência local é limitada, mobilizando poucos votos e reduzindo seu potencial de barganha. Diferente da proposta de Stokes et al. (2013), a condição socioeconômica do bairro não gera ou reforça uma rede clientelista, pois nem mesmo há uma relação forte de *brokerage* para sustentá-la. Além disso, em contraste com Zarazaga (2014), o conhecimento da localidade e a experiência associativa do entrevistado 1 não o tornaram uma figura essencialmente procurada por políticos interessados em expandir sua presença no bairro. É possível que a falta de interesse dos políticos se dê pela dificuldade de mobilização da população relatada por ele e da baixa atividade da associação.

Em diálogo com a tipologia proposta por Holland e Palmer Rubin (2015), o entrevistado 2 se encaixa no perfil de broker híbrido, voltado à conquista de melhorias para o bairro, independentemente de quem as forneça. Embora possua vínculos com um vereador específico e mantenha contato com outros, seu foco principal continua sendo o bairro. Ele demonstra mais habilidade tanto na organização e mobilização da comunidade quanto nas relações com políticos. Um exemplo foi quando limitou a participação do vereador que ele apoiava no grupo de WhatsApp da comunidade. Essa situação sugere que as relações de intermediação não são nem de submissão total entre as partes, nem de autonomia.

A entrevistada 3 pode ser considerada uma broker organizacional, mas sua descrença na política tradicional a levou a buscar a mediação por meio de movimentos sociais, fortalecendo a mobilização dos moradores. Com uma trajetória marcada pela luta pela posse da terra, sua experiência reflete desafios apontados por Gohn (1982) sobre a dificuldade de obter direitos por meio do Estado. Suas experiências negativas com o Estado, envolvendo inclusive, repressão violenta, a afastou da política institucional fazendo-a se voltar para a sociedade civil. O fato de ela priorizar os interesses da comunidade e não ter vínculos com políticos ou partidos foi a razão de incluí-la no grupo dos brokers organizacionais.

No caso do entrevistado 4, suas amplas redes políticas – obtidas por meio dos trabalhos desenvolvidos na comunidade e dos cargos exercidos ao longo de sua trajetória – o caracterizariam como um broker híbrido, com vínculos com políticos e com a comunidade. Contudo, suas percepções e comportamento sugerem que ele não se comporta como tal, seguindo a tipologia de Holland e Palmer-Rubin (2015). Vale lembrar que, de acordo com os autores, um broker organizacional age em nome dos interesses da comunidade (além dos próprios) e escolhe o melhor aliado em função dos benefícios que ele pode levar para a comunidade. Seu discurso é exatamente esse:

"O meu partido é: eu preciso de pessoas íntegras, honestas, de caráter e pessoas que efetivamente trabalham. Que têm interesse em trabalho, trabalhar para as pessoas, para a cidade. Que não tem interesse individual, para eles mesmos" (Entrevistado 4, janeiro de 2025).

Entretanto, seu comportamento sugere se tratar de alguém com grande liberdade de ação, semelhante a um broker independente. Ele destacou sua posição e atuação como fatores que o auxiliaram a alcançar os cargos que ocupou e seus contatos políticos. Ele não possui filiação partidária, mas contato com vários políticos. Apoiou um candidato do MDB na última eleição, mas no momento da entrevista trabalhava como assessor de outro, do PDT; antes trabalhava como assessor de outro vereador e tem contato com alguns deputados e vereadores. Outra evidência de sua baixa identificação com o bairro é o fato de ele ter mencionado, durante a entrevista, mais a “cidade” e “benefícios para a cidade” do que para o bairro. Com o apoio de vereadores, o entrevistado 4 disse ter contribuído com mais de 40 escolas na cidade, afirmando até que:

(..) eu tive a ajuda de vereadores, com indicação de emenda parlamentares, é para diversas escolas do município de Juiz de Fora, sabe? Então eu não enxergo muito, somente o meu bairro. Eu gosto de enxergar o município como um todo” (Entrevistado 4, janeiro de 2025).

Desse modo, o entrevistado 4 demonstra ser alguém sem vínculos muito fortes e que negocia com diferentes políticos desde que isso resulte em prestígio e ganhos para ele. Um exemplo de sua capacidade de deslocamento e popularidade se deu especialmente em 2007. Durante o período eleitoral, o entrevistado 4 afirmou ter sido convidado a se candidatar por diversos partidos:

“Recebi convite do MDB na época, que são os partidos maiores, e recebi

diversos outros menores. E naquela época eu declinei. Eu disse que eu trabalhava na iniciativa privada, que eu não tinha esse interesse e eu apoiei um já vereador na época, na época era o Bruno Siqueira (Entrevistado 4, janeiro de 2025).

Apesar de sua fala de exaltação da cidade e do bairro, seu objetivo não é apenas obter melhorias para a comunidade, mas também ampliar sua influência. Apesar de manter vínculos com a associação, ele demonstra autonomia em suas relações políticas, o que se expressa na possibilidade admitida por ele de uma candidatura futura.

Por fim, a entrevistada 5, com suas críticas à postura dos políticos perante à comunidade e às relações de dependência criadas nas dinâmicas de mediação, pode ser considerada uma broker organizacional. Ela afirmou não ter ligações com partidos ou políticos e se mostrou extremamente crítica em relação às redes de *brokerage* entre presidentes de bairro e políticos. Dedicando-se prioritariamente à associação, suas estratégias tendem a ser mais formais, com destaque para os pedidos e contatos insistentes junto aos órgãos da administração pública.

Quadro 2 - Síntese das entrevistas em profundidade

Entrevistado	Trajetória e experiência associativa	Conexões políticas e mediação em prol do bairro	Problemas, demandas e estratégias de resposta	Dificuldades e obstáculos	Perfil, atuação e desempenho
1	Ex-servidor público, ex-coordenador de sindicato, ativista do movimento negro e filiação partidária no passado. Em meio ao desinteresse dos moradores em assumir o cargo, decide tomar a frente da associação para resolver um problema de legalização do bairro.	Apesar de ser filiado a partido, não possui muitas conexões. Enxerga a filiação como barreira para estabelecer conexões com políticos e obter melhorias para o bairro.	Transporte público. Prioriza meios formais como solicitações à prefeitura, seja pessoalmente ou por meio do aplicativo da prefeitura.	Baixo envolvimento da população na pressão por melhorias. Falta de interesse dos vereadores pelo bairro.	Broker híbrido (partido, associação e movimentos sociais), ativo na mediação política. Avalia mal seu desempenho devido às dificuldades de mobilização comunitária.

2	Ex- assessor. Morador do bairro desde sua infância.	Possui ligação forte com um vereador que mora perto de seu bairro.	Transporte público. Junto com os moradores, encaminha protocolos para pressionar o serviço público.	Não destacou muitas. Seu contato com um vereador e a mobilização popular por meio do aplicativo, parecem ser efetivos.	Broker híbrido (associação e um vereador). Demonstra flexibilidade em relação a estratégias e aliados com o objetivo de obter melhorias para o bairro.
3	Liderança de movimentos sociais, fundadora da associação. Na luta pela legalização da terra, criou a associação, da qual foi eleita como presidente.	Receio e desconfiança em relação aos políticos e à mediação política. Mas aceitaria ajuda para o bairro se fosse oferecida por algum político.	Saneamento básico. Criou a associação especialmente para buscar a legalização da terra. Buscou auxílio por meio de mobilização comunitária e movimentos sociais.	Queixa-se da falta de interesse dos políticos pelo bairro e da dificuldade de acesso a políticos.	Broker organizacional. Sem vínculos com políticos e partidos, coloca a associação e o bairro em primeiro plano.
4	Assessor, ex-assessor parlamentar, origem no setor privado. Morando há mais de 35 anos no bairro, começou a realizar trabalhos sociais. Por sua popularidade, tornou-se presidente de bairro.	Diversos contatos com políticos advindos de sua trajetória como assessor parlamentar.	Falta de atenção da administração pública. Aciona seus contatos com vereadores e deputados.	Não destacou muitas. Seus contatos e sua popularidade parecem facilitar o alcance de seus objetivos.	Broker organizacional ou independente. Apesar do discurso e do vínculo com a associação, parece concentrado em obter ganhos pessoais.
5	Trabalha na área de atendimento como telefonista. Já era membro da associação. Quando nenhum dos outros membros quis assumir a presidência, tomou a frente	Possui somente contato com um vereador amigo de infância. Mas afirma que não possui ligações políticas ou partidárias.	Transporte público. Prioriza meios formais (queixas junto a órgãos da prefeitura) e mobiliza a mídia para dar visibilidade para o problema.	Falta de conexões políticas. Destaca sua independência nas conquistas de melhorias para o bairro.	Broker organizacional. Sem vínculos com políticos e partidos, coloca a associação e o bairro em primeiro plano.

Fonte - Elaboração própria.

Como esta pesquisa teve como foco os presidentes de associação de bairro, havia, em tese, apenas duas possibilidades para a classificação dos brokers. Estes poderiam ser organizacionais, quando tinham vínculo com a associação e nenhum contato ou contatos ocasionais com políticos e partidos; ou híbridos, quando além dos laços com a associação, mantinham conexões com políticos e ou partidos. No entanto, vislumbramos a possibilidade de dois entrevistados atuarem de forma mais independente a despeito de seus vínculos com políticos e partidos. Na tipologia de Holland e Palmer-Rubin, os independentes são aqueles que sem vínculos de qualquer natureza, estão livres para maximizar, antes de tudo, seus próprios interesses.

Disso não decorre que os outros participantes do grupo focal e das entrevistas não busquem promover seus interesses pessoais, mas apenas que consideramos ser inócuo buscar apreender essa dimensão com as técnicas empregadas. Como vimos, a tendência entre a maioria deles foi afirmar sua dedicação ao bairro e seu interesse exclusivo e/ou principal em promover o bem da comunidade. Uma forma de apreender suas ambições pessoais foi perguntando a eles se já tinham se candidatado ou pretendiam se candidatar a um cargo eletivo. No grupo focal, dois dos cinco já tinham se candidatado a vereador e um deles era novamente candidato em 2024. Entre os entrevistados, 2 já tinham se candidato. Esses números, 2 em 5 no grupo focal e 2 em 5 nas entrevistas, corroboram a ideia de que as associações de bairro podem ser usadas como trampolins para a conquista de cargos na administração pública. Mas eles não nos permitem afirmar muito mais sobre o quanto os pesquisados priorizam seus interesses pessoais em detrimento dos da comunidade e dos políticos e partidos que os apoiam. O caso do entrevistado 4 sugere, mais uma vez, que a constatação do vínculo formal, sem considerar a intensidade do laço, pode não ser suficiente para inferir as motivações, comportamentos e dilemas vividos pelos brokers.

6.3 Conclusões do capítulo

A análise aprofundada das percepções dos presidentes de associações, seja por meio do grupo focal, seja por meio das entrevistas, permitiu investigar alguns mecanismos e motivações por trás de padrões e tendências identificadas no survey. A análise qualitativa evidencia que os presidentes de bairro, apesar das queixas e demandas comuns apresentadas a eles, buscam atendê-las de formas diferentes que incluem acionar seus contatos na

administração municipal, recorrer a políticos com os quais mantém vínculos e contatos (que podem variar de intensidade e longevidade), mobilizar a comunidade como forma de demonstração de força e de pressão e usar a mídia para dar visibilidade aos problemas e chamar a atenção da prefeitura. Eles também usam mecanismos formais como acionar os órgãos responsáveis sem mediação política (o que pode requerer insistência e várias tentativas) e o aplicativo Prefeitura Ágil. Foi interessante notar que nenhum dos participantes do grupo ou dos entrevistados se referiu ao partido como fonte de auxílio para a solução de problemas, incluindo os que possuíam filiação partidária. Isso sugere que mesmo quando há vínculos partidários, as relações se dão concretamente entre pessoas.

A dificuldade de resolução de problemas por meio da administração pública é uma crítica recorrente. Muitos presidentes relatam que a prestação de serviços públicos só ocorre mediante insistência, seja por parte dos líderes comunitários, dos moradores ou de políticos. Embora as conexões políticas sejam um fator relevante no desempenho dos brokers, a ausência delas não impede que os presidentes busquem soluções por outros meios, como mobilização popular, uso da mídia e utilização do aplicativo. Para alguns estas são alternativas que permitem a eles manter alguma independência em relação aos políticos. Para outros é o que resta fazer quando outras tentativas não surtem efeito.

Uma dificuldade enfatizada pelos presidentes foi a falta de engajamento da comunidade nas atividades da associação e em torno dos problemas do bairro, fator que torna mais difícil para eles conquistarem melhorias para a comunidade. Eles afirmam que embora os moradores tragam demandas e inicialmente acreditem na efetividade das associações, com o tempo muitos deixam de confiar nelas como um meio de obtenção de melhorias. É possível que essa percepção esteja influenciada por um viés de desejabilidade social, por meio das quais os presidentes buscam deslocar a responsabilidade pelos fracassos para fatores externos. Esse mesmo viés pode ter levado à supervalorização da influência dos presidentes e à minimização do papel dos políticos no processo.

Os dados também revelam que, embora muitos presidentes afirmem não ter vínculos políticos (o mesmo ocorrendo com a maioria do survey), na prática, a maioria mantém algum tipo de relação com representantes públicos, especialmente no nível local. Isso demonstra a complexidade das dinâmicas territoriais e as diferentes formas pelas quais os brokers significam suas relações de mediação. Argumentamos, neste capítulo, que uma destas variações podem estar relacionadas com experiências passadas com políticos e com o Estado e com a intensidade das relações mantidas por eles com os representantes.

As percepções sobre a efetividade das associações também variam entre os entrevistados. Enquanto alguns, como a entrevistada 5, acreditam na relevância de suas ações dentro da associação, outros, como a entrevistada 3, veem esses espaços como pouco efetivos. Essas diferenças também parecem estar relacionadas às experiências individuais com políticos e com as percepções sobre a comunidade. A entrevistada 3, por exemplo, enfrentou resistência estatal e falta de apoio político na luta pela regularização fundiária, o que a levou a desconfiar da política institucional como um meio de conquista de direitos. Já a entrevistada 5, cuja estratégia se baseia na insistência junto aos órgãos públicos, conseguiu melhorias para sua comunidade, ainda que isso tenha afetado sua popularidade local. Apesar dessas diferenças, ambas estão dispostas a dialogar com políticos, desde que isso traga benefícios reais para o bairro.

Os entrevistados 2 e 4, classificados como brokers, demonstram maior facilidade na resolução de problemas. O entrevistado 2, por meio de sua organização interna e da participação popular, conta com o apoio de um vereador, o que agiliza demandas da comunidade. Já o entrevistado 4, por possuir contatos com diversos políticos, consegue promover melhorias expressivas por meio dessas conexões. A presença de brokers em associações antigas também parece fortalecer a relação entre políticos e comunidades, como observado no caso do entrevistado 4 e do ex- presidente de seu bairro. Em contrapartida, a entrevistada 3, que rejeita essas relações políticas, não percebe o impacto significativo da antiguidade do bairro na obtenção de melhorias.

As entrevistas aprofundaram questões levantadas no grupo focal e reforçaram a importância da política territorial nas dinâmicas comunitárias. Os presidentes de bairro classificados como brokers ou potenciais brokers demonstram trajetórias distintas, mas com vantagens inerentes, seja pelo tempo de atuação, sua influência na comunidade ou pela proximidade com políticos. Os que possuem conexões políticas demonstram maior facilidade em agilizar processos burocráticos e resolver problemas locais, o que reforça o papel estratégico dos brokers na mediação entre comunidade e poder público. Já aqueles que resistem à política tradicional frequentemente relatam isolamento e frustração. Independentemente de sua classificação como brokers, os presidentes de bairro ressaltam sua importância para a comunidade e seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida local. A capacidade de ouvir e informar a população é considerada uma característica essencial para essa função, seja para relatar conquistas ou fracassos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como foco os presidentes de associações de moradores, às vezes chamados de presidentes de bairro. O problema de pesquisa foi em que medida os presidentes podem ser considerados brokers em potencial, atuando na mediação entre políticos, candidatos e partidos políticos, de um lado, e a população, de outro, canalizando votos para os primeiros e benefícios para os segundos. Uma das razões pelas quais este problema é relevante é o fato de que a atuação dos mediadores faz parte das dinâmicas distributivas e de intermediação de interesses que ocorrem no município e impactam o acesso a bens e serviços por parte dos cidadãos e cidadãs, podendo contribuir para minimizar ou reproduzir desigualdades.

Para investigar o problema, combinamos técnicas quantitativas e qualitativas extraíndo nossas evidências de um survey com presidentes de associações de moradores de municípios em todas as regiões do país, um grupo focal e entrevistas em profundidade com presidentes do município de Juiz de Fora, Minas Gerais.

Nossos achados foram analisados e interpretados à luz dos estudos sobre associações de moradores e movimentos sociais e da literatura comparada sobre brokers. Partimos da premissa de que os presidentes de associações de moradores são figuras-chave tanto para a compreensão do trabalho territorial quanto para os estudos sobre brokers. O Capítulo 1 apresentou as principais abordagens teóricas utilizadas. Mostramos que a literatura sobre *brokerage* destaca os elementos da pobreza, clientelismo e intermediação política, sugerindo que os brokers possuem agência e um papel relevante na esfera local. Já a literatura sobre associativismo enfatiza o potencial coletivo das associações e seu papel na mobilização comunitária, especialmente em contextos de ausência do Estado. Apesar das expectativas de que esses espaços promovem a cultura cívica e uma esfera pública deliberativa, o histórico das associações no Brasil revela um percurso turbulento. Inicialmente vinculadas à luta contra a ditadura militar e aos movimentos em torno da reforma urbana, essas organizações

perderam centralidade na literatura após a redemocratização e a criação de novos mecanismos de participação.

O Capítulo 2 detalhou a metodologia adotada para responder à questão de pesquisa e o Capítulo 3 apresentou os achados principais do survey. O Capítulo 4, por sua vez, foi dedicado à análise das evidências qualitativas obtidas no grupo focal e nas entrevistas em profundidade. Nesta seção, destacamos os principais achados da pesquisa à luz da literatura, as principais contribuições da investigação e finalizamos com sugestões para estudos futuros.

Os dados do survey permitiram identificar tendências gerais que, embora não possam ser generalizadas, sinalizam caminhos a serem explorados. Vimos que os presidentes com vínculos com partidos e políticos formam uma pequena maioria e há presidentes cujos vínculos são apenas com políticos individuais. Estes últimos sugerem a existência de outros tipos de mediadores que, na falta de termo melhor, chamados brokers nominais. A incorporação deste tipo nas tipologias existentes pode ser importante, especialmente em contextos onde as regras eleitorais incentivam uma relação mais personalizada entre políticos e eleitores e onde as identidades partidárias são mais fluidas.

Em consonância com a expectativa de que as conexões com políticos seriam disseminadas entre todos os presidentes, o survey mostrou que pouco mais de 50% tinha vínculos com partidos e/ou políticos. Contrariando as expectativas iniciais, vimos serem pequenas as diferenças entre os presidentes que possuem conexões com políticos e/ou partidos e os que não possuem conexões no que se refere à capacidade de resolver problemas da comunidade e conseguir votos em uma situação hipotética de declaração de voto a um aliado.

A análise qualitativa das percepções dos presidentes de associações de bairro, por meio de grupos focais e entrevistas, permitiu compreender alguns mecanismos e motivações subjacentes aos padrões identificados no survey. Vimos ser correta a opção por tratar os presidentes como brokers potenciais ao invés de presumir que eles estavam envolvidos em dinâmicas de mediação de forma sustentada. Nem todos os participantes do grupo focal e das entrevistas em profundidade mantinham conexões sustentadas com políticos. Dentre os participantes da etapa qualitativa, são poucos os que se encaixam na imagem típica de um broker engajado em trocas políticas envolvendo apoio eleitoral, de um lado, e canalização de benefícios, por outro.

O fato de não possuir conexões sustentadas faz com que o presidente não seja um broker ou mediador político? É difícil dizer. Todos eles reconheceram que as conexões com

políticos ajudam a levar benefícios para o bairro e mesmo os que têm alguma aversão à intermediação admitiram que aceitariam a ajuda de políticos. Isso mostra que a atuação do broker não precisa ser episódica e se restringir às eleições, mas isso não significa que será sempre duradoura e perene. Em alguns casos, os operadores políticos podem agir de forma estratégica, acionando seus contatos políticos em torno de problemas e questões que extrapolam os recursos e as capacidades da comunidade. Assim, além de uma economia do atendimento, haveria uma economia da demanda.

Logo, o primeiro problema, de como identificar um broker, parece ser melhor equacionado em termos de grau e exige incorporar três questões à análise: o quão sistemáticos são os vínculos e contatos entre mediadores e políticos e/ou partidos? O quão longevas são as relações entre eles? O quão intensos são esses vínculos? Isso indica ainda maior diversidade no universo daqueles que desempenham o papel de mediadores. Ele pode incluir funcionários remunerados pelo partido ou por um político para atuar em tempo integral na mediação, pessoas que desempenham esse papel voluntariamente para partidos e/ou políticos de forma sustentada no tempo e aqueles que apenas ocasionalmente – seja no período eleitoral ou entre as eleições – desempenham atividades de mediação.

Os presidentes recebem demandas e enfrentam problemas comuns, com destaque para o transporte público, mas adotam diferentes estratégias, que incluem acionar contatos na administração municipal, mobilizar políticos com os quais possuem vínculos de diferentes graus, estimular a participação comunitária como forma de pressão e utilizar a mídia para dar visibilidade aos problemas. Também recorrem a mecanismos formais, como a solicitação direta aos órgãos responsáveis e o uso do aplicativo Prefeitura Ágil, embora muitas vezes essas alternativas exijam persistência.

Um achado relevante foi a ausência de referências aos partidos políticos como fonte de apoio para a solução de problemas, mesmo entre os presidentes filiados a alguma legenda. Isso sugere que, ainda que existam vínculos partidários, a mediação se dá primordialmente entre indivíduos e não entre instituições. A dificuldade na prestação de serviços públicos é uma crítica recorrente, sendo frequente a percepção de que apenas a insistência de lideranças comunitárias, moradores ou políticos garante a resolução de demandas. Mas, embora as conexões políticas facilitem o trâmite burocrático, a ausência dessas relações não impede que os presidentes busquem outras estratégias, como a mobilização popular e o uso da mídia. Para alguns, essas alternativas garantem maior autonomia em relação aos políticos; para outros, são as únicas opções diante da ineficácia das vias tradicionais.

A baixa participação da comunidade nas atividades das associações foi apontada como um obstáculo para a obtenção de melhorias para o bairro. Embora os moradores frequentemente apresentem demandas, muitos perdem a confiança na capacidade das associações de trazer resultados concretos. Essa percepção pode estar influenciada por um viés de desejabilidade social, pelo qual os presidentes deslocam a responsabilidade pelos fracassos para fatores externos, supervalorizando sua própria influência e minimizando o papel dos políticos.

Se, por um lado, os presidentes se queixam de falta de envolvimento da comunidade, o survey mostrou ser baixo o grau de experiência associativa dos presidentes. A abordagem qualitativa sugeriu que esse tipo de experiência prévia pode ser positiva como forma de estabelecer conexões e redes políticas que incidem sobre a capacidade de atender à comunidade.

As percepções sobre a efetividade das associações variam. Enquanto alguns presidentes acreditam na relevância de suas ações, outros as consideram pouco eficazes, frequentemente influenciados por suas experiências pessoais na intermediação política. Aqueles que mantêm boas conexões políticas conseguem agilizar demandas e promover melhorias expressivas, enquanto os que evitam esses laços frequentemente relatam dificuldades e frustrações. O contexto local também influencia esses resultados: a presença de brokers experientes em associações antigas tende a fortalecer a relação entre políticos e comunidades. Ainda que alguns demonstrem aversão e desconfiança em relação a mediação envolvendo políticos, muitos reconhecem que o estabelecimento de vínculos com eles é fundamental para viabilizar projetos e demandas da comunidade.

Os presidentes possuem diferentes perspectivas sobre a mediação. Em um primeiro momento, elas parecem reforçar a dicotomia entre ativismo da sociedade civil, visto como democrático, virtuoso e emancipador, e intermediação política, comumente lida na chave do clientelismo e do acesso desigual a recursos e bens públicos. Contudo, nossas evidências abrem espaço para outra interpretação: ao invés de oposição, parece haver mais interpenetração e complementaridade. A capacidade de ação coletiva dos moradores de um bairro e o ativismo de uma liderança local podem tornar um bairro atraente para políticos em busca de conquistar blocos de votos, o que talvez não ocorra em uma localidade menos ativa e coesa. Além disso, a ação coletiva em torno de questões pontuais – mas não menos importantes – pode estar na origem da formação de uma associação, como exemplificado em vários casos analisados nesta pesquisa. Ao mesmo tempo, ela pode dar origem a dinâmicas de

intermediação entre políticos e lideranças locais, em contextos até então abandonados pelo poder público, “fora do radar das autoridades” e desconectados do mundo da política em períodos não eleitorais.

Dessa forma, a pesquisa reforça a ideia de que a intermediação política e a mobilização comunitária não são dinâmicas opostas, mas complementares. A mobilização comunitária pode funcionar como atrativo para políticos a partir de um cálculo puramente eleitoral, mas também pode desencadear projetos coletivos e favorecer a ação coletiva voluntária.

A pesquisa mostrou que a decepção com políticos e a ineficiência do poder público podem levar à descontinuidade nas relações de mediação. Dessa forma, ela corrobora estudos comparados sobre brokers ao demonstrar que políticos e candidatos desenvolvem métricas para avaliar o desempenho dos intermediários, considerando aspectos como capacidade de mobilização e entrega de votos. Os presidentes de bairro, conscientes desse processo, ajustam suas estratégias conforme sua influência local e suas possibilidades de articulação com o poder público.

Os presidentes avaliam os políticos e ajustam suas estratégias conforme a responsividade desses atores. Quando percebem que a intermediação não resulta em melhorias concretas, alguns abandonam ou reconfiguram suas relações políticas. No entanto, ao invés de buscar imediatamente outros aliados políticos, como normalmente supõe a literatura, os presidentes podem, em função das decepções, se tornarem céticos e se entregar à apatia ou decidir investir em outras estratégias mais formais ou contenciosas. No primeiro caso isso tende a acarretar efeitos negativos para a comunidade. No segundo, pode dar origem a novas dinâmicas de mobilização social e comunitária.

Uma questão importante do ponto de vista de seus efeitos políticos e sociais é a de se é possível, para um presidente de bairro, abrir mão de relações de intermediação com políticos em prol da adoção de estratégias formais ou de mobilização comunitária e, ainda assim, obter conquistas e melhorias para a comunidade. Os dados do survey sugerem que as conexões políticas não são condição necessária para o presidente realizar um bom trabalho à frente da associação. As evidências qualitativas também sugerem algo neste sentido. Por outro lado, muitos participantes foram assertivos sobre a relevância dos vínculos com políticos para a canalização de benefícios para a localidade.

Com esta pesquisa buscamos contribuir para ampliar a compreensão sobre a atuação dos presidentes de associações de bairro no Brasil e para o avanço do debate acadêmico sobre os mediadores políticos e as dinâmicas de intermediação política. Apesar de suas contribuições,

a investigação apresentou limites e lacunas. Uma delas foi ter explorado pouco a participação dos presidentes em campanhas políticas, sua atuação no período eleitoral e suas estratégias para mobilizar eleitores e votos. Também não foi possível explorar quais fatores específicos da localidade interferem na construção dos vínculos entre presidentes e políticos e como a atuação dos presidentes de associação varia em diferentes contextos municipais.

Além dessas lacunas, para investigações futuras, seria necessário compreender melhor a diferença entre dois perfis de brokers: aqueles que combinam lealdade a uma organização social com um vínculo a um político e aqueles que combinam essa lealdade com um vínculo partidário. Nesta pesquisa, argumentamos que ambos são exemplos de brokers híbridos que enfrentam dilemas entre promover os interesses da comunidade e os do partido ou político ao qual estão vinculados. No entanto, é provável que existam diferenças significativas entre esses perfis, cujo exame mais detido pode oferecer insights sobre as relações de intermediação entre brokers e políticos individuais, assim como sobre a relevância dos vínculos partidários em contextos de baixa identificação e fidelidade partidária.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M. H. M. Grassroots Organizations, Trade Unions, and the Church: A Challenge to the Controlled Abertura in Brazil. *Latin American Perspectives*, v. 11, n. 1, p. 73–102, 1984.
- AMES, B. The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 95–111, mar. 1994.
- ANDRADE, L. T. AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BELO HORIZONTE E A CRIMINALIDADE URBANA. 2006. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS: Belo Horizonte, 2006
- ASPINALL, E. WHEN BROKERS BETRAY: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 2 out. 2014.
- AUYERO, J. “From the Client’s Point(s) of View”: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, v. 28, n. 2, p. 297–334, 1999.
- AUYERO, J. R. Poor People’s Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita. Illustrated edição ed. Durham: Duke University Press, 2001.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. DA. A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). *Dados*, v. 59, p. 1091–1125, dez. 2016.
- BARONE, L.S. Eleições, Partidos e Política Orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. 2014.
- BEZERRA, M.O. Em Nomes Bases: Política, Favor Dependência Pessoal. Rio De Janeiro: Relume-Dumará, 1999.
- BOSCHI, R. R. A arte da associação: política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, v. 40, p. 229–250, 1997.
- COHEN, J.; ROGERS, J. Secondary Associations and Democratic Governance. *Politics & Society*, v. 20, n. 4, p. 393–472, 1 dez. 1992.
- COOPERMAN, A. Bloc Voting for Electoral Accountability. Rochester, NY Social Science Research Network, 23 ago. 2023.
- CYR, J. Focus Groups for the Social Science Researcher. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

- DA ROCHA, M. S.; SILVA, M. M. de P. A linguística textual e a construção do texto: um estudo sobre os fatores de textualidade. *A Cor das Letras*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 26–44, 2017. DOI: 10.13102/cl.v18i2.1866. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/acordasleytras/article/view/1866>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- DINIZ, Eli. Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FUNG, A. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, v. 29, n. 1, p. 515–539, ago. 2003.
- GARA, C. Associational Linkages to Labor Unions and Political Parties. In: *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*, ed. Ruth Berins Collier and Samuel Handlin. Pensilvânia: Penn State University Press. 2009. P. 260-290.
- GELAPE, L. O. Apesar de tudo, carreiras políticas locais: padrões alternativos, reeleição e partidos nas trajetórias de vereadores. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/T.8.2021.tde-23052022-121510. Acesso em: 2025-02-10.
- GIRAUDY, A.; MONCADA, E.; SNYDER, R. Inside countries: subnational research in comparative politics. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press, 2019.
- GOHN, M. G. Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo. São Paulo, Cortez, 1982.
- GOHN, M. G. TEORIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARADIGMAS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS. Edições Loyola Rua, v. 1, n. 347, 1997.
- GUSSO, J, R. Associativismo de Bairro e Intermediações Socioestatais em Curitiba. 2017. Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.
- GUSSO, R. J. Intermediações socioestatais e associativismo: implicações entre clientelismo, participação e representação em Curitiba-PR. *Estudos de Sociologia, Araraquara*, v. 26, n. 50, 2021. DOI: 10.52780/res.14724. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/14724>. Acesso em: 31 jan. 2024.
- HAGOPIAN, F. Parties and voters in emerging democracies. In: BOIX, C.; STOKES, S. *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 582-603, 2009.
- HICKEN, A.; NATHAN, N. L. Clientelism's Red Herrings: Dead Ends and New Directions in the Study of Nonprogrammatic Politics. *Annual Review of Political Science*, v. 23, n. Volume 23, 2020, p. 277–294, 11 maio 2020.
- HOYLER, T. Representação política e conexão territorial: uma etnografia de vereadores e brokers em São Paulo. 2022 Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- HOYLER, T.; GELAPE, L.; SILOTTO, G. A construção de vínculos político-territoriais na cidade: evidências de São Paulo. *Opinião Pública*, v. 27, p. 549–584, 6 out. 2021.

- HOYLER, T.; MARQUES, E. Política local e coordenação intrapartidária nas dobradas eleitorais paulistanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, p. e3811001, 7 jul. 2023.
- JONNALAGADDA, I. Of political entrepreneurs: Assembling community and social capital in Hyderabad's informal settlements. *Urban Studies*, v. 59, n. 4, p. 717–733, 2022.
- LAVALLE, A & BARONE, L. S. Conselhos Associações e desigualdade. In: *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos / organização Marta Arretche*. – 1. ed. – São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 49–103, 2006.
- LOPEZ, F. G. (Org.). *Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018.
- LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, p. 159–178, jun. 2014.
- LÜCHMANN, L. H. H. Capital social, sociedade civil e democracia deliberativa. *Redes*, v. 8, n. 3, p. 105-130, 12 set. 2017.
- LÜCHMANN, L. H. H.; SCHAEFER, M. D. Dilemas do associativismo popular: um estudo comparado de organizações da sociedade civil no Brasil e no México. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, p. 83–104, 2013.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MONCADA, E.; SNYDER, R. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 93–110, mar. 2001.
- MUÑOZ, P. An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru. *Comparative Politics*, v. 47, n. 1, p. 79–98, 2014.
- MOURA, R. Estruturas de oportunidades políticas e aprendizado democrático: o associativismo de bairro em Blumenau (1994-2009). 2009. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.
- NUNES, E. DE O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: ENAP, 1997.
- NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, v. 49, p. 689–720, 2006.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- ROCHA, M. M. DA. The third wave of studies on clientelism in Latin America: a critical reading. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, p. e3811023, 23 out. 2023.
- ROCHA, M. M.; GELAPE, L.O. “Political affairs”: brokerage relationships between state representatives and local politicians in Brazil. *SciELO (SciELO Preprints)*. 2023.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São

Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, N. L. AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE BELO HORIZONTE E A CRIMINALIDADE URBANA. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte. p. 113. 2006.

SNYDER, R. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 93–110, mar. 2001.

STOKES, S. C. et al. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York, NY: Cambridge University Press, 2013.

STOKES, S. C. Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 315–325, ago. 2005.

SZWARCBERG, M. Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina. Rochester, NY Social Science Research Network, 6 ago. 2010. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=1654569>. Acesso em: 21 abr. 2025.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, p. 209–213, nov. 2005.

TOCQUEVILLE, A. DE; SIMÕES, J. DA R. *A Democracia na América – Edição Integral*. 1ª edição ed. [s.l.] Edipro, 2019.

VENTURA, T. Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. *Electoral Studies*, v. 69, p. 102242, 1 fev. 2021.

ZARAZAGA, R. Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 03, p. 23–45, 2014.

ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO - SURVEY COM PRESIDENTES E EX-PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÕES DE BAIRRO

1. Qual é o seu e-mail?

2. MARQUE ABAIXO SE VOCÊ ACEITA PARTICIPAR:

Aceito participar Não aceito participar

3. Você é ou já foi presidente de associação de moradores? Sim, sou presidente atualmente
Sim, já fui presidente, mas não sou mais Nunca fui presidente

PARA QUEM FOI PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO NO PASSADO, RESPONDER ÀS PERGUNTAS PENSANDO NA ÉPOCA EM QUE ESTAVA NA PRESIDÊNCIA.

4. Em que estado fica a sua associação?

5. Em que cidade fica a sua associação?

6. Há quanto tempo a sua associação existe? Menos de 2 anos

Mais de 2 a 5 anos

Mais de 5 a 10 anos

Mais de 10 a 20 anos Mais de 20 anos

7. Há quanto tempo você ocupa ou ocupou a posição de presidente da associação? Menos de 1 ano

De 1 a 2 anos

De 2 a 4 anos

De 4 a 6 anos Mais de 6 anos

8. Há quanto tempo você mora no bairro onde fica a sua associação? Menos de 5 anos

Mais de 5 a 10 anos

Mais de 10 a 15 anos

Mais de 15 a 20 anos Mais de 20 anos

Não moro no bairro da associação

9. Com que frequência você cuida de assuntos da associação (ou quando era presidente no passado)?

Todos os dias

Algumas vezes por semana

Algumas vezes por mês

Algumas vezes por ano

Nunca

10. Com que frequência você é ou era PROCURADO POR MORADORES do bairro para a solução de problemas e atendimento de pedidos?

Todos os dias

Algumas vezes por semana Algumas vezes por mês Algumas vezes por ano

11. Marque os DOIS PRINCIPAIS PEDIDOS/PROBLEMAS que os moradores

apresentam/apresentavam à associação?

Ajuda para conseguir atendimento em órgãos públicos Falta de iluminação

Acúmulo de lixo

Buraco nas vias públicas

Poda de árvores apoio para realização de eventos, festas, reuniões Doação de alimentos

Material de construção Medicamentos

Pedido para usar a sede da associação Ajuda para conseguir emprego

Ajuda para transporte/deslocamento Pedido de dinheiro

Outros pedidos/problemas

12. Quais são/eram as DUAS FORMAS que você mais usa ou usava para atender aos pedidos dos moradores?

Encaminha/Informa sobre o órgão que pode atender o pedido Usa seus próprios recursos

Usa os recursos da associação

Busca ajuda de seus contatos nos órgãos da prefeitura Procura ajuda de algum candidato ou político

Busca ajuda de empresas e empresários Busca ajuda de familiares ou de amigos Procura outras lideranças do bairro Outra forma

13. Das atividades abaixo, MARQUE AS TRÊS que você mais realiza/realizava na sua associação?

Reuniões com moradores e lideranças do bairro

Eventos e campanhas para arrecadação de recursos e doações Eventos de lazer e esportivos

Cursos e palestras

Reuniões com funcionários da prefeitura Reuniões com vereadores

Reuniões com ex-vereadores

Reuniões com assessores/funcionários de políticos Campanhas de conscientização da população Reuniões com candidatos a cargos políticos Reuniões com representantes de partidos políticos

14. Você já participou ou participa atualmente das organizações e grupos abaixo? Marque os que você já participou ou participa:

Sindicatos de trabalhadores Associações patronais/empresariais Associações profissionais

Grupos religiosos/Igrejas

Associações/grupos e movimentos culturais, esportivos e de lazer Movimentos em defesa de minorias

Conselhos de políticas públicas (saúde, educação, etc.) Movimento estudantil

Partido político Conselho tutelar

ONGs ou associações filantrópicas

15. Você tem ligação com algum partido político? Sim

Não (pular a próxima)

16. Qual partido? __

17. Há quanto tempo você tem ligação com esse partido? Menos de 1 ano

De 2 a 4 anos

De 4 a 6 anos

De 6 a 8 anos Mais de 8 anos

18. Com que frequência você participa de reuniões e atividades deste partido? Toda semana
Algumas vezes por mês Algumas vezes por ano Só em época de eleição Nunca participa

19. Tem algum OUTRO PARTIDO com o qual você tem ou já teve ligação? Sim
Não

20. Você tem ligação com algum político?
Sim
Não

21. Há quanto tempo você tem ligação com esse político? Menos de 1 ano
De 2 a 4 anos
De 4 a 6 anos
De 6 a 8 anos Mais de 8 anos

22. Você já se candidatou, pensou ou pensa em se candidatar a algum cargo público como vereador, deputado ou prefeito?
Já me candidatei mas não fui eleito Já me candidatei e fui eleito
Penso em me candidatar no futuro Nunca pensei em me candidatar

23. Você é ou já foi funcionário de algum político ou partido? Sim, sou atualmente
Sim, fui no passado Não

24. Durante o período que você é ou foi presidente da sua associação de moradores, VOCÊ FOI PROCURADO por algum candidato ou político para oferecer ajuda para a associação e o bairro?
Sim, muitas vezes Sim, algumas vezes Sim, poucas vezes Não, nunca

25. Durante o período que você é ou foi presidente da sua associação de moradores, VOCÊ PROCUROU algum candidato ou político para pedir ajuda para resolver algum problema do bairro?
Sim, muitas vezes Sim, algumas vezes Sim, poucas vezes Não, nunca

26. No período em que você estava no cargo de presidente da associação, você alguma vez FOI PROCURADO por algum candidato pedindo APOIO PARA A ELEIÇÃO?
Sim Não
Prefiro não responder

27. No período em que você estava no cargo de presidente da associação, você alguma vez PROCUROU algum candidato oferecendo APOIO NA ELEIÇÃO?
Sim Não
Prefiro não responder

28. No período em que você estava no cargo de presidente da associação, você alguma vez TRABALHOU NA CAMPANHA de algum candidato?
Sim Não
Prefiro não responder

29. O quanto você é conhecido(a) no bairro da sua associação? Muito conhecido(a)
Mais ou menos conhecido(a) Pouco conhecido(a)

Nada conhecido(a)

30. No período em que você esteve no cargo de presidente da sua associação algum político ajudou a levar melhorias para o seu bairro?

Muitas vezes Algumas vezes Poucas vezes Nunca

Prefiro não responder

31. Qual político mais ajudou a sua associação e o bairro enquanto você esteve na presidência?

Vereadores Deputados estaduais Deputados federais Prefeito

Candidatos aos cargos acima Outros

32. Considerando o período em que você ocupou a presidência da associação, se você declarasse apoio para um candidato ou candidata em uma eleição, você acha que: Conseguiria MUITOS votos para esse candidato ou candidata

Conseguiria ALGUNS votos para esse candidato ou candidata Conseguiria POUCOS votos para esse candidato ou candidata NÃO CONSEGUIRIA votos para esse candidato ou candidata

33. Considerando o período em que você ocupou a presidência da associação, com que frequência você conseguia resolver os problemas/pedidos que os moradores apresentavam?

Resolvia na maioria das vezes Resolvia algumas vezes Resolvia poucas vezes

Nunca conseguia resolver

34. Você ocupou o cargo de presidente de associação durante a pandemia?

Sim

Não

35. Como a pandemia de Covid-19 afetou o dia-a-dia da associação? Os moradores procuraram MENOS a associação

A associação realizou MENOS atividades/eventos Os moradores procuraram MAIS a associação

A associação realizou MAIS atividades/eventos Afetou de outra forma

Não afetou

36. Qual é a sua idade? _____

37. Qual é o seu nível de escolaridade? Nenhum

Fundamental incompleto Fundamental completo Médio incompleto Médio completo Superior incompleto Superior completo

Pós-graduação

38. Como você se declara em termos de cor/raça? Branco

Pardo Preto Indígena Amarelo

39. Qual é o seu estado civil? Solteiro

Casado legalmente União estável Separado/divorciado Viúvo

40. Qual é seu sexo/gênero? masculino feminino outro

41. Qual é a sua religião? Católica Evangélica/protestante Espírita Umbanda/candomblé
Cristã
Outra Nenhuma

42. Qual é o seu nível de envolvimento com a sua Igreja/religião? Muito envolvimento Algum envolvimento Pouco envolvimento Nenhum envolvimento

43. Qual é a sua condição atual de trabalho/ocupação? Autônomo
Trabalhador com carteira assinada Funcionário público concursado Funcionário público indicado Aposentado
Estudante Desempregado Outra

44. Em qual das faixas a seguir você se insere considerando a renda total da sua família (somando os rendimentos de todas as pessoas que moram com você)
Até 1 salário mínimo (R\$ 1100,00)
Mais de 1 até 2 salários mínimos (de R\$1.101,00 a R\$2.200,00) Mais de 2 até 3 salários mínimos (de R\$2.201,00 a R\$3.300,00) Mais de 3 até 4 salários mínimos (de R\$3.301,00 a R\$4.400,00) Mais de 4 até 5 salários mínimos (de R\$4.401 a R\$5.500,00) Mais de 5 salários mínimos (mais de R\$5.500,00)

45. Comparado com a sua renda familiar, você diria que a maioria das pessoas do seu bairro:
Tem renda muito superior à sua
Tem renda superior à sua Tem renda igual à sua Tem renda inferior à sua
Tem renda muito inferior à sua

46. Você gostaria de participar de uma segunda etapa desta pesquisa? Em caso positivo, deixe o número de seu telefone com DDD.

Sim

Não

. Telefone: _____

ANEXO 2

Tabela 10 - Número de associações e de respostas por município

Cidade	N. de associações na base de dados	N. de associações com telefone	N. de associações com email	N. de respostas	% de respostas
Aparecida de Goiânia	38	21	13	1	3,8
Barueri	8	8	6	1	12,5
Bauru	88	76	56	4	4,5
Belém	194	136	109	1	0,5
Belo Horizonte	142	114	106	2	1,4
Blumenau	175	101	69	1	0,6
Campinas	193	154	123	1	0,5
Campo Grande	181	93	57	2	1,1
Campos dos Goytacazes	81	55	21	4	4,9
Carapicuíba	49	39	37	1	2,0
Cariacica	69	41	24	4	5,8
Caruaru	44	37	16	3	6,8
Cascavel	159	132	34	6	3,8
Cuiabá	114	76	54	1	0,9
Curitiba	449	298	272	8	1,8
Fortaleza	351	180	99	2	0,6
Goiânia	108	62	42	1	0,9
Governador Valadares	97	80	33	2	2,1
Guarujá	43	29	24	1	2,3
Jaboatão dos Guararapes	108	69	24	2	1,9
Joinville	119	79	71	1	0,8
Juiz de Fora	223	210	169	21	9,4
Londrina	115	84	41	1	0,9
Macapá	145	106	58	2	1,4
Maceió	236	178	112	5	2,1
Manaus	195	146	89	5	2,6
Mauá	24	18	5	1	4,2
Mogi das Cruzes	75	63	56	1	1,3
Montes Claros	119	82	65	5	4,2
Niterói	139	106	78	4	2,9
Osasco	55	41	33	1	1,8
Paulista	32	16	7	1	3,1
Pelotas	55	42	6	2	3,6
Petrolina	149	112	47	9	6,0
Piracicaba	139	122	86	2	1,4
Ponta Grossa	107	44	25	1	0,9
Porto Alegre	330	222	167	8	2,4

Rio Branco	197	85	51	2	1,0
Rio de Janeiro	1089	754	509	11	1,0
Salvador	325	184	180	7	2,2
Santa Maria	28	18	13	1	3,6

Santarém	260	215	180	1	0,4
Santo André	35	25	20	1	2,9
Santos	64	58	26	4	6,3
São Bernardo do Campo	82	71	46	1	1,2
São Gonçalo	61	33	21	2	3,3
São José dos Campos	163	149	26	4	2,5
São Luís	293	153	90	1	0,3
São Paulo	1204	965	800	7	0,6
Sorocaba	78	65	53	1	1,3
Teresina	367	224	134	3	0,8
Uberaba	177	165	88	8	4,5
Uberlândia	114	91	70	3	2,6
Vila Velha	139	115	25	7	5,0
Vitória da Conquista	152	118	81	5	3,3
Volta Redonda	111	92	53	11	9,9
Total	9887	7052	4800	198 ²⁸	2,00

²⁸ Não foi possível identificar o município de seis respondentes

ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO ONLINE DE RECRUTAMENTO PARA OS GRUPOS FOCAIS

1. Qual é seu nome completo?
2. Qual é o nome da sua associação?
3. Em que bairro está a sua associação?
4. Há quanto tempo o(a) senhor participa das atividades dessa associação? Menos de 1 ano
Mais de 1 a 2 anos
Mais de 2 a 4 anos
Mais de 4 a 6 anos Mais de 6 anos
5. Há quanto tempo o(a) senhor ocupa a presidência dessa associação? Menos de 1 ano
Mais de 1 a 2 anos
Mais de 2 a 4 anos
Mais de 4 a 6 anos Mais de 6 anos
6. Com que frequência o(a) senhor(a) cuida de assuntos da associação? Todos os dias
Algumas vezes por semana Algumas vezes por mês Algumas vezes por ano Nunca
7. Com que frequência o(a) senhor(a) é procurado por moradores do bairro para a solução de problemas e atendimento de pedidos?
Todos os dias
Algumas vezes por semana Algumas vezes por mês Algumas vezes por ano Nunca
8. O(a) senhor possui ligação com algum partido político? Sim
Não
9. O(a) senhor(a) possui ligação com algum político? Sim
Não
10. Além da associação de bairro o(a) senhor possui relação com algum outro grupo, associação ou movimento? Assinale abaixo os que o(a) senhor(a) possui relação. Sindicatos de trabalhadores
Associações patronais/empresariais
Associações profissionais Grupos religiosos/Igrejas
Associações/grupos e movimentos culturais, esportivos e de lazer Movimentos em defesa de minorias
Conselhos de políticas públicas (saúde, educação, etc.) Movimento estudantil
Conselho tutelar ONGs
Associações filantrópicas Outro. Qual?
11. Qual é a sua idade?
12. Qual é o seu gênero? Masculino
Feminino Outro

13. Qual é o seu nível de escolaridade? Nenhum
Fundamental incompleto Fundamental completo Médio incompleto Médio completo Superior
incompleto Superior completo
Pós-graduação
14. Qual é a sua religião? Católica Evangélica/protestante Espírita Umbanda/candomblé
Cristã
Outra Nenhuma
15. Como você se declara em termos de cor/raça? Branco
Pardo Preto Indígena Amarelo
16. O(a) senhor(a) tem interesse em participar da segunda etapa desta pesquisa? Sim.
Informe seu número de telefone com DDD.
Não

ANEXO 4 – ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DOS GRUPOS FOCAIS E ENTREVISTAS

1. Explicação da dinâmica do grupo pelo moderador

2. Aquecimento

- 2.1 Rodada de apresentação. Nome e associação/bairro.
- 2.2 Há quanto tempo existe a associação?
- 2.3 Ela possui uma sede própria? Onde ela funciona?
- 2.4 Como e por que se tornou presidente da associação e há quanto tempo?
- 2.5 Quais vocês acham que são as principais características que uma pessoa precisa ter para ser presidente de bairro?

4. Cotidiano da associação e relação com a comunidade

- 4.1 Como é o dia a dia da associação? Quais são as atividades que vocês mais realizam? Dê exemplos de atividades que vocês realizaram nos últimos seis meses.
- 4.2 A partir das respostas, explorar quem procura a associação, como, por que, onde e como eles buscam atender.

5. Estratégias de atuação

- 5.1 Vocês podem dar exemplos de problemas que vocês ajudaram a resolver ou melhorias/benefícios que ajudaram a levar para o bairro?
- 5.2 Quem foi importante para vocês conquistarem essas melhorias/benefícios? Quem te ajudou?
- 5.3 Quando vocês recebem muitas demandas, vocês usam algum critério para decidir o que ou quem vai priorizar?
- 5.4 Vocês acham que essa dinâmica muda em época de eleição? Como?
- 5.5 Quais são as diferenças entre o período da eleição e fora da eleição?

6. Conexões com partidos, grupos e pessoas

- 6.1 Vocês possuem ou já possuíram apoio de algum político ou candidato na solução dos problemas/levando melhorias/benefícios para o bairro?
- 6.2 Se sim, como surge esse apoio?
- 6.3 Vocês procuram o político/candidato ou eles procuram vocês?
- 6.4 Para quem afirmou não, por que não teve/tem esse apoio?
- 6.5 Alguém aqui é filiado ou tem uma ligação forte com partido? Essa ligação faz diferença para o trabalho da associação? Ajuda?
- 6.6 Vocês poderiam dar exemplos de melhorias, benefícios que políticos e candidatos ajudaram a levar para o bairro?
- 6.7 Vocês atuam em algum outro grupo, movimento, associação, além da associação de bairro? Como é essa atuação?

7. Período eleitoral

- 7.1 Vocês procuram ou são procurados por políticos e candidatos em época de eleição para ajudar na campanha?
- 7.2 Se responderem não na anterior, perguntar: por que não?
- 7.3 Se responderem não na 7.1, perguntar: vocês conhecem outros presidentes de bairro

que procuram candidatos em época de eleição para oferecer apoio? Como isso funciona?

7.4 Por que os políticos e candidatos procuram os presidentes de bairro em época de eleição?

7.5 Se responderem sim na 7.1, como isso funciona: vocês que procuram ou são os políticos e candidatos que procuram? Quem toma a iniciativa?

7.6 Se mais de um candidato procura vocês, como vocês decidem qual vai apoiar? É possível apoiar mais de um?

7.7 É bom para a associação quando o presidente de bairro se envolve na eleição?

7.8 Vocês acham que conseguem mobilizar votos para candidatos no bairro? Se vocês declararem apoio a um candidato, acham que conseguem mais ou menos quantos votos para eles? Como?

7.9 Vocês já se candidataram ou já pensaram em se candidatar a um cargo público? Por que?