

# PROMOVENDO ESCASSEZ OU CORTEJANDO ABUNDÂNCIA? ENTENDENDO A RESILIÊNCIA DA MÁQUINA ELEITORAL NA GOVERNANÇA URBANA\*

Michael P. Canares\*

**Resumo:** Uma das características persistentes de uma crise financeira é a falta de recursos para todo tipo de agentes e interesses em competição. Na esfera política, uma crise financeira pode diminuir a capacidade dos partidos de praticar clientelismo, mas também ocasionará oportunidades para os mesmos de tirar vantagens sobre a crescente escassez, transformando-a em vantagens políticas futuras. Baseando-se no argumento de duas persuasivas obras literárias – “Rainbow’s End” (1987), de Steven P. Erie, e “Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy” (1982), de Judith Chubb, este artigo tenta responder a questão sobre qual seria o comportamento político mais apropriado da máquina eleitoral quando confrontada com recursos insuficientes e demanda considerável por parte dos eleitores. Este artigo argumenta que se o controle local encontra-se nas mãos da máquina política num estado de monopólio e o eleitorado é caracterizado por extrema pobreza e exclusão das decisões políticas, administrar a escassez perpetuará a máquina naturalmente. Por outro lado, se o controle das políticas locais participa de dura competição, enquanto a sociedade é fragmentada em condições socioeconômicas nas quais alguns conseguem pagar por melhores condições e outros não, a máquina eleitoral, com mais recurso e sendo capaz de capturar uma significativa base de apoio, provavelmente sair-se-á melhor e durará mais que as demais.

**Palavras-chave:** Crise financeira. Clientelismo. Compra de voto. Governança urbana.

---

\* Título original: Promoting Scarcity or Courting Abundance? Understanding the resiliency of machines in urban governance. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro

\*\* Pesquisador no Centro HNU da Pesquisa e Governança Local das Filipinas. Graduado em Estudos de Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science. Tem parceria com a Brown University, nos EUA, e foi treinado em avaliação de desenvolvimento no Institute for International Conflict Research, na Irlanda do Norte, e pela Vienna University of Economics and Business.

## 1 Introdução

Alguns países no mundo podem ter enterrado máquinas eleitorais e o papel predominante do *boss* como questões nostálgicas nas definições de governança local. Mas, indubitavelmente, não é necessariamente o caso de países em desenvolvimento, que por vezes parecem pobres reflexos do passado glorioso de democracias avançadas. Máquinas eleitoreiras e a figura de um *boss* proeminente ainda figuram nesses ambientes em que há pobreza e insegurança generalizada e onde os meios para saná-las encontram-se nas mãos do político, ao invés do estado (HEDMAN; SIDEL, 2000).

O que acontece às máquinas eleitoreiras e ao *boss* em um período de crescente escassez, onde a crise financeira afeta a disponibilidade de recursos para servir aos interesses em competição? Apesar de esse artigo ter sido escrito como um exercício em retrospecto, baseado em situações passadas, ele serve ao propósito de entender a persistência de máquinas eleitorais em governança local de frágeis democracias atuais ao observar um dos aspectos da dinâmica da máquina: as regras de oferta e demanda na política local. Baseando-se no argumento de duas persuasivas obras literárias – “Rainbow’s End” (1987), de Steven P. Erie (“O Fim do Arco-Íris”, em tradução livre), e “Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy” (1982) de Judith Chubb (ou “Patronagem, Poder e Pobreza na Itália do Sul”, também sem tradução oficial) –, este artigo tenta responder a questão sobre qual seria o comportamento político mais apropriado da máquina eleitoral quando confrontada com recursos insuficientes e grande demanda por parte dos eleitores.

Ao responder a questão, o artigo sucintamente delinea a teoria de Erie sobre o balanço entre os requisitantes e os recursos (Seção 1), bem como a teoria de Chubb sobre o poder de manipulação da escassez (Seção 2). Na seção seguinte (Seção 3), faz-se uma tentativa de analisar os méritos e limitações, pontos de diferença e convergência entre as duas teorias apresentadas. Como forma de conclusão, o artigo apresenta uma resposta à pergunta inicial, ao discutir que, apesar das similaridades e diferenças em conceitualização, existe uma característica prevalente salientada em ambas – que essas são teorias que explicam o desenvolvimento das máquinas eleitorais num *continuum*, ou progressão. Assim sendo, o comportamento apropriado depende de em que fase se encontra a estrutura de poder local e a correspondente condição do eleitorado.

## 2 O equilíbrio proposto por Erie

A teoria de Erie é ancorada na afirmação que “O segredo da longevidade da máquina eleitoral é o equilíbrio entre a demanda dos eleitores com a oferta de recursos” (ERIE, 1988, p. 10). Ele argumenta que a natureza das políticas locais e a dominância da máquina eleitoreira nas eleições requerem que a demanda do eleitorado, não necessariamente como um todo, mas de uma porção substancial do mesmo, deve ser atendida e suprida o tempo todo. Falha em fazê-lo levaria à quebra do equilíbrio e queda da máquina eleitoreira.

Desenhando suas generalizações sobre a análise de grandes máquinas eleitorais em cidades irlando-americanas entre 1840-1985, ele propõe que as máquinas eleitorais tiveram sucesso porque, por um lado, aumentaram a base de recursos, sendo capaz de atender à crescente demanda por patrocínio, e, por outro lado, conseguiram diminuir a demanda dos eleitores, compensando as insuficiências de recursos.

Isso requer uma série de coisas por parte da máquina eleitoreira. Primeiramente, requer que esta conheça a natureza e propensão da demanda, não apenas em termos correntes, mas futuros, de forma a atender a magnitude do requerido. Em segundo lugar, requer que ela conheça bem as limitações da base de oferta, bem como o prospecto de expansão. Em terceiro, que seja capaz de determinar o *mix* apropriado de crescimento dos recursos e estratégias para diminuir as demandas dos eleitores de forma a não comprometer o atual ganho político com a sustentabilidade da máquina no longo prazo.

O caso apresentado por Erie sugere certos tipos de estratégia para aumento de recursos como aumento de taxas, aumento do endividamento público, confiança no patrocínio do setor privado e alianças com líderes municipais, estaduais e federais para capturar patrocínio extra do setor público (o que ele chama de aliança intragovernamental). Mas, nesse caso, a criação de recursos é sabedoria convencional, já que qualquer pessoa sã que entra na política sabe que recursos são necessários e que, dada uma tendência de crescimento demográfico, deve-se sempre ter planos de aumento dos mesmos.

O que é novo na teoria de Erie é o conceito de diminuição da demanda do eleitorado. Ele saiu da noção tradicional de inclusão indiscriminada e mobilização extensiva de forma a “aumentar o universo eleitoral e antecipar-se aos oponentes reduzindo o universo de eleitores

disponíveis para contra-mobilização” (1988, p. 217). Ele justifica isso com razões de custo (fazê-lo drenaria a máquina dos seus recursos) e os perigos de patrocínio político e realocação de poder (de irlandeses para não irlandeses). Várias fórmulas foram usadas a esse respeito, mas as principais foram repressão e corrupção.

Como Erie entende esse procedimento excludente? Primeiro, ele argumenta que os procedimentos de incorporação foram altamente exclusivos – assim que a máquina atingiu seu ponto de estabilidade, parou de mobilizar o eleitorado e repeliu novos entrantes, concentrando-se na sua tradicional base de poder. Segundo, a máquina fez uma distinção óbvia entre o novo e o velho e pôs um prêmio econômico nessa distinção, privilegiando os grupos mais antigos e dando menos benefícios aos recentemente incorporados.

Essa conceituação, embora nova, não é surpreendente. A teoria, que em si tende mais ao lado da oferta da equação, como evidenciado na afirmação “trazer a demanda do eleitorado ao encontro da oferta de recursos”, alude ao conceito de demanda eleitoral infinita e limites da oferta de recursos. Assim, porque a oferta é escassa, é uma proposição lógica conter a abundante demanda de uma forma que a máquina política possa lidar e sobreviver.

Com essa estrutura de análise, Erie não ignorou a importância da maneira de distribuição quando os recursos estão reunidos e a demanda já definida. Ele argumenta que as máquinas eleitorais irlandês-americanas trabalhavam com o conceito de “porções diferentes para pessoas diferentes”, segregando o eleitorado em classes e seus interesses particulares. Por exemplo, as máquinas proviam altos gastos em serviços assistencialistas e de bem-estar social a regiões pobres da cidade, enquanto ofereciam serviços eficientes e de baixo custo aos proprietários de classe média.

Parte do processo é o hábil gerenciamento das externalidades que afetam a oferta de patrocínio e a demanda por ele. A resiliência da máquina eleitoral primeiro é exemplificada pela sua eterna busca por fontes de patrocínio, enquanto os recursos diminuem devido a externalidades negativas e as oportunidades para criação se tornam evidentes. Em segundo lugar, essa resiliência é também evidente pelos diversos procedimentos de exclusão intencional que as máquinas eleitorais tomam de forma a não aumentar a quantidade de pessoas para quem se fará relevante em meio a uma inevitável tendência de crescimento da demanda.

### 3 As regras de Chubb para exploração da escassez

A teoria de Chubb sobre a máquina eleitoreira de sucesso, em resposta à questão da demanda e oferta, é compreensivelmente capturada pela frase “o poder do partido está na manipulação da escassez, em manter um grande número de pessoas em competição por recursos escassos” (CHUBB, 1982, p. 215).

A proposição de Chubb é situada num contexto particular, em que existem pobreza e insegurança generalizada e a única salvação é um governo que deve ser sensível às necessidades das pessoas. No contexto de Palermo na Itália, o governo assim o fez, mas de uma forma completamente diferente, de forma clientelista, que não só distribuiu favores, mas, ironicamente, esperança.

A proposição de Chubb não indica que se deve negligenciar o lado da oferta da equação. Na verdade, ela a expõe laboriosamente. Entretanto, o processo de criação de riqueza para o partido no contexto estudado era altamente dependente de gastos regionais, fundos do governo e nada mais. Enquanto Erie menciona aumento de impostos de forma a aumentar a receita, o mesmo não podia ser feito em Palermo, onde a maioria das pessoas era pobre, onde até o setor de comércio, fonte primária de receita, não representava fonte confiável de recursos por ser altamente subsidiado, e onde os empregados de colarinho branco, fonte de recurso deduzido na fonte, representa um bloco de negociação poderoso que seria sensível a esses tipos de dedução na folha de pagamento.

As formas de patrocínio em Palermo não diferiam muito das citadas por Erie. O mecanismo primário de suporte era relacionado à provisão de empregos, manipulando a folha de pagamento e distribuindo esperança de recomendações de emprego. No caso do setor de comércio, havia um alto grau de intervenção pública na forma de gastos públicos diretos (incentivos, subsídios, contratos e programas especiais de recuperação de empresas), assistência ao crédito (em bancos públicos e privados) e cuidado na implementação de poderes reguladores do governo (isto é, licenciamento). Assim, o “tratamento diferenciado para pessoas diferenciadas” comentado anteriormente também é verdade na proposição de Chubb em que a máquina dividia o eleitorado em grupos com necessidades homônimas.

O elemento crítico da análise de Chubb, e no que se diferencia da análise de Erie, é, contudo, a troca de bens futuros no intercâmbio

político – o elemento de esperança a que ela se refere repetidas vezes em seu livro. Nesse caso, existe uma troca de bens presentes por bens futuros. Contudo, esse artigo argumenta que tanto o lado da oferta como o da demanda estão sempre trocando esperança em instâncias particulares e específicas. Por exemplo, o momento em que o patrono assina uma recomendação é uma promessa em si, e, portanto, um bem futuro. Reciprocamente, no momento em que o cliente recebe, ele entrega a promessa de voto, que também é um bem futuro. Seria diferente se o intercambiado fosse a recomendação de voto no dia da eleição e a recomendação fosse dada apenas ao ver-se o voto preenchido.

Essa análise não é, contudo, peculiar. Em momentos de escassez de oferta, é costumeiro para vendedores e compradores trocar bens futuros (como no caso de pessoas que pagam antecipado pela reserva de um item em um antiquário). O que é peculiar é a proposição de que não se deve fazer tanto sobre a oferta (como o dono do antiquário ao buscar mais do item), mas manter a escassez (fazer o item sempre indisponível) para reforçar que a oferta seja mais procurada assumindo que a demanda sempre aumenta (mais e mais pessoas requisitando o item) ou mantém-se constante (as mesmas pessoas voltam a refazer o pedido).

Como Chubb operacionaliza essa teoria no contexto de políticas locais? Ela propõe que existe um grande interesse em manter a pobreza e insegurança que caracteriza uma área enquanto a máquina política mantém poder aliviando-as. Enquanto haja pobreza e enquanto a máquina mantenha o controle de todas as oportunidades de recurso disponíveis, ela vai ser vitoriosa. Essa proposição é muito volátil e vulnerável e requer uma série de fatores. Primeiro, requer que o desenvolvimento seja mantido além dos portões, o que significa manter à distância todas as oportunidades que deem à população um certo poder econômico, que teria implicações políticas. A razão pela qual Chubb argumenta que é o desenvolvimento econômico (e não a crise econômica) que apresenta grande ameaça à máquina eleitoral é que aquele oferece fontes alternativas de bens não mais sobre o controle da máquina e que podem competir pelo poder de acomodar a demanda. Segundo, requer a contínua hegemonia do governo (e, portanto, da máquina, assumindo-se controle majoritário) na provisão de alternativas aos pobres. A cooptação do setor empresarial, o controle de instituições não governamentais, a sujeição das uniões trabalhistas e até a má aplicação de recursos de desenvolvimento, tudo isso seria

necessário para recriar as mesmas condições de pobreza que alimentam a escassez necessária ao perpetuamento da máquina.

Finalmente, enquanto persistir a pobreza e a insegurança, a máquina deve ser capaz de levantar a esperança e promessa de futuro que se obtém sendo leal a ela. Assim, histórias de inspiração, ascensão ao poder, sucesso empreendedor que se deve em grande parte às oportunidades que a máquina oferece devem existir na mente das pessoas de forma que, enquanto paira a escassez, a abundância não pareça tão impossível. Reciprocamente, histórias de fracasso devido à deslealdade também devem estar na boca do povo de forma que a confiança na mesma esperança seja convincentemente real.

#### 4 Pontos de conversão

Deve ser dito que ambas as análises, de Chubb e Erie, focaram mais nos favores econômicos que a máquina eleitoral pode logicamente ou illogicamente alocar a clientes – patrocínio, serviços, contratos, *franchises*, congelamento de impostos, empregos, coleta de lixo, serviços domiciliares e como esses podem ser obtidos. Ambos excluem da discussão a alocação de poder como forma de patrocínio que também pode habilmente trazer resultados significativos se administrada corretamente.

Nesse contexto, pode ser dito que ambas as teorias propõem, mais que qualquer outra coisa, o nascimento e sobrevivência de uma máquina eleitoral baseados fortemente nos recursos que esta dispõe para obter monopólio do poder político. Isto, além de outras coisas, reflete o exercício eleitoral como um ciclo de troca ganho-econômico-por-ganho-político. Os eleitores são economicamente favorecidos, enquanto o *boss* local é favorecido politicamente. Contudo, isto é uma inverdade. Com a dispensa de favores econômicos, um poder político é adicionado ao lado da demanda, aumentando o poder de barganha em demandar mais. Por outro lado, cada voto que o cliente dá é com a consciência do ganho econômico do patrono e com o aumento do poder desse em conseguir recursos.

Assim, os lados da oferta e demanda não podem ser compreendidos como a expressão econômica de necessidades e favores. Se assim o fosse, eleitores não teriam o poder de demandar outros tipos

de bens e as máquinas eleitorais não teriam que fazê-lo. Na Itália, por exemplo, o poder de barganha da classe média de colarinho branco chegava a causar medo aos líderes, resultando até mesmo, eventualmente, na passagem de uma lei previamente rejeitada. Isto é uma indicação que, de fato, o que foi dado como empregos na verdade não se tratava apenas disso, mas de uma doação de poder em si. Nas cidades americanas, o fato de que as máquinas mudam em resposta às demandas dos clientes mostra o poder que estes podem ter.

É importante notar aqui que, no contexto da análise de oferta e demanda, a proposição de Chubb vai ao encontro da de Erie – que a oferta é finita enquanto a demanda é o oposto. Enquanto Erie sugere expandir a demanda e restringir a oferta, os componentes da equação, a prescrição de Chubb não é sobre essas, mas sobre o contexto no qual essa equação é válida.

A lei econômica da demanda e da oferta apenas aplica-se para as assumidas condições de escassez (que sem dúvida caracterizam o mundo). Quando necessidades são ilimitadas e há limites na oferta, há que se manipular ou a demanda ou a oferta para se chegar ao resultado ótimo. Assim, a escassez, nesse caso, é o próprio contexto da equação, sem o qual esta não faz sentido. Pode ser tentador concluir que a prescrição de Chubb é sobre a demanda, que seja mantida constante, mas este artigo argumenta em contrário. A escassez é a razão da equação, e o argumento de Chubb foca nisso. Na teoria dela, não há que se manipular a equação, mas sim que manter-se seu pré-requisito básico verdadeiro ao longo do tempo.

Já Erie trata a escassez como um fato sobre o qual nada se pode fazer. Daí sua preocupação em manipular os elementos da equação. Isto pode estar condicionado à presunção de que a abundância nunca é possível, mas se for, seria sempre relativa e por certo período no tempo. Contudo, as diferenças em geral são mais quanto ao contexto do argumento do que quanto à presunção de recursos finitos que é, afinal, conhecimento público.

A escassez de Palermo era tão completa que sua influência na conceituação é persuasiva. Por outro lado, as cidades americanas podem não estar nas mesmas condições na sua história recente, motivo pelo qual poder-se-ia pensar que a teoria não suporta o observado. Mas, e se o estudo de Erie fosse situado nas mesmas condições de escassez de

Palermo, num dado ponto da história dos Estados Unidos que espelhasse as mesmas condições? A interpretação de Chubb é baseada no aparente controle ilimitado do estado, como apontado anteriormente – que a manipulação da escassez requer a precondição de poder de monopólio. E, se dada a escassez que havia, a máquina não possuía esse poder próximo do absoluto? Mais provavelmente, a proposição de Erie é mais sustentável. De fato, sem o monopólio da máquina, a manipulação da escassez não é possível de forma alguma, mesmo se a população é caracterizada por intensa pobreza e insegurança. Se o poder pode ser minado, isso levará a altas expectativas e grave descontentamento que poderá até incitar revoltas.

## 5 Conclusão

Não se busca argumentar que o comportamento apropriado da máquina eleitoral em situações de escassez e alta demanda de votos é dependente de lugar, cultura, tempo, etnia ou natureza das pessoas, mas, ao invés disso, das fases pelas quais a política local, definida como o sistema de controle, evolui (o lado da oferta) e a maneira pela qual o desenvolvimento, definido como melhoramento do bem-estar, ocorreu (o lado da demanda). Se o controle local está nas mãos da máquina eleitoral num estado de monopólio e o eleitorado é caracterizado por extrema pobreza e existência sem voz, administrar a escassez vai perpetuar a máquina naturalmente. Por outro lado, se em dura competição, enquanto a sociedade fragmenta-se em condições socioeconômicas nas quais alguns podem pagar por uma vida melhor e outros não, a máquina eleitoral com maior acesso a recursos e que for capaz de capturar uma significativa base de suporte será mais provavelmente bem-sucedida e perdurará por mais tempo.

Em última nota, Chubb pode estar certa quando argumenta que o nível de desenvolvimento econômico e a estrutura política de poder servem como um laço que se reforça mutuamente. Apenas ela engessou o argumento, impedindo que todos os outros tipos de condições se beneficiassem com a explicação.

**PROMOTING SCARCITY OR COURTING  
ABUNDANCE?  
UNDERSTANDING THE RESILIENCY OF MACHINES  
IN URBAN GOVERNANCE**

**Abstract:** One of the persisting characteristics of a financial crisis is the lack of resources for competing users, uses and interests. In the political sphere, a financial crisis may cause a squeeze on the capacity of political parties to practice clientelism but will also provide opportunities for political parties to take advantage of the increasing destitution to further political interests. Grounding the arguments on two persuasive literatures Erie's *Rainbow's End* (1987) and Chubb's *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy* (1982) – this paper attempts to answer the question as to what is the most appropriate political behaviour of machines when confronted by resource insufficiency and massive voter demand. The paper argues that if local control rests on the hands of political machines at a state of monopoly, and the electorate is characterized by extreme poverty and voiceless existence, managing scarcity will perpetuate the machine naturally. On the other hand, if the control of local politics is on a stiff competition, while society is fragmented as to socio-economic condition where some can afford better living while others can't, then the machine that has the most resource and is able to capture a significant support base, will likely fare better and exist longer than others.

**Keywords:** *Financial crisis, clientelism, votebuying, urban governance*

**BIBLIOGRAFIA**

CHUBB, Judith. *Patronage, power, and poverty in southern italy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

ERIE, Steven. *Rainbow's end*. Irish-Americans and the dilemmas of urban machine politics, 1840-1985. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 1988.

HEDMAN, Eva-Lottaand; SIDEL, John. *Philippine politics and society in the twentieth century*: colonial legacies, post-colonial trajectories. London: Routledge, 2000.

STONE, Clarence. Urban political machines: taking stock. *Political Science and Politics*, v. 29, n. 3, p. 446-450, 1996.