

FREDERICA VALLE DE QUEIROZ PADILHA

**REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA NA
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz César De Queiroz Ribeiro

Coorientador: Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho

Rio de Janeiro

2018

FREDERICA VALLE DE QUEIROZ PADILHA

REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho
Instituto de Ciências Humanas e Sociais – UFRRJ

Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Filipe Souza Corrêa
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Antônio Carlos Alkmin
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

*Aos meus pais, Roberto e Maria Helena, pelo amor,
incentivo e apoio incondicional.*

*Para Rafael e Jerônimo, meus grandes amores que
trouxeram novo sentido para minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores Luiz César de Queiroz Ribeiro e Nelson Rojas Carvalho, pelas importantes contribuições e por acreditarem na minha capacidade de escrever uma tese sobre um tema sobre o qual possuía mais interesse do que familiaridade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela bolsa concedida durante o período de realização desta pesquisa.

À equipe do IPPUR e do Observatório das Metrôpoles, em especial à Karol Souza, por todo apoio e serviços prestados nos trâmites burocráticos deste processo e aos colegas de curso pelas importantes trocas.

À Filipe Souza Corrêa, pesquisador associado do Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) por ter compartilhado uma preciosa base de dados estatísticos, fundamentais para a compreensão e posterior aprofundamento da parte quantitativa desta pesquisa.

À Hilem de Oliveira, pela ajuda e cuidado na coleta de dados sobre os Projetos de Lei dos deputados.

Muitas das entrevistas desta pesquisa não teriam sido possível sem o apoio e intermediação de Ana Lúcia de Carvalho, da Emplasa, que me colocou em contato com muitas pessoas importantes para este trabalho e me manteve informada sobre as datas das reuniões do conselho de desenvolvimento da RMSP e dos conselhos consultivos das sub-regiões. Em seu nome aproveito para agradecer à todos os gestores, deputados e ex-deputados que gentilmente cederam seu tempo para a realização das entrevistas desta pesquisa.

Aos meus pais, minha eterna gratidão e amor incondicional por tanto investimento e acolhida. Ao meu irmão Conrado, meu amor e admiração.

Ao meu companheiro Rafael, por seu apoio e interesse em entender os caminhos que a pesquisa estava tomando, pelo esforço das leituras e pelas ótimas sugestões.

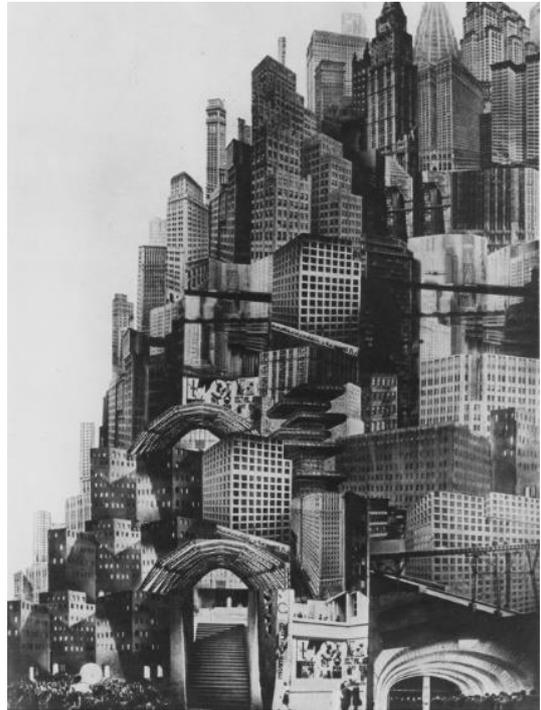
Ao meu filho Jerônimo, que nasceu no começo desta pesquisa e tem sido uma motivação extraordinária para esta e todas as outras empreitadas.

À minha grande amiga Patrícia Guzzoni que além do apoio e companhia em todas as etapas da minha vida, deixou o período vivido no Rio de Janeiro mais familiar.

Aos professores Eduardo Gianetti e Carlos Mello que me acompanham desde a graduação, obrigada pelas diversas formas de incentivos que vêm me dando nessa trajetória cada vez mais direcionada para vida acadêmica.

Ao meu amigo Alexandre Rostorowisk, pela escuta atenta e por ajudar a pensar os modelos estatísticos.

A todos, especialmente os amigos, que estiveram ao meu lado e contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta pesquisa.



*atrocaducapacaustiduplielastifeliferofugahistoriloqualubri
mendimultipliorganiperiodiplastipubliraparecipro
rustisagasimplitenaveloveravivaunivora
cidade
city
cité*

Augusto de Campos

RESUMO

Esta tese tem como objetivo identificar e analisar os mecanismos que fazem com que a dinâmica política de representação se traduza em obstáculos para a construção de um sistema de governança e para a mobilização dos atores políticos em torno de uma agenda metropolitana. A partir do recorte empírico da Região Metropolitana de São Paulo, a análise é feita em quatro partes principais. A primeira parte investiga a evolução do processo de governança metropolitana no Estado de São Paulo, tentando identificar a participação dos diferentes atores políticos neste processo, em especial os atores do legislativo estadual. A segunda parte analisa a composição da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a partir da proporção de representantes (deputados) metropolitanos em relação à sua população e as características da disputa eleitoral nos municípios metropolitanos, trazendo reflexões de como estas características podem se relacionar com a evolução de uma agenda política metropolitana. Em seguida, a terceira parte identifica os partidos e os padrões geográficos de votação dos deputados paulistas, analisando como estas características podem se associar com alguma lógica de atuação legislativa específica. Por fim, a atuação política é investigada na quarta parte desta pesquisa a partir da atividade legislativa dos deputados, a fim de se verificar a presença de temas metropolitanos na agenda política e como estes temas se associam a uma lógica mais paroquialista ou universalista, aos padrões geográficos de votação e aos partidos políticos mapeados.

PALAVRAS-CHAVES: Governança Metropolitana. Representação política. Disputa eleitoral. Padrão geográfico de votação. Comportamento legislativo.

ABSTRACT

This thesis aims to identify and analyze the mechanisms that make the political dynamics of representation translate into obstacles for the construction of a system of governance and for the mobilization of political actors around a metropolitan agenda. From the empirical case of the Metropolitan Region of São Paulo, the analysis is made in four main parts. The first part investigates the evolution of the metropolitan governance process in the State of São Paulo, trying to identify the participation of different political actors in this process, especially the actors of the state legislature. The second part analyzes the composition of the Legislative Assembly of the State of São Paulo, based on the proportion of metropolitan representatives (deputies) in relation to its population, and the characteristics of the electoral contest in the metropolitan municipalities, reflecting on how these characteristics can be related to the evolution of a metropolitan political agenda. Then, the third part identifies the parties and the geographical patterns of voting of the Paulista deputies, analyzing how these characteristics can be associated with some logic of specific legislative action. Finally, the political action is investigated in the fourth part of this research based on the legislative activity of the deputies, in order to verify the presence of metropolitan issues in the political agenda and how these themes are associated with a more parochialist or universalist logic, geographical patterns of voting and the political parties mapped.

KEYWORDS: Metropolitan Governance. Political representation. Electoral dispute. Geographic voting pattern. Legislative behavior.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALESP	Assembleia Legislativa de São Paulo
CAMM	Comissão Permanente de Assuntos Metropolitanos e Municipais
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CODEGRAN	Conselho Deliberativo da Grande São Paulo
CIMBAJU	Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri
CIOESTE	Consórcio Intermunicipal da Região Oeste de São Paulo
CONDEMAT	Consórcio de Desenvolvimento do Alto do Tietê
CONISUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste
CONSULTI	Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo
DEM	Democratas
ESP	Estado de São Paulo
EMPLASA	Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
FATEC	Faculdade de Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IME	Índice de Municípios Efetivos
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
HH	Herfindal-Hirschman
LCE	Lei Complementar
NEP	Número Efetivo de Partidos
NECm	Número Efetivo de Candidatos por município
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

RM	Região Metropolitana
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC	Região Metropolitana de Campinas
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	Projeto de Lei Complementar
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo
POP	População
PP	Partido Progressista
PPP	Parceria Público-Privada
PPS	Partido Popular Socialista
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
PUB	Plano Urbanístico Básico

RDPC	Renda Per-Capita
SAM	Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos
SNM	Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos
T_ANALF25	Taxa de Alfabetização de pessoas de mais de 25 anos
T_URB	Taxa de Urbanização

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 Reunião do conselho consultivo da sub-região sudoeste da RMSP (mesa)	69
Figura 2 Reunião do conselho consultivo da sub-região sudoeste da RMSP (participantes).....	69
Figura 3 Reunião do conselho de desenvolvimento da RMSP	71
Figura 4 Página inicial do site do PDUI	72
Figura 5 Página inicial do site do PDUI para encaminhamento de propostas ..	72
Figura 6 . Página inicial do site de Geraldo Cruz em 23/11/2017.....	177

GRÁFICOS

Gráfico 1 Número de regiões metropolitanas criadas por ano no Brasil	42
Gráfico 2 Proporção de propostas encaminhadas ao PDUI por entidades do poder público e da sociedade civil.....	74
Gráfico 3 Distribuição do NECm nos pleitos de 2002, 2006 e 2010.....	93
Gráfico 4 Distribuição do NECm nos pleitos de 2002, 2006 e 2010 (sem a capital)	94
Gráfico 5 Distribuição do índice t nos pleitos de 2002, 2006 e 2010.....	94
Gráfico 6 Correlação entre o índice T e o NECm nos pleitos de 2002, 2006 e 2010	95
Gráfico 7 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão de votos medidos pelo <i>NECm</i>	98
Gráfico 8 Evolução do índice T para as eleições a deputado estadual de São Paulo	109
Gráfico 9 Número de deputados por categoria de dominância segundo os métodos k-means e distância da média	131

Gráfico 10 Distribuição da concentração de votos dos deputados estaduais eleitos (2002-2010)	143
Gráfico 11 Correlação entre os índices de dominância de Ames e o índice G para os deputados estaduais paulistas eleitos entre 2002 e 2006	143
Gráfico 12 Número de proposições por tipo e período de mandato	156
Gráfico 13 Média de PLs por padrões geográficos de votação	158
Gráfico 14 Média de PLs por deputado durante o período de 2003 a 2014 ..	159
Gráfico 15 Média de PLs por reduto eleitoral	160
Gráfico 16 Tipos de PLs segundo sua temática	171
Gráfico 17 Taxa de PLs transformados em norma por temática	172
Gráfico 18 Projetos de Lei por temática e grupos de deputados.....	174
Gráfico 19 Distribuição de emendas ao orçamento entre os Grupos de reduto eleitoral e padrão geográfico de votação	180
Gráfico 20 Distribuição de emendas ao orçamento por partidos de oposição (esquerda) e governo (direita)	182
Gráfico 21 Indicações por local que beneficia	184

MAPAS

Mapa 1 Sub-regiões e municípios da RMSP.....	57
Mapa 2 IPVS 2010 – RMSP	61
Mapa 3 A Macrometrópole paulista e as unidades regionais	76
Mapa 4 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do NECm em 2002	99
Mapa 5 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do <i>NECm</i> em 2006	100
Mapa 6 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do <i>NECm</i> em 2006	100

Mapa 7 Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual em 2006	107
Mapa 8 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2002	110
Mapa 9 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2006	111
Mapa 10 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2010	111
Mapa 11 Distribuição dos votos do deputado José Barros Munhoz /PSDB em 2010	137
Mapa 12 Distribuição dos votos do deputado Geraldo Cruz /PT em 2010	139

QUADROS

Quadro 1 Pontos de destaque do estatuto das Metrôpoles	50
Quadro 2 Sub-regiões e consórcios intermunicipais da RMSP	68
Quadro 3 Simulação de diferentes resultados para o índice T (em %)	91
Quadro 4 Partidos da esquerda para direita -1990-2009	115
Quadro 5 Classificação dos partidos a partir da escala esquerda-direita.....	116
Quadro 6 Lista dos Deputados da amostra por grupo e ano de mandato.....	163
Quadro 7 Atividade das Comissões Permanentes* da ALESP em 2014: pareceres e reuniões.....	187
Quadro 8 Presidentes da Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais	189

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Regiões Metropolitanas do Brasil: Região, estado, ano de criação e população.....	40
Tabela 2 Indicadores socioeconômicos e demográficos da RMSP	59
Tabela 3 Indicadores sociais: São Paulo-capital e cidades do estado de São Paulo por faixa populacional	80
Tabela 4 Indicadores sociais: São Paulo-capital, regiões metropolitanas e interior	81
Tabela 5 Representação legislativa da RMSP na ALESP- 2002/2006/2010 ...	83
Tabela 6 Representação Legislativa das RMs paulistas na ALESP 2002/2006/2010	84
Tabela 7 Dados de comparecimento, votos em legendas e votos aproveitados	86
Tabela 8 Estatísticas descritivas para o NECm por eleição.....	92
Tabela 9 Estatísticas descritivas para o índice T por eleição	92
Tabela 10 Municípios com uma disputa concentrada/competitiva ou não concentrada/não competitiva.....	96
Tabela 11 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos medidos pelo <i>NECm</i>	98
Tabela 12 Número efetivo de candidatos por município (<i>NECm</i>) para as eleições a deputado estadual de São Paulo por região	101
Tabela 13 Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o <i>NECm</i>	103
Tabela 14 Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla: variável dependente <i>NECm</i>	104
Tabela 15 Média do índice t para as eleições a deputado estadual de São Paulo por região	108
Tabela 16 Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o Índice T	112
Tabela 17 Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla para o índice T como variável dependente.....	113

Tabela 18 Distribuição dos votos dos partidos na RMSP (pleitos 2002, 2006 e 2010 agregados)	116
Tabela 19 Estatísticas descritivas do índice de municípios efetivos (IME) ...	126
Tabela 20 Padrões de concentração dos deputados estaduais paulistas por eleição (2002 , 2006 e 2010).....	127
Tabela 21 Grupos de deputados por padrão de concentração de votos- total e metropolitanos (2002, 2006 e 2010).....	128
Tabela 22 Estatísticas descritivas do índice de dominância média de municípios	130
Tabela 23 Votação do deputado Alencar Santana Braga nos 10 municípios onde obteve maior votação no pleito de 2010.....	132
Tabela 24 Padrões de dominância dos deputados estaduais paulistas por pleito (2002, 2006 e 2010)	133
Tabela 25 Grupos de deputados por padrão de dominância média - total e metropolitanos de 2002 a 2010	133
Tabela 26 Padrão geográfico de votação dos deputados estaduais paulistas por pleito (2002, 2006 e 2010)	136
Tabela 27 Padrão geográfico de votação dos deputados de 2002 a 2010 ...	136
Tabela 28 Distribuição dos votos do deputado José Barros Munhoz	138
Tabela 29 Distribuição dos votos do deputado Geraldo Cruz/PT	140
Tabela 30 Estatísticas descritivas do índice de concentração (G) dos candidatos a deputado estadual no estado de São Paulo (2002 a 2010)	142
Tabela 31 Índice de concentração (G) dos candidatos a deputado estadual no estado de São Paulo (2002 a 2010) para eleitos e não eleitos	142
Tabela 32 Distribuição dos deputados estaduais paulistas pelo índice G - deputados metropolitanos e não metropolitanos 2002, 2006 e 2010	144
Tabela 33 Padrão geográfico de votação dos deputados reeleitos e não reeleitos	146
Tabela 34 Padrão geográfico de votação dos deputados agregados por partido	148

Tabela 35 Padrão geográfico de votação dos deputados agregados por partido e sua posição no espectro ideológico	149
Tabela 36 Estatísticas descritivas de PLs por deputado (amostra modificada)	158
Tabela 37 Estimativas dos Parâmetros do Modelo de Regressão Múltipla: variável dependente PLs apresentados	161
Tabela 38 Distribuição dos deputados da amostra por grupo e ano de mandato	163
Tabela 39 Número de PLs e média de PLs por deputado por grupo	165
Tabela 40 Projetos de Lei por abrangência e posição do partido proponente entre 2003 e 2014	168
Tabela 41 Projetos de Lei por temática e grupos de deputados	173
Tabela 42 Estatísticas descritivas das emendas ao orçamento por Grupos de reduto eleitoral e padrão geográfico de votação	180
Tabela 43 Estatísticas descritivas das emendas ao orçamento por partidos de oposição (esquerda) e governo (direita).....	181
Tabela 44 Preposição de indicações	184
Tabela 45 Apresentação de indicações por partido	185
Tabela 46 Proposituras deliberadas pela CAMM por tipo e abrangência no período de 2011 a 2014	188
Tabela 47 Presença dos deputados nas reuniões da CAMM por base eleitoral	189

Sumário

1 INTRODUÇÃO	19
1.2 METODOLOGIA	29
2 GOVERNANÇA METROPOLITANA: CONTEXTO E EVOLUÇÃO	33
2.1 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL	37
2.1.1 Consórcios Públicos como instrumento de governança metropolitana	51
2.2 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – RMSP	56
2.2.1 Caracterização socioeconômica e demográfica da RMSP	57
2.2.2 Disputas políticas na arena metropolitana	62
2.2.3 Governança Metropolitana na RMSP	64
2.3 MACROMETRÓPOLE PAULISTA	74
2.4 O LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DA RMSP	76
3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A DISPUTA ELEITORAL NA RMSP	79
3.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA RMSP	81
3.2 AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS PAULISTAS	85
3.3 A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS	88
3.4 ANÁLISE DO NÚMERO EFETIVO DE CANDIDATOS POR MUNICÍPIO (<i>NECm</i>)	96
3.4.1 Fatores que influenciam a concentração da disputa eleitoral medida pelo <i>NECm</i>	101
3.5 ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE DA DISPUTA ELEITORAL MEDIDA PELO ÍNDICE T	108
3.5.1 Fatores que influenciam a competitividade da disputa eleitoral medida pelo Índice T	112
3.6 DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS NO TERRITÓRIO	114
4 PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS PAULISTAS	120
4.1 PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO: A TAXONOMIA DE AMES	123
4.1.1. Padrões de concentração de votação	125
4.1.2 Padrões de dominância da votação nos municípios	129
4.1.3 Padrões Geográficos de Votação dos Deputados Paulistas	134

4.2. PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS PAULISTAS: O ÍNDICE G	140
4.3 PADRÃO GEOGRÁFICO DE VOTAÇÃO E REELEIÇÃO	145
4.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO	147
5 A ATIVIDADE LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS PAULISTAS	151
5.1 ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA VIA PROJETOS DE LEI.....	156
5.1.1 Projetos de Lei: abrangência	162
5.1.2. Projetos de Lei por temática	170
5.2 ANÁLISE DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO	175
5.3 ANÁLISE DAS INDICAÇÕES	183
5.5. A COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS.	186
6 CONCLUSÕES GERAIS	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	198

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 50, o crescimento urbano acelerado no Brasil e o rápido processo de conurbação em torno das grandes cidades começavam a evidenciar a necessidade de instrumentos de administração voltados para solução de problemas territoriais comuns. Mesmo antes da institucionalização das regiões metropolitanas, algumas iniciativas de governos estaduais como o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado pelo Governo do Estado em 1967, já expressavam um reconhecimento da necessidade de uma gestão específica voltada para estas áreas.

A institucionalização das regiões metropolitanas, no entanto, só ocorreu em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, que definiu um modelo único de planejamento e gestão para todas elas. Na ocasião foram instituídas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).

Atualmente o país já conta com 73 regiões metropolitanas e estas áreas continuam crescendo em número, magnitude e concentração de poder econômico. Cerca de 50% do Produto Interno Bruto – PIB- e 40% da população do Brasil estão concentrados em 15 regiões metropolitanas (IBGE, 2015). Só a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentra cerca de 19% do PIB e 10% da população brasileira. Assim, como coloca Ribeiro 2004 “podemos concluir que qualquer estratégia de desenvolvimento está fortemente condicionada à capacidade da sociedade em enfrentar os desafios metropolitanos do crescimento” (p.10).

O enfrentamento destes desafios, no entanto, encontra obstáculos de várias ordens como por exemplo, o dilema da cooperação entre os municípios metropolitanos. Estes obstáculos são extensamente analisados no trabalho de Garson (2008), a partir dos referenciais teóricos do federalismo fiscal e da Nova Economia Institucional – NEI. No primeiro caso, os obstáculos à cooperação são identificados dentro da estrutura fiscal brasileira – receitas e despesas públicas e as regras que conformam as transferências intergovernamentais e a estrutura de investimentos. Já as contribuições teóricas da NEI ampliam a compreensão

da natureza dos obstáculos identificados pela ótica fiscal, complementando a análise com o papel das instituições e das motivações de grupos com interesse diversos. Segundo esta abordagem:

Uma região metropolitana é formada por municípios de diferentes portes e podem ser diferentemente afetados por um mesmo problema. Por isso, eles atribuem importância diferenciada a sua resolução, ponderando o ônus que preveem arcar pela ação cooperada *vis-à-vis* sua situação fiscal. O caminho para a cooperação passa a depender de instituições que ofereçam os incentivos seletivos – positivos ou negativos- que estimulem a ação coordenada. A construção destas instituições por sua vez é afetada pelas próprias regras que restringem as relações intergovernamentais. (GARSON, 2008 p.67)

Ainda dentro desta abordagem, Garson (2008) evoca o conceito de *path dependence* de Douglass North para esclarecer a trajetória da questão metropolitana no Brasil. Segundo Garson, o legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas.

Os obstáculos à cooperação metropolitana de ordem fiscal e institucional parecem ter se acentuado a partir da Constituição de 1988, que surgiu com uma concepção municipalista, onde a questão metropolitana não era vista como uma prioridade. Os arranjos políticos e territoriais passaram a privilegiar a escala estadual e municipal, de modo que a escala metropolitana aparece como mais um ente de gestão governamental, sobrepondo-se ou superpondo-se aos já existentes. Nesse sentido, dar uma base política, administrativa e financeira às metrópoles por vezes é encarado como uma concorrência por recursos públicos e mesmo como uma ameaça a autoridade dos governos municipais e estaduais sobre seus territórios.

Na nova constituição, a criação e a gestão das regiões metropolitanas passaram a ser de responsabilidade dos estados por meio de suas assembleias legislativas, onde deveriam ser discutidas e regulamentadas as propostas de gestão de problemas metropolitanos com uma base jurídica sólida, legitimidade-político social e baseadas em arranjos institucionais de cooperação intermunicipal sustentáveis no longo prazo (FERNANDES, 2005, p. 13).

Este novo contexto fez com que muitos estudos se voltassem para o sistema de representação política no Brasil para identificar outra ordem de obstáculos ao enfrentamento das questões metropolitanas. Como apontam Carvalho e Corrêa (2012):

Se um sistema de governança metropolitana parece decisivo, sobretudo como forma de superação de dilemas de cooperação intermunicipal como saída para a provisão de bens públicos de caráter metropolitano, é razoável sugerir que o dilema da representação metropolitana deve ser analisado a partir da dinâmica político-eleitoral observada neste espaço (p. 477).

É nesta dinâmica político-eleitoral que Carvalho e Ribeiro (2013) identificam alguns obstáculos para que as discussões sobre a solução de problemas metropolitanos prospere.

Considerando que os deputados estaduais de base eleitoral na metrópole¹ seriam os representantes políticos legítimos dos interesses metropolitanos, o primeiro obstáculo apontado pelos autores seria o déficit de representantes metropolitanos no Congresso e nas assembleias legislativas. Os autores ressaltam ainda que este fator se agrava uma vez que os representantes metropolitanos tendem a obter a maioria de seus votos em apenas um município e por esta razão acabam se voltando à assuntos locais e paroquiais em detrimento de temas que viabilizassem um programa metropolitano com foco na resolução de problemas comuns, gerando o que Carvalho (2009) chamou de “paroquialismo metropolitano”:

Ora, se sabemos pela literatura voltada à análise da conexão eleitoral que a votação concentrada, numa ponta, gera comportamento paroquial, na outra ponta, poderíamos estar diante de fenômeno novo, não previsto pelo otimismo da velha sociologia eleitoral: um paroquialismo com base urbana. É de esperar que a ausência de temas metropolitanos da agenda pública tenha por raiz o que podemos chamar de paroquialismo metropolitano.” (Carvalho 2009, p. 381)

¹ Segundo o Observatório das Metrópoles “a metropolização está ligada ao processo de urbanização, capaz de gerar dinâmicas territoriais de concentração e difusão dos artefatos econômicos, políticos, sociais e culturais em determinados aglomerados metropolitanos.” Portanto, nesse trabalho, o termo “metrópole” também será utilizado para designar as Regiões Metropolitanas.

O segundo obstáculo refere-se ao comportamento político das metrópoles, que seria regulado por gramáticas políticas distintas, onde a periferia metropolitana seria marcada pela gramática do clientelismo, como uma combinação de participação eleitoral elevada e do voto personalizado enquanto a capital seria marcada por uma gramática dupla de pouca participação eleitoral com uma participação mais politizada (CARVALHO e RIBEIRO, 2013).

Esta gramática dupla se daria em função de fatores ligados à dinâmica de fragmentação social dessas áreas que impedem as regiões metropolitanas de construir uma identidade política dentro de um sistema de representação, como argumentam os autores: “As cidades são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam a emergência das instituições necessárias para sua transformação em comunidades políticas. (CARVALHO E RIBEIRO, 2013, p.296, tradução nossa)²

Dentro deste contexto, o objetivo desta pesquisa é identificar e analisar os mecanismos que fazem com que a dinâmica política de representação se traduza em obstáculos para a construção de um sistema de governança e para a mobilização dos atores políticos em torno de uma agenda metropolitana.

A pesquisa parte do recorte empírico da RMSP, que possui uma expressão metropolitana proeminente em relação as outras metrópoles brasileiras. No estudo do IBGE de 2007, *Regiões de Influência das Cidades*, que analisa a rede urbana nacional a partir de fatores como: a função de gestão do território, níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário, níveis de centralidade empresarial e a presença de diferentes equipamentos e serviços; a metrópole paulista é classificada como a Grande Metrópole Nacional, com projeção em todo o País e com uma rede que abrange o Estado de São Paulo, parte do Triângulo Mineiro e do sul de Minas Gerais, estendendo-se a oeste pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia e Acre.

Além disto, a influência da metrópole paulista também vem sendo basilar para a institucionalização de processos de governança metropolitana no Brasil. Cabe destacar aqui o papel dos deputados estaduais no processo de criação do

² Les villes sont en effet des territoires marqués par des dynamiques de fragmentation sociale, culturelle et territoriale qui bloquent l'émergence des institutions nécessaires à leur transformation en communautés politiques.

modelo de governança metropolitana do Estado de São Paulo, que serviu de base para o Estatuto das Metrôpoles, sancionado em 2015. Esse papel se dá a partir da aprovação da Constituição Paulista de 1989, acolhendo o artigo 25 §3º da Constituição Federal que atribuía aos estados a faculdade de instituir as regiões metropolitanas, planejar e executar as funções públicas de interesse comum. No caso da Constituição Paulista, que posteriormente foi complementada com a Lei Complementar 760 de 1994 (ANEXO 1), já foram estabelecidas algumas diretrizes para o modelo de governança metropolitana como os conselhos de desenvolvimento e os planos regionais como mostram os trechos destacados a seguir:

Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.

§1º - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o “caput” deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

§2º - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.

§3º - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no “caput” deste artigo, será disciplinada em lei complementar.

Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o artigo 154.

Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local.

Artigo 156 - Os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual.

Artigo 157 - O Estado e os Municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o

desenvolvimento de funções públicas de interesse comum, observado o disposto no artigo 174 desta Constituição.

Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Além da presença do tema metropolitano na Constituição Paulista, há vários outros fatores que parecem evidenciar uma certa preocupação do aparato técnico do governo de São Paulo com as questões regionais e metropolitanas como por exemplo os diversos planos regionais do estado, a longevidade e atuação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), a criação de uma secretaria de estado voltada para o desenvolvimento metropolitano e a formação da Macrometrópole Paulista. Contudo, esta preocupação não parece estar se traduzindo em políticas públicas efetivas voltadas para esta questão. Como apontam Rolnik e Someck (2000):

(..) a maior Região Metropolitana do país, a de São Paulo, não teve, desde a sua criação nos anos 70, um planejamento efetivo. Planos e leis foram formulados no âmbito estadual, agravando seus problemas. Os Planos Metropolitanos demonstraram-se ineficientes devido a uma construção tecnocrática, de gabinete, sem considerar a realidade dos municípios. A legislação ambiental, por outro lado, provocou efeitos perversos: ao contrário dos seus objetivos iniciais de preservação dos mananciais de água, teve como impacto uma intensa ocupação irregular, principalmente por loteamentos para a população de baixa renda. (p.87)

Uma das razões para a não efetividade das políticas metropolitanas parece residir no fato de que, ainda que a preocupação com as questões regionais e metropolitanas esteja presente no aparato técnico do estado paulista, na dimensão governamental outras racionalidades entram em funcionamento, em combinação ou mesmo em contradição com a racionalidade burocrática técnica.

Na representação política e na dinâmica político-eleitoral, a preocupação com questões regionais e metropolitanas não parece estar presente, impedindo a efetivação de planos e projetos mais explícitos e de longo prazo, uma vez que estes planos preveem uma repartição de recursos em uma dinâmica que é bloqueadora da dinâmica da cooptação e do clientelismo. A definição da alocação de recursos por razões puramente técnicas em torno de questões territoriais vai de encontro a dinâmica política.

Neste caso, São Paulo estaria repetindo o que tem se verificado em outros estados: a dinâmica político-eleitoral não mobiliza os atores do sistema políticos em torno da problemática regional e metropolitana, como se houvesse uma dissonância entre a dinâmica racional técnica do governo e a dinâmica política de representação.

Esta preocupação do aparato técnico do governo paulista com as questões metropolitanas e regionais será examinada na primeira parte desta pesquisa, que analisará também a evolução do processo de governança metropolitana no Brasil e no Estado de São Paulo, tentando identificar a participação dos diferentes atores políticos neste processo, em especial os atores do legislativo paulista.

A segunda parte deste trabalho irá analisar a representação política da metrópole paulista, a partir da análise do número de representantes metropolitanos na Assembleia em relação à sua população. Esta parte também investigará as características da disputa eleitoral nos municípios metropolitanos.

Dentro do contexto desta pesquisa, que visa compreender como, no caso brasileiro, o sistema de representação política se coloca como um obstáculo para a efetivação de uma agenda de governança metropolitana, cabe nos interrogarmos se a disputa política metropolitana é efetivamente mais aberta e democrática e como as características desta disputa podem influenciar a efetivação desta agenda.

Na literatura da sociologia política, esta disputa tem sido abordada a partir da dinâmica de competitividade eleitoral, com foco na questão partidária e com grande influência do trabalho seminal de Maurice Duverger de 1954, do qual ficou conhecida a “Lei de Duverger”, que afirma que o sistema eleitoral majoritário conduz a um sistema bipartidário enquanto o de representação proporcional leva a um sistema multipartidário, e como consequência a fragmentação partidária. Ainda que esta fórmula tenha sido comprovada por casos empíricos em diversos países, para o caso brasileiro, Nicolau e Schmitt (1995) defendem que os mecanismos do sistema eleitoral (fórmula e inclusão dos votos em branco no quociente eleitoral) combinados com a alta magnitude dos distritos não favorece os menores partidos, não sendo, portanto, a causa da fragmentação partidária.

Já a dimensão individual desta disputa, com foco nos candidatos e não nos partidos, é extensamente investigada no trabalho de Carvalho (2003), onde a dinâmica da competição é abordada a partir da concentração eleitoral, através da observação do número de candidatos que recebem votos de forma significativa em cada município. Seus resultados apontam que a maioria dos municípios brasileiros possuem uma disputa eleitoral concentrada em poucos candidatos e, portanto, segundo sua abordagem, pouco competitiva e com incentivos para uma prática política localista.

Em uma outra perspectiva, Silva (2012) utiliza o indicador de desequilíbrio de Taagepera (1979) para medir a competitividade eleitoral e refuta “as teses existentes de que o sistema político brasileiro se organiza em distritos eleitorais informais (...) e na capacidade do indivíduo em permanecer como referência política única nas disputas para o cargo de deputado federal nos municípios.” (p. 424). O autor observa que as capitais tendem a ter uma disputa mais competitiva, mas que não há indícios de que regiões mais pobres ou menos populosas sejam menos competitivas do que as demais.

A partir deste contexto, esta parte da pesquisa irá caracterizar a disputa política produzida por nosso sistema eleitoral nos municípios paulistas utilizando ambas as abordagens de concentração da disputa utilizada por Carvalho (2003) e a de competitividade utilizada por Silva (2012), a fim de identificar como essa disputa pode se traduzir em obstáculos para o enfrentamento das questões metropolitanas e para a construção de um sistema de governança efetivo.

Na terceira parte a arena eleitoral será analisada a partir dos padrões geográficos de votação e dos partidos dos deputados estaduais paulistas. Para tanto, será apresentado primeiramente o debate em torno de dois modelos teóricos para a explicação do comportamento legislativo dos parlamentares, o modelo partidário e o distributivista.

O modelo partidário parte da premissa que comportamento dos parlamentares e a tomada de decisões coletivas seriam estabelecidas em função da posição dos partidos políticos. Já no modelo distributivista a arena eleitoral é central para a explicação do comportamento legislativo dos parlamentares. Segundo esse modelo, o objetivo principal dos representantes é a reeleição e seu comportamento irá se orientar no sentido de atender seu reduto eleitoral

produzindo, assim, políticas de caráter localista, quando os redutos são concentrados do ponto de vista geográfico.

Portanto, no modelo distributivista os padrões geográficos de votação dos deputados estão associados alguma lógica de atuação política específica.

Para trabalhar este aspecto do debate, esta pesquisa se apoiará em recursos metodológicos presentes na literatura para mapear o padrão geográfico de votação dos deputados estaduais paulistas, a fim de identificar tendências que possam contribuir para o debate e jogar luz sobre aspectos específicos do comportamento político dos deputados de base metropolitana.

Por fim, a partir dos padrões geográficos de votação e dos partidos identificados na terceira parte, a quarta parte deste trabalho analisa a lógica de atuação política dos deputados, a fim de se verificar se esta atividade é pautada por uma lógica mais localista/paroquialista ou universalista.

O conceito de paroquialismo é frequentemente usado de forma depreciativa para indicar uma visão ou atitude limitada à um círculo local (o da paróquia) e ignorando perspectivas mais abrangentes.

No âmbito desta pesquisa, as relações de paroquialismo político trabalhadas serão aquelas travadas no nível do município onde os políticos, no caso os deputados estaduais, concentram sua votação (sua paróquia) e, portanto, teriam incentivos para atuar de modo paroquialista a fim manter e/ou aumentar sua votação naquele local para uma possível reeleição ou disputa de algum outro cargo, como prefeito ou deputado federal. Será considerado igualmente o conceito de localismo, caracterizado como uma ação parlamentar que beneficia apenas um município, ou parte dele, ainda que este município não faça parte de seu reduto eleitoral.

A gramática política contrária ao paroquialismo seria um *modus operandi* pautado pelo universalismo de procedimento, que segundo Nunes (1997) é um “conjunto de normas que podem ser formalmente utilizada por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abuso de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao estado.”(p.23)

Dado a importância e a relevância das regiões metropolitanas no contexto do estado, a presença de uma agenda metropolitana na atividade legislativa dos deputados será considerada como de natureza universalista, desse modo, a tese

do “paroquialismo metropolitano” se refere justamente a ausência de temas metropolitanos na agenda pública dos deputados de base metropolitana.

A partir desta perspectiva, a atividade legislativa dos deputados será analisada através da abrangência territorial e da temática dos Projetos de Lei, Emendas ao Orçamento e Indicações, assim como das atividades da Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais.

Cabe ressaltar que, ainda que não haja no sistema eleitoral nenhum critério de votação relativo ao território, os deputados são comumente associados às regiões de onde provem a maioria de seus votos, de modo que, não raro, estes são vistos como representantes de determinada região na Assembleia, como mostra este parágrafo do site do Senado federal na página que elenca as funções dos deputados estaduais: “Esse parlamentar vai participar do processo de elaboração do Orçamento do seu ente federado. **Pode fiscalizar a aplicação dos recursos e pressionar o governador para que de fato beneficie sua região, cidade, ou área do estado em que ele atua.**”³

Considerando que a agenda metropolitana é uma agenda de vital importância no âmbito estadual, poderíamos esperar que ela estivesse presente de forma relevante nas proposições dos deputados, sobretudo aqueles com base eleitoral metropolitana. Contudo, o que tem se constatado é a ausência desta agenda nas assembleias legislativas estaduais. Deste modo, esta pesquisa pretende investigar *como* e *se* esta agenda aparece no legislativo paulista e quais os fatores da arena político-eleitoral atuam como bloqueadores desta agenda.

A próxima seção desta introdução apresenta a metodologia e as fontes de dados utilizadas na pesquisa, seguida pelas quatro partes da análise aqui descritas. No capítulo 2 será analisado o contexto e a evolução da governança na RMSP; no capítulo 3, a representação política e a disputa eleitoral na metrópole paulista; no capítulo 4 serão caracterizados os padrões geográficos de votação dos deputados paulistas; e no capítulo 5 será analisada a atividade legislativa destes deputados na assembleia. Por fim o capítulo 6 traz as conclusões da pesquisa seguido pelas referências bibliográficas.

³ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/o-que-faz-o-deputado-estadual>

1.2 METODOLOGIA

Os métodos e técnicas de observação escolhidos para se investigar o objeto desta pesquisa - a presença de questões metropolitanas na atividade legislativa dos deputados estaduais paulistas - partem de abordagens quantitativas e qualitativas, de modo a se complementarem e interagirem de forma dinâmica.

Na primeira parte da análise, *Governança Metropolitana: Contexto e Evolução*, as principais fontes de dados foram: 1) análises de documentos, tais como textos legais afetos ao funcionamento das instituições analisadas; 2) realização de entrevistas; 3) participação em eventos relacionados, como o Conselho de Desenvolvimento da RMSP e o Conselho Consultivo da sub-região Sudoeste da RMSP; 4) leitura de pesquisas mais recentemente publicadas acerca dos processos de governança e gestão metropolitana e 5) análise das informações disponibilizadas nos sites acerca dos processos de gestão metropolitana em curso, como a página do PDUI (Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado).

As entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, foi adotado um roteiro flexível como norteador aprofundando, no decorrer da entrevista, aspectos importantes para a compreensão do pensamento e percepções do entrevistado sobre o tema em pauta. Como apontam Veiga e Gondim (2001) uma das vantagens deste tipo de entrevistas é seu caráter discursivo, que permite a cada entrevistado demonstrar sua linha de argumentação de modo que o entrevistador possa inferir as associações que faz em seus pensamentos oferecendo, inclusive, oportunidades para extensivas sondagens de opiniões, atitudes e valores dos participantes.

Em uma primeira rodada as entrevistas se focaram em pessoas com experiência organizacional suficiente para contextualizar as questões em discussão e a eles foram solicitadas indicações de outros atores (também com acúmulo suficiente para contextualizar as questões em discussão no estudo), que foram então contatados para a segunda rodada. As entrevistas foram gravadas e os entrevistados não colocaram qualquer restrição para seu uso no trabalho. Foram entrevistados cinco gestores:

1. Rovena Negreiros: no momento da entrevista era diretora adjunta de análise e Disseminação de Informações da Fundação Seade. Foi presidente da Empresa de Planejamento Metropolitano S/A – Emplasa e superintendente de Acompanhamento e Projetos da Empresa Municipal de Urbanização – Emurb, da Prefeitura de São Paulo.
2. Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho: assessora do Presidente da Emplasa José Luiz Pedretti, o qual não disponibilizou agenda para dar a entrevista.
3. Dirce Bertan de Freitas: técnica da Unidade de Documentação e Informações Técnicas da Emplasa.
4. Marcos Camargo Campgnone: no momento da entrevista era chefe de gabinete da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano e Presidente do Conselho de Administração da Emplasa. Foi diretor-presidente da Emplasa de 2003 a 2007.
5. Edson Aparecido dos Santos: no momento da entrevista era diretor-presidente da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab) da cidade de São Paulo. Foi chefe de gabinete da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano de 2011 a 2013 e deputado estadual pelo PSDB de 2007 a 2010.

Na segunda e na terceira parte da pesquisa, *Representação Política e a Disputa Eleitoral na RMSP e Padrões Geográficos de Votação dos Deputados Paulistas*, utilizou-se sobretudo técnicas quantitativas presentes nos trabalhos sobre o tema, como modelos de regressão múltipla e o cálculo de índices de concentração e competitividade eleitoral que serão adiante explicitados. As informações utilizadas foram coletadas de bancos de dados públicos, a saber, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), para os dados eleitorais e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a caracterização demográfica e socioeconômica dos municípios.

Por fim, na quarta parte da pesquisa, *A Atividade Legislativa dos Deputados Estaduais Paulistas*, foram utilizadas as seguintes abordagens: 1) análises de documentos, tais como textos legais afetos ao funcionamento da Assembleia Legislativa; 2) levantamento, organização e consolidação de informações, especialmente projetos de lei, emendas ao orçamento e indicações disponíveis nos bancos públicos de dados da Assembleia Legislativa do Estado

de São Paulo (ALESP) e 3) realização de entrevistas em profundidade com deputados e ex-deputados.

Para o levantamento, organização e consolidação dos projetos de lei, emendas ao orçamento e indicações, foi utilizado como referência o link disponível para cada deputado no site da ALESP, filtrando os resultados que fazem parte do escopo dessa pesquisa.

Para a seleção de deputados para as entrevistas foram adotados critérios relativos ao seu padrão geográfico de votação e sua base eleitoral – metropolitana ou não. A ideia inicial era conseguir um número significativo de entrevistas que possibilitasse a sistematização das informações coletadas para análises e comparações, contudo, no processo de solicitação foi observada grande relutância dos deputados com este tipo de pesquisa.

Durante o ano de 2017, foram feitas mais de 30 solicitações de entrevistas para deputados estaduais de diferentes partidos, por meio de e-mail, telefonemas e pessoalmente em seus gabinetes, mas apenas cinco deputados se dispuseram a ser entrevistados, de modo que o uso deste material foi limitado a complementar as análises realizadas. As dificuldades de entrevistar esse público também são apontadas por Ames (2003): “Entrevistar deputados federais não é nada simples. Nas primeiras vezes que você marca a entrevista o deputado cancela ou não aparece. Na terceira vez, você tem que esperar uma ou duas horas até que o deputado apareça.” (p.54)

Além disso, com exceção de uma, todas as entrevistas realizadas foram com deputados do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual atendeu a todas as solicitações de entrevistas, o que leva a um segundo problema desta fonte de informação também apontado por Ames (2003): “Entrevistas com informantes-chave, como os políticos, quase nunca constituem amostras no sentido científico, principalmente porque as pessoas dispostas a dar entrevistas costumam ser as de maior espírito público.” (p.54)

Cabe ressaltar ainda, que a época de realização deste trabalho se deu no auge da operação Lava-Jato⁴ e, com ela, de uma onda de denúncias e operações

⁴ A Operação Lava-Jato é um conjunto de investigações em andamento pela Polícia Federal que teve início em março de 2014 visando apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. Até a realização desta pesquisa a operação já tinha cumprido mais de mil mandados de busca e apreensão, de prisão temporária, de prisão

sobre corrupção. Uma pesquisa no site de buscas *Google*, pelo nome da maioria dos deputados selecionados para as entrevistas tinha como resultado denúncias de fraudes ou casos de corrupção. Assim, apesar de deixar claro na solicitação o tema e o objetivo da pesquisa, infere-se que muitos deputados tenham recusado com receio de se tratar de temas relacionados a essas denúncias. Os deputados e ex-deputados que cederam entrevista foram:

- 1) Mario Reali: deputado estadual pelo PT de 2003 a 2008 (abandonou o segundo mandato para se candidatar à prefeitura de Diadema, cargo para o qual foi eleito). No momento da entrevista trabalhava na Secretaria de Habitação do município de São Paulo.
- 2) Geraldo Leite da Cruz: deputado estadual pelo PT desde 2011.
- 3) Davi Zaia: deputado estadual pelo PPS. Presidiu a Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais de 2009 a 2010 e de 2015 a 2016.
- 4) Ana Maria do Carmo: (entrevista realizada com os quatro assessores): deputada estadual pelo PT desde 2003.
- 5) Alencar Santana Braga: deputado estadual pelo PT desde 2011. No momento da entrevista era líder do partido na ALESP.

2 GOVERNANÇA METROPOLITANA: CONTEXTO E EVOLUÇÃO

Apesar de não ter representação política, a metrópole é um território que faz sentido para inúmeros atores e atividades e por isso é também um território que faz sentido para algumas políticas públicas, como os transportes ou a moradia. Contudo, a governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum, ainda é um grande desafio.

Na literatura da ciência política e social um dos focos de tratamento do tema está na organização do governo local em áreas metropolitanas, que engloba não apenas as instâncias de governo local como também as organizações privadas e sem fins lucrativos, além das relações intergovernamentais, como coloca Feiock:

Decisões de prestação de serviços urbanos precisam confrontar problemas de escalas e externalidades e outros riscos de transação que são exacerbados pelo padrões fragmentados dos governos locais que fornecem misturas personalizadas de bens públicos para se adequarem ao gosto do eleitorado local. Os custos e os conflitos da fragmentação são agudos nas áreas metropolitanas porque a autoridade é fragmentada horizontalmente entre os governos locais concorrentes, bem como verticalmente entre as agências federais, estaduais e locais especializadas e sobrepostas. (FEIOCK, 2008, p. 357, tradução nossa)⁵.

Neste cenário de multiplicidade de atores com diferentes incentivos, escolhas individuais levam a externalidades coletivas. Externalidades são efeitos, benéficos ou prejudiciais, que uma dada atividade econômica tem sobre terceiros que não estão envolvidos nesta atividade. Uma governança metropolitana eficiente seria capaz de lidar com estes efeitos, a fim de evitar externalidades negativas e estimular externalidades positivas dentro da dinâmica socioeconômica e demográfica do território.

⁵Urban service delivery decisions must confront scale and externality problems and other transaction risks that are exacerbated by the fragmented patterns of local governments that provide customized mixes of public goods to suit the taste of the local constituency. Costs and conflicts from fragmentation are acute in metropolitan areas because authority is fragmented horizontally among competing local governments as well as vertically among overlapping specialized federal, state, and local agencies.

O conceito de governança pode ser analisado também à luz de teorias da ação coletiva, como o trabalho teórico e empírico de Olson (1965) *A Lógica da Ação Coletiva*, para pensar a coordenação e cooperação intermunicipal como tentativas de gerar bens públicos. Os bens públicos se caracterizam por i) ter seu consumo feito por vários indivíduos sem que seu custo seja maior do que se fosse destinado a somente um indivíduo (não-rivais); ii) por não poder ser apropriado em parcelas diferentes por diversos consumidores (indivisíveis) e; iii) por não ser possível excluir o usufruto do bem para um grupo específico consumidores (não-exclusivos). Sistemas de transporte como trens e rodovias, iluminação e segurança pública são exemplo de bens públicos.

Além da necessidade da criação de bens públicos coletivos, a cooperação em áreas metropolitanas reside na igual necessidade de se evitar o “mal público coletivo” (LACERDA, 2010), uma vez que especialmente em uma metrópole, as ações de cada cidade produzem custos relevantes para as demais. Assim, tanto os bens como os maus públicos coletivos geram externalidades, que podem ser favoráveis ou desfavoráveis para o entorno. Como ressalta Lacerda (2010), embora a coordenação entre municípios não fosse o foco da sua análise, Olson (1965, p.49) sugere isso explicitamente para o caso metropolitano:

Poderia ainda sugerir que os governos municipais vizinhos em áreas metropolitanas que provêm benefícios coletivos (como estradas vicinais e melhorias na área educacional) que favorecem a população de dois ou mais municípios da região tendem a prover quantidades inadequadas desses serviços e que o município maior (...) arcaria com uma parte desproporcional dos custos de provê-los. (apud LACERDA, 2010, p.5)

Como um exemplo concreto de externalidade negativa no contexto metropolitano, podemos citar o Decreto nº 49.487 de 2008 do então prefeito do município de São Paulo Gilberto Kassab, que proibiu a circulação de caminhões em grande parte do município das 5h às 21h. A consequência desta ação, que visava a redução do trânsito no município de São Paulo, foi o aumento descontrolado do trânsito nos municípios vizinhos. Segundo alguns gestores entrevistados, foi criada na época uma Câmara Temática de Restrição de Tráfego entre técnicos e outros atores dos municípios envolvidos para tratar do assunto e tentar encontrar uma solução que minimizasse as externalidades desfavoráveis para os municípios do entorno de São Paulo.

Em um outra linha de estudo sobre governança metropolitana, Ostrom, Tiebout e Robert Warren (1961) já tinham demonstrado que o grau de competição e cooperação entre os governos locais metropolitanos tem um efeito significativo no escopo e no conteúdo das políticas públicas nestas regiões. Mais recentemente, Bickers e Stein (2004) ampliaram este estudo e demonstraram que a cooperação entre os governos locais metropolitanos também influencia a distribuição de fundos e transferências federais para as regiões metropolitanas. Os autores também analisam o papel dos deputados nesse processo:

O potencial de gerar externalidades positivas cria um incentivo para políticos eleitos em todos os níveis de governo cooperarem para trazer projetos para uma área. A cooperação entre os formuladores de políticas pode envolver ações coletivas formais e informais entre legisladores e políticos locais. Dependendo da sobreposição espacial entre os distritos no Congresso e os governos locais e dos atributos das políticas em consideração, pode haver fortes incentivos para que os legisladores do Congresso colaborem com políticos locais e municipais em seus esforços para obter recursos federais. (BICKER E STEIN, 2004, p. 803, tradução nossa).⁶

Assim, a partir da perspectiva da ação coletiva, podemos pensar em governança metropolitana como a capacidade dessas áreas em estabelecer ferramentas, mecanismos e ordenamentos que possibilitem a execução de políticas públicas capazes de resolver problemas e desenvolver seu território (LEFÈVRE, 2005).

Há três principais justificativas para uma governança metropolitana eficiente segundo Lefèvre (2015). A primeira seria por razões econômicas, uma vez que as áreas metropolitanas são hoje territórios privilegiados para a competitividade, regulação econômica e inovação, sendo estes elementos centrais para o bem-estar das zonas urbanas e sua população. A segunda justificativa seria por razões sociais, onde, para o caso das áreas metropolitanas se destaca o problema da segregação sócio-espacial que necessita de intervenções governamentais. É extensa a literatura que trata desse tema no

⁶ The potential for spillovers creates an incentive for elected officials at all levels of government to cooperate to bring projects into an area. Cooperation among policymakers may involve formal, as well as informal, collective action by legislators and local government officials. Depending on the spatial overlap between congressional districts and local governments, and on the attributes of the policies under consideration, there may be strong incentives for congressional legislators to cooperate with city and local officials in their efforts to obtain federal outlays.

Brasil (RIBEIRO, 2010; MARICATO, 2003; CUNHA, 2006; KOWARICK, 2009) e esses estudos são marcados pelas transformações da questão social urbana, tanto nos países desenvolvidos como na América Latina. Por fim, a terceira justificativa do autor se dá por razões políticas, acentuando a necessidade das áreas metropolitanas serem representadas por uma entidade política, legitimada de preferência através do voto direto de modo a possibilitar um controle democrático sobre as políticas públicas dessas áreas.

Dentro deste contexto, Lefèvre (2015) apresenta os modelos existentes de governança metropolitana em duas categorias: os que se operam através de uma construção institucional e os não-institucionais, que operam por meio da coordenação de políticas em diferentes setores, com foco no território metropolitano. Na primeira categoria os arranjos institucionais podem ser “supramunicipais” ou intermunicipais. No caso dos “supramunicipais” uma nova esfera de governo é criada e atua independentemente das outras esferas com as seguintes características: legitimidade política mediante eleições diretas para seus representantes, recursos financeiros próprios e pessoal adequado para elaborar e executar políticas e ações relevantes. Alguns trabalhos ligados aos estudos regionalistas argumentam que governos regionais tendem a alcançar um maior nível de desenvolvimento através de um planejamento regional coordenado e a eliminação de competição entre as jurisdições (Hawkins, Ward e Becker 1991), mas nesta questão outros trabalhos (Carr e Feiock 1999, 2003) apontam evidências empíricas segundo as quais a criação de governos regionais não leva necessariamente a um maior nível de desenvolvimento.

No segundo caso, não há a criação de uma nova instituição política ou esfera de governo, mas sim um arranjo baseado na cooperação voluntária entre os municípios da área metropolitana, ou entre uma parte destes municípios. O primeiro caso é bem menos frequente, não havendo exemplos deste modelo de governança no Brasil. No segundo caso, são desenvolvidos instrumentos formais para contribuir para a cooperação entre atores públicos e para coordenação de políticas públicas. O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC na RMSP é um exemplo deste caso e será analisado mais detalhadamente adiante.

2.1 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

No Brasil, as discussões sobre a importância de políticas regionais de âmbito metropolitano começam a aparecer nos anos 1960 a partir do crescimento destas regiões. Entre 1960 e 1970, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ainda não institucionalizada, apresentou um crescimento populacional de 72% e a taxa de urbanização da Região Sudeste foi de 57% para 73% (IBGE, 2007). A aceleração do processo de urbanização e a formação de grandes aglomerações urbanas passou a evidenciar carências como a deficiência e insuficiência do sistema de transporte, do sistema habitacional e de equipamentos públicos básicos.

Em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) já tratava da importância de políticas territoriais para a solução de problemas comuns de municípios em áreas de grande concentração urbana e, na ausência de uma regulação federal, os governos estaduais começaram a montar suas administrações metropolitanas setoriais de acordo com peculiaridades regionais e com o capital organizacional que dispunham (ROLNIK e SOMECK, 2004).

No âmbito federal, a regulação já aparecia na Constituição de 1967 e na emenda Constitucional nº 1 de 1969, mas só se deu efetivamente com a Lei Complementar 14 de 1973. Segundo documento do IPEA da época:

As aglomerações metropolitanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionado isoladamente pelas autoridades municipais ou por entidades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística mas de natureza econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação e melhores condições para o encaminhamento de soluções cabíveis. (IPEA, 1971, p.119)

A Lei Complementar 14 estabeleceu as primeiras oito Regiões Metropolitanas (RMs) do Brasil e criou uma estrutura institucional responsável por sua gestão. Os principais pontos da lei foram:

- criação de oito regiões metropolitanas;

- definição dos serviços de interesse comum: saneamento básico, transportes e sistema viário, aproveitamento dos recursos hídricos entre outros;
- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- subordinação do uso do solo a esse planejamento;
- definição da estrutura de gestão – Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo – a ser mantida com recursos estaduais.

Ainda segundo a Lei Complementar 14, a criação de RMs e as políticas de infraestrutura urbana ficavam subordinadas ao governo federal, marcado pelo regime autoritário da época, não havendo nenhuma preocupação com uma legitimação dessas regiões, investimentos e políticas junto à população ou mesmo aos prefeitos, que nem mesmo tinham assento nos Conselhos Deliberativos das RMs. Contudo, Garson (2008) aponta que, embora de maneira centralizada e não participativa, os anos seguintes à criação das RMs foram particularmente relevante para as entidades metropolitanas:

Apesar das dificuldades e contradições apontadas, é importante observar que o período mais fecundo da atuação de entidades metropolitanas coincide com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975- 1979) – PND. Com a crise política do regime militar, que comandava a dinâmica das ações metropolitanas, perde-se o foco no planejamento e escasseiam os recursos para a área urbana. (GARSON, 2008, p. 104)

Segundo o relatório de pesquisa do IPEA (2015), entre os anos 1970 e 1990 as iniciativas de governança metropolitana se deram sobretudo a partir de três instrumentos: i) da elaboração dos Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado (PMDIs); ii) de projetos e estudos temáticos do espaço físico-territorial voltados à assistência técnica aos municípios; e iii) das questões normativas ou jurídico-institucionais como Legislação de Proteção aos Mananciais de âmbito metropolitano e a Lei de Zoneamento Industrial.

A partir da Constituição de 1988 a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas passou a ser função dos estados, como mostra o § 3º do Art. 25:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Nas décadas seguintes, na América Latina e sobretudo no Brasil o fortalecimento do poder local foi visto como uma conquista democrática em oposição aos padrões centralistas e autoritários do período anterior, aos quais as metrópoles eram associadas (FREY, 2012), de modo que houve certo esvaziamento das questões metropolitanas.

Neste novo contexto, quase nenhuma das entidades anteriormente criadas para gerir as RMs sobreviveu à redemocratização e a estadualização da gestão metropolitana, abrindo caminho para a existência de diferentes arranjos institucionais estaduais. Cabe destacar aqui a exceção da Emplasa⁷, que, apesar das mudanças institucionais, continua sendo o principal órgão do governo estadual paulista para o planejamento regional e metropolitano do estado.

No final dos anos 1990 algumas linhas de financiamento nacionais e interacionais, como por exemplo do Banco Mundial, passaram a privilegiar as áreas metropolitanas, de modo que essa questão voltou a ganhar relevância na arena política, como aparece na fala de Edson Aparecido, que foi chefe de gabinete da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo:

A questão começou a ser desenvolvida dentro da Assembleia primeiro em função do Estatuto das Cidades e da institucionalização das RMs e segundo em função da evolução do enfoque dos órgãos de financiamento internacionais que indicavam que se concentrariam cada vez mais nas RMs. Tanto que agora é quase uma exigência em órgãos como o Banco Mundial. (Entrevista realizada no dia 19/06/2017)

Segundo Barreto (2012), a partir de entrevistas realizadas com deputados estaduais defensores de tais unidades político-regionais (RMs), a integração e o desenvolvimento regional para a solução de problemas comuns tem sido o principal ponto do discurso dos deputados, mas outro ponto que aparece com

⁷ Criada em 1974 para planejar a Grande São Paulo e atualmente vinculada à Secretaria Estadual da Casa Civil a Emplasa é responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo por dar apoio técnico às unidades regionais institucionalizadas no estado. Também realiza estudos diversos e disponibiliza para gestores públicos e privados e para os cidadãos produtos cartográficos, sistemas de informações geoespaciais e conhecimento técnico sobre planejamento metropolitano.

bastante destaque é o de que com a composição política que passa a existir com a institucionalização de uma RM, os integrantes desta composição passam a ter “voz” no requerimento de financiamentos e verbas junto aos poderes políticos estadual e federal e até mesmo na negociação de empréstimos junto aos organismos financeiros internacionais.

Assim, com sua criação sob responsabilidade dos estados, as supostas vantagens de ser um município metropolitano aliadas a falta de critérios claros que definem o que é uma RM fez com que o Brasil passasse por um acelerado processo de criação e aumento destas áreas. Atualmente o país já conta com 73 RMs, listadas tabela 1. Em seguida, o gráfico 1 mostra a quantidade de RMs criadas no país anualmente.

Tabela 1 Regiões Metropolitanas do Brasil: Região, estado, ano de criação e população

Região Norte			
Estado	RM	Ano de Criação	População*
AP	Região Metropolitana de Macapá	2003	585893
AM	Região Metropolitana de Manaus	2007	2 568 817
PA	Região Metropolitana de Belém	1973	2 422 481
	Região Metropolitana de Santarém	2012	325,002
	Região Metropolitana de Marabá	2015	332.120
RO	Região Metropolitana de Porto Velho	2015	535 938
RR	Região Metropolitana de Boa Vista	2007	381 158
	Região Metropolitana Central	2007	30 581
	Região Metropolitana do Sul de Roraima	2007	51 376
TO	Região Metropolitana de Palmas	2013	455 261
	Região Metropolitana de Gurupi	2014	-
Região Nordeste			
Estado	RM	Ano de Criação	População*
AL	Região Metropolitana de Maceió	1998	1 304 190
	Região Metropolitana do Agreste	2009	508 073
	Região Metropolitana de Palmeira dos Índios	2011	158 812
	Região Metropolitana do Vale do Paraíba	2011	210 751
	Região Metropolitana da Zona da Mata	2011	303 236
	Região Metropolitana do Médio Sertão	2013	150 638
BA	Região Metropolitana de Salvador	1973	4 375123
	Região Metropolitana de Feira de Santana	2011	786 086
CE	Região Metropolitana de Fortaleza	1973	4 019 213
	Região Metropolitana do Cariri	2009	598107
	Região Metropolitana de Sobral	2016	-

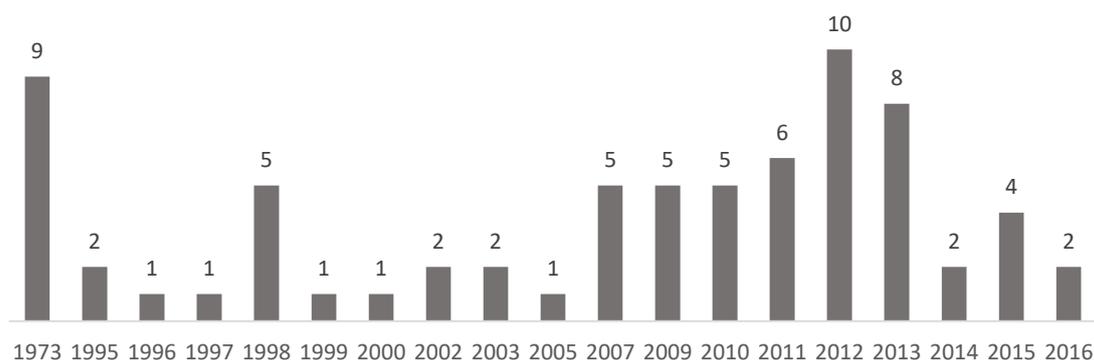
MA	Região Metropolitana de São Luís	2003	1 526 213
	Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense	2005	353 428
PB	Região Metropolitana de Campina Grande	2009	638 017
	Região Metropolitana de João Pessoa	2009	1 268 360
	Região Metropolitana de Guarabira	2011	250 299
	Região Metropolitana de Patos	2011	236 747
	Região Metropolitana de Barra de Santa Rosa	2012	81 173
	Região Metropolitana de Cajazeiras	2012	176 608
	Região Metropolitana de Esperança	2012	141 185
	Região Metropolitana do Vale do Piancó	2012	150 779
	Região Metropolitana de Araruna	2013	67 571
	Região Metropolitana de Itabaiana	2013	136 220
	Região Metropolitana de Sousa	2013	117 121
	Região Metropolitana do Vale do Mamanguape	2013	120 994
PE	Região Metropolitana do Recife	1973	3 940 456
RN	Região Metropolitana de Natal	1997	1 577 072
SE	Região Metropolitana de Aracaju	1995	925,744
Região Centro-Oeste			
Estado	RM	Ano de Criação	População*
GO	Região Metropolitana de Goiânia	1999	2 458 504
MT	Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá	2009	887 410
Região Sudeste			
Estado	RM	Ano de Criação	População*
ES	Região Metropolitana de Vitória	1995	1 934 983
MG	Região Metropolitana de Belo Horizonte	1973	5 873 841
	Região Metropolitana do Vale do Aço	1998	485 584
RJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	1973	12 330 186
SP	Região Metropolitana de São Paulo	1973	21 242 939
	Região Metropolitana da Baixada Santista	1996	1 813 033
	Região Metropolitana de Campinas	2000	3 131 528
	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	2012	2 453 387
	Região Metropolitana de Sorocaba	2014	2 066 986
	Região Metropolitana de Ribeirão Preto	2016	1 662 645
Região Sul			
Estado	RM	Ano de Criação	População*
PR	Região Metropolitana de Curitiba	1973	3 502 804
	Região Metropolitana de Londrina	1998	1 067 214
	Região Metropolitana de Maringá	1998	773 835
	Região Metropolitana de Cascavel	2012	512 651
	Região Metropolitana de Umuarama	2012	306 012
	Região Metropolitana de Toledo	2013	389 128
	Região Metropolitana de Apucarana	2015	306 639
	Região Metropolitana de Campo Mourão	2015	340 863

SC	Região Metropolitana de Florianópolis	1998	1 131 981
	Região Metropolitana Carbonífera	2002	586 443
	Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí	2002	608 177
	Região Metropolitana de Chapecó	2007	440 504
	Região Metropolitana de Lages	2010	399 548
	Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense	2010	1 344 089
	Região Metropolitana de Tubarão	2010	356 790
	Região Metropolitana do Vale do Itajaí	2010	756 707
	Região Metropolitana do Alto Vale do Itajaí	2010	251 013
	Região Metropolitana do Contestado	2012	527 940
	Região Metropolitana do Extremo Oeste	2012	-
RS	Região Metropolitana de Porto Alegre	1973	4 258 926
	Região Metropolitana da Serra Gaúcha	2013	790 295

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

*Estimação população IBGE 2016

Gráfico 1 Número de regiões metropolitanas criadas por ano no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

Pela tabela, podemos observar uma forte heterogeneidade no tamanho da população das RMs, que vai de 21 milhões de habitantes na RMSP a apenas 30 mil na RM Central de Roraima. Além disso, os dados destacam igualmente a diferença entre os estados na adoção de tal agrupamento regional. Enquanto alguns estados, relativamente populosos, como o Rio de Janeiro e Pernambuco possuem apenas uma RM, outros como Santa Catarina e a Paraíba possuem onze e doze RMs respectivamente. No caso de Santa Catarina, por exemplo, chega-se ao caso extremo onde todos os municípios do estado fazem parte de alguma RM.

Por fim, o gráfico 1 destaca que mais de 70% das RMs brasileiras foram criadas a partir dos anos 2000, sendo que metade delas foram criadas a partir do ano de 2010, reforçando a necessidade de organizar e balizar os parâmetros para criação e a governança destas regiões.

Ainda que existam agrupamentos regionais mais adequados para a maioria das regiões recém criadas, como as aglomerações urbanas ou microrregiões, a escolha dos deputados responsáveis pela criação destas novas regiões metropolitanas ainda é muito pautada pelo desejo do status associado ao peso simbólico que as relaciona ao progresso e a modernidade (FIRKOWSKI & MOURA, 2001, p.32). Como ressaltam Pedretti e Carvalho (2015): “De fato, as aglomerações urbanas e – muito menos as microrregiões- sequer têm sido mencionadas nessas legislações, o que nos parece, *a priori*, macular o princípios de isonomia consagrado constitucionalmente. (p.122)”.

A criação de novas RMs com regulação bastante diferenciada e da inclusão de outros municípios às RMs existentes pelos estados também traz um problema de diluição da tradicionalmente fraca identidade metropolitana, essencial para a construção de estruturas de governança:

A falta de critérios claros para definir a condição metropolitana dos municípios, que prevalece na mais das vezes, expõe o tratamento do tema a fortes pressões políticas, podendo resultar na constituição de regiões extremamente heterogêneas quanto ao grau de integração desses municípios ao fenômeno metropolitano. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009 p. 14)

A teoria da ação coletiva, com foco na cooperação para a obtenção de bens públicos, é útil para a compreensão, por exemplo, dos problemas relacionados à proliferação de RMs no Brasil, pois muitas destas regiões e municípios não possuem necessariamente as características regionais que criam incentivos para a cooperação e, no entanto, se aproveitam de um arcabouço institucional para conseguir benefícios específicos (recursos e bens públicos).

A falta de integração e coesão das RMs brasileiras, contudo, não se restringe as mais recentes RMs. Em um estudo do IPEA de Costa e Tsukumo (2013), os autores já caracterizavam a falta de integração e coesão dos arranjos institucionais de gestão e governança metropolitana nas 15 mais antigas e

importantes RMs do país. A partir de uma análise comparativa, o estudo analisou elementos a partir de duas perspectivas. Na primeira foram considerados elementos do sistema de gestão institucionalizado tais como: instância responsável pela gestão das RMs; fundos para financiamento específico de ações nas RMs; conselhos consultivos e deliberativos; programas nos orçamentos estaduais; e instrumentos de planejamento. A segunda perspectiva considerou a articulação de entes e atores para governança das RMs e buscou identificar consórcios entre municípios e/ou estado; articulações específicas para gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs); associações de municípios; parcerias público-privadas (PPPs); conselhos setoriais; e conferências e comitês com atuação no âmbito metropolitano. Segundo os autores, apesar de não oferecer uma análise qualitativa dos sistemas de gestão metropolitana ou das articulações institucionais, o objetivo do trabalho, além de comparar os arranjos metropolitanos, foi buscar parâmetros objetivos que permitissem quantificar a fragilidade e a fragmentação institucional para gestão e governança das RMs, já identificadas em outros trabalhos.

Os resultados mostram que, a despeito do foco sobre as 15 maiores e mais importantes RMs do país, nenhuma delas alcançou um resultado de alta densidade e coesão institucional. A RMSP foi a que obteve a maior pontuação atingindo 94 pontos, ou 56% dos 157 pontos possíveis de uma hipotética RM de referência.

A fraca, ou inexistente, identidade metropolitana aliada a preocupação com a falta de critérios para a criação e organização das RMs pelos estados foi um dos fatores que motivou a elaboração do Estatuto das Metrôpoles, projeto que se inicia por volta do ano de 2003 na Emplasa com o objetivo de definir critérios claros para a criação e governança destas regiões.

Anteriormente, o Estatuto das Cidades de 2001 já contava com um capítulo sobre as RMs, o qual foi retirado antes da publicação segundo Marcos Campagnone, chefe de gabinete da subsecretaria de Assuntos Metropolitanos de São Paulo em entrevista concedida para essa pesquisa:

No Cepam – Fundação Prefeito Faria Lima - nos chamou muito a atenção o capítulo do Estatuto das Cidades que tratava das Regiões Metropolitanas ter sido tirado do estatuto na véspera de sua aprovação, pois a comissão de Constituição e Justiça entendeu que essa era uma questão dos Estados e não dos municípios, de modo que ficou uma

lacuna na questão regional metropolitana. (Entrevista concedida em 28/03/2017)

Em 2003 Campagnone foi nomeado presidente da Emplasa e relata que teve forte apoio do então deputado Walter Feldman para a discussão do Estatuto das Metrôpoles, através de seminários, debates e mesas de discussões. Assim, em 2004, Feldman encaminhou para a Câmara Federal o Projeto de Lei Complementar no 3.460 do Estatuto da Metrópole com a seguinte justificativa:

Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos, da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência.

Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas. (...)

Ao conjunto de todos esses problemas de expressão essencialmente cultural e comportamental, acrescente-se a absoluta falta de critérios na formalização jurídico- institucional das unidades regionais como hoje concebidas. A ausência de qualquer critério mais diretamente ligado aos diferentes tipos e escalas do fenômeno da urbanização incontrolada dificulta que a União, Estados e Municípios, por não terem referências uniformizadas, tomem medidas adequadas ao enfrentamento dos problemas das diferentes escalas de aglomerações regionais urbanas. (PL 3460/2004 p. 17)

Como as regiões metropolitanas são estruturas territoriais administrativas, sem capacidade política, a Constituição de 1988 gerou muitas dúvidas sobre a aplicação dos princípios relativos ao sistema de governança metropolitana que iam desde o exercício da titularidade das funções públicas de interesse comum até a criação de um sistema integrado e compartilhado.

Parte destas dúvidas foram solucionadas a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842⁸, no qual o STF enfrentou a seguinte questão: na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Região dos Lagos a

⁸ Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar no 87/1997, Lei no 2.869/1997 e Decreto no 24.631/1998, todos os municípios do estado do Rio de Janeiro que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para a prestação de serviços públicos de poder concedente para a prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao estado do Rio de Janeiro.

titularidade do serviço público de saneamento básico deve ser do estado ou dos municípios?

A decisão do STF, em Acórdão de 2013 definiu que, em unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) o interesse comum relacionado as funções públicas prevalece sobre o interesse local, preservando-se todavia a autonomia municipal, como no trecho destacado por Pedertti e Carvalho:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF. (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. (...) A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (PEDERTTI E CARVALHO 2015, p.26)

De abrangência nacional, esse julgamento expandiu sua aplicabilidade da titularidade de saneamento básico para as demais funções públicas que ultrapassam o interesse local de um município envolvendo soluções compartilhadas de interesse comum, processo fundamental para a organização regional e a integração de políticas públicas entre estados e municípios.

O julgamento da ADI 1842-RJ acelerou o andamento do Projeto de Lei do Estatuto das Metrôpoles que tinha como objetivo instituir as diretrizes para a *Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas*. O Estatuto foi aprovado em 2015 (Lei nº 13.089/2015) contemplando a decisão do STF no que diz respeito à necessidade de se promover, por estados e municípios, com a participação da sociedade civil organizada, o planejamento, a gestão e a governança interfederativa, objetivando a execução das funções públicas de interesse comum, que sempre deverá prevalecer sobre o interesse local. O Estatuto da

Metrópole, como anteriormente ressaltado, também foi concebido com intensa assessoria dos técnicos da Emplasa.

Da proposta inicial até sua aprovação, em janeiro de 2015, o Estatuto sofreu uma série de alterações, mediante a apresentação de emendas e substitutivos. Após a submissão à Câmara dos Deputados, o projeto foi analisado pelas comissões de Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça e de Cidadania, porém, foi arquivado em 31/07/2007, sem emendas. Reaberto a emendas um mês depois por solicitação do próprio autor do projeto, o deputado federal Walter Feldman, outra vez as mesmas não foram apresentadas. Em março de 2008 é formatada Comissão Especial composta, além das já citadas, pelas comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, na qual o debate tampouco avançou. A proposta foi abandonada pela segunda vez em janeiro de 2011 mas voltou à pauta dois meses mais tarde. Nesta etapa surgiram 48 proposições de emendas e uma sequência de reuniões, seminários na Câmara dos Deputados e discussões regionais, resultando num substitutivo bastante detalhado. Finalmente, outras 33 emendas foram agregadas a esse substitutivo e sua versão final foi aprovada por unanimidade.

Com relação a criação de novas RMs, o Estatuto das Metrôpoles reconhece que uma metrópole não pode ser definida apenas pela existência de interesses comuns ou por interesses políticos, como ocorre atualmente, e define uma metrópole como:

[...] um espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. (ESTATUTO DAS METRÓPOLES, inciso V, art. 2º)

Contudo, estes critérios só são válidos para as RMs criadas após a aprovação da Lei, ou seja, 13 de janeiro de 2015. Não há no Estatuto nenhuma exigência para rever as RMs existentes com base nos novos critérios, o que

motivou críticas sobre a capacidade das 73 unidades institucionalizadas em promover uma gestão metropolitana cooperativa e efetiva.

O Estatuto prevê também que “as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com um plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual.” (Art. 10). A data limite estipulada para a realização do plano pelas RMs era 13 de janeiro 2018⁹. Os governadores e agentes públicos que não executarem ou se mobilizarem para realização do plano estarão sujeitos à sanção por improbidade administrativa. A efetividade deste ponto também é questionada por Ribeiro et al (2015) que lembram que a maioria das leis complementares estaduais que instituíram as RMs existentes já contam com muitas das exigências do Estatuto, a exemplo do Plano de Desenvolvimento Integrado, o que não garantiu, até agora, nenhuma grande experiência exitosa de planejamento metropolitano. Os autores destacam que:

[...] os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Não são previstos a criação de conselhos das cidades nem a realização de conferências. A única exigência é que o plano seja aprovado pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole, que deve prever a participação de representantes da sociedade civil (inciso II, art. 8).(RIBEIRO et al, 2015)

Outro ponto de polêmico no Estatuto foi o veto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, cuja finalidade seria captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em consórcios públicos constituídos para atuar em funções públicas de interesse comum no desenvolvimento urbano. Para os defensores do Fundo, ele seria fundamental para a operacionalização das ações propostas nos planos de desenvolvimento integrado. Contudo, para alguns gestores entrevistados, o veto do fundo é pouco relevante, pois o montante de recurso destes fundos normalmente é muito pequeno para a escala dos projetos no nível metropolitano, como transporte e saneamento. Para Rovená Negreiros, ex-presidente da Emplasa, muitas RMs de São Paulo, para as quais o Fundo havia

⁹ Até a conclusão deste trabalho (abril/2018) o Caderno Preliminar de propostas do PDUI da RMSP já tinha sido aprovado pela Comissão Técnica e pelo Comitê Executivo.

vido instituído desde 1994 (LCE 760/1994), gastavam o recurso para pagar estudos e consultorias, uma vez que o montante nunca era suficiente para a execução de algum projeto. Já para Marcos Campagnone, sub-secretário de assuntos metropolitanos de São Paulo, há uma certa confusão sobre o objetivo do Fundo, que efetivamente foi criado pra pagar a própria existência do arranjo metropolitano, financiando estudos e projetos. Campagnone ressaltou também que na sua opinião a atual versão do Estatuto ainda tem muitas inconsistências jurídicas, pois em função das inúmeras discussões travadas o documento ficou como uma “colcha de retalho”, mas que apesar de tudo ainda é melhor que o vazio institucional que havia sobre essa questão.

O quadro 1, adaptado de Costa (2016), apresenta um resumo dos principais pontos do Estatuto das Metrôpoles.

Quadro 1 Pontos de destaque do estatuto das Metr6poles

- estado e munic3pios inclusos em RM ou em aglomeraç3o urbana dever3o promover a governanç3a interfederativa (Artigo 3o);
- preval3ncia do interesse comum sobre o local (Artigo 6o);
- compartilhamento de responsabilidades para a promoç3o do desenvolvimento urbano integrado (Artigo 6o);
- gest3o democr3tica da cidade (Artigo 6o);
- processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decis3o quanto ao desenvolvimento urbano e as pol3ticas setoriais afetas as funç3es p3blicas de interesses comuns (Fpics) (Artigo 7o);
- estabelecimento de sistema integrado de alocaç3o de recursos e de prestaç3o de contas (Artigo 7o);
- execuç3o compartilhada das Fpics, mediante rateio de custos previamente pactuado no 3mbito da estrutura de governanç3a interfederativa (Artigo 7o);
- participacao de representantes da sociedade civil (Artigo 7o).

Instrumentos do desenvolvimento urbano integrado

- plano de desenvolvimento urbano integrado;
- planos setoriais interfederativos;
- fundos p3blicos;
- operaç3es urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicaç3o compartilhada dos instrumentos urban3sticos;
- cons3rcios p3blicos;
- conv3nios de cooperaç3o;
- contratos de gest3o;
- compensaç3o por serviç3os ambientais ou outros serviç3os prestados pelo munic3pio;
- parcerias p3blico-privadas interfederativas;
- Art. 10. As regi3es metropolitanas e as aglomeraç3es urbanas dever3o contar com Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pdui), aprovado mediante lei estadual:
 - § 3o O munic3pio dever3 compatibilizar seu plano diretor com o Pdui;
 - § 4o O Pdui ser3 elaborado no 3mbito da estrutura de governanç3a interfederativa e aprovado pela instancia colegiada deliberativa, antes do envio a respectiva assembleia legislativa estadual.
- Pdui dever3 contemplar, no m3nimo:
 - as diretrizes para as Fpics, incluindo projetos estrat3gicos e aç3es priorit3rias para investimentos;
 - o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
 - as diretrizes quanto a articulaç3o dos munic3pios no parcelamento, uso e ocupaç3o no solo urbano;
 - as diretrizes quanto a articulaç3o intersetorial das pol3ticas publicas afetas a unidade territorial urbana;
 - a delimitaç3o das 3reas com restriç3es a urbanizaç3o visando a proteç3o dos patrim3nios ambiental ou cultural, bem como das 3reas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
 - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposiç3es.

Da atuaç3o da Uni3o

- para o apoio da Uni3o a governanç3a interfederativa em RM ou em aglomeraç3o urbana, ser3 exigido que a unidade territorial urbana possua gest3o plena:
 - a) formalizaç3o e delimitaç3o mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governanç3a interfederativa pr3pria;
 - c) Pdui aprovado mediante lei estadual.

Disposiç3es finais

- Art. 20. A aplicaç3o das disposiç3es desta lei ser3 coordenada pelos entes p3blicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participaç3o da sociedade civil;
- Art. 21. Incorre em improbidade administrativa:
 - O governador ou agente p3blico que atue na estrutura de governanç3a interfederativa que deixar de tomar as providencias necess3rias para:
 - a) garantir o cumprimento do disposto no caput do Artigo 10 dessa lei (Pdui), no prazo de tr3s anos da instituiç3o da RM ou da aglomeraç3o urbana mediante lei complementar estadual;
 - b) elaborar e aprovar, no prazo de tr3s anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das RMs ou das aglomeraç3es urbanas instituidas ate a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual.
 - O prefeito que deixar de tomar as providencias necess3rias para garantir o cumprimento do disposto no § 3o do Artigo 10 dessa lei, no prazo de tr3s anos da aprovaç3o do Pdui mediante lei estadual.

2.1.1 Consórcios Públicos como instrumento de governança metropolitana

O Consórcio Público é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativa onde os entes consorciados podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Consórcio Público não possui competências originárias, exerce aquelas delegadas pelos entes associados.

Diferentemente das RMs, os consórcios são associações voluntárias, nascidas geralmente de baixo para cima (*bottom-up*) e que visam a cooperação de dois ou mais municípios em relação a um tema comum (saúde, saneamento etc). Segundo Spink (2005) os consórcios são mais inclusivos que exclusivos e existem porque funcionam. No momento que pararem de funcionar, param também de existir.

No âmbito da política local e regional, a articulação entre governos municipais se colocou como uma das alternativas para vencer os obstáculos no sentido de atendimento das demandas mais urgentes da população. Determinados municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do poder local, a partir de ações políticas regionalizadas de cooperação intermunicipal, para o enfrentamento de problemas comuns entre eles.

Neste contexto, o sistema de consórcio intermunicipal já aparece na Constituição de 1946, “quando os municípios alcançam novas competências e no exercício dessas realizam, em parceria uns com outros, obras e serviços de interesse comum” (CALDAS E CHERUBINE, 2013).

As primeiras experiências de consórcios intermunicipais como alternativa de integração regional datam da década de 1960 no Estado de São Paulo quando foi criado o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e, na década de 1970, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. Também em São Paulo foi constituído o consórcio intermunicipal de saúde, que posteriormente serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros como afirma CRUZ (2001), que destaca o importante papel do ex-governador do estado, André Franco Montoro (1983-1987), no incentivo à formação de consórcios entre municípios para processar as agendas de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos.

Contudo, é apenas na Constituição de 1998 que a figura dos consórcios públicos aparece e autoriza a gestão associada de serviços públicos, a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a garantia da continuidade dos serviços transferidos.

Segundo relatório do Observatório das Metrôpoles de 2009, apesar de ser um grande e importante avanço, os consórcios devem ser tratados com cautela no âmbito das discussões sobre governança metropolitana, pois frequentemente são formados por um conjunto restrito de municípios com interesses comuns e “a governança metropolitana não se resume à execução de um punhado de políticas setoriais” (Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 15).

O caso do Consórcio do Grande ABC contudo, destaca-se pela escala metropolitana e pela agenda multissetorial a partir da qual foi constituído, que inclui políticas sociais, de infraestrutura urbana e de desenvolvimento local/regional, mais abrangente, portanto, que a maioria dos consórcios entre municípios.

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é considerado um exemplo de experiência de ação coletiva para se estabelecer uma gestão integrada de problemas comuns, ou nas palavras de Klink (2008, p. 285), a construção de “novos consensos sem institucionalidade”. Seu desenho inova com a participação do estado e de setores organizados da sociedade civil, além do fato de que é uma forma de cooperação entre municípios de grande porte, localizados em uma região metropolitana. (CUNHA, 2004).

A região do Grande ABC está situada no sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e é composta por sete municípios :Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Com mais de 50% de sua superfície em Área de Proteção de Mananciais, os sete prefeitos da região criaram uma associação: o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy, “como um modelo voltado para a gestão de recursos hídricos, tendo como um de seus objetivos específicos a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos da região e outro, mais genérico, voltado para a questão do desenvolvimento urbano e econômico” (ROLNICK e SOMECK, 2000, p. 87). O consórcio foi criado em dezembro de 1990 e idealizado pelo então prefeito de Santo André, Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT) e a cooperação entre as prefeituras para sua efetivação

foi favorecida pelo fato de que outros dois importantes municípios da região (São Bernardo do Campo e Diadema) também contavam com prefeituras do mesmo partido.

Em 1994 surgiu o Fórum da Cidadania do Grande ABC como uma resposta de diversos atores sociais à crise econômica e aos efeitos da reestruturação produtiva que provocaram um aumento do desemprego na região, conhecida como o berço da indústria automobilística brasileira. Um dos objetivos do Fórum, que é constituído por mais de 80 entidades da sociedade civil (associações comerciais, profissionais liberais, meios de comunicação, sindicatos, ONGs, etc.) foi a busca de maior representatividade política para a região.

Em entrevista para essa pesquisa o ex-deputado Mário Reali, que já foi presidente do consórcio do ABC, relatou que no começo o consórcio era mais pautado em uma agenda reivindicatória, mas que com o tempo foi transitando para uma pauta mais estruturada, especialmente a partir do governo de Mário Covas, possibilitando a construção de um planejamento estratégico do consórcio em 1997.

Este planejamento estratégico se deu a partir da criação da Câmara do Grande ABC que foi discutida por lideranças locais, pelo Fórum da Cidadania, por deputados da região e pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. A Câmara foi proposta para funcionar como um grande parlamento democrático de debates e acordos regionais. Fazem parte da Câmara os prefeitos, as associações de empresas, os sindicatos de trabalhadores, as universidades, o governo do Estado de São Paulo e os parlamentares da região (níveis federal, estadual e municipal).

O objetivo desta nova entidade regional era ser um espaço que permitisse a explicitação pública dos interesses presentes na região, a negociação e a formalização de acordos visando o desenvolvimento econômico e sustentável dos municípios e a garantia de melhores condições de vida para a população.

A Câmara Regional não tem personalidade jurídica e seu mantenedor é o Consórcio do ABC. Cada ação da Câmara precisa de uma captação própria de recursos, seja no setor público ou privado e, por não ter funcionários ou estrutura própria, a Câmara criou a Agência de Desenvolvimento Econômico, que funciona como seu braço executor buscando fomentar e dar apoio às políticas de

crescimento econômico e às empresas e negócios do Grande ABC. A Agência é uma entidade com composição mista: 49% pertencem ao Consórcio e 51% a associações privadas. Como destacam Rolnick e Someck (2000) e Consórcio Intermunicipal, o Fórum da Cidadania e a Câmara do Grande ABC:

(...) são exemplos de gestão inovadora e compartilhada que representam não só uma forma de cooperação entre Estado, mercado e comunidade, mas também a constituição de um sistema de governança empreendedora, superando os tradicionais conflitos municipalistas. (ROLNICK E SOMECK ,2000, p. 87)

No entanto, apesar do avanço que esta experiência representa as autoras listam algumas dificuldades e obstáculos que precisariam ser superados para a atuação efetiva deste modelo:

Em primeiro lugar, é necessária a criação de uma entidade federativa capaz de possibilitar a articulação municipal na captação e distribuição dos recursos financeiros. Isto requer não apenas uma nova institucionalidade, mas também seu reconhecimento no interior do Pacto Federativo.

Em segundo lugar, é preciso formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional efetiva, isto é, com recursos definidos, para as regiões metropolitanas, principalmente a mais importante do Brasil e que gera 25% do produto nacional.

Do ponto de vista da relação com o governo estadual, a informalidade da Câmara Regional não garante a implementação dos acordos assinados, ficando extremamente suscetível às gestões políticas e a soluções de continuidade. Como exemplo deste limite político-institucional, aponta-se a imobilidade do governo estadual diante de temas prioritários objetos de acordo na Câmara, como a transformação do trem em metrô de superfície na região e a nova regulamentação da Lei de Proteção aos Mananciais.

Outro limite decorre da descontinuidade do envolvimento por parte dos legislativos municipais. Inicialmente mobilizados, os vereadores foram se afastando da Câmara Regional e acabaram por criar um Fórum próprio, das Câmaras Municipais, ainda sem articulação definida com os organismos existentes. (ROLNICK E SOMECK ,2000, p. 88)

O texto acima foi publicado no ano 2000, de lá pra cá alguns avanços foram conquistados no sentido de superar estes obstáculos, como a Lei dos Consórcios Públicos de 2005 (Lei 11.107/2005) que estabelece normas gerais para os poderes públicos contratarem consórcios para realização de objetivos de interesse comum. Nos termos da nova lei, os consórcios passam a ser pessoas jurídicas, que podem assumir a personalidade de direito público ou privado, podem firmar acordos entre as administrações, abrir processos de

licitação e receber recursos oriundos das esferas federal e estadual, bem como de organismos internacionais.

Além disto, os consórcios intermunicipais também foram incluídos no Estatuto das Metrôpoles como um dos dez instrumentos de desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dentre outros instrumentos como os convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas e a possibilidade de compensação por serviços ambientais.

Contudo, mesmo com os avanços conquistados no plano institucional, os consórcios ainda enfrentam dificuldades para funcionar na prática, especialmente para a implementação dos acordos assinados e para captação de recursos, que são oriundos dos municípios, de acordo com suas receitas orçamentárias.

O Consórcio do ABC por exemplo, enfrenta estas dificuldades no âmbito da captação de recursos e da cooperação política de suas sete prefeituras, governadas por diferente partidos. Como anteriormente assinalado, o consórcio do ABC foi idealizado por uma equipe provinda do PT e parece ser especialmente valorizado pelos políticos deste partido, como aparece na fala de um dos assessores da deputada Ana do Carmo:

Nós lá do ABC, que acompanhamos de perto o histórico do consórcio, observamos que, quando, dentro da correlação de forças regionais você tem uma composição mais à esquerda, o consórcio é mais valorizado. Quando por, exemplo, o PT perdeu a maioria das prefeituras da região, os prefeitos reduziram pela metade o orçamento destinado ao consórcio. (Entrevista realizada em 23/03/2017)

Atualmente, nenhuma das prefeituras da região é ocupada pelo PT ou por outro partido de esquerda. Como relatado no trecho da entrevista acima, em janeiro de 2017 os prefeitos já haviam deliberado a redução da alíquota de repasses de 0,5%, praticado até o fim de 2016, para 0,25%, em 2017. Mesmo com essa redução, em julho de 2017, o prefeito de Diadema, Lauro Michel do PV -Partido Verde- pediu o desligamento do município do consórcio, alegando falta de recursos. Na assembleia mensal do Consórcio em outubro de 2017, o repasse dos municípios para exercício de 2018 foi reduzido ainda mais, passando de 0,25% da receita ordinária líquida de cada cidade para 0,17%.

Apesar do atual presidente do consórcio, o prefeito de São Bernardo do Campo, Orlando Morando do PSDB, justificar essa redução alegando uma melhoria de eficiência e gestão, esses fatores parecem indicar um enfraquecimento político da entidade.

2.2 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – RMSP

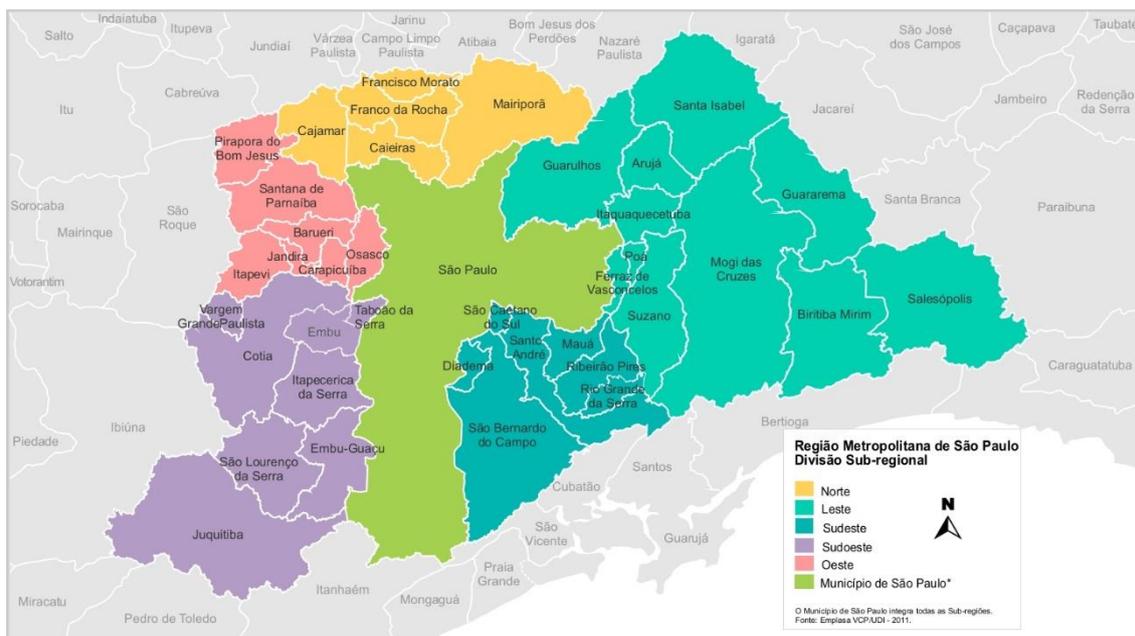
Desde o final dos anos 60 o Estado de São Paulo já se destacava por iniciativas de regionalização como o Plano Urbanístico Básico (PUB) e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (PMDI)¹⁰, mas a RMSP, então batizada como Região Metropolitana da Grande São Paulo, foi criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1973 - LCF 14 que criou as oito primeiras regiões metropolitanas do Brasil.

A estruturação de um sistema metropolitano teve início em 1975 com a Lei Complementar nº 94/1974 que institucionalizou a RMSP, composta inicialmente por 37 municípios, e criou a Secretaria de Estado de Negócios Metropolitanos (SNM) formada pelo Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN), o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (CONSULTI) e pela Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), e cujo objetivo seria realizar serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços de interesse metropolitano. Contudo, como anteriormente salientado, esse modelo de gestão metropolitana adotado durante o regime militar possuía forte viés centralizador e autoritário, tendo sido a institucionalização das RMs realizada “com escassa participação das esferas estaduais e completa ausência das esferas locais de governo” (SOUZA, 2007, p. 235). Após a constituição de 1988 e o novo acordo federativo, quase nenhuma das entidades criadas para a gestão metropolitana sobreviveram. A Emplasa, no entanto, é uma importante exceção. Atualmente vinculada à Secretaria Estadual da Casa Civil, a empresa é a responsável pelo planejamento regional e metropolitano do Estado de São Paulo.

¹⁰ Para um histórico detalhado dos arranjos de gestão metropolitana na RMSP ver: IPEA...

Em 1983, os municípios de Vargem Grande Paulista (Lei Complementar nº 332/83) e o município de São Lourenço da Serra (Lei Estadual nº 7.664/91) também foram incluídos na RMSP que atualmente é composta por 39 municípios, quais sejam: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeirica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santa Izabel, Salesópolis, Santana do Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. O mapa 1 mostra a RMSP e seus municípios divididos por sub-regiões.

Mapa 1 Sub-regiões e municípios da RMSP



Fonte: Emplasa 2011

2.2.1 Caracterização socioeconômica e demográfica da RMSP

A Região Metropolitana de São Paulo é a maior e mais importante metrópole brasileira. Seus 39 municípios concentram cerca de 56% do Produto Interno Bruto e 46% da população do estado (IBGE, 2010). Contudo, cerca de 15% desta população vive abaixo da linha de pobreza e habita em áreas de

precariedade urbana ou habitacional (MARQUES, 2015), evidenciando as desigualdades que costumam caracterizar as grandes metrópoles.

A tabela 2 mostra alguns indicadores socioeconômicos e demográficos dos 39 municípios da região, agrupados pelas sub-regiões. Observa-se que dentro de uma mesma sub-região municípios vizinhos apresentam indicadores muito distintos. O PIB per capita de Cajamar por exemplo, é quase 14 vezes maior do que o PIB per capita de Francisco Morato. A distância até São Paulo de Guarulhos é de apenas de 16km em contraste com Salesópolis, município da mesma sub-região que fica a mais de 100km da capital.

Tabela 2 Indicadores socioeconômicos e demográficos da RMSP

	Sub-região	Área 2014 (em km ²)	População 2016	Densidade Demográfica 2016 (hab/km ²)	TGCA* 2010/2016	PIB 2013 (em mil reais)	PIB per capita 2010 (em mil reais)	IDH 2010	Distância até São Paulo (km)
	RMSP	7946,96	21242939	2673,09	1,28	947.608.918			
	São Paulo	1521,11	12.038.175	7.914,07	1,13	570.706.192	39.451	0,805	0
Sub-região Norte	Caieiras	97,64	97.016	993,59	1,92	2.815.657	21855	0,78	38
	Cajamar	131,38	72.875	554,66	2,16	8.728.427	85811	0,73	41
	Francisco Morato	49	169.942	3.468,13	1,6	1.221.496	6275	0,7	48
	Franco da Rocha	132,77	147.650	1.112,03	1,94	2.326.997	14901	0,73	47
	Mairiporã	320,69	93.981	293,05	2,52	1.454.761	14661	0,79	37
	Total/Média	731,5	581.464	794,89	1,96	16.547.337	32.210	0,736	
Sub-região leste	Arujá	96,16	85.199	885,95	2,17	2.874.464	27342	0,78	45
	Biritiba-Mirim	317,4	31.479	99,18	1,63	569.093	10080	0,71	79
	Ferraz de Vasconcelos	29,56	186.808	6.318,77	1,75	2.592.684	9528	0,74	45
	Guararema	270,81	28.664	105,84	1,74	1.686.845	17689	0,73	79
	Guarulhos	318,67	1.337.087	4.195,77	1,51	49.392.842	30383	0,76	16
	Itaquaquecetuba	82,62	356.774	4.318,15	1,74	5.060.802	10118	0,71	36
	Mogi das Cruzes	712,54	429.321	602,52	1,71	12.917.527	22752	0,78	57
	Poá	17,26	114.650	6.640,99	1,31	5.263.923	25909	0,77	42
	Salesópolis	424,99	16.797	39,52	1,2	164.971	11179	0,73	101
	Santa Isabel	363,33	55.476	152,69	1,59	1.309.914	15027	0,74	61
	Suzano	206,23	288.056	1.396,73	1,56	8.998.633	21936	0,77	44
Total	2.839,62	2.930.311	1.031,94	1,6	90.831.699	18.359	0,748		
Sub-região Sudeste	Diadema	30,75	415.180	13.499,15	1,22	13.428.069	29154	0,76	21
	Mauá	61,9	457.696	7.393,04	1,56	10.220.780	17619	0,77	27
	Ribeirão Pires	99,07	121.130	1.222,61	1,15	2.166.355	16710	0,78	55
	Rio Grande da Serra	36,34	48.861	1.344,51	1,77	521.263	11054	0,75	50
	Santo André	175,78	712.749	4.054,73	0,88	25.027.925	25609	0,82	24
	São Bernardo do Campo	409,5	822.242	2.007,88	1,2	47.668.531	46496	0,81	19
	São Caetano do Sul	15,33	158.825	10.359,73	1,04	15.306.267	73606	0,86	14
	Total	828,7	2.736.683	3.302,37	1,18	114.833.191	31.464	0,791	
Sub-região Sudoeste	Cotia	323,99	233.696	721,3	2,53	9.883.959	30905	0,78	31
	Embu das Artes	70,39	264.448	3.756,47	1,61	8.106.457	18527	0,74	27
	Embu-Guaçu	155,64	67.788	435,54	1,29	866.632	9504	0,75	49
	Itapeverica da Serra	150,74	169.103	1.121,80	1,72	3.138.820	22976	0,74	34
	Juquitiba	522,16	30.837	59,06	1,18	419.064	8936	0,71	72
	São Lourenço da Serra	186,45	15.323	82,18	1,55	220.531	11325	0,73	54
	Taboão da Serra	20,38	275.948	13.534,82	2,04	7.375.289	19644	0,77	30
	Vargem Grande Paulista	42,48	49.542	1.166,00	2,39	1.496.965	17484	0,77	44
Total	1.472,28	1.106.685	751,68	1,93	31.507.718	17.413	0,748		
Sub-região Oeste	Barueri	65,7	264.935	4.032,43	1,61	44.118.662	115320	0,79	30
	Carapicuíba	34,54	394.465	11.418,54	1,09	4.437.172	9271	0,75	26
	Itapevi	82,65	226.488	2.740,06	2,03	8.506.280	25618	0,74	40
	Jandira	17,44	120.177	6.887,33	1,74	2.907.439	15219	0,76	34
	Osasco	64,95	696.382	10.721,16	0,73	55.515.707	54600	0,78	22
	Pirapora do Bom Jesus	108,48	17.913	165,11	2,19	323.919	8089	0,73	55
	Santana de Parnaíba	179,94	129.261	718,32	2,91	7.373.603	33444	0,81	40
Total	553,75	1.849.621	3.340,20	1,31	123.182.782	37.366	0,764		

* Taxa Geométrica de Crescimento Anual

Fonte: Emplasa

As diferenças entre as regiões também são consideráveis, principalmente quando consideramos o município de São Paulo que responde por mais da metade da população da RM. Portanto, ainda que a reorganização da RMSPP em sub-regiões seja considerada um avanço em termos de governança metropolitana, ainda há muitos desafios em termos de cooperação para o enfrentamento de problemas de interesse comum que essas sub-regiões tem de enfrentar tanto internamente quanto entre si, como a dinâmica de fragmentação social das metrópoles, marcada por forte segregação sócio-espacial.

O foco deste trabalho não é examinar a dinâmica de fragmentação social da RMSPP, mas é importante que essa dinâmica seja apontada, uma vez que ela traz inúmeras implicações aos temas aqui discutidos. Pensando em um indicador que considerasse diversos aspectos socioeconômicos da RMSPP, bem como um aspecto territorial, escolheu-se trabalhar com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 2010¹¹. Essa abordagem trata a pobreza como uma condição multidimensional onde a privação socioeconômica é produto de uma conjunção de fatores, como o próprio território, o ciclo de vida familiar, o nível de escolarização e o acesso a serviços públicos. (SOUZA et al, 2013, p.5).

O IPVS foi construído a partir da análise de fatores socioeconômicos e demográficos, com destaque para o ciclo de vida familiar, a forma de ocupação territorial (assentamentos precários ou normais/não precários), localização na área do município (rural ou urbana) e condição socioeconômica (alta, média ou baixa). A partir destes fatores foram definidos sete grupos distintos de classificação territorial, a partir da unidade de setores censitários (com pelo menos 50 domicílios particulares permanentes). A classificação dos grupos vai

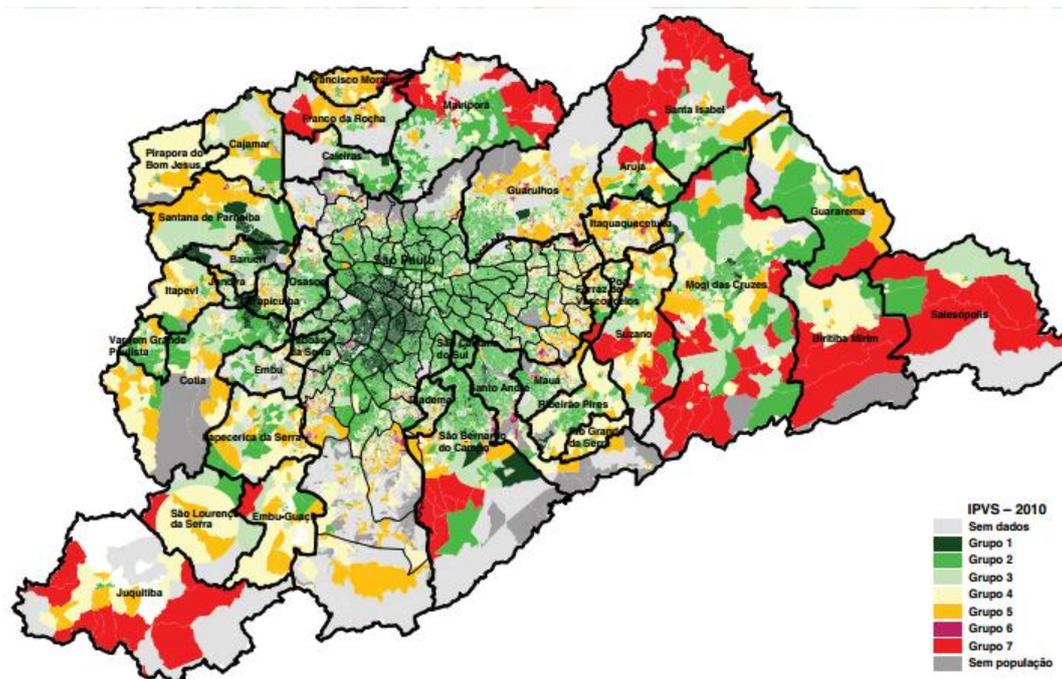
¹¹ A vulnerabilidade social pode ser definida em função dos vários recursos que um agente (indivíduo ou instituição) precisa possuir para fazer frente às forças da sociedade que determinam a sua vida de modo a que este agente possa aproveitar as estruturas de oportunidades criadas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade e tomar decisões voluntárias que lhes permitam satisfazer suas necessidades, desenvolver suas potencialidades e realizar seus projetos (KATZMAN, 2000). Ela se mostra um indicador mais completo do que indicadores de renda, pois como mostra Amartya Sen (2000), uma mesma quantia de renda tem significados diferentes em termos de desenvolvimento humano em uma população com níveis educacionais altos ou baixos, com expectativa de vida alta ou baixa, numa economia mais ou menos mercantilizada. A vulnerabilidade social, portanto, pode ser vista como a antítese do desenvolvimento, se este for entendido como produção social de sujeitos capazes de agir de maneira consciente e autônoma.

de 1 (baixíssima vulnerabilidade) até 7 (vulnerabilidade muito alta) e é feita com base nos indicadores das famílias que residem naquele setor.

O IPVS ilustra bem as disparidades internas da RMSP. Segundo os dados de 2010, do total de habitantes vivendo em áreas classificadas como de vulnerabilidade muito alta, 90% estão na RMSP. Na outra ponta, do total de habitantes do estado vivendo em áreas classificadas como de baixíssima vulnerabilidade a maioria, ou 69%, também se encontra nesta área o que mostra que a região não escapa do modelo de expansão das grandes cidades brasileiras caracterizado pela expansão periférica da mancha urbana e alta desigualdade social.

O mapa 2 mostra a RMSP a partir dos grupos de IPVS, onde é possível notar claramente que as regiões de maior vulnerabilidade encontram-se na periferia, mas também aponta para a existência de partes da periferia com áreas de baixa vulnerabilidade.

Mapa 2 IPVS 2010 – RMSP



Fonte: IBGE; Fundação Seade.

Fonte: IBGE; Fundação Seade

O mapa mostra também que algumas áreas da RM com maior nível de vulnerabilidade estão concentradas em um único município, como é o caso de

Juquitiba, Francisco Morato, Biritiba-Mirim e Pirapora do Bom Jesus. Outros municípios, como Salesópolis e Santa Isabel são marcados por grande desigualdade territorial onde áreas de baixa vulnerabilidade dividem espaço com áreas de alta vulnerabilidade. Já municípios de Caieiras, Mairiporã, Barueri, Cotia, Vargem Grande Paulista e Guararema se destacam por uma grande área de baixa vulnerabilidade. Esses casos caracterizam-se por possuírem extensas áreas rurais com forte presença de áreas de lazer de fim de semana ou forte presença de moradias de alto padrão fora ou dentro de condomínios e também chácaras de lazer.¹²

2.2.2 Disputas políticas na arena metropolitana

O Estado de São Paulo sempre possuiu uma trajetória política distinta do restante dos estados brasileiros, marcada por uma oposição ao centralismo do governo federal. Em seu estudo sobre a primeira República, Schwartzman (1988) aponta que, em comparação com outros estados, São Paulo nunca teve uma importância política compatível com seu desenvolvimento econômico e demográfico. Segundo o autor essa marginalização política do estado pode ser explicada pelo postura das elites paulistas, que recorriam diretamente ao poder central para atender seus interesses, não necessitando de partidos como intermediários:

Os paulistas queriam, no entanto, era outra coisa. Eles tinham seus próprios patrimônios, e estavam interessados em controlar os mecanismos de decisão, em poder influenciar as ações governamentais no sentido de facilitar e ajudar na consecução de seus objetivos econômicos próprios e privados. Para os paulistas a política era uma forma de melhora seus negócios: para quase todos os outros a política era o seu negócio. E é nisto que reside a diferença e, em última análise, a marginalidade política daquele estado.(p. 69, Apud Nunes et all 2012)

¹² Esses fatores podem influenciar as análises sobre a competitividade da disputa eleitoral nos municípios, pois, a grande maioria dos habitantes destes bolsões de baixa vulnerabilidade em áreas periféricas não vota nestes município, fazendo com que a população de eleitores em alguns municípios tenha características socioeconômica bastante distinta da população total do município.

Posteriormente, a RMSP foi marcada pelos movimentos sociais de 1978 – 1979 e também foi palco do surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) em 1989. Estes dois partidos vem se mostrando hegemônicos na disputa pela presidência do país nas últimas décadas, mas no Estado de São Paulo o PSDB vem apresentando um peso maior. Desde 1994, na eleição de Mario Covas, o governo do estado é presidido pelo PSDB. Nos municípios do interior o partido também tem apresentado um número maior de prefeituras. No legislativo, a presidência da ALESP também é do partido há mais de 20 anos. A oposição, representada majoritariamente pelo PT, sempre esteve mais presente na RMSP, onde o partido foi fundado. Esta “identificação” do PT com a região metropolitana está associada à posição que o partido vem tomando em relação às questões metropolitanas, que parece ir no sentido de buscar uma maior autonomia política regional em um contexto onde o PSDB vem concentrado o poder em diversas esferas de governo.

O PSDB por sua vez, em sua longa gestão à frente do estado, também vem demonstrando uma preocupação com as questões regionais e metropolitanas, traduzida no esforço de seu aparato técnico na elaboração de planos regionais e delimitações territoriais. Entretanto, esta preocupação parece encarar a questão metropolitana sob outra ótica, na linha da identificação das funções públicas de interesse comum, mas mantendo o poder do estado sobre estas áreas, sem lhes proporcionar maior autonomia política.

Podemos citar como exemplos da atuação do PT no sentido de dar mais autonomia políticas para as RMs o Consórcio do ABC e a luta do partido por um Orçamento Participativo e Regionalizado. Já a criação da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano é um exemplo da atuação do PSDB para manter seu poder e influência sobre estas regiões.

Esta “disputa política na arena metropolitana” aparece claramente na fala do atual sub-secretário de Assuntos metropolitanos, Marcos Campagnone:

Quando o PT assume o governo federal, houve uma certa briga política em torno dos modelos de gestão metropolitana, onde de um lado estava o PT no governo federal e com forte presença no ABC defendendo o modelo de consórcios e do outro nós, da Emplasa, governo estadual, defendendo o modelo de regionalidade da carta constitucional, até porque foi o próprio pessoal da Emplasa que lá atrás redigiu a carta constitucional neste modelo. Essa briga se deu em torno da redação da primeira versão da Lei dos Consórcios Públicos, que excluía totalmente

a participação do governo do estado e a necessidade dos consórcios se darem entre municípios limítrofes. Dessa forma, por exemplo, Osasco, Guarulhos e Santo André poderiam fazer um consórcio com o governo federal, o que seria uma forma do governo federal repassar recursos priorizando seus aliados. Isso seria uma repactuação sorrateira da constituição. Depois de muita discussão essa questão foi decidida que o governo federal só pode fazer parte de um consórcio se o governo do estado também fizer e que os municípios consorciados tem de ser limítrofes. **Mas até hoje permanece essa rusguinha do PT defender consórcios e do governo do estado focar as funções públicas de interesse comum.** (Entrevista concedida em 28/03/2017).

Este cenário de disputa política em torno de diferentes concepções de um modelo de governança metropolitana parece se colocar como mais um obstáculo para a efetivação de um modelo eficiente. Além disto, combinação dos cargos de prefeito dos municípios metropolitanos, dado que o governo do estado é governado há mais de 20 anos pelo mesmo partido, parece ter forte influência no avanço de cada modelo. O modelo de consórcios, capitaneado pelo PT, mostrou um avanço considerável quando muitos dos municípios da RMSP eram ocupados por prefeitos do partido e com forte apoio de um governo federal igualmente petista, enquanto mais recentemente, sem prefeituras ocupadas por este partido, o debate parece se voltar mais para questão metropolitana sob a ótica de funções públicas de interesse comum, capitaneada pelo PSDB.

2.2.3 Governança Metropolitana na RMSP

A Constituição Estadual Paulista de 1989 acolheu o art 25. § 3 da Constituição Federal de 1988, que passa para os Estados a responsabilidade pela criação e organização das Regiões Metropolitanas, as quais devem ser criadas por Lei Complementar, aprovada pelos deputados da assembleia.

Contudo, é em 1994 a partir da Lei Complementar nº 760, que se estabelecem as diretrizes para a organização regional do Estado de São Paulo com os seguintes objetivos:

- Artigo 1º** - A Organização Regional do Estado de São Paulo terá por objetivo promover:
- I** - o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida;
 - II** - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;
 - III** - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e

a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

A partir desta lei foi especificado também o Sistema de Planejamento Regional e Urbano, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão (artigo 1º), os critérios para classificação em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (artigos, 3º, 4º e 5º), as funções públicas de interesse comum (artigo 7º), a criação de um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, com a participação de membros de cada município da unidade regional e representantes do Estado (artigo 9º) e a necessidade de que os planos plurianuais do Estado estabeleçam, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual (artigo 20). Como é possível observar, muitas das diretrizes e instrumentos desta lei serviram de base para a construção do Estatuto das Metrôpoles.

Apesar da Lei Complementar nº 760, há poucos registros de movimentos relevantes em termos de governança metropolitana durante os anos 90, com destaque para a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) em 1996, a qual já era considerada uma aglomeração urbana desde os anos 70 e a criação do Consórcio do Grande ABC.

No final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, questões metropolitanas voltam a agenda nacional a partir das discussões geradas pelo Estatuto das Cidades e do primeiro projeto do Estatuto das Metrôpoles, além do enfoque de empréstimos de órgãos de financiamento internacionais direcionados cada vez mais para as RMs.

Em 2010, nas eleições paulistas para governador, o tema metropolitano ocupou posição de destaque no debate político de tal maneira que o então futuro governador Geraldo Alckimin fez a promessa de campanha que, se fosse eleito, criaria uma Secretaria voltada para o desenvolvimento metropolitano.

No ano seguinte, a temática metropolitana voltou formalmente à agenda do governo estadual paulista com a lei de reorganização da RMSP (LCE nº 1.139, de 16 de junho de 2011¹³) que incluía no artigo 14 § 3º criação da

13

<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/589653da06ad8e0a83256cfb0050146b/f19a866efe1961ee832578b2004fa631?OpenDocument>

Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano como representante do Poder Executivo Estadual.

Segundo Mário Reali, autor do substitutivo da lei de reorganização da RMSP em sub-regiões:

A ideia que a gente tinha e que eu tentei vender para os municípios, era de que pra você fazer uma pactuação com 39 atores mais o estado é muito complicado. Então nossa ideia é de que se você tem consórcios regionais, consegue organizar sub-regiões, você tem um sub-pacto e assim uma sintonia para criação de uma agenda comum. Assim você faz um diálogo que não é do varejo, não é da paróquia, você faz um diálogo mais consistente para um sistema integrado de transporte, por um sistema de drenagem de coleta de lixo. Então se você tem 5 sub-regiões fica mais fácil, ainda que a cidade de São Paulo seja muito heterogênea, aquele cara que tem o pé no freezer e a cabeça no forno. Mas por exemplo, algumas sub-regiões como a Sudeste, do ABC e a Oeste, têm uma oferta de emprego relativamente equilibrada com sua população. Agora na Sudoeste e na Norte essa oferta é por volta de 20%, então você tem 80% dessa população de deslocando pra São Paulo diariamente. (Entrevista realizada em 22/6/2017)

Esse raciocínio também pode ser relacionado à teoria olsoniana de ação coletiva, onde grupos pequenos têm maior chance de prover um bem público desejado pelos seus membros do que grupos grandes. Segundo Olson (1965), os integrantes desses grupos percebem com maior nitidez o peso de sua contribuição, enquanto os membros de grupos grandes têm menos incentivos para cooperar por acreditarem que seu benefício é irrisório. Ou seja, dentro do exemplo dado por Reali, os municípios das regiões Sudoeste e Norte possuem maiores incentivos para cooperar para a construção de uma linha de transporte eficiente, sobretudo ligando seus municípios até São Paulo. Por outro lado, a Sudeste e a Oeste, polos econômicos da região, provavelmente possuem maiores incentivos para cooperar em questões reativas a impostos.

A Lei nº 1.139/2011, também expandiu as funções da Emplasa – que desde 2001 passou a chamar-se Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A., para todo território denominado Macrometrópole Paulista – MMP¹⁴. Os antigos Codegran e Consulti foram extintos, e foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, composto por

¹⁴ De acordo com o sítio da Emplasa: “A MMP abrange as quatro regiões metropolitanas do Estado já institucionalizadas – São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte –, as aglomerações urbanas não metropolitanas de Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba, além das microrregiões de Bragançinha e São Roque.” (Emplasa, 2011)

prefeitos dos municípios da RMSP (ou representantes designados por estes) e membros do executivo e legislativo estadual – estando fixada na lei a representação paritária entre os governos municipais e o governo estadual. O Conselho é vinculado à Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos (SAM) – antiga Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano – que atualmente é parte da Secretaria da Casa Civil do Estado de São Paulo. Finalmente, foi prevista também a criação de um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo que deverá ter entre suas fontes de recursos verbas dos municípios da RMSP, destinadas “por disposição legal” (LCE 1.139/2011, art. 21, § 1º).

Com a reorganização os 39 municípios foram agrupados em cinco sub-regiões: Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste e foi previsto a criação de um Conselho Consultivo para cada sub-região (Consults), com o objetivo de elaborar propostas para serem deliberadas no Conselho de Desenvolvimento sobre questões de interesse da respectiva sub-região e a constituição de Câmaras Temáticas. A estrutura de gestão já existente dos consórcios foi aproveitada na reorganização da RMSP e as cinco sub-regiões correspondem àquelas dos consórcios envolvidos, como destaca Campagnone:

Neste processo nos baseamos muito em um estudo da OCDE que recomendava sempre se valer dos arranjos de cooperação já existentes. Aqui no caso, pela dimensão da RMSP e a preexistência de alguns arranjos como consórcios, resolvemos sub-regionalizar. Para cada sub-região vamos seguir o modelo de associação (consórcios) que já existem. E São Paulo, pela sua dimensão e por fazer limite com todas sub-regiões, faz parte de todas elas. (Entrevista realizada em 28/03/2017)

Cada sub-região deve ser administrada por um consórcio público. Na tabela abaixo, que mostra os consórcios responsáveis por cada sub-região e seu ano de criação, podemos observar que apenas o CIOESTE foi criado após a lei da reorganização da RMSP.

Quadro 2 Sub-regiões e consórcios intermunicipais da RMSP

Sub-Região	Consórcio	Ano de Criação
Norte	Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri (CIMBAJU)	2005
Leste	Consórcio de Desenvolvimento do Alto do Tietê (CONDEMAT)	2010
Sudeste	Consórcio Intermunicipal do Grande ABC	1990
Sudoeste	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste (CONISUD)	2001
Oeste	Consórcio Intermunicipal da Região Oeste de São Paulo (CIOESTE)	2013

Fonte: Elaboração Própria

A Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano¹⁵ que foi assumida pelo ex-deputado Edson Aparecido do PSDB. Segundo Aparecido, em entrevista concedida para esta pesquisa, em um primeiro momento a função principal da secretaria foi institucionalizar os mecanismos formais que a lei previa e depois foi formar uma agenda da RMSP por sub-regiões. Segundo ele, por já estar mais estruturada, a primeira sub-região “trabalhada” foi a Sudeste, do Consórcio do ABC, ao se referir ao anúncio do governador de 5 bilhões em investimentos em diversas áreas, seguida por uma agenda de investimentos na Baixada Santista (6,5 bilhões), Vale do Paraíba e do Alto do Tiete (quase 8 bilhões) e Campinas. Nas regiões que ainda não tinham agências institucionalizadas a secretaria fazia o papel das agências. Contudo, segundo alguns técnicos entrevistados, na realidade esses investimentos tinham um viés político, pois eram investimentos setoriais já previstos no orçamento (de saneamento, transporte, etc) que foram reorganizados de forma regional, fazendo parecer assim um grande volume de investimento em dada região. Segundo eles isto agradou aos prefeitos e deu forte repercussão política nas regiões metropolitanas para o governador que concorria à reeleição.

Com relação aos conselhos, tanto o Conselho de Desenvolvimento como os Conselhos Consultivos só começaram a funcionar de forma mais efetiva após a aprovação do Estatuto das Metrôpoles em 2015, que trouxe a necessidade de se formular os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados (PDUI).

¹⁵ Em 2015, com a crise fiscal do Estado, a secretaria foi denominada Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos (SAM), teve sua estrutura reduzida e passou a integrar a estrutura da Casa Civil do Estado de São Paulo.

Durante a pesquisa de campo desta pesquisa, foi possível acompanhar duas reuniões de Conselho. Uma do Conselho Consultivo da Região Sudoeste (CONISUD) e outra do Conselho de Desenvolvimento da RMSP.

O conselho consultivo do CONISUD ocorreu na prefeitura da cidade de Itapeverica da Serra no dia 17/03/2017. A mesa do Conselho estava constituída por prefeitos ou representantes dos prefeitos (vereadores) dos municípios que compõem a sub-região e técnicos da Emplasa. Os outros participantes eram em sua maioria vereadores ou pessoas ligadas às prefeituras. Não havia nenhum deputado ou representante do legislativo estadual.

Figura 1 Reunião do conselho consultivo da sub-região sudoeste da RMSP (mesa)



Fonte: Emplasa

Figura 2 Reunião do conselho consultivo da sub-região sudoeste da RMSP (participantes)



Fonte: Emplasa

Na reunião, além da eleição do presidente e do vice-presidente do Conselho Consultivo, Jorge Costa, prefeito de Itapeverica, e José Aparecido Alves, vereador de Taboão da Serra, respectivamente, houve uma apresentação sobre o PDUI realizada por Humberto Carlos Parro da Emplasa, seguida pela fala dos prefeitos e representantes. Foi observado que cada prefeito ou representante focou seu discurso em problemas locais, mas que eram compartilhado por outros municípios da região, como por exemplo o problema de acesso aos municípios pela rodovia Raposo Tavares ou a concessão de autorização para construção de moradias em áreas de proteção ambiental, feita pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). As falas se tratavam sobretudo de demandas para uma possível solução via governo estadual. Não foi observado nenhuma proposta, que teoricamente deveriam ser discutidas em câmaras temáticas, para a resolução dos problemas levantados. Vale ressaltar ainda que, em sua fala de encerramento, o presidente do Conselho, o prefeito de Itapeverica da Serra, recomendou: “agora, cada prefeito e vereador deve ir atrás do seu deputado, cobrar soluções para os problemas levantados”. Assim, o discurso sobre a importância do PDUI realizada pelos técnicos da Emplasa, ainda parece estar descolado da visão dos prefeitos sobre o papel desta arena de discussão para a governança metropolitana.

Já o Conselho de Desenvolvimento da RMSP ocorreu em São Paulo no dia 23/05/2017. O evento contou com a presença dos 39 prefeitos da Região Metropolitana, além de técnicos, secretários estaduais e municipais e representantes do Governo do Estado, como o chefe da Casa Civil, Samuel Moreira. Na reunião, o prefeito da Capital, João Doria, foi eleito como presidente da entidade para o próximo mandato de um ano e o prefeito de Santana de Parnaíba, Elvis Cezar, membro do CIOESTE, foi reeleito vice-presidente do Conselho. Vale ressaltar que segundo técnicos da Emplasa, é de comum acordo entre os membros que o prefeito da Capital seja o presidente, ainda que em função de agenda, o vice-presidente acabe sendo mais atuante no Conselho. Segundo Rovena Negreiros, os modelos internacionais de gestão e governança metropolitana que estão dando certo são aqueles que têm o envolvimento maior do município sede, como Montreal e Barcelona, onde a conta financeira é dividida com os outros municípios.

Assim como na reunião do conselho consultivo, não havia a presença de nenhum deputado estadual na reunião, ainda que a legislação preveja a participação de dois representantes do legislativo no Conselho. Não foi possível descobrir, nem nas pesquisas documentais, nem nas entrevistas, se o poder legislativo conta com esses representantes e, caso positivo, quem são esses membros atualmente.

Figura 3 Reunião do conselho de desenvolvimento da RMSP



Fonte: Autora

Diferentemente da reunião do conselho consultivo, a reunião não durou mais de uma hora e foi de caráter puramente político – a eleição do presidente e do vice-presidente do conselho. O PDUI foi pouco mencionado.

Fora da arena política, observa-se um grande esforço da Emplasa em torno do PDUI, mas recentemente a empresa viu seu quadro de funcionários ser bastante reduzido, diminuindo o alcance e a efetividade destes esforços. No estado de São Paulo o PDUI conta com um site desde 2016 com a contextualização, explicações e detalhamentos sobre o plano; informações sobre os membros dos comitês executivos e das comissões técnicas; notícias sobre o andamento dos trabalhos, eventos e a agenda das audiências e reuniões, com a divulgação igualmente do áudio, de fotos e conteúdo das mesmas. A Figura 4 mostra a página inicial do site no dia 16/08/2017.

Figura 4 Página inicial do site do PDUI

Fonte: <https://www.pdui.sp.gov.br/>

Além disto, o site do PDUI conta com a possibilidade de que tanto o poder público (município, estado, união, consórcios, empresas públicas) quanto a sociedade civil (cidadãos, Ongs, Oscips, Movimento Sociais, Universidades), façam propostas on-line. A figura 3.5 mostra a parte do site onde é possível fazer as propostas.

Figura 5 Página inicial do site do PDUI para encaminhamento de propostas

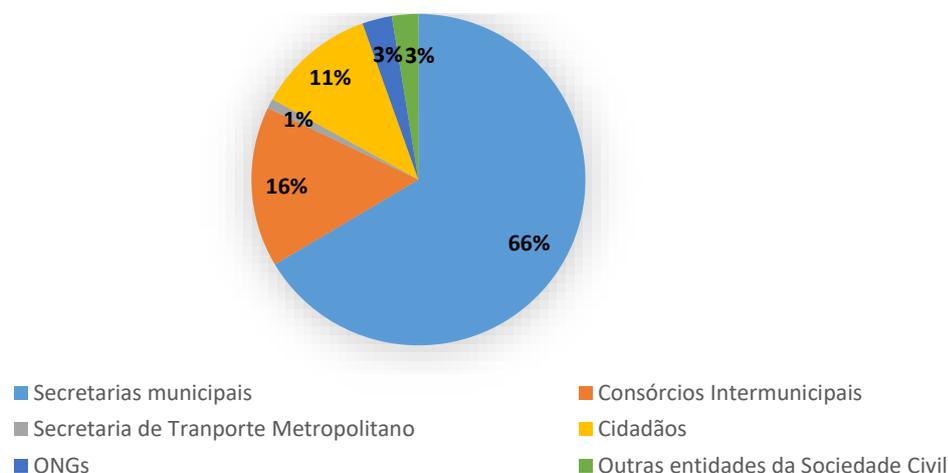
Fonte: <https://www.pdui.sp.gov.br/>

A sistematização das propostas é feita pelas equipes técnicas da Emplasa, que coordenam os trabalhos do PDUI. A elas cabe analisar e acatar as propostas, segundo critérios técnicos e coerentes com os eixos abordados em cada PDUI, conforme as Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) predominantes em cada região. O prazo de elaboração dos planos é o definido no Estatuto da Metrópole: 3 anos, a partir de janeiro de 2015, quando foi sancionada a lei, nos casos de RMs e AUs que já existissem e, no caso das novas unidades regionais, 3 anos, a partir da criação das mesmas. Após finalizado, o plano deverá gerar um caderno de sustentação para a minuta do Projeto de Lei do PDUI-RMSP, que será apresentado à Assembleia Legislativa, incorporando as propostas e sugestões vindas da participação popular. O texto precisa ser analisado e aprovado pelos deputados para entrar em vigor.

Na data em que o site do PDUI foi analisado (16/08/2017) o site contava com 260 propostas do poder público. A grande maioria delas (208) foram encaminhadas pelas prefeituras da região via suas Secretarias. Os consórcios das sub-regiões tinham encaminhado 49 propostas. O estado só apareceu em três propostas, encaminhadas pela Secretaria de Transportes Metropolitanos. Não há nenhuma proposta encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado ou pela União. Esses dados evidenciam o protagonismo dos municípios nas discussões e no processo de construção de uma governança metropolitana.

Na área das propostas elaboradas pela sociedade civil, o site contava com 53 propostas, sendo que a maioria delas, 36, foram encaminhadas por cidadãos, seguidas por 9 propostas encaminhadas por ONGs, 5 por Movimentos Sociais, 2 por Entidades de Classe e 1 por Universidade. O gráfico 2 abaixo ilustra a proporção de proposta encaminhadas por cada grupo:

Gráfico 2 Proporção de propostas encaminhadas ao PDUI por entidades do poder público e da sociedade civil



Fonte: <https://www.pdui.sp.gov.br/>

Por fim, o site deveria abrigar teoricamente o processo de construção do PDUI de todas as RMs de São Paulo, mas até a data de análise estava disponível o acesso apenas aos planos da RMSP, da RM de Sorocaba e das aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba. Ou seja, apesar do esforço da Emplasa e de outros atores, RMs importantes e já consolidadas como a da Baixada Santista e de Campinas, ainda não parecem ter avançado em seu planejamento regional.

2.3 MACROMETRÓPOLE PAULISTA

A macrometrópole paulista foi formalmente identificada em um estudo de Emplasa de 2011 como um conjunto de 153 cidades situadas no raio de 200 km da capital paulista que formam, segundo critérios internacionais, a macrometrópole. Sua área engloba 5 das 6 RMs do Estado de São Paulo (RMSP, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Noerte e Sorocaba), duas aglomerações urbanas (Piracicaba e Jundiaí) e a microrregião Bragantina.

Contudo, com a constatação de que a partir de 1970 a RMSP, que foi o epicentro da industrialização brasileira, começava a apresentar quedas no emprego e na participação na produção industrial, Abdal (2010) investiga o processo de formação da Macrometrópole Paulista e aponta que:

Sua característica básica é articulação entre indústria e serviços produtivos, com a primeira tendendo a se tornar intensiva nas localidades adjacentes à metrópole paulista e os segundos, na própria capital. Vale destacar, no entanto, que a indústria, principalmente aquela de caráter mais moderno, permanece bastante concentrada na RMSP, de forma que a ascensão do segmento de serviços não ocorreu em contexto de esvaziamento da indústria. (ABDAL, 2010, p.253)

Nessa região vivem mais de 30 milhões de pessoas, 73% da população do Estado, com uma riqueza equivalente a 83% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista e 28% do PIB brasileiro (IBGE, 2009). “A Macrometrópole é identificada como um fenômeno urbano-regional complexo, reunindo conjuntos de aglomerações urbanas e centros articulados em rede em um único processo de relações econômico-sociais” (CUNHA et al, 2013, p. 436). Ainda segundo Cunha et al (2013), mesmo que não seja totalmente conurbada, devido às barreiras físicas e à presença de áreas protegidas, a complementariedade socioespacial existente entre as RMs e AUs da Macrometrópole é inegável. Além disso a região possui um sistema viário e de transporte que propicia intensa articulação dos espaços urbanos, além da integração funcional das estruturas produtivas.

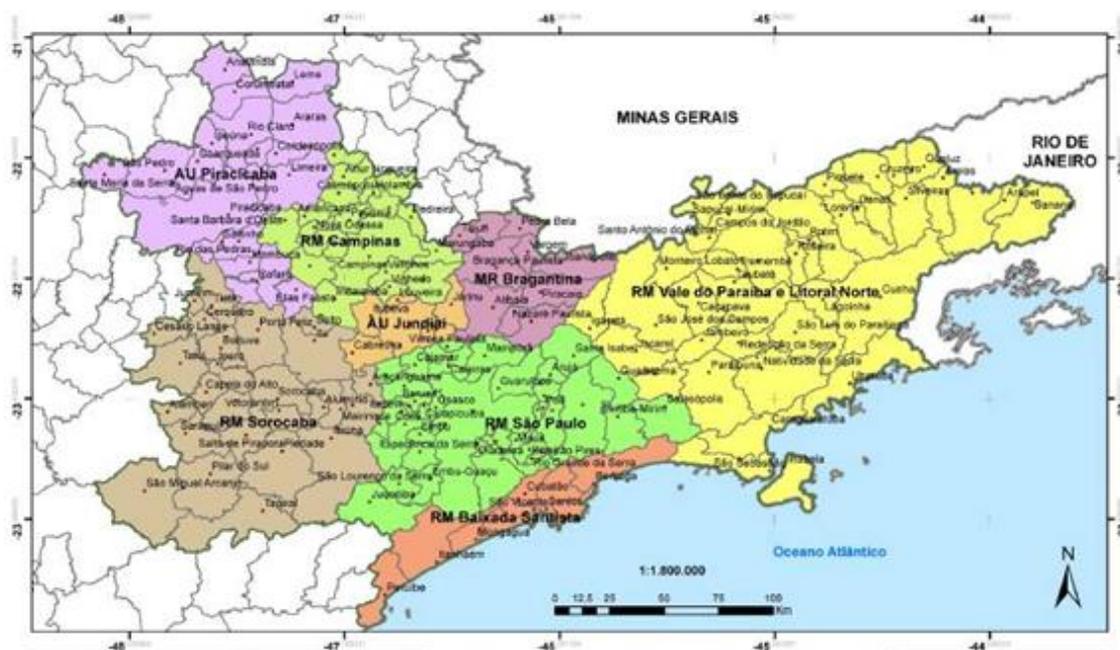
Ainda segundo Reis Filho (2006) a organização do cotidiano passa a se dar em âmbito regional.

O quadro que se configura é de reorganização da vida cotidiana. Uma parcela significativa da população passa a ter a sua vida organizada em escala regional. As cidades deixam de ser as sedes da vida cotidiana, para se transformarem em polos de um sistema articulado em escala mais ampla, regional, no qual se desenvolve a vida cotidiana. Para uma porcentagem mais restrita da população, esse cotidiano se desenvolve também em escala inter-regional, como nos casos de alguns habitantes das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, da Baixada Santista e do Vale do Paraíba, que se deslocam diariamente entre duas delas. (p. 91-92, apud CUNHA et al, 2013)

Durante a entrevista com Rovena Negreiros, a gestora destacou ainda a importância política do território:

O governo quando viu aquilo (o estudo que identificava a Macrometrópole) viu duas coisas: é onde está concentrada a população (73%), e portanto os eleitores, e a economia (83% do PIB), em um território de apenas 5% do território total do estado. Ou seja, era estratégico fazer alguma coisa para esse território. (Entrevista realizada em 11/2016)

Mapa 3 A Macrometrópole paulista e as unidades regionais



Fonte: IBGE 2016

Podemos dizer que a identificação da macrometrópole, além de evidenciar mais uma vez uma certa preocupação do aparato técnico do poder executivo estadual com as questões regionais, também se mostra como uma forma de manter seu poder sobre os agrupamentos regionais existentes, uma vez que

2.4 O LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DA RMSP

Como foi possível observar nesta seção, o processo de construção de uma governança metropolitana tem envolvido diversos atores políticos com pautas distintas que por vezes se complementam, como é o caso da incorporação dos Consórcios Públicos dentro do processo da reorganização da RMSP e por vezes se contrariam, como no caso da visão sobre governança metropolitana dos dois maiores partido do estado.

Embora as questões metropolitanas e regionais apareçam como uma preocupação do governo paulista desde os anos 60, a importância dada a esta questão parece oscilar. Exemplo recente desta oscilação foi a breve atuação da Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano em 2011, que em 2015 foi rebaixada a Subsecretaria. Nesse mesmo contexto, a Emplasa, que protagoniza tanto a elaboração dos projetos voltados à gestão e governança das RMs

paulistas quanto o acompanhamento e operacionalização destes projetos, viu sua equipe e seus recursos minguarem.

Dentro do mapeamento dos processos e avanços em termos de governança metropolitana, a atuação dos atores políticos do legislativo do estado, de modo mais abrangente, aparece especialmente na aprovação das leis 760/1994 e 1.139/201.

Alguns casos individuais, no entanto, merecem destaque. O primeiro refere-se ao ex-deputado do PT, Mário Reali, autor do substitutivo que reorganizou a RMSP. Reali, eleito a deputado estadual em 2002 já tinha uma forte atuação política na RM, onde já tinha atuado como secretário de algumas prefeituras e no Consórcio do ABC, além de ter produzido trabalhos acadêmicos sobre as questões metropolitanas. Durante seu mandato na ALESP, o deputado se destacou por seus esforços, a partir da organizações de audiências e grupos de discussão, para mobilizar os deputados em torno do projeto de reorganização da RMSP. Contudo, Reali afirma que, uma das maneiras de atrair os deputados para o tema foi sugerir a possibilidade de emendas regionais. Com isso, ele acredita que os deputados se apropriaram deste discurso para conseguir aprovar as “emendas parlamentares individuais” que serão discutidas no capítulo 6.

Outro deputado que teve papel fundamental dentro da questão metropolitana foi Walter Feldman, que apesar de ter proposto o projeto do Estatuto das Metrôpoles como deputado federal, começou a se envolver com o tema ainda como deputado estadual.

Por fim, cabe destacar o caso do ex-deputado Edson Aparecido. Com uma votação dispersa pelo interior, o deputado foi hábil em se apropriar do discurso metropolitano, sendo nomeado como secretário de desenvolvimento metropolitano em 2011. No entanto, ao tentar se eleger como vereador em 2016, utilizando a questão metropolitana como uma das bandeiras de campanha, Aparecido não conseguiu ser eleito, apesar de ter recebido votos em todos os distritos da cidade. Segundo ele, a pressão para a solução dos problemas locais ainda é a primeira a definir o voto do cidadão.

Estes, no entanto, parecem ser casos isolados. No geral, as análises das seções seguintes irão mostrar que a questão metropolitana ainda é bastante marginal, quando não ausente, dentro da Assembleia Legislativa. Dos deputados

entrevistados que ainda exercem o cargo, nenhum estava informado sobre o processo de construção do PDUI por exemplo.

Os atores políticos mais interessados e engajados no tema parecem ser os prefeitos dos municípios metropolitanos. No entanto, observa-se que muitos prefeitos se tornam deputados e vice-versa, de modo que o reconhecimento da importância de uma agenda metropolitana durante uma prefeitura pode influenciar um futuro mandato na assembleia.

3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A DISPUTA ELEITORAL NA RMSP

A associação de indicadores de desenvolvimento com o nível de democracia das sociedades é tema corrente da teoria da modernização, no campo das ciências sociais. Para Seymour Lipset, por exemplo, em seu livro *O homem político* (1967), a presença concomitante de aspectos como riqueza, urbanização, industrialização e educação estão diretamente associados à democratização.

Robert Dahl (1971) em sua teoria sobre poliarquia, também aponta uma associação entre a modernização - com a urbanização como parte deste processo - e sistemas políticos mais democráticos. A partir destas associações, espaços mais urbanizados, como os espaços metropolitanos, tem sido caracterizados por possuir uma cultura política que se distinguiria do clientelismo da política tradicional, com práticas mais horizontais e estruturas de poder mais plurais. Outros indicadores como a execução do direito e da cidadania também vêm sendo considerados como indicadores fundamentais de sociedades democráticas, segundo Nunes (1997):

Sufrágio e cidadania são os equivalentes políticos do mercado econômico. Já foi dito que a cidadania constitui a principal revolução da nossa era. O “domínio público” onde indivíduos funcionam como eleitores, como *check and balances* do poder do Estado, como cidadãos, tem sido visto como consequência do funcionamento do mercado econômico livre. O domínio público é o espaço abstrato, onde as contradições entre a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade são reconciliadas. (p. 22)

Dentro deste espaço de “domínio público” descrito por Nunes (1997) alguns trabalhos recentes organizados pelo Observatório das Metrôpoles (Ribeiro et al 2012), vêm se concentrando no estudo da consolidação da cidadania dentro do espaço metropolitano.

Alguns destes trabalhos identificam nestes espaços uma maior presença de uma gramática política pautada pelo universalismo de procedimentos e mesmo de uma Nova Cultura Política (CLARK e INGLEHART, 2007) que associa a cultura política contemporânea a valores pós-modernos, como a defesa dos direitos individuais, maior tolerância para diferentes padrões de comportamento, abertura para experimentação no plano individual, menor grau de subordinação às normas preconizadas pelo Estado e um certo conservadorismo no nível de

políticas econômicas , embora estas gramáticas estejam “longe de se constituir a gramática hegemônica do dia-a-dia” (AZEVEDO, SANTOS JÚNIOR E RIBEIRO, 2009 p. 349).

Na arena eleitoral, podemos pensar esta relação entre modernização/urbanização e espaços mais democráticos a partir da hipótese segundo a qual territórios com alta densidade, como as capitais dos estados, gerariam desincentivo para a lógica do particularismo legislativo. Segundo Lamounier (1982), desde os anos 1930, com o aumento do voto urbano, este voto vem sido descrito como mais autêntico e ideológico do que o votos oriundos das áreas rurais e pequenos municípios.

Segundo Soares (2000), a disputa política nas áreas rurais e urbanas do Brasil estaria ligada a valores distintos onde o primeiro caso seria caracterizado por valores clientelistas e paroquialistas e o segundo por orientações mais universalistas, sendo a urbanização fator central desta dicotomia:

Embora a urbanização de correlacione com a industrialização e muitas outras variáveis estruturais, as análises de regressão e correlação revelam que, eleitoralmente, a urbanização foi mais importante durante o período democrático – acima e além do desenvolvimento social. (SOARES, 2000, p. 187, apud CARVALHO, 2003, p. 125)

Mesmo quando consideramos um estado altamente urbanizado como São Paulo, observamos que as diferenças socioeconômicas entre espaços mais ou menos urbanizados ainda são presentes, o que também é válido para as cidades metropolitanas, que tendem a apresentar indicadores sociais mais altos, como mostram as tabelas 4 e 5 abaixo:

Tabela 3 Indicadores sociais: São Paulo-capital e cidades do estado de São Paulo por faixa populacional

	Nº de municípios	IDHM2010	Renda per capita	Taxa de analfabetismo na população com mais de 25 anos	Taxa de Urbanização
Capital	1	0,81	1516	3,8	0,99
Acima de 200 mil	37	0,78	986	4,6	0,99
De 50 a 200 mil	85	0,77	888	5,9	0,94
De 20 a 50 mil	119	0,75	755	7,8	0,9
Até 20 mil	403	0,73	637	10,9	0,79

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano – PNUD 2010

Tabela 4 Indicadores sociais: São Paulo-capital, regiões metropolitanas e interior

	IDHM2010	Renda per capita	Taxa de analfabetismo na população com mais de 25 anos	Taxa de Urbanização
Capital	0,81	1516	3,74	0,99
RMSP (sem capital)	0,76	817	6,44	0,98
RMBS	0,76	846	5,77	0,99
RMC	0,77	992	5,81	0,98
Interior	0,74	694	9,76	0,91

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano – PNUD 2010

A tabela 4 destaca a melhora nos indicadores sociais verificada com o aumento populacional, enquanto a tabela 5 aponta que nas RMs – Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e Região Metropolitana de Campinas (RMC) - todos os indicadores são superiores aos verificados nos municípios do interior do estado.

Assim, o primeiro aspecto da disputa eleitoral a ser investigado neste capítulo são seus resultados em termos da representatividade das áreas metropolitanas investigadas dentro da assembleia, partindo da hipótese proposta por Soares (2000) que associa o voto urbano a valores mais universalista e o voto do interior a valores mais clientelistas.

3.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DA RMSP

A verificação da representatividade das áreas metropolitanas dentro Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) parte do seguinte pressuposto: se os deputados oriundos de áreas mais urbanizadas tendem a ter uma atitude política de orientação mais universalista, orientação na qual se incluem os temas de natureza metropolitana, quanto mais deputados metropolitanos houverem na assembleia, mais chances estes temas terão de entrar na agenda política.

A desproporcionalidade entre os Estados na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados é um tema bastante presente na literatura sobre o sistema eleitoral brasileiro (AMES 2003; NICOLAU 1997; SOARES, 1973; SANTOS, 1997). Estes trabalhos apontam que, na Câmara, os estados mais populosos, sobretudo São Paulo, são os mais prejudicados, enquanto os pequenos estados da Região Norte os mais beneficiados. Segundo Nicolau

(1997) um dos principais problemas desta desproporcionalidade “é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que viola o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais”. Outro problema apontado por Ames (2003) é que a sub-representação de estados mais desenvolvidos “enfraquece os setores progressistas e fortalece os setores que dependem da patronagem” (p.76).

Outros trabalhos se debruçaram sobre tema da proporcionalidade da distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados tendo como foco não os estados, mas os municípios mais populosos, como as capitais e áreas metropolitanas, assumindo que os representantes da capital ou metropolitanos, são aqueles que obtêm pelo menos 50% de seus votos nessas regiões. Segundo Carvalho (2003), na literatura sobre o tema:

[...] quando não se encontram prescrições e fórmulas tentando maximizar o peso eleitoral de áreas urbanas, observa-se pelo menos a defesa de uma justa correspondência entre o número de representantes oriundos destas zonas e o número de eleitores ali situados (p.128).

A partir do estudo pioneiro de Aydos (1979) para o estado de Porto Alegre, onde o autor verificou a sub-representação dos deputados da capital e da região metropolitana do estado na Câmara Federal, Carvalho encontrou em investigações subseqüentes (2003;2006;2009;2012), uma sub-representação sistemática das capitais, regiões metropolitanas e das áreas mais urbanizadas do país nas assembleias estaduais e na Câmara dos Deputados.

Em seu trabalho mais recente, Carvalho (2012) encontra um déficit médio de 9% de representantes nas 13 maiores regiões metropolitanas do Brasil, que juntas concentram 33% do eleitorado do país, a partir da análise de quatro eleições para deputado federal ao longo de quatro eleições (1994-2006). Em outro estudo com base nos resultados das eleições de 2006 para as assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, Carvalho e Corrêa (2012) observam que a sub-representação das RMs se mostrou sensivelmente mais severa na Câmara dos Deputados do que nas assembleias legislativas, ainda que também ocorra nesta última arena. No Estado de São Paulo os autores mostram que a sub-representação da RMSP não ocorre no plano estadual (na Assembleia

Legislativa), e no plano federal ela só é verificada quando os municípios da RM são examinados sem a capital.

Dado que a ALESP elege 94 deputados e que 48% dos eleitores estão situados na RMSP, para ser representada de forma proporcional, de 45 a 46 deputados metropolitanos precisariam ser eleitos. Quando replicamos o estudo de Carvalho e Corrêa (2012) para as eleições ao legislativo estadual de São Paulo para o período analisado nesta pesquisa (2002, 2006 e 2010) observamos igualmente um quadro “superavitário” de deputados metropolitanos (base na RMSP) como mostra a tabela 5.¹⁶

Note-se que, no terceiro grupo de análise da tabela - municípios do “interior” - foram incluídos todos os outros municípios do estado que não fazem parte da RMSP. Na tabela 6 este grupo será desmembrado para a análise da representação política de outras regiões metropolitanas.

Tabela 5 Representação legislativa da RMSP na ALESP- 2002/2006/2010

Ano eleição	Capital				RM (sem a capital)				Interior			
	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A
	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%
2002	28	30	32	4	20	18	19	-1	52	46	49	-3
2006	28	31	33	5	20	19	20	0	52	44	47	-5
2010	28	25	27	-1	20	22	23	3	52	47	50	-2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de TER-SP

Para cada região (Capital, RM sem a capital, e interior) a tabela mostra a proporção de eleitores em relação ao total de eleitores do estado (A), o número de deputados eleitos com a maioria dos votos provindos da respectiva região (B) e o quanto esse número representa em relação ao total dos 94 deputados (C). Assim, a coluna (C-A) nos mostra a porcentagem de deputados a mais ou a menos que a região elegeu em relação a proporção de eleitores ali residente.

¹⁶ A maioria dos deputados metropolitanos obtiveram pelo menos 50% de seus votos ou na capital ou no restante dos municípios. Os deputados que atingiram a maioria dos votos na RMSP a partir da soma dos votos da capital e do restante dos municípios foram incluídos no grupo onde obtiveram a maioria dos votos. Assim, um deputado que obteve 43% dos votos na capital e 25% no restante dos municípios da RM, está classificado na tabela como um deputado da capital. Nas eleições analisadas temos respectivamente quatro, oito e dez deputados com esse perfil.

Os resultados referentes a capital mostram que em 2002 e 2006, a cidade elegeu 4% e 5% a mais de deputados do que seria esperado caso a votação correspondesse exatamente ao tamanho do eleitorado. Nestes pleitos, os municípios da RMSP sem a capital, tiveram uma representação proporcional¹⁷. No pleito de 2010, a capital apresentou uma representação proporcional, mas os municípios da RMSP sem a capital apresentaram 3% a mais de deputados em relação à seu eleitorado. Portanto, quando consideramos a RMSP como um todo (tabela 6), observamos que a metrópole paulista não só não é sub-representada no legislativo, como tem apresentado um percentual superior de deputados eleitos do que seria de se esperar caso a votação fosse exatamente proporcional ao seu eleitorado.

Como anteriormente assinalado, o grupo “interior” da tabela 6 engloba todos os municípios paulistas fora da RMSP, mas o Estado de São Paulo possui outras regiões metropolitanas e algumas delas, como a de Campinas (RMC) e da Baixada Santista (RMBS), criadas há mais de 15 anos. Desta forma, parece importante observar igualmente a representação destas áreas na Assembleia Legislativa do Estado em relação ao seu número de habitantes. Como as outras RMs do estado foram criadas recentemente, apenas as RMC e RMBS serão consideradas.

Tabela 6 Representação Legislativa das RMs paulistas na ALESP 2002/2006/2010

Ano eleição	RMSP				RMBS				RMC			
	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A	A	B	C	C-A
	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%	% eleitores	deputados eleitos	%	%
2002	48	48	51	3	4	2	2	-2	7	6	6	-1
2006	48	50	53	5	4	3	3	-1	7	6	6	-1
2010	48	47	50	2	4	3	3	-1	7	4	4	-3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de TER-SP

Diferente da RMSP, a RMC e a RMBS apresentam um déficit de representação legislativa em pelo menos um dos pleitos analisados (2002 para o caso da RMBS e 2010 para o caso da RMC). Caracterizadas por municípios

¹⁷ Como a assembleia elege 94 deputados, cada deputado corresponde a mais de 1%, de modo que, um resultado de 1% para mais ou para menos não pode ser encarado como desproporcional

mais populosos que a média do estado, este resultado vai ao encontro dos achados de Carvalho (2003) que aponta que a sub-representação legislativa ocorre não apenas na capital dos estados, mas também no conjunto dos municípios mais populosos dos mesmos. Contudo, o fato deste déficit só acontecer em um dos três pleitos analisados e de forma bastante tímida (não mais de 3%) não nos fornece evidências para concluir que estas regiões são efetivamente sub-representadas na assembleia.

Considerando a acelerada criação de novas RMs no estado e no país, um exercício interessante seria observar se, ao longo do tempo, a institucionalização de uma região metropolitana apresenta alguma associação com seu padrão de representação na assembleia. Este exercício, no entanto, foge do escopo deste trabalho, uma vez que precisaria ser feito com uma amostra maior de RMs e com uma série temporal mais longa, de preferência analisando as assembleias legislativas e a Câmara dos Deputados.

Assim, os dados analisados nesta seção apontam que a RMSP apresenta uma representação legislativa mais do que proporcional ao seu número de eleitores, o que teoricamente propiciaria uma agenda política, por parte destes deputados metropolitanos, voltada para temas desta natureza. Contudo, Carvalho e Corrêa (2012) observam que, a votação da maioria dos deputados metropolitanos se concentra em apenas um município da região, ou mesmo em uma parte destes municípios, em particular no caso das capitais, o que geraria desincentivos para a efetivação desta agenda. O padrão de votação dos deputados e sua atividade legislativa serão analisados nos capítulos seguintes a fim de verificar a hipótese de que quando o padrão de votação dos deputados metropolitanos são concentrados localmente, estes deputados tenderiam a agir segundo uma lógica paroquialista, ou pela lógica que Carvalho chamou de “paroquialismo metropolitano”.

3.2 AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS PAULISTAS

Nesta seção será investigada a hipótese de Carvalho e Ribeiro (2013) de que as regiões metropolitanas são marcadas por gramáticas políticas distintas, com uma periferia caracterizada pela gramática do clientelismo, com alta

participação eleitoral e voto personalizado e com um centro caracterizado por uma dupla gramática de baixa participação eleitoral combinada com uma participação mais politizada a partir de votos em legendas partidárias. Nesse sentido, a tabela abaixo mostra algumas particularidades da RMSP.

Tabela 7 Dados de comparecimento, votos em legendas e votos aproveitados

	% Comparecimento			% Votos em Legendas			% de votos aproveitados		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
Capital	84%	86%	85%	16%	22%	21%	40%	32%	35%
RMSP (sem capital)	84%	85%	85%	13%	15%	15%	37%	35%	45%
RMBS	81%	81%	79%	12%	14%	14%	29%	32%	40%
RMC	84%	85%	84%	12%	13%	12%	36%	40%	43%
Interior	82%	82%	81%	13%	12%	10%	37%	45%	48%
Total	82%	82%	81%	13%	12%	11%	37%	44%	47%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de TER-SP

Primeiramente, quando consideramos a participação eleitoral da capital, das áreas metropolitanas e dos municípios do interior, vemos que, com exceção da RMBS, as RMs paulistas e a capital apresentam uma taxa de participação eleitoral, medida pela porcentagem de eleitores que compareceram às urnas, superior à taxa do interior nos três pleitos analisados. Além disso, quando consideramos a capital paulista e o restante dos municípios da metrópole, não observamos diferenças significativas na taxa de participação eleitoral, de modo que, considerando este indicador e assumindo a capital como *centro* e o restante dos municípios como *periferia* não há evidências de uma distinção entre a participação eleitoral destes dois espaços.

Já a taxa de votos nas legendas dos partidos se mostra maior na RMSP, sobretudo na capital, onde esta taxa é em média 5% maior do que no restante dos municípios da RMSP e 10% maior do que a média do estado. Como os votos em legenda indicam uma identificação maior com a agenda e propostas dos partidos em detrimento do voto pessoal, este dado parece confirmar a hipótese de que as áreas metropolitanas, especialmente a capital, tendem a ter uma disputa eleitoral mais ideológica.

O último indicador da tabela, que também caracteriza o perfil da disputa política, é a taxa de votos aproveitados, ou seja, a proporção de votos de um local que foram para os deputados eleitos. Segundo Carvalho (2003):

A intuição (...) sugere que os mercados com maior aproveitamento de votos e mais restritos são características de populações mais pobres e menos urbanizadas, ou como querem os teóricos da modernização, ocorrem em situações de concentração de recursos de poder, como renda e educação. Concentração que resulta, pois, antes da oligarquização do que da distritalização do processo político nestas unidades, ou ainda, da coordenação estratégica do voto entre eleitores, de um lado, e elite política, do outro. (CARVALHO, 2003, p.87)

Com relação aos votos aproveitados, a tabela mostra que, em 2006 e 2010 a capital apresenta uma taxa de votos aproveitados 13% menor do que os municípios do interior, no entanto, em 2002 essa taxa é 3% maior. Como veremos adiante, a votação para deputado estadual e federal em 2002 na capital foi bastante atípica, com uma votação muito expressiva para os candidatos do PRONA, o que teve um impacto direto na taxa de aproveitamento de votos.

Desta forma, se por um lado os resultados de 2006 e 2010 parecem confirmar a intuição de que aspectos socioeconômicos e demográficos, como renda e urbanização, estão associadas à taxa de aproveitamento de votos, o resultado de 2002 parece evidenciar que variáveis relativas à própria disputa política tendem a ter um peso maior neste processo.

Com relação ao restante dos municípios da RMSP, a taxa de aproveitamento de votos é no geral menor do que a média do estado. Com relação à capital esta taxa é expressivamente maior apenas em 2010, não apresentando portanto, evidências sobre a distinção da gramática política do *centro* e da *periferia metropolitana*. Na seção seguinte a investigação mais aprofundada da disputa eleitoral possibilitará uma melhor caracterização da gramática política destes espaços.

Por fim, cabe ressaltar que, para o caso do estado de São Paulo, ainda que a taxa de aproveitamento de votos apresente diferenças entre os espaços analisados, não é possível afirmar que exista alguma forma de “oligarquização” destes espaços, processo identificado por Carvalho (2003) em estados do Nordeste onde a taxa de aproveitamento de votos para deputado federal chegava a ser superior a 80%.

3.3 A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Podemos definir a disputa eleitoral como a competição por votos em uma determinada região ou município. Esta disputa pode ser influenciada por diversos fatores como o contexto político do período da eleição, características do próprio processo eleitoral e características socioeconômicas e demográficas dos territórios de interesse.

Os fatores que influenciam a disputa eleitoral são foco de vários estudos e controvérsias. Para os defensores do modelo distributivista, nosso sistema eleitoral cria incentivos para que deputados atuem de forma a atender apenas uma determinada área, ou determinados municípios, o que, considerando que esses deputados tenham interesse em se reeleger, se traduziria em uma disputa menos competitivas nestas áreas. Já segundo Figueiredo e Limongi (2008), não há nenhuma razão institucional para se afirmar que os deputados atuem para atender apenas uma determinada área do distrito eleitoral e além disto, um político não possuiria meios para impedir que outros busquem votos em sua área de interesse, principalmente candidatos de outros partidos. Os autores partem do trabalho de Limongi (2006) que analisa as votações nas coligações por município para avaliar a competição eleitoral no Brasil. Sua análise descritiva aponta que não procede a ideia da ausência de competitividade nas eleições brasileiras, nem que municípios pequenos sejam não competitivos, já que candidatos que concorrem por listas partidárias distintas recebem votos na grande maioria das cidades.

Outro fator levantado por Avelino et al (2011) é a influência dos resultados das eleições para prefeito no desempenho dos candidatos a deputado nas eleições dois anos seguintes. Ou seja, um candidato com um reduto eleitoral definido em alguns municípios veria a concorrência aumentar caso partidos de oposição ganhassem a prefeitura destas cidades. Por fim, Samuels (2003) também chama a atenção para a “rotatividade” de vagas em disputa, uma vez que os deputados não permanecem em uma estratégia de carreira estática, mas manifestam preferência por cargos executivos, provocando o surgimento de oportunidades para que outros políticos se elejam deputados com os votos daquela região.

Os inúmeros fatores que influenciam a disputa eleitoral fazem com que as formas de se aferir medidas a respeito desta disputa ainda apresentem muitos limites metodológicos, em função da dificuldade de mensurar e incorporar todos estes fatores nos modelos existentes.

Dentro da literatura sobre sociologia eleitoral, uma das formas para se medir essa competição tem sido a utilização do *número efetivo de partidos (NEP)* de Markku Laakso e Rein Taagepera (1979) que tem como objetivo mensurar o número de partidos “efetivos” de um determinado sistema partidário. O objetivo do *número efetivo de partidos*, portanto, é aproximar um número médio de partidos que compete pela maioria dos votos num determinado sistema partidário a fim de facilitar a visualização do grau de concentração/fragmentação da competição em um determinado espaço, tendo como base de cálculo o *índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH)*. Este índice foi pensado para mensurar o grau de concentração/fragmentação de um determinado segmento de mercado entre as empresas concorrentes, levando-se em conta a fatia de mercado que cada uma das empresas domina. O *índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH)* é calculado tomando-se o somatório das proporções das fatias de mercado controladas por cada empresa de um determinado segmento. A sua fórmula é dada por $\sum p_i^2$, onde p_i é a proporção de mercado controlada por cada empresa i , sendo que a elevação ao quadrado garante que as proporções não se anulem no somatório. O índice HH varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 for o resultado do índice, mais concentrado é determinado mercado.

Para a análise da disputa eleitoral entre os candidatos a deputado federal, Carvalho (2003 e 2009) utiliza um recurso metodológico adaptado do *número efetivo de partidos (NEP)* para a construção do *número efetivos de candidatos por município (NECm)*. O objetivo deste índice é aproximar o número médio de candidatos a deputado estadual que obtêm votação suficiente em determinado município para torná-los competitivos na disputa local. O índice é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$NECm = 1 / \sum_{j=1}^n p_{ij}^2$$

onde p_{ij} é a proporção de votos de um candidato j no município i ; e n é o número de candidatos que receberam pelo menos 1 voto neste município j .

A utilização do NEC_m para medir a competitividade da disputa eleitoral no entanto, encontra alguns críticos como Silva (2013). Para este mesmo fim, o autor utiliza o índice de desequilíbrio proposto por Taagepera (1979), que ao avaliar a relação entre cada par de observações simultaneamente, se concentra nas diferenças entre os tamanhos relativos da votação em cada candidato, sendo esta uma característica desejada para um índice de competitividade eleitoral. Assim, quanto menor a margem de votos obtida pelos candidatos mais votados em relação aos demais, mais competitiva a eleição naquela localidade.

A fórmula para esta medida pode ser descrita pela seguinte expressão:

$$T_m = \frac{\sum_{i=1}^{\infty} \left[\frac{(P_{i,m} - P_{i+1,m})}{i} \right] - H_m^2}{\sqrt{H_m} - H_m^2}$$

onde T é índice de desequilíbrio para a cidade “ m ”, P é o percentual de votos do i -ésimo candidato na cidade “ m ” e H é o índice Herfindahl-Hirschman na cidade “ m ”. Os candidatos devem ser ordenados e o índice está restrito ao intervalo entre zero e um (o último termo é $i=0$), mostrando o nível de disputa eleitoral na cidade. O termo H é incluído, segundo Taagepera, como uma forma de eliminar a “correlação residual” com o próprio termo H , já que o somatório do numerador varia entre os limites de \sqrt{H} a H^2 .

Considerando-se, então, os votos recebidos pelos diversos candidatos, quanto maior o valor do índice, mais desequilibrada a distribuição de votos em determinada cidade, ou seja, menos acirrada a disputa, pois alguém desequilibrou a eleição em seu favor. Portanto, o nível de competição de um local qualquer está inversamente relacionado ao resultado do índice: quanto mais próximo a zero, maior a competição (Silva, 2013, p. 411).

O autor argumenta ainda que o indicador proposto tem a capacidade de avaliar adequadamente casos extremos, sendo portanto, um indicador relevante

e adequado para avaliar os níveis de competição eleitoral em qualquer localidade:

Se aplicado a um caso em que determinado candidato obtém 100% dos votos, o valor observado pelo índice T será igual a um. Por outro lado, se os candidatos dividirem igualmente os votos, o valor observado será igual a zero. Esta característica é desejável, uma vez que aponta sua capacidade em alcançar casos extremos, mesmo que não se espere que aconteçam. (Silva, 2013, p. 412).

Para uma melhor interpretação do índice o quadro 2 replica um conjunto de simulações feitas por Silva (2013) para indicar a sensibilidade do índice em diferentes contextos.

Quadro 3 Simulação de diferentes resultados para o índice T (em %)

Caso 1 - Concentração dos votos em torno do 2º lugar					
(%)	Eleição 1	Eleição 2	Eleição 3	Eleição 4	Eleição 5
Candidato 1	60	60	60	60	60
Candidato 2	20	25	30	35	40
Candidato 3	10	10	10	5	
Candidato 4	10x1	5x1			
T	0,6605	0,5712	0,4752	0,3934	0,2875
Caso 2 - Desconcentração dos votos do 2º lugar					
(%)	Eleição 1	Eleição 2	Eleição 3	Eleição 4	Eleição 5
Candidato 1	75	75	75	75	75
Candidato 2	25	20	20	2x10	3x5
Candidato 3		5	2x2	2x2	4x2
Candidato 4			1	1	2x1
T	0,5860	0,6694	0,6795	0,8029	0,8973
Caso 3 - Desconcentração de votos do 1º para o 3º lugar					
(%)	Eleição 1	Eleição 2	Eleição 3	Eleição 4	Eleição 5
Candidato 1	50	40	30	30	3x25
Candidato 2	2x25	2x25	2x25	2x25	2x10
Candidato 3		10	2x10	20	5
T	0,4085	0,3208	0,1508	0,1174	0,0585
Caso 4 - Desconcentração de votos do 1º para os demais					
(%)	Eleição 1	Eleição 2	Eleição 3	Eleição 4	Eleição 5
Candidato 1	80	70	60	50	30
Candidato 2	2x10	20	20	20	2x15
Candidato 3		10	2x10	3x10	4x10
T	0,7902	0,6582	0,6331	0,5776	0,3366

Fonte: Silva (2013)

Como o foco deste trabalho é investigar as características da disputa eleitoral na RMS, os dois índices foram calculados e analisados, a fim de um

melhor entendimento sobre essa disputa e suas particularidades em relação aos outros municípios.

Primeiramente, as tabela abaixo mostram as estatísticas descritivas de cada índice em cada um dos pleitos analisados:

Tabela 8 Estatísticas descritivas para o NECm por eleição

	2002	2006	2010
Nº de municípios	645	645	645
NECm Mínimo	1,82	1,63	1,51
NECm Máximo	70,65	123,79	107,60
NECm Médio	8,54	7,88	8,94
Desvio Padrão	5,29	6,18	6,23

Fonte: elaboração própria

Tabela 9 Estatísticas descritivas para o índice T por eleição

	2002	2006	2010
Nº de municípios	645	645	645
T Mínimo	,06	,07	,06
T Máximo	,92	,97	,96
T Média	,47	,48	,47
Desvio Padrão	,22	,22	,22

Fonte: elaboração própria

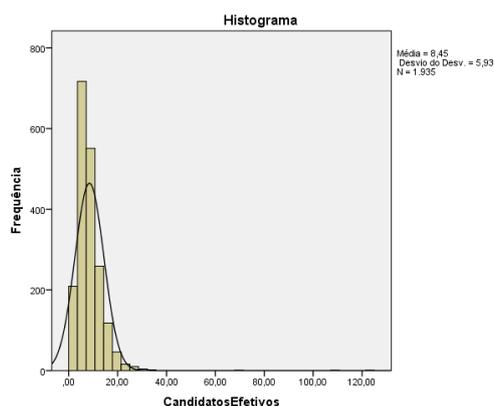
Os resultados mostram que o número efetivos de candidatos por município (*NECm*) apresenta uma relativa estabilidade em sua média, sendo a menor delas a de 2006, o que aponta para uma disputa eleitoral mais concentrada neste ano. Destaca-se na tabela a diferença entre os valores máximos do *NECm* de 2002 a 2006, sendo 70 na primeira e 123 na segunda, uma variação de 53 candidatos efetivos. Como veremos a seguir, *NECm* máximo é sempre aquele que se refere a capital paulista e seu baixo valor em 2002 em relação aos outros anos é explicado pela presença da candidata Havanir, do PRONA, que teve uma votação muito expressiva na capital, aumentando a concentração da disputa: em 2002 a deputada obteve mais de 8% dos votos da capital, mais que o dobro do segundo candidato que obteve pouco mais de 3%, uma diferença de 5%. Para se ter uma ideia, em 2010 a diferença entre o primeiro e o segundo candidato mais votados na capital foi de apenas 0,3%. O caso de

Havanir foi influenciado pelo “fenômeno Enéas”¹⁸, o candidato federal mais votado da história neste mesmo pleito.

Já as estatísticas descritivas sobre o índice de equilíbrio “T” mostram estabilidade em todos os indicadores, sendo que sua média é maior em 2006, o que indica que esta eleição, além de ter sido a mais concentrada, foi também a menos competitiva em relação aos outros pleitos analisados. Estes resultados condizem com os achados do próprio Silva (2013) em sua análise da votação para deputado federal no país. Ainda que estes estudos não tenham se aprofundado sobre as causas desse cenário mais concentrado e menos competitivo em 2006, o fato dele ocorrer de modo generalizado no país e se repetir em eleições para diferentes cargos (Câmara Federal e Assembleia Legislativa de São Paulo), sugere a influência de fatores macros ligados ao sistema eleitoral e ao contexto político sobre o índice.

O gráfico 3 mostra a distribuição do *NECm* dos 645 municípios nos três pleitos analisados, enquanto o gráfico 4 mostra a mesma distribuição mas sem incluir a capital paulista, uma vez que seu resultado é muito atípico em relação ao resto da amostra (*outlier*). Já o gráfico 5 mostra a distribuição do índice T enquanto o gráfico 6 compara a distribuição dos dois índices.

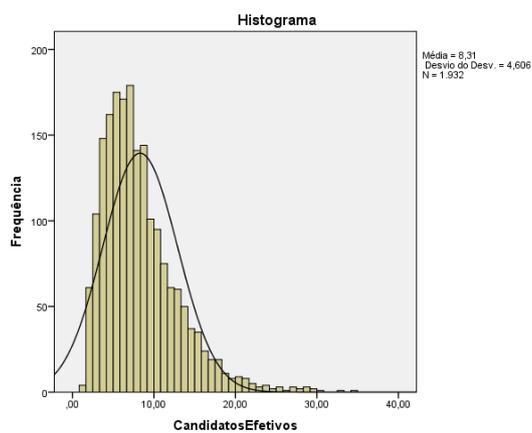
Gráfico 3 Distribuição do *NECm* nos pleitos de 2002, 2006 e 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

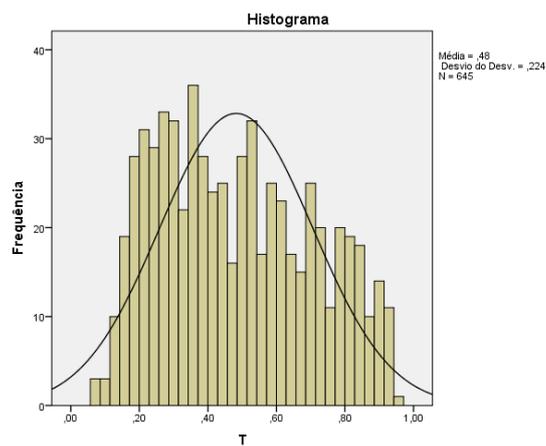
¹⁸ Segundo Lopes (2016) o fenômeno da alta votação dos candidatos do PRONA deveu-se a sua defesa de temas morais, da crítica a classe política brasileira e do combate as reformas neoliberais, sobretudo no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), causando uma identificação com o conservadorismo e o nacionalismo, que se viam sem representantes naquele momento da política brasileira.

Gráfico 4 Distribuição do NECm nos pleitos de 2002, 2006 e 2010 (sem a capital)



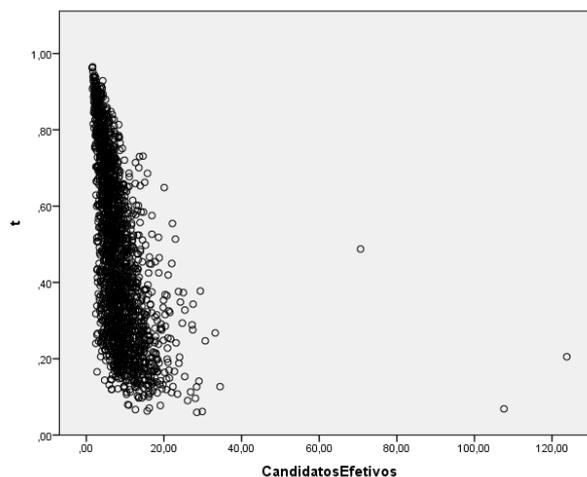
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Gráfico 5 Distribuição do índice t nos pleitos de 2002, 2006 e 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Gráfico 6 Correlação entre o índice T e o NECm nos pleitos de 2002, 2006 e 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Como podemos ver no gráfico 6 os índices apresentam uma correlação negativa (quanto maior a concentração menor a competição), mas esta correlação não é considerada forte (-0,49). Ou seja, muitos municípios com alto *NECm*, ou com uma disputa eleitoral concentrada em poucos candidatos, apresentam um baixo índice T, ou uma disputa muito competitiva e vice-versa.

As diferenças entre os índices ficam evidentes quando comparamos o estudo de Carvalho (2003) que, a partir da análise do *NECm* para municípios brasileiros nas eleições para a Câmara dos Deputados de 1994 e 1998, aponta que as regiões do Norte e Nordeste apresentam uma disputa eleitoral mais concentrada em menos candidatos quando comparadas às regiões Sul e Sudeste, com o estudo de Silva (2013) que em sua análise do índice T, também para Câmara dos Deputados nas eleições de 1994 a 2010, demonstra que a região Sudeste é a menos competitiva em todos os pleitos analisados: “nota-se também que, contrariamente à tese dos grotões, a região sudeste é sistematicamente a menos competitiva, enquanto a norte, a mais.” (p.414).

Contudo, embora os dois índices apresentem sensíveis diferenças regionais, ambos apontam que as capitais dos estados tendem a ter uma disputa eleitoral diferenciada: menos concentrada no caso do *NECm* e mais competitiva no caso do índice T.

Para os pleitos analisados neste trabalho, novamente um caso emblemático é o da capital paulista. No ano de 2002, com mais de 70 candidatos

efetivos, São Paulo apresenta a disputa menos concentrada do estado (o segundo município com a disputa menos concentrada é Arujá, com um *NECm* de 34). Já quando observamos o índice T para a capital neste mesmo ano temos um resultado de 0,49. Ou seja, pelo índice T a disputa na capital neste pleito foi menos competitiva do que a média do restante dos municípios paulistas, pois, como anteriormente demonstrado, nesta eleição a candidata Havanir obteve quase três vezes mais votos do que segundo candidato mais votado na capital. Este dado evidencia a importância que o índice T tende a dar para a diferença relativa entre o primeiro e o segundo lugar.

A tabela 10 aponta outros casos de municípios paulistas que apresentam um alto nível de competitividade medida pelo índice T, mas igualmente uma alta concentração de votos medida pelo *NECm* e vice versa.

Tabela 10 Municípios com uma disputa concentrada/competitiva ou não concentrada/não competitiva

	T	Município	NCE	
Baixa competitividade	0,78	ITARIRI	8,5	Baixa Concentração
	0,75	CASA BRANCA	9,3	
	0,73	MAIRIPORA	13,7	
Alta competitividade	0,12	LORENA	6,5	Alta Concentração
	0,22	TARUMA	4,9	
	0,23	PRESIDENTE PRUDENTE	6,3	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Assim, como os indicam aspectos distintos da disputa eleitoral, neste estudo ambos serão utilizados para buscar-se uma caracterização da disputa eleitoral na RMS, sendo que o *NCEm* será tratado como um índice de concentração da disputa eleitoral, enquanto o índice T será tratado como um índice de competitividade eleitoral, ambos utilizando a votação dentro dos municípios como objeto de análise.

3.4 ANÁLISE DO NÚMERO EFETIVO DE CANDIDATOS POR MUNICÍPIO (*NECm*)

Segundo a tipologia criada por Dias (2001) e adotada por Carvalho (2003), a partir do *NECm* podemos pensar em quatro cenários de competição entre os

diversos candidatos no interior dos municípios, sendo os dois primeiros cenários referentes a municípios onde a disputa eleitoral é muito concentrada e os dois últimos onde a disputa é mais equilibrada. Para cada caso será apresentado um exemplo de algum município da RMSP no pleito de 2002:

- **Municípios com alta concentração de votos:** $NEC_m \leq 4,5$
Exemplo: Itapevi de pouco mais de 32 mil eleitores obteve em 2002 um NEC_m de 4,2 com a seguinte configuração para os 10 candidatos mais votados:
1 candidato com 68% dos votos;
3 candidatos com 15% dos votos;
6 candidatos 11% dos votos.
- **Municípios com concentração de votos média:** $4,5 < NEC_m \leq 6,4$
Exemplo: Diadema com 87 mil eleitores obteve um NEC_m de 6 com a seguinte distribuição:
1 candidato com 56% dos votos;
3 candidatos com 17% dos votos;
6 candidatos 10% dos votos.
- **Municípios com dispersão de votos média:** $6,4 < NEC_m \leq 11,7$
Exemplo: Cotia com aproximadamente 18 mil eleitores obteve um NEC_m de 9,4 com a seguinte distribuição:
1 candidato com 23% dos votos;
3 candidatos com 28% dos votos;
6 candidatos 25% dos votos.
- **Municípios com alta dispersão de votos:** $NEC_m > 11,7$
Exemplo: Franco da Rocha com aproximadamente 19 mil eleitores obteve um NEC_m de 25 com a seguinte distribuição:
1 candidato com 17% dos votos;
3 candidatos com 25% dos votos;
6 candidatos 24% dos votos.

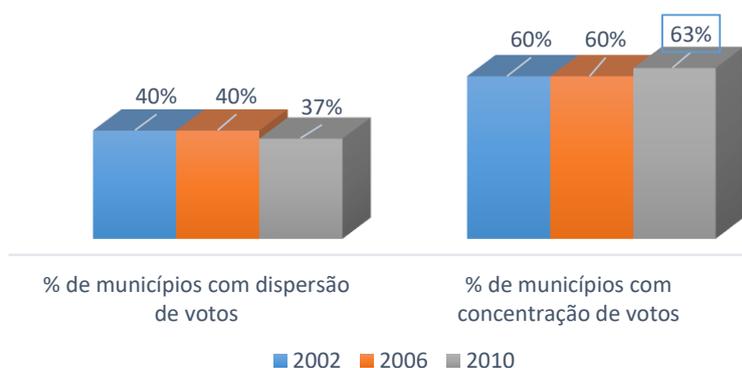
A partir da utilização desta metodologia, a tabela 11 e o gráfico 7 mostram a divisão dos municípios paulistas nos cenários de disputa eleitoral nos pleitos de 2002, 2006 e 2010.

Tabela 11 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos medidos pelo *NECm*

	2002		2006		2010	
	Municípios	%	Municípios	%	Municípios	%
Alta Concentração	117	18%	155	24%	124	19%
Média Concentração	142	22%	119	18%	119	18%
Média Dispersão	251	39%	277	43%	263	41%
Alta Dispersão	135	21%	94	15%	139	22%
Total	645	100%	645	100%	645	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Gráfico 7 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão de votos medidos pelo *NECm*



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

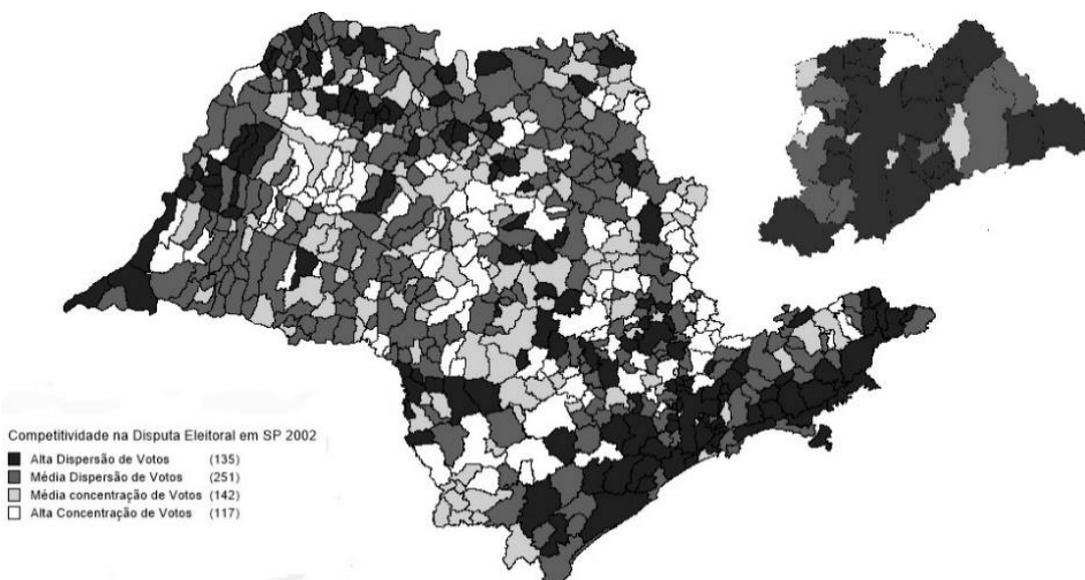
Os dados apontam que a maioria dos municípios do Estado de São Paulo possui uma disputa eleitoral pouco concentrada: nos três pleitos analisados em média 61% dos municípios apresenta um cenário de dispersão de votos média ou alta. Esse resultado condiz com os achados de Carvalho (2003), onde, para as eleições de 1994 e 1998 a deputado federal, os municípios paulistas apresentaram médias de concentração/dispersão bem parecidas às encontradas neste trabalho.

Nos mapas 4, 5 e 6 abaixo, onde os municípios também são classificados a partir a concentração de sua disputa eleitoral, é possível perceber um componente regional da concentração eleitoral, com grandes áreas contíguas mais claras (municípios com alta concentração de votos) e grandes áreas escuras (municípios com baixa concentração de votos). Se por um lado este

dados indica a influência “regional” de alguns candidatos com poder para concentrar a disputa, por outro, a comparação entre os mapas dos três pleitos aponta para uma grande instabilidade neste padrão, ou seja, áreas que em um pleito apresentaram uma disputa concentrada, apresentaram uma disputa dispersa no pleito seguinte, como por exemplo os municípios do extremo sul do estado entre 2002 e 2006.

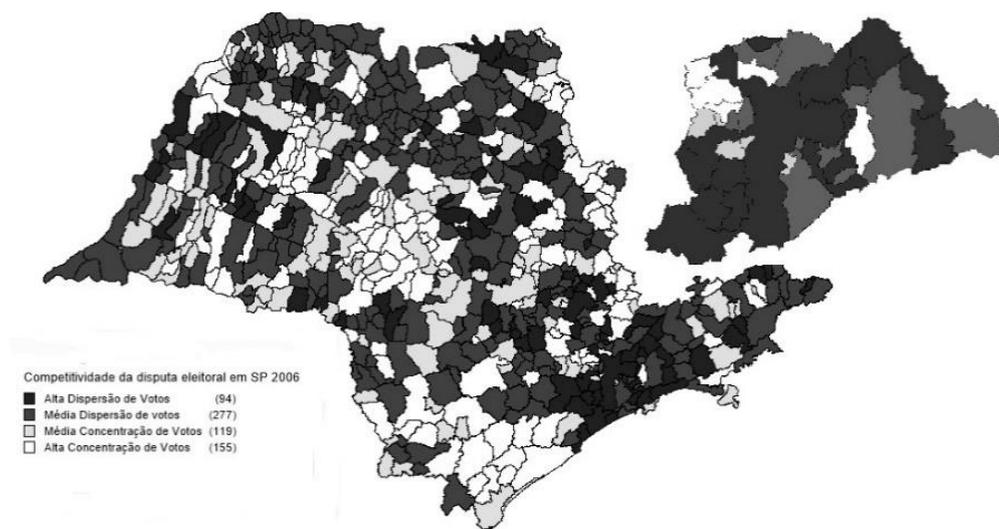
A RMSP, que aparece em destaque nos mapas, apresenta maioria de seus municípios com um padrão de dispersão alto ou médio em todos os anos analisados, dado também constatado através da tabela 12.

Mapa 4 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do NECm em 2002



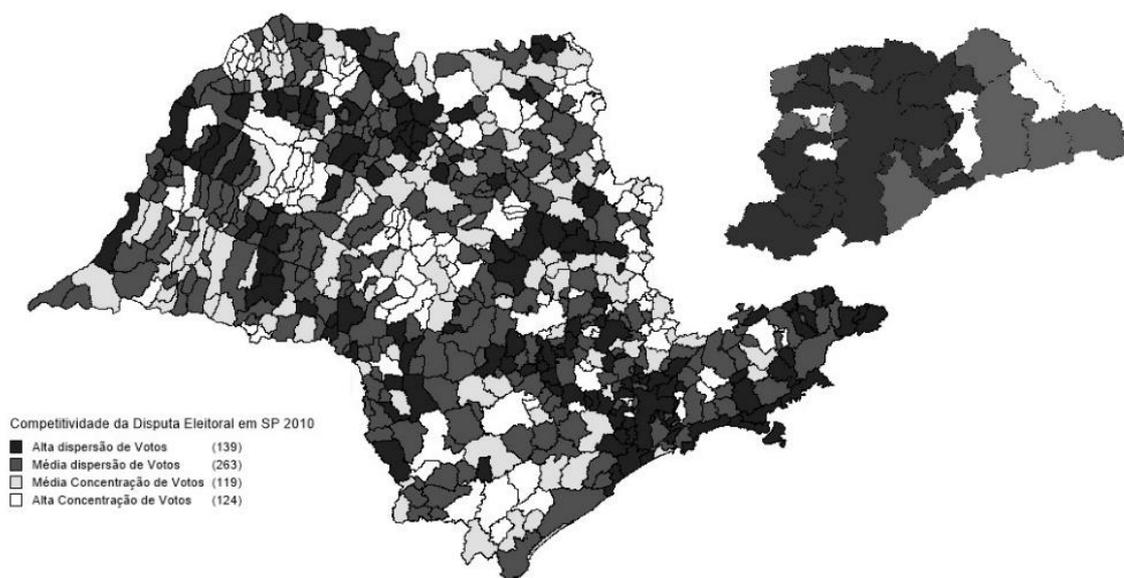
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Mapa 5 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do *NECm* em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Mapa 6 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do *NECm* em 2006



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Tabela 12 Número efetivo de candidatos por município (*NECm*) para as eleições a deputado estadual de São Paulo por região

		2002	2006	2010
Total de candidatos		1420	1506	1542
Total de partidos		30	28	26
Média do Número Efetivo de Candidatos (<i>NECm</i>)	Capital	70,7	123,8	107,6
	RMSP (sem a capital)	13,7	11,8	12,8
	RMBS	13,9	14,6	17,3
	RMC	10	9,5	9,9
	Interior	7,9	7,2	8,4
	TOTAL	8,5	7,9	8,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

A tabela evidencia a grande diferença no *NECm* da capital paulista entre os pleitos analisados. As RMs também apresentam uma média de *NECm* maior em todos os pleitos, especialmente a RMBS. Os dados mostram ainda que no geral a eleição de 2006 foi a que apresentou uma disputa eleitoral mais concentrada e a de 2010 a mais dispersa. Dessa forma, os dados parecem indicar que, além das características do próprio processo eleitoral do contexto político, alguns fatores que parecem relacionados às regiões metropolitanas parecem ter influência sobre a concentração da disputa eleitoral no interior dos municípios, fatores estes que serão investigados a seguir.

3.4.1 Fatores que influenciam a concentração da disputa eleitoral medida pelo *NECm*

Analisando a eleição para deputado federal em 1998, Carvalho (2003) encontra uma correlação significativa entre o *NECm*, variáveis socioeconômicas e o número de eleitores de cada município, sugerindo que, quanto maior e mais desenvolvido for o município, menos concentrada é a disputa eleitoral e, portanto, maior o *NECm*, ou “quanto mais pobre um dado distrito, maior a probabilidade da competição ali ser concentrada em poucos candidatos” (p.89).

A fim de testar essa hipótese para as eleições a deputado estadual paulista, variáveis socioeconômicas e demográficas dos municípios serão utilizadas para verificar se há alguma relação entre elas e o *NECm* dos municípios. Como anteriormente ressaltado, a diferença do *NCEm* em um

mesmo município ao longo dos pleitos analisados, a exemplo da capital paulista, explicitam a importância de variáveis relacionadas ao próprio processo eleitoral como variáveis explicativas do *NECm*. Podemos pensar por exemplo, que a presença de candidatos que são liderança em certos municípios, aumenta a concentração da disputa nestas localidades em torno destes candidatos. Como Ames (2003) destacou em suas análises para a Câmara dos Deputados: “as características políticas dos municípios são muito mais importantes do que os aspectos econômicos e demográficos”. Não obstante, não foram encontrados dados disponíveis para as eleições à deputado estadual que pudessem representar aspectos do sistema eleitoral dos municípios.¹⁹

No modelo eleitoral elaborado por Silva (2013) o autor utiliza como variáveis políticas aquelas associadas ao tamanho dos estados como o número de municípios por estado e a relação entre a população e o número de deputados eleitos no estado. Como o modelo proposto neste trabalho se propõe a analisar as eleições a deputado estadual do Estado de São Paulo apenas, estas variáveis não servem para o modelo que, portanto, irá se restringir a examinar o efeito das variáveis socioeconômicas e demográficas dos municípios sobre a concentração da disputa eleitoral, uma vez que em outros trabalhos (CARVALHO, 2003) foram encontradas relações significantivas entre estas variáveis.

As variáveis socioeconômicas foram escolhidas de modo a representar diferentes aspectos dos municípios e igualmente a partir da correlação que apresentaram com os índices de concentração e competitividade eleitoral utilizados. As variáveis utilizadas foram: População (POP), taxa de analfabetismo (T_ANALF), desigualdade de renda medida pelo GINI, Renda per capita (RDPC), taxa de urbanização (T_URB), e o produto interno bruto municipal (PIB). A variável que trata da desigualdade de renda, o índice de GINI, não aparece nos outros modelos correlatos mas foi aqui incluída para testar a intuição de que municípios com grande desigualdade de renda, e portanto com classes sociais bastante distintas, tendem a apresentar uma disputa eleitoral mais competitiva e menos concentrada, uma vez que diferentes classes tendem a eleger diferentes representantes.

¹⁹ Foram solicitados dados a respeito da residência dos candidatos por e-mail, pois estes dados não estão disponíveis nas bases do TER-SP, mas não houve resposta.

Assim, primeiramente foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson que mede o grau e a direção da correlação entre duas variáveis para verificar quais variáveis são adequadas para o modelo. Este coeficiente varia entre 1 e -1 sendo que quanto mais próximo de 1 ou -1 maior a correlação (positiva ou negativa) entre as variáveis. Quanto mais próximo de zero menor a correlação e é considerada uma alta correlação aquela maior que 0,7. Esta análise também é necessária para se detectar uma possível alta correlação entre as variáveis explicativas, o que pode gerar problemas de multicolineariedade no modelo. A tabela abaixo mostra as correlações entre as variáveis.

Tabela 13 Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o *NECm*

	NCEm	POP	T_ANALF	GINI	RDPC	T_URB	PIB
NCEm	1						
POP	0,621	1					
T_ANALF	-,094**	-,157**	1				
GINI	,108**	,131**	0,019	1			
RDPC	,143**	,246**	-,757**	,211**	1		
T_URB	,173**	,103**	-,39**	-0,028	,170**	1	
PIB	,621**	,992**	-,139**	,128**	,245**	,097**	1

**A correlação é significativa no nível 0,01 (bilateral).

Fonte: Elaboração própria

Como mostra a tabela todas as variáveis são correlacionadas com o *NECm*. No entanto, algumas das variáveis explicativas são altamente correlacionadas entre si como a RDPC e a T_ANALF e o PIB e a POP (destacadas na tabela). Desta forma, optou-se por utilizar a variável que apresentou a maior correlação com o *NECm*, de modo que as variáveis T_ANALF e o PIB foram descartadas do modelo.

Além disso, outro procedimento necessário para a normalização da amostra para o modelo é o controle das variáveis atípicas (outliers), notadamente os valores relativos à capital. Para isso, optou-se pela utilização de uma variável binária (dummy) para a capital, assim como outras duas variáveis binárias para os outros municípios da RMSP e para os municípios das RMC e RMBS. Foi aplicado então um modelo estatístico de regressão múltipla com as variáveis selecionadas. A forma funcional geral do modelo é dada pela expressão:

$$NCE_{mt} = \beta_1 + \beta_2 POP_{mt} + \beta_3 GINI_{mt} + \beta_4 RDPC_{mt} + \beta_5 T_URB_{mt} + \beta_6 DummyCapital + \beta_7 DummyRMSP + \beta_8 DummyRMCBS$$

onde a variável dependente do modelo é o *NCE_m* no município “m” no ano eleitoral “t”, e como variáveis independentes, as variáveis anteriormente descritas. Os resultados das estimativas estão na tabela 14.

Tabela 14 Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla: variável dependente *NEC_m*

	2002		2006		2010	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
C	4,81** 1,65	5,07** 1,59	6,34** 1,62	5,86** 1,6	5,11** 1,56	4,18** 1,6
POP	6,087E-6** 0,00E+00	-7,79E-08 0	1,054E-5** 0	1,57E-07 0	8,370E-6** 0	-2,44E-06 0
GINI	5,99* 3,81	8,52* 3,29	-1,85 3,79	3,02 3,69	1,65 4,15	3,92 4,1
RDPC	(0,003)** 0,001	(0,004)** 0,001	0,001 0,001	-5,98E-05 0,001	0 0,001	0,001 0,001
T_URB	0,137** 0,38	0,34 0,4	0,069 0,29	-0,002 0,35	0,105** 0,24	0,082** 0,29
Dummy_Capital		64,9** 23,4		114,5** 20,82		123,93** 23,96
Dummy_RMSP		5,91** 0,876		4,52** 0,847		3,23** 0,98
Dummy_RMCBS		3,98** 0,903		3,84 0,832		3,15** 0,979
R²	0,25	0,301	0,55	0,59	0,41	0,44

** p < 0,05 , * p < 0,1

Os resultados mostram que a maioria dos fatores, em especial o tamanho da população, se mostram correlacionados com o número de candidatos efetivos no primeiro modelo mas perdem seu efeito no segundo modelo, após a inclusão das variáveis dummies para a capital e para as regiões metropolitanas. No modelo de 2002 as variáveis relativas à renda per capita e ao GINI se mostram

significativas também no segundo modelo, assim como a taxa de urbanização em 2010. Note-se que no caso do GINI, o sinal da variável de resposta é positivo, ou seja, quanto maior a desigualdade maior a dispersão de votos, o que vai ao encontro da hipótese anteriormente descrita. No entanto esses resultados não se repetem para os outros anos, não sendo possível afirmar que esta relação exista.

As únicas variáveis que se mostram significativas em todos os modelos são as dummies da capital e das RMs. Os municípios metropolitanos e sobretudo a capital paulista, apresentam uma disputa eleitoral mais dispersa (menos concentrada) que o restante dos municípios e este fato parece estar associado a fatores relativos a sua condição metropolitana, indicando algum tipo de “efeito metrópole” que se correlaciona positivamente com o nível de dispersão da disputa eleitoral medido pelo *NECm*. Além disto, o alto valor do R^2 , que ultrapassa 50% em 2006 aponta que, um município pertencer ou não a uma RM diz muito sobre o nível de concentração de sua disputa eleitoral. Chama a atenção igualmente que o valor do coeficiente da variável *Dummy_RMSP* é maior do que a da variável *Dummy_RMCBS* em todos os modelos, ainda que no primeiro caso a capital esteja excluída, enquanto que no último, as cidades polos Campinas e Santos fazem parte da amostra, evidenciando a importância da RMSP em relação às outras RMs do estado.

O trabalho onde Nunes e Chaia (2012) estudam a cultura política e os valores de cidadania na RMSP fornece pistas importantes sobre esse possível “efeito metrópole”. Os autores caracterizam a cultura política das cidades analisadas a partir das atitudes e percepções dos seus habitantes sobre o sistema político, de suas representações sobre as formas de exercício da cidadania e de sua disponibilidade para o associativismo e para a ação política. Primeiramente, os dados levantados mostram que as cidades metropolitanas analisadas²⁰ apresentam níveis mais elevados de socialização, interesse pela política, associativismo, mobilização e exposição à mídia e similares, comportamentos que são exacerbados na capital e indicam um maior acesso desta população a recursos que favorecem o fortalecimento de uma cultura política:

²⁰ Barueri, Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Itapevi, Itaquaquecetuba, Mairiporã, Osasco, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul e São Paulo.

De imediato pode-se vincular a mídia a política, uma vez que estes meios e principalmente a imprensa escrita exercem um papel fundamental nas sociedades democráticas, pois, além de se constituírem em agentes/atores, são tanto formadores quanto veículos de expressão da opinião pública. (p.343)

Talvez as tendências descritas acima, sejam parte dos mecanismos que produzem o “efeito metrópole” que se mostra como um fator explicativo do nível de concentração da disputa eleitoral para deputado estadual nos municípios paulistas.

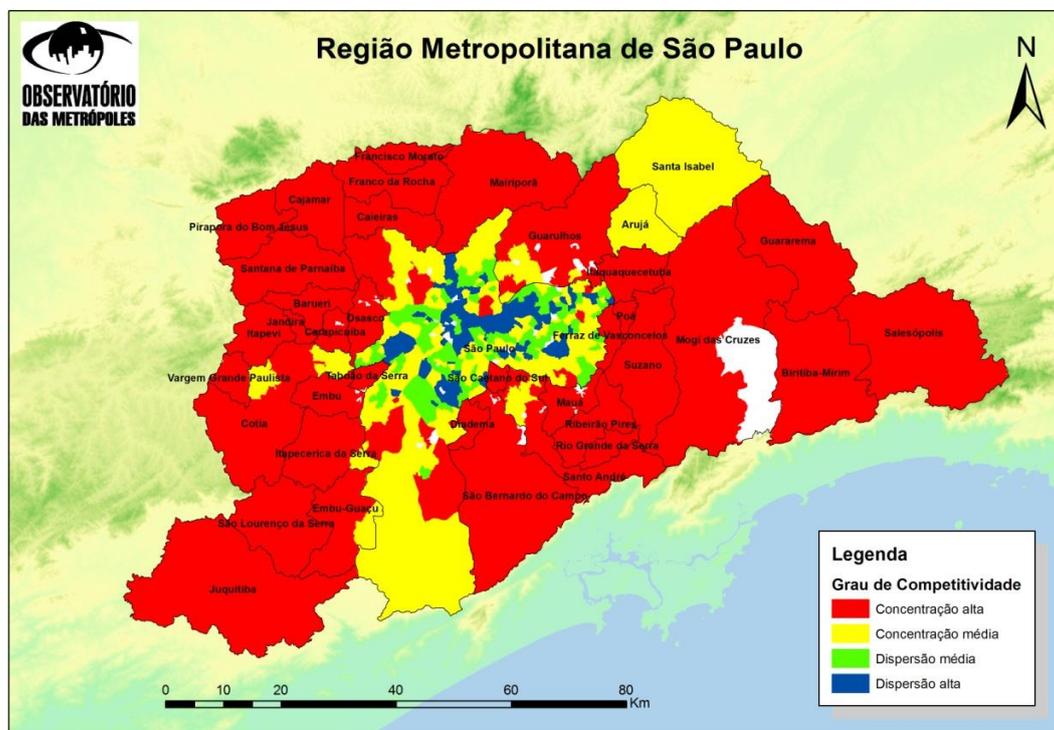
Dentro deste contexto Corrêa e Carvalho (2012), procuraram compreender como este “efeito metrópole” ocorre dentro do perímetro metropolitano a partir da hipótese de que os legisladores (deputados) não teriam incentivos em apoiar uma agenda pública de natureza metropolitana em função da distribuição de suas votações no interior deste espaço.

Com foco na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os autores analisaram o número efetivo de candidatos usando como unidade territorial “áreas de ponderação” usadas no Censo Demográfico de 2000 (IBGE) que no geral coincidem com os limites dos bairros do município do Rio de Janeiro e com os limites municipais da periferia metropolitana. Os resultados apontaram que os locais de votação com uma disputa mais concentrada em poucos candidatos tem uma ocorrência maior nos municípios do entorno metropolitano, enquanto os locais com votação mais dispersa aumentavam sua ocorrência no município do Rio de Janeiro, sobretudo nas áreas mais centrais.

Resultado paralelo pode ser observado em um estudo dentro do mesmo projeto de pesquisa²¹, onde Corrêa (2011) usou como referência o universo dos candidatos a deputado estadual no pleito de 2006 e calculou o *NECm* para cada local de votação dentro da RMSP. A partir da distribuição territorial do *NECm* nos locais de votação foi realizada uma classificação das áreas internas da região metropolitana, a partir de um procedimento de cluster, em quatro categorias: concentração alta; concentração média; dispersão média; dispersão alta. O resultado pode ser visto no mapa 7:

²¹ Relatório de pesquisa: Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de São Paulo

Mapa 7 Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual em 2006



Fonte: Relatório de Pesquisa Observatório das Metrôpoles.

O mapa mostra uma clara desigualdade no grau de competitividade da disputa eleitoral na RMS, onde as áreas classificadas como disputa eleitoral altamente concentrada (baixo *NECm*) correspondem aos municípios do entorno da capital, enquanto que as áreas classificadas como de dispersão alta estão circunscritas sobretudo nas áreas mais centrais da cidade de São Paulo. Ou seja, se considerarmos a existência de um “efeito metrópole” sobre o *NECm*, os dados apontam que este efeito parece ser maior quanto mais central for a unidade de análise dentro da metrópole.

A falta de disponibilidade de dados sobre as “áreas de ponderação” utilizadas impossibilitou uma investigação de outros fatores que poderiam se correlacionar com o *NECm*, no entanto, é importante salientar que o ideal, em uma análise que pretenda capturar a magnitude do “efeito-metrópole” nos locais de votação seria utilizar áreas de ponderação de todo o estado, ou pelo menos incluir uma parte dele com municípios não metropolitanos uma vez que, ainda que em diferentes magnitudes o “efeito-metrópole” parece incidir sobre todos os

municípios metropolitanos. Além disto, muitas variáveis socioeconômicas e demográficas utilizadas em modelos que pretendem compreender sua relação com o grau de concentração da disputa eleitoral, possuem uma alta correlação com o nível de centralidade metropolitana.

Portanto, considerando o *NECm* como um indicador de concentração e dispersão na disputa eleitoral, podemos dizer que, no Estado de São Paulo, este indicador parece ser influenciado por variáveis relativas ao próprio processo eleitoral e por um “efeito metrópole” que faz com municípios metropolitanos apresentem uma disputa menos concentrada. Por sua vez, os fatores ou mecanismos que compõem esse “efeito metrópole” são diversos e parecem influenciar diferentes processos dentro do espaço metropolitano. No caso da disputa eleitoral, as possibilidades levantadas por Nunes e Chaia (2102) como níveis mais elevados de socialização, interesse pela política, associativismo, mobilização e exposição à mídia e similares, parecem ser alguns destes fatores.

3.5 ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE DA DISPUTA ELEITORAL MEDIDA PELO ÍNDICE T

Nesta seção a disputa eleitoral nos municípios paulistas será caracterizada a partir do cálculo do índice T, proposto por Silva (2013) para este fim. A tabela 15 e o gráfico 7 mostram as médias do índice T para a capital paulista e as demais RMs do estado nos pleitos de 2002, 2006 e 2010.

Tabela 15 Média do índice t para as eleições a deputado estadual de São Paulo por região

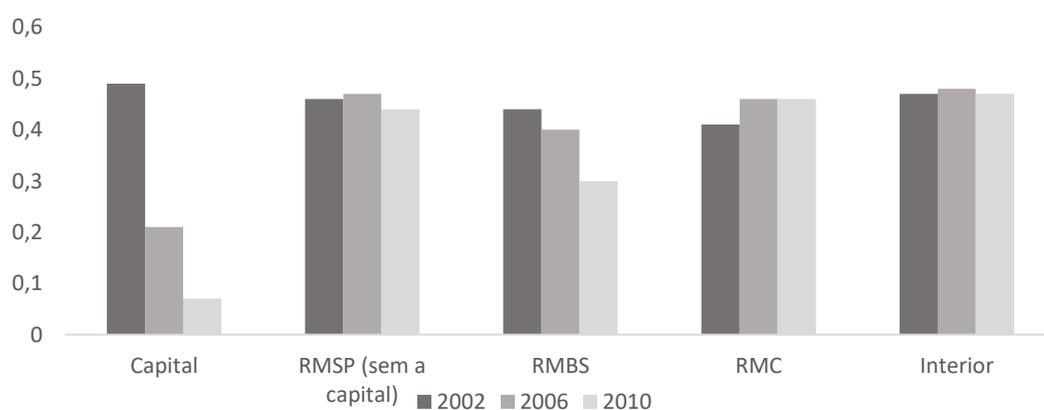
		2002	2006	2010
Total de candidatos		1420	1506	1542
Total de partidos		30	28	26
Média do Índice	Capital	0,49	0,21	0,07
	RMSP (sem a capital)	0,46	0,47	0,44
	RMBS	0,44	0,40	0,30
	RMC	0,41	0,46	0,46
	Interior	0,47	0,48	0,47
	Média Total	0,47	0,48	0,46

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Pela tabela, podemos perceber primeiramente que, com exceção de 2002, os municípios do interior apresentam uma menor competitividade eleitoral. Em 2002 isto não ocorre pois a capital paulista fica com um índice acima da média em função da votação atípica na candidata do PRONA, como anteriormente assinalado. Observa-se que, nos anos de 2006 e 2010 o índice da capital fica bem abaixo da média, especialmente em 2010, o que parece ratificar os achados de Silva (2013) que apontam que as capitais tendem a ter uma disputa eleitoral mais competitiva. Contudo, o resultado de 2002 aponta que essa competitividade é sensivelmente influenciada pelo contexto político. Já os índices dos municípios da RMSP sem a capital, embora menor do que a média do estado, ficam sempre muito próximos dela. A RMBS é a região metropolitana que apresenta a disputa mais competitiva, especialmente em 2010.

Já pelo gráfico abaixo, observa-se que não é possível identificar um padrão de evolução do índice entre os pleitos analisados: na capital e na RMBS o índice apresenta uma tendência de queda; na RMSP sem a capital e no interior o índice aumenta de 2002 pra 2006 e torna a cair em 2010; e na RMC o índice sobe de 2002 pra 2006 e se mantém estável em 2010. Essa grande variabilidade do índice de um ano para o outro nos diferentes grupos de municípios analisados parecem indicar novamente a forte influência dos fatores relativos ao contexto político e as diferenças na trajetória do índice entre estes grupos parecem indicar que estes fatores são relativos a um contexto político local.

Gráfico 8 Evolução do índice T para as eleições a deputado estadual de São Paulo



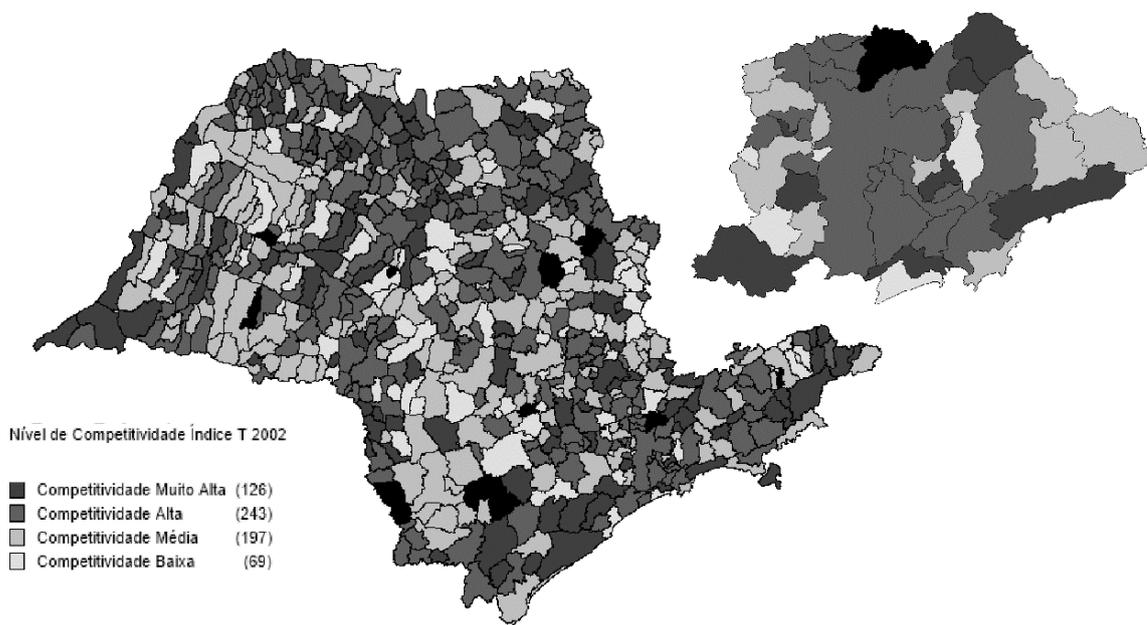
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Para uma melhor visualização da competitividade da disputa eleitoral dos municípios paulistas nos pleitos analisados, optou-se novamente pela construção de “grupos de competitividade eleitoral” que pudessem ser ilustrados no mapa. Assim, considerando que o índice T varia de 0 (todos os candidatos obtém o mesmo número de votos) a 1 (apenas um candidato concentra todos os votos), os municípios foram classificados a partir divisão do índice em quartis:

- Municípios com competitividade eleitoral muito alta: $0 < T \leq 0,25$;
- Municípios com competitividade eleitoral alta: $0,25 < T \leq 0,50$
- Municípios com competitividade eleitoral média: $0,5 < T \leq 0,75$
- Municípios com competitividade eleitoral baixa: $0,75 < T \leq 1$

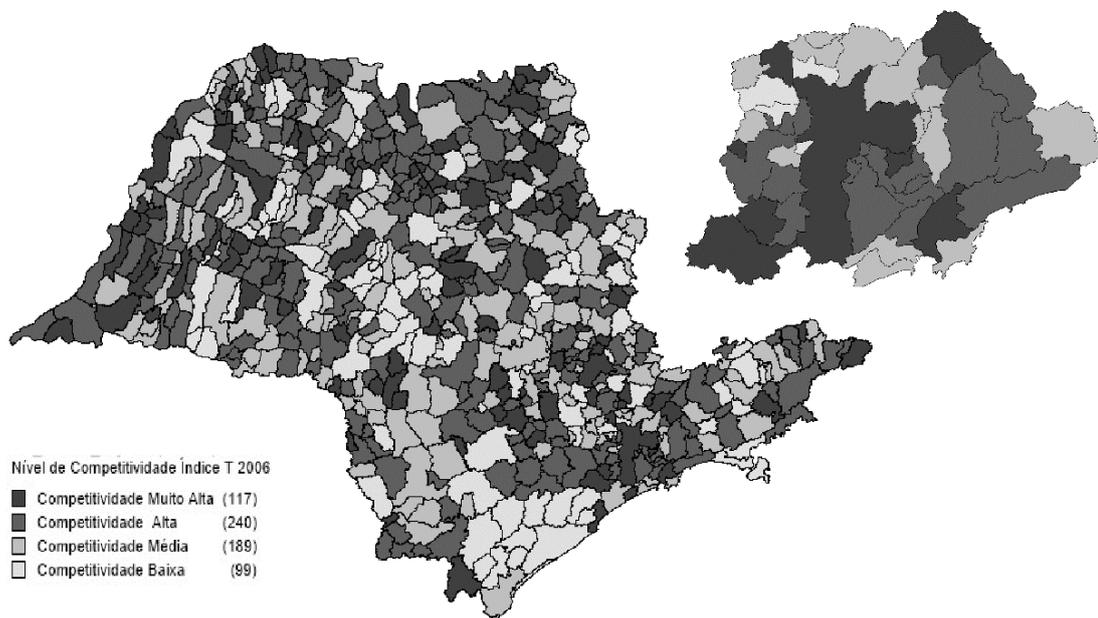
Os mapas de 8, 9 e 10 mostram a distribuição dos municípios de acordo com a competitividade eleitoral especificada.

Mapa 8 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2002



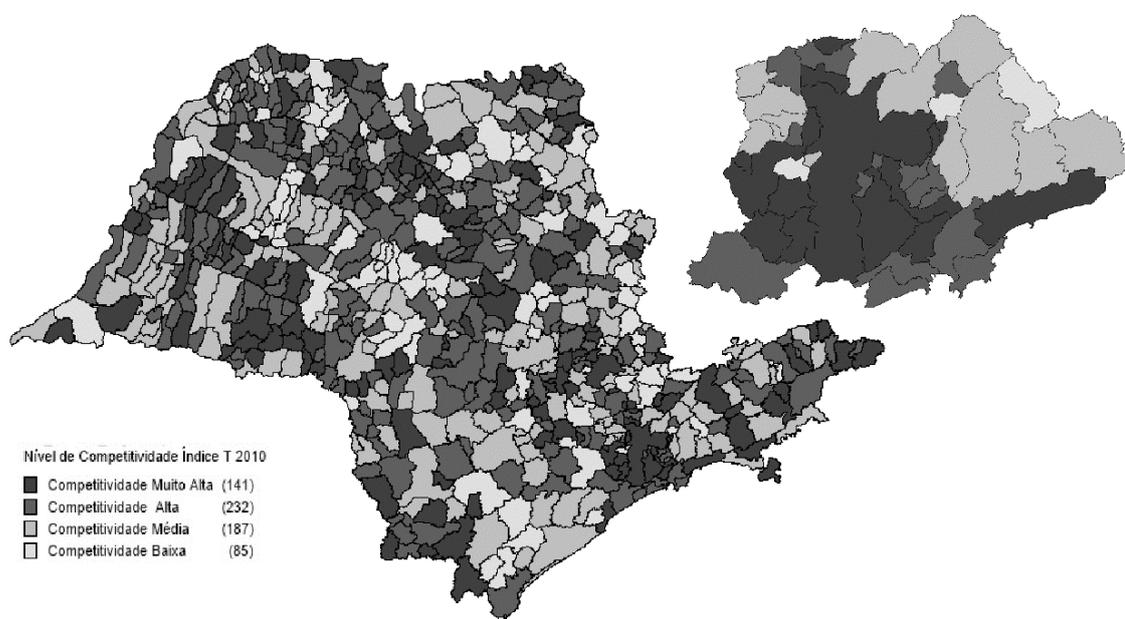
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Mapa 9 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2006



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Mapa 10 Disputa eleitoral nos municípios paulistas a partir do índice T em 2010



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Assim como o verificado para o *NECm*, individualmente os mapas mostram alguns padrões regionais de competitividade, no entanto, a comparação entre eles aponta para a ausência de um padrão temporal. Ou seja, áreas que em um pleito apresentaram uma disputa muito competitiva apresentaram uma disputa pouco competitiva no pleito seguinte, como por exemplo os municípios do norte da RMSP (em destaque) entre 2002 e 2006.

3.5.1 Fatores que influenciam a competitividade da disputa eleitoral medida pelo Índice T

Embora os dados até aqui apontem para uma grande influência de fatores do contexto político local sobre a competitividade eleitoral, não foi possível mensurar nenhuma variável que sintetizasse estes fatores. No entanto, como o foco deste trabalho está na compreensão da disputa eleitoral metropolitana, optou-se por replicar o modelo de regressão múltipla, anteriormente utilizado para o *NECm*, a fim de testar se a diferença na competitividade da disputa eleitoral entre as regiões é significativa e se a variação do índice T está correlacionada com variáveis socioeconômicas e regionais dos municípios.

A tabela 16 abaixo apresenta a correlação do índice T com as variáveis socioeconômicas e demográficas anteriormente explicitadas.

Tabela 16 Correlações entre variáveis socioeconômicas dos municípios e o Índice T

	POP	T_ANALF25	GINI	RDPC	T_URB	PIB
Índice T	-0,44	-0,067**	0,026	0,023	0,046*	-0,049*

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

As variáveis PIB, taxa de analfabetismo (*T_ANALF*) e taxa de urbanização (*T_URB*) foram as que apresentaram uma correlação significativa com a taxa de competitividade medida pelo índice T, não apresentando tampouco uma alta correlação entre si, de modo que essas serão as variáveis utilizadas no modelo.

A forma funcional do modelo estatístico de regressão múltipla com as variáveis selecionadas e as variáveis binárias (dummies) relativas a capital e às RMs é dada pela expressão:

$$T_{mt} = \beta_1 + \beta_2 T_ANALF25_{mt} + \beta_3 PIB_{mt} + \beta_4 T_URB_{mt} + \beta_5 DummyCapital + \beta_6 DummyRMSP + \beta_7 DummyRMCBS$$

onde a variável dependente do modelo é o índice T do município “m” no ano eleitoral “t”. Os resultados das estimativas estão na tabela abaixo:

Tabela 17 Estimativas dos parâmetros do modelo de regressão múltipla para o índice T como variável dependente

	2002		2006		2010	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
C	0,503** 0,076	0,527** 0,076	0,573** 0,083	0,578** 0,084	0,478 0,080	0,491 0,080
T_ANALF_25	-0,004** 0,002	-0,007** 0,002	-0,007** 0,003	-0,008** 0,003	-0,002 0,003	-0,004 0,003
PIB	-9,54E-10 0,00	-2,097E-8**	-2,12E-10* 0,00	-3,049E-9 0,00	-2,38E-9** 0,00	-7,894E-9 0,00
T_URB	0,00 0,01	0,001 0,001	-8,47E-6 0,001	9,352E-5 0,001	4,86E-6 0,001	0,000 0,001
Dummy_Capital		3,21** 1,198		0,17 1,162		1,13 1,18
Dummy_RMSP		-0,009 0,39		-0,04 0,41		-0,024 0,41
Dummy_RMCBS		-0,07* 0,043		-0,074* 0,044		-0,65 0,045
R²	0,008	0,031	0,011	0,021	0,003	0,014

** p < 0,05 , * p < 0,1

Os resultados mostram que os modelos especificados explicam muito pouco da variação da competitividade nos municípios, pois o R² não chega a 5% em nenhum dos modelos. A taxa de analfabetismo e o PIB apresentam uma relação negativa e significativa com o índice, ou seja, quanto maior a taxa de analfabetismo e o PIB, menor o índice T e, portanto, maior a competitividade.

A adição das variáveis binárias relativas a capital e as RMs, ainda que aumente um pouco o R^2 não traz grandes ganhos aos modelos, apresentando ainda uma variabilidade em termos de significância nos três modelos especificados (a *Dummy_Capital* só é significativa em 2002, a *Dummy_RMCBS* só é significativa à um nível de confiança de 10% em 2002 e 2006 e a *Dummy_RMSP* não é significativa em nenhum dos modelos). Assim, não há indícios de algo como um “efeito metrópole” sobre o índice T, ou seja, não parece haver nenhuma relação entre a competitividade da disputa eleitoral em um município e o fato de o município pertencer a uma região metropolitana e de modo geral a competitividade da disputa política medida pelo índice T parece ser influenciada sobretudo por fatores do contexto político-eleitoral.

3.6 DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS NO TERRITÓRIO

Esta seção pretende examinar o perfil partidário dos deputados da RMSP a partir da análise da concentração dos votos na região. Como demonstrado na seção 3.1, a proporção dos votos em legenda nas regiões metropolitanas, em especial na capital, é superior à verificada nos municípios do interior, o que vai ao encontro da hipótese de que a disputa eleitoral em espaços mais urbanizados tende a ser mais ideológica. A partir de uma outra perspectiva, esta seção pretende examinar se os deputados metropolitanos, ou seja, que obtêm a maioria de seus votos na região, também se caracterizam por pertencer à partidos com discurso ideológico.

Segundo Power e Zucco Jr. (2009), a relevância e o significado da ideologia política estão no centro de um intenso debate desde a Revolução Francesa, mas nas democracias contemporâneas o uso mais comum de dimensão ideológica é a básica escala entre esquerda e direita. Para os autores essa escala é também o indicador mais significativo de posição ideológica, além de ter um valor simbólico que fornece atalhos para que os eleitores possam diferenciar os partidos. A partir destas premissas, os autores construíram um quadro da posição ideológica dos partidos ao longo do tempo (1990 a 2005) usando dados que incorporam a visão dos legisladores sobre si mesmos e a

visão de seus pares. Posteriormente, Zucco (2009) atualizou este quadro que é reproduzido a seguir:

Quadro 4 Partidos da esquerda para direita -1990-2009

Year													R ²
1990	PC do B	PT	PCB	PSB	PDT	PSDB	PMDB	PTB	PL	PDC PRN	PFL	PDS	0.91
1993	PC do B	PT PSTU	PSB	PPS	PDT	PSDB	PMDB	PP	PTB	PL PFL	PPR	PRN	0.88
1997	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB	PSDB	PTB	PL	PFL	PPB		0.98
2001	PC do B	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB PSDB	PL PTB			PFL	PPB		0.86
2005	PC do B	PT	PSB	PPS	PDT	PMDB PSDB	PTB PL			PFL PP			0.79
2009	PSOL	PC do B	PT PSB	PDT	PV	PPS	PMDB PSDB	PTB	PR	PP	DEM		0.87

Notes: Partidos empilhados, em qualquer ano, indicam que as diferenças entre suas posições estimadas *não* são significativas ao nível de 0.05. O teste de significância entre todos os outros pares de partidos adjacentes retornaram p-valores < 0.05. O R² indica o encaixe do modelo (Eq. 1) aos dados.

Fonte: Zucco (2009)

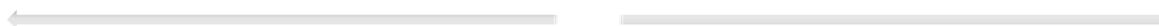
Podemos ver que ao longo do tempo alguns partidos apresentaram mudanças em relação a sua posição, como é o caso do PSDB que aparece progressivamente mais à direita e do PT, mais ao centro na escala. Essas mudanças são examinadas com profundidade em Power e Zucco (2009) e Zucco (2009), contudo, neste trabalho essa variação não será analisada, uma vez que pretende-se aqui traçar um perfil político-ideológico da RMSPP e não dos partidos. Assim, como as variações ocorridas ao longo dos anos não representaram mudanças significativas na posição dos partidos, a escala de 2009 será utilizada para a classificação.

Para facilitar a visualização, os partidos presentes na escala foram numerados da direita para esquerda de acordo com o número de posições na escala, ou seja, os partidos que aparecem empilhados receberam a mesma numeração. Assim, o partido mais à direita (DEM) recebeu o número “1” e o partido mais à esquerda (PSOL) o número 11.

O quadro 5 mostra os partidos paulistas que receberam mais de 1% dos votos nos pleitos analisados pela numeração acima descrita:

Quadro 5 Classificação dos partidos a partir da escala esquerda-direita

PSOL	PC do B	PT	PSB	PDT	PV	PPS	PSDB	PMDB	PTB	PL/ PRONA*	PPB/ PP*	PFL/ DEM*
11	10	9	9	8	7	6	5	5	4	3	2	1

*Esquerda**Direita*

*Os partidos que mudaram que se fundiram durante o período analisado foram considerados conjuntamente

Fonte: Elaboração própria a partir da classificação proposta em Zucco (2009)

A partir da classificação acima, a tabela 17 abaixo apresenta primeiramente a votação de cada partido na RMSP em relação a proporção de eleitores na região, ou seja, dado que a RMSP concentra 48% dos eleitores do estado, espera-se que um partido que tenha seus votos distribuídos de forma proporcional entre a RMSP e o restante dos municípios também obtenha 48% dos seus votos na região.

Tabela 18 Distribuição dos votos dos partidos na RMSP (pleitos 2002, 2006 e 2010 agregados)

Partido	% dos votos do estado	% dos votos do partido obtidos na RMSP (A)	(A) - % de eleitores na RMSP	Posição no escala Ideológica	Relação com o governo
PC do B	1,60%	59%	11%	10	oposição
PSOL	1,20%	59%	11%	11	oposição
PT	20,00%	57%	9%	9	oposição
PPB/PP	4,40%	52%	4%	2	posição
PFL/DEM	8,00%	50%	2%	1	posição
PTB	5,50%	50%	2%	4	posição
PSC*	2,90%	50%	2%	1	posição
PL/PRONA	4,20%	47%	9%	3	posição
PPS	5,50%	41%	-8%	6	posição
PMDB	5,10%	40%	-8%	5	posição
PSDB	21,40%	39%	-9%	5	posição
PV	6,80%	36%	-12%	7	posição
PDT	5,20%	34%	-14%	8	posição
PSB	4,90%	34%	-14%	9	posição

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

**O PSC, Partido Social Cristão, não aparece na escala proposta por Power e Zucco (2009), no entanto, a escala no ano de 1993 mostra o PR, partido ao qual o PSC se aliou para formara a coligação chamada “Brasil Novo”, como o partido mais à direita na escala. Além disso, o partido se autodeclara conservador e defende causas associadas aos partidos de direita, como a legalização das armas, oposição ao aborto, casamento entre pessoas do mesmo sexo e a legalização das drogas. Nomes do partido como Eduardo e Jair Bolsonaro além do pastor Marco Feliciano, vem fazendo com que o partido seja apontado como de direita (FERRI DE HOLANDA 2016), desta forma foi classificado com o número 1 na classificação, ainda que não tenha sido submetido a metodologia aplicada pelos autores.*

A primeira coluna mostra a porcentagem de votos do partido em relação ao total de votos, a segunda coluna mostra a porcentagem de votos do partido obtidos na RMSP em relação ao total de votos do partido e a terceira coluna subtrai a porcentagem de votos do partido na RMSP de 48% (a porcentagem de eleitores da RMSP). Assim, um partido que tenha seus votos distribuídos de forma proporcional entre a RMSP e o restante do estado obterá um resultado próximo de 0 na terceira coluna. Um resultado positivo indica partidos que concentram seus eleitores na RMSP e resultados negativos indicam partidos que concentram seus eleitores no restante dos municípios do estado. A quarta coluna indica a classificação do partido na escala ideológica acima descrita e a quinta coluna se o partido é de posição ou oposição ao governo. Como o governo do estado não mudou durante o período analisado, sendo desde então ocupado pelo PSDB, não houve mudanças com relação à posição dos partidos.

Podemos observar que os partidos mais à esquerda do espectro ideológico (PSOL, PC do B, PT) que juntos possuem 22,8% dos votos do estado, possuem uma votação mais concentrada na RMSP: no período analisado, em média 58% dos votos destes partidos foram obtidos nesta região. Esta presença marcada de deputados metropolitanos da oposição é uma razão para que a Assembleia Paulista seja informalmente conhecida como uma “assembleia caipira”. Ou seja, embora a RMSP não seja sub-representada na assembleia, parece haver uma facilidade maior dos deputados da base do governo em aprovar suas pautas, como aparece na fala de Marcos Campagnone:

A nossa Assembleia é caipira, pois a base do governo na Assembleia vem predominantemente do interior. Então não tinha tanto interesse dos deputados (com a questão metropolitana). Teve mais atenção somente em 2010, pois houve um entendimento do governador de pôr na pauta a questão metropolitana. (Entrevista concedida em 24/03/2017)

Na outra ponta da escala ideológica, os partidos considerados de direita (PFL/DEM, PSC, PPB/PP, PL/PRONA), que juntos concentram 19,5% dos votos do estado, apresentam pouco mais da metade de seus votos na RMSP, em média 3% a mais do que seria esperado caso os votos fossem distribuídos proporcionalmente. Portanto, considerando a RMSP como uma região onde os municípios são mais urbanizados, os dados atestam a hipótese de que a disputa eleitoral nestes espaços é marcada por uma votação de cunho ideológico.

Podemos supor igualmente que este dado também contribui para a dispersão da disputa eleitoral, uma vez que candidatos com diferentes posições ideológica encontram nas metrópoles um grande número de eleitores, havendo espaço para que vários candidatos alcancem votação expressiva o que influenciaria o *NECm* destes municípios.

Os partidos de centro como PSDB, PMDB e PPS, que concentram 32% de eleitorado paulista, possuem a maioria de seus votos fora da RMSP. Podemos dizer que estes são partidos de natureza *catch-all* (partidos que tentam atrair pessoas de diferentes pontos de vista e que não possuem uma bandeira ideológica marcada).

Para uma melhor compreensão da relação desta distribuição com a evolução e efetividade de uma agenda metropolitana seria preciso uma investigação sobre o tratamento e a importância que cada partido dá a essa questão. Ainda que este trabalho não se proponha a se aprofundar na agenda dos partidos, a pesquisa e as entrevistas realizadas deixam algumas pistas.

Foi possível constatar, por exemplo, que os partidos de esquerda e sobretudo o PT, que tem uma presença forte na RMSP, aparecem como protagonistas da criação de importantes instrumentos de gestão regional e metropolitana do estado, como primeiro consórcio da região e como principais mobilizadores da criação dos outros consórcios metropolitanos. Além disso, questões regionais parecem fazer parte da agenda do partido, ainda que não especificamente as questões metropolitanas, como será melhor examinado no capítulo 6. Exemplos disto são as diversas emendas assinadas pela bancada petista para a adoção de um orçamento regionalizado²² e a participação do partido na formulação da Lei para a reorganização da RMSP.

²² Emenda 1935 ao PL 0401/2010, emenda 176 ao PL 0386/2011, emenda 1832 ao PL 0299/2009, etc.

Nas entrevistas realizadas com gestores e deputados, muitos foram questionados se acreditavam haver por parte de seu partido, ou de algum partido específico, uma preocupação com uma agenda metropolitana.

Observou-se que os gestores entrevistados, mesmo aqueles ligados a algum partido, responderam que viam esta questão como de cunho individual, fora da agenda político-partidária:

A questão metropolitana não é uma agenda político-partidária. A intelectualidade sim, coloca a importância de se ter isso na agenda, agora os políticos nem sabem do que se trata. (Rovena Negreiros, entrevista realizada em 24/11/2016)

Nós não temos tradição no país de desenvolvimento regional. Apesar dessa visão “regional” aparecer no PT, não vejo isso como um direcionamento do partido, acho que é um posicionamento mais individualizado. (Na Assembleia) eu via interesse de alguns deputados pelo setor: do transporte, da habitação, pois a questão metropolitana em si ainda é muito abstrata. (Marcos Reali, entrevista realizada em 22/06/2017)

Alguns dos deputados petistas entrevistados, no entanto, relataram haver uma preocupação do partido com as questões metropolitanas, mas dentro de um contexto um tanto panfletário, uma vez que na explicação sobre a pesquisa ficava subtendida a importância que se dava a questão.

Assim, ainda que a RMSP não seja sub-representada na ALESP um fator que parece bloquear as possíveis vantagens desta representação é sua composição em termos partidário, uma vez que a base metropolitana se destaca pela forte presença de deputados da oposição. Estes deputados parecem ter uma preocupação maior com as questões metropolitanas e regionais, mas, ao mesmo tempo, possuem mais dificuldades de pautar a agenda política por não fazerem parte da base do governo.

4 PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS PAULISTAS

Desde os trabalhos seminais de Duverger (1954) e Douglas Rae (1967) e posteriormente os trabalhos reunidos por Grofman e Lijphart (1986), o tema da influência do sistema eleitoral sobre a competição e ação política tem sido uma das áreas mais estudadas na ciência política contemporânea (KINZO et al, 2007).

Nesse contexto, os teóricos que privilegiam a arena eleitoral para a explicação do comportamento legislativo dos parlamentares recorrem à matriz da conexão eleitoral, que ganhou notoriedade a partir do trabalho clássico de David Mayhew (1974). Segundo esse modelo, o objetivo principal dos representantes é a reeleição e, portanto, seu comportamento irá se orientar no sentido de atender sua clientela eleitoral.

No Brasil, com inspiração nessa literatura internacional, os estudos se voltaram primeiramente para a influência do sistema eleitoral sobre o sistema partidário. Para parte da literatura o número excessivo de partidos que surgiram após a transição democrática seria resultado do sistema proporcional de lista aberta adotado no país. Essa leitura se deve à interpretação da “lei de Duverger” que postula que sistemas majoritários de dois turnos e representação proporcional tendem ao multipartidarismo.

Essa hipótese no entanto, logo foi refutada por estudos como o de Nicolau e Schmitt (1995) que argumentam que o sistema eleitoral brasileiro é composto por mecanismos contrários. Por um lado, a fórmula para se calcular o quociente partidário e a inclusão dos votos brancos e nulos nesta fórmula favorecem os maiores partidos e, por outro lado, a alta magnitude de alguns distritos tende a facilitar a representação de partidos menores. Assim, estes mecanismos se anulariam, de modo que o sistema não favoreceria a criação de novos partidos, que deve estar relacionada a outras esferas do sistema político.

Os autores não deixam de pontuar no entanto, que o sistema de lista aberta estimula a criação de lealdade extrapartidária dos candidatos com clientelas específicas do eleitorado, como grupos territoriais, profissionais e

segmentos sociais, incentivando um comportamento individualista dos representantes eleitos, o que iria de encontro à governabilidade.

Nesse sentido, no trabalho de Mainwaring (1991) sobre o sistema eleitoral brasileiro, o autor argumenta que o sistema proporcional de lista aberta, onde o número de votos é determinante para a escolha dos candidatos que vão assumir as cadeiras, associado a distritos de grande magnitude, que geram muitos votos para apenas um candidato, estimularia a ação individual dos candidatos e incentivaria a indisciplina partidária. O autor aponta ainda que, no caso brasileiro, os incentivos do sistema eleitoral sobre o comportamento dos deputados estão relacionados não apenas à possibilidade de reeleição, mas também à conservação da sua carreira política (eleição para outros cargos no executivo ou legislativo), gerando assim um comportamento individualista dos deputados, voltado para o clientelismo e com barreiras para a construção de partidos mais efetivos. Nesta perspectiva, o modelo distributivista se mostraria como mais adequado para a análise do sistema político brasileiro.

Contudo, ainda no final da década de 90, deslocando o foco analítico do sistema eleitoral para as instituições que organizam o processo legislativo, Figueiredo e Limongi (1998, 1999) e Santos (1997, 1999) demonstraram a importância dos partidos na atuação parlamentar.

Para Figueiredo e Limongi (1999), embora a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos para que os políticos cultivem o voto pessoal em detrimento do voto partidário, não há garantias de que esses incentivos se tornem efetivos, pois diferente do padrão organizacional descentralizado do legislativo norte-americano, no Brasil, os trabalhos legislativos são altamente centralizados e ancorados nas ações dos partidos.

Mesmo admitindo que a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar o “voto pessoal”, não será ocioso lembrar que as políticas de cunho distributivista que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante. (FIGUEREDO E LIMONGI, 1999, p.8)

Portanto, para esses autores o modelo partidário seria o mais adequado para a análise do legislativo brasileiro. No modelo partidário que tem como principais expoentes Kiewiet e McCubbins (1991) e Cox e McCubbins (1993), a

imagem do partido junto ao eleitorado é o fator explicativo fundamental da atuação dos parlamentares.

Posteriormente, em seu trabalho sobre o desempenho da democracia brasileira, Ames (2003), reascende o debate entre os modelos teóricos distributivista e partidário, argumentando que ainda que seja possível encontrar deputados e senadores programaticamente orientados pelo partido, esse tipo de parlamentar constitui a minoria. Segundo o autor as instituições políticas brasileira são disfuncionais, sendo o sistema eleitoral e os tipos de políticos e partidos que ele gera, a mais disfuncional delas. A partir dessa crítica, Ames desenvolve uma taxonomia geográfica das bases eleitorais dos deputados brasileiros que será explicitada e utilizada nesta parte da pesquisa.

Apesar do debate em torno do modelo mais adequado para a análise do sistema eleitoral brasileiro, autores como Carvalho (2003) e Ricci (2003) argumentam que os modelos não são excludentes e para o caso brasileiro ambos devem ser considerados nos estudos do legislativo. No primeiro caso, em pesquisa sobre as manifestações atitudinais dos deputados, Carvalho (2003) identifica sinais da arena eleitoral na atividade da Câmara concomitantemente com uma ação parlamentar influenciada por variáveis de natureza ideológico-partidária. Na continuação de sua pesquisa, a partir da constatação que os representantes políticos das áreas metropolitanas obtêm a maioria de seus votos em apenas um ou em poucos municípios possível, Carvalho (2009) levanta a hipótese da existência de um comportamento localista em favor de determinado reduto eleitoral também nestes deputados, configurando um “paroquialismo metropolitano”, o que seria um obstáculo para a inclusão de temas de natureza metropolitana na agenda pública destes parlamentares.

Já para Ricci (2003), a busca de evidências da conexão eleitoral na produção legislativa do congressista precisa voltar-se ao estudo de propostas nunca debatidas ou sobre as quais não houve deliberação final. Nesse contexto, a compreensão da produção legislativa passaria por fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório onde atividades paroquiais não seriam predominantes entre os congressistas, que tenderiam a produzir uma legislação de cunho difuso em função dos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional e distritos de população numerosa.

Como anteriormente ressaltado Carvalho (2003) e Carvalho e Corrêa (2012) apontam que, além do problema da sub-representação no legislativo, as RMs tendem a eleger deputados com um perfil geográfico de votação concentrada em apenas um município, usualmente a capital ou um município de alta influência na região, o que também seria um incentivo para uma postura legislativa localista e, portanto, mais um obstáculo para a promoção de uma agenda metropolitana. Vimos que a RMSP não é sub-representada na assembleia, resta saber agora como se dá esta representação em termos geográficos.

O perfil geográfico de votação ganha relevância no debate sobre “conexão eleitoral” no Brasil especialmente a partir dos trabalhos de Barry Ames (1995a, 1995b), para o qual a análise distribuição geográfica dos votos de um deputado permitiria traçar um perfil eleitoral do mesmo e assim prever sua atuação legislativa. Para Ames, deputados com um perfil de votação concentrado em um ou poucos municípios teriam incentivos para beneficiar estes locais e assim fidelizar seu eleitorado, constituindo distritos informais ou “redutos eleitorais”.

Os índices utilizados por Ames para mensurar o padrão geográfico de votação dos deputados serão analisados nesta seção, assim como o índice G, um índice de concentração bastante difundido na literatura de economia regional e recentemente proposto por Avelino et al (2011) para medir a distribuição de votos dos deputados.

4.1 PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO: A TAXONOMIA DE AMES

Segundo Ames (2003) as instituições políticas brasileira são disfuncionais, sendo o sistema eleitoral a mais disfuncional delas. O foco de sua crítica ao sistema eleitoral é o fraco vínculo entre os representantes e os eleitores, que favorece um comportamento paroquial em detrimento da responsabilidade pública (*accountability*):

O sistema eleitoral brasileiro é extremamente permissivo: dá ampla liberdade aos parlamentares para formarem coligações bem-sucedidas. Ao mesmo tempo, as regras eleitorais dão margem a enorme ambiguidade na recomposição pós-eleitoral destas alianças. Os eleitores votam em candidatos individuais mas, do ponto de vista formal, os eleitores representam todo o estado, como membros de bancadas

plurinominais. A eleições legislativas posteriores, geralmente tem pouca relação com as questões políticas que haviam definido a coligação anterior, e muitos pleitos jogam os membros da aliança uns contra os outros. Não admira a facilidade com que os deputados conseguem fugir à fiscalização dos seus eleitores. (AMES, 2003, p.59)

A partir dessa crítica, o autor desenvolve uma taxonomia geográfica das bases eleitorais dos deputados brasileiros. O argumento é que no sistema de representação de lista aberta as estratégias eleitorais refletem um tipo singular de competição, que pode ser representado com base em duas dimensões: a “penetração política vertical” do candidato medida pela porcentagem de votos obtida em determinado município ou conjunto de municípios e que informa a sua dominância naquele espaço; e a “ penetração horizontal” que é medida pela distribuição geográfica dos votos do candidato entre os municípios e revela o grau de concentração ou dispersão de sua base eleitoral.

A combinação do índice de dominância e do índice de concentração, para a qual Ames criou uma taxonomia de “tipos” políticos com uma estratégia política distinta, será utilizada para a investigação da relação entre os tipos políticos e a atuação parlamentar com foco em uma agenda de temas metropolitanos. Segundo a taxinomia de Ames os deputados são classificados em:

- concentrado/dominante (C/D): tenderia a refletir as relações tradicionais de empreguismo e clientelismo das regiões mais atrasadas e teria como representantes típicos ex-prefeitos e membros de famílias tradicionais.
- concentrado/compartilhado (C/C): aqueles eleitos em grandes áreas metropolitanas
- fragmentado/dominante (F/D): deputados que, em função da ocupação de postos na burocracia estatal ou da disponibilidade de recursos financeiros, seriam capazes de estabelecer acordos com líderes políticos locais nos mais diversos cantos do estado.
- fragmentado/compartilhado (F/C): buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município.

Apesar de inovar ao apresentar uma taxonomia das bases eleitorais dos deputados brasileiros, o trabalho de Ames é criticado sobretudo por não associar a existência de incentivos eleitorais distintos a comportamentos legislativos

diferenciados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002 e CARVALHO, 2003). No âmbito metropolitano, Ames argumenta por exemplo que o aumento do número de deputados do tipo metropolitano levaria também à um incremento do paroquialismo, que se daria através da busca por recursos federais sem, contudo, fornecer evidências da efetivação desse processo:

[...] nesses eleitorados (metropolitanos), níveis de renda e de educação mais altos incrementam o interesse e o engajamento na política. Mas a maior consciência política incentiva ainda mais os deputados a se dedicarem à caça de recursos federais. (AMES, 2003, p. 335).

Nesse sentido, Carvalho (2003) avança em relação ao trabalho de Ames e com base no exame de uma série de indicadores da atividade legislativa dos deputados federais, aponta que a tese do distributivismo só se aplica “aos deputados com distribuição geográfica de votos dominante” (p. 212). Ou seja, os incentivos para os deputados agirem a partir da lógica do clientelismo e do paroquialismo só se realizariam no caso dos deputados que dominam a votação dos municípios. Contudo, o autor ressalta que, diferente do sistema americano onde os deputados com um padrão de votação concentrada e dominante seriam aqueles que adotam atitudes paroquiais, o sistema brasileiro também produz incentivos para esse tipo de atitude em um segundo padrão de votação: o fragmentado dominante. Esse perfil de padrão geográfico de votação aparece com maior recorrência na bancada nordestina, que apresentou mais de 50% dos deputados analisados com esse perfil, contra apenas 15% da Região Sudeste.

As seções seguintes irão detalhar o cálculo para a classificação dos deputados paulistas segundo a taxonomia proposta por Ames para, no capítulo seguinte, investigar se a possível presença de uma agenda metropolitana na atividade legislativa dos parlamentares está associada a algum tipo específico de padrão geográfico de votação dos deputados.

4.1.1. Padrões de concentração de votação

Segundo a metodologia adotada, o primeiro passo para a identificação do padrão geográfico de votação dos candidatos é o cálculo do grau de concentração ou dispersão dessa votação considerando seu eixo horizontal, ou seja, como os votos dos deputados são distribuídos entre os municípios. Assim,

para esse cálculo será construído primeiramente um *índice de municípios efetivos (IME)* que permite aproximar o número médio de municípios onde os deputados estaduais obtêm votação de forma efetiva. Importante ressaltar que, assim como no cálculo do *NEC*, optou-se por utilizar o universo dos votos válidos, excluindo-se portanto brancos e nulos. O indicador é calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$IME = 1 / \sum_{j=1}^n p_{ij}^2$$

onde p_{ij} é a proporção de votação de um deputado i no município j ; e n é o número de municípios em que o deputado i foi votado.

Para as eleições analisadas o índice apresentou uma variação de 1,1 a 43,2 e uma média de 6, como mostra a tabela 19.

Tabela 19 Estatísticas descritivas do índice de municípios efetivos (IME)

Eleição	N Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
2002	94	1,1	41,8	5,7	7,48
2006	94	1,1	43,2	5,9	6,09
2010	94	1,2	38,6	6,3	6,60
TOTAL	282	1,1	43,2	6,0	6,73

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Embora se trate de uma variável contínua, assim como em Carvalho (2003) a normalização do índice apresentou uma alta correlação com o índice bruto (0,98) além de estar sendo medida em apenas um estado, de modo que optou-se igualmente por manter o índice original, que também encontra paralelos em outros trabalhos.

Desta forma, a partir das informações do IME por deputado das três eleições investigadas, foi utilizada a tipologia que compreende diferentes graus de concentração/dispersão da votação dos candidatos nos municípios

identificada por Ames (2003) e as faixas²³ de concentração utilizadas por Carvalho (2003), gerando a seguinte classificação:

- *Deputados de Votação com Concentração Alta: IME* entre 1,0 e 4,0. Os deputados paulistas situados nesta faixa concentram em média 66% de sua votação em um único município e 88% nos 10 primeiros municípios que obtêm maior número de votos. A maioria dos deputados analisados, 56%, se encontra nesta faixa.
- *Deputados de Votação com Concentração Média: IME* entre 4,1 e 7,0. Nesta faixa os deputados obtêm em média 40% dos votos no primeiro município e 75% nos 10 primeiros municípios.
- *Deputados de Votação com Dispersão Média: índice* entre 7,0 e 11,0. Nesta faixa o deputado concentra em um único município no máximo 30% de seus votos e chega a um percentual acumulado de 66% nos 10 primeiros.
- *Deputados de Votação com Dispersão Alta: índice* maior que 11,0. Nessa última faixa os deputados obtêm em média 17% dos votos no primeiro município e 53% nos 10 primeiros onde teve maior votação.

As tabelas abaixo mostram a distribuição dos deputados a partir dessa tipologia. A tabela 20 mostra os resultados para cada eleição separadamente e a tabela 21 apresenta os resultados absolutos para as três eleições, destacando os resultados para os deputados metropolitanos.

Tabela 20 Padrões de concentração dos deputados estaduais paulistas por eleição (2002 , 2006 e 2010)

	Concentração Alta	Concentração Média	Dispersão Média	Dispersão Alta
2002	65%	13%	12%	10%
2006	52%	21%	12%	15%
2010	50%	22%	14%	14%
Total	56%	19%	12%	13%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

²³ Foi testado também uma construção de faixas de concentração-dispersão a partir de uma análise de cluster usando o método k-means. Esse agrupamento gerou uma forte concentração de deputado na faixa de votação concentrada (mais de 80%) e algumas diferenças com relação às faixas utilizadas por Carvalho. Uma vez que esta última também é utilizada em outros trabalhos (SAUGO, 2009) optou-se por sua utilização neste trabalho a fim de possibilitar comparações.

Tabela 21 Grupos de deputados por padrão de concentração de votos- total e metropolitanos (2002, 2006 e 2010)

	Deputados com reduto fora da RMSP		Deputados Metropolitanos	
	Número de deputados	%	Número de deputados	%
Concentração Alta	48	35%	109	75%
Concentração Média	34	25%	19	12%
Dispersão Média	21	15%	14	6%
Dispersão Alta	34	25%	3	2%
Total	137	100%	145	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Primeiramente a tabela 20 mostra uma queda no número de deputados com uma alta concentração de votos ao longo do período analisado. Esta queda é absorvida em parte por um aumento de deputados com concentração média e em parte por um aumento na proporção de deputados com votação dispersa, mas em todos os pleitos mais da metade dos deputados apresenta um padrão de votação altamente concentrado.

O baixo número de deputados com votação dispersa, apenas 25% do total, pode ser explicado pela alta magnitude do eleitorado dos municípios paulistas. Dos 304 municípios com mais de 100 mil habitantes do Brasil, 25% se encontra no Estado de São Paulo. Ou seja, muitos candidatos conseguem se eleger com votos de apenas um ou poucos municípios.

A tabela 21 aponta ainda que os deputados metropolitanos possuem uma votação mais concentrada do que àqueles que possuem sua base no interior. Este resultado também pode ser explicado pela alta magnitude do eleitorado da RMSP, especialmente da capital. Como mostrou Carvalho (2003) a concentração geográfica de votos costuma ser mais frequente em grades aglomerações urbanas, no entanto, esse dado não implica necessariamente uma atitude parlamentar paroquialista.

4.1.2 Padrões de dominância da votação nos municípios

A segunda etapa para a identificação do padrão geográfico de votação dos candidatos consiste no cálculo da dominância de sua votação nos municípios. O conceito de dominância permite apreender o grau em que um determinado deputado consegue polarizar a votação em relação aos demais candidatos nos municípios onde obtém a maior parte dos seus votos.

Segundo a formulação original de Barry Ames (2003, p. 65) o conceito de dominância pode ser traduzido por um índice que leva em consideração a porcentagem da votação do deputado nos municípios, ponderada pelo peso de sua votação neste município em relação ao total de sua votação no estado como um todo (CARVALHO, 2003, p.100). Ou seja, se os votos para determinado candidato representam 70% dos votos de um dado município, este candidato apresenta um perfil de votação dominante neste município. No entanto, se esses votos representam apenas 10% do total de voto deste município, podemos dizer que esse deputado “compartilha” esse local com outros candidatos, de modo que nesse caso seu perfil seria “compartilhado”.

O *índice de dominância média* (D^{mun}) dos municípios de votação é calculado pela seguinte fórmula:

$$D_i^{mun} = \sum_{j=1}^n \left(\frac{v_{ij}}{p_j} * \frac{v_{ij}}{V_i} \right)$$

onde v_{ij} é o total de votos do candidato i no município j ; p_j é o total de votos válidos para deputados estaduais no município j ; V_i é o total de votos obtidos pelo deputado j em todo o estado, e n é o total de municípios em que o deputado foi votado.

Em seu trabalho, Ames especifica também uma segunda dimensão de dominância, quando esta acontece em municípios contíguos, a qual é calculada a partir da utilização do índice de Moran, uma medida estatística que calcula a distribuição geográfica dos municípios em que o deputado tem bom desempenho. Segundo ele, o caso de deputados que dominam a votação em municípios contíguos é o clássico reduto eleitoral brasileiro. Esta segunda

dimensão não será calculada neste trabalho, mas será levada em consideração para o caso dos deputado metropolitanos se necessário.

A tabela 22 mostra as estatísticas descritiva do índice de dominância de 2002 a 2010.

Tabela 22 Estatísticas descritivas do índice de dominância média de municípios

	N Deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
2002	94	0,002	0,551	0,125	0,124
2006	94	0,004	0,514	0,139	0,129
2010	94	0,007	0,488	0,145	0,121
TOTAL	282	0,002	0,551	0,136	0,126

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

A interpretação do índice de dominância é um tópico controverso, pois, como argumentam Avelino et. al (2011), este índice não possui limites superiores e inferiores claros. Assim, optou-se por calcular as quatro faixas de dominância usualmente utilizadas de duas maneiras para, a partir da interpretação de seus resultados, escolher o método mais adequado.

O primeiro método foi a distância de um desvio padrão da média para cima e para baixo e o segundo foi uma análise de cluster pela utilização o método *K-Means*, que divide as observações entre *k* grupos onde cada observação pertence ao grupo mais próximo da média do grupo.

Os resultados de cada método são listados abaixo para cada categoria de dominância sendo que o primeiro se refere ao método de distância da média e o segundo ao método *k-means* (DM; *K-Means*).

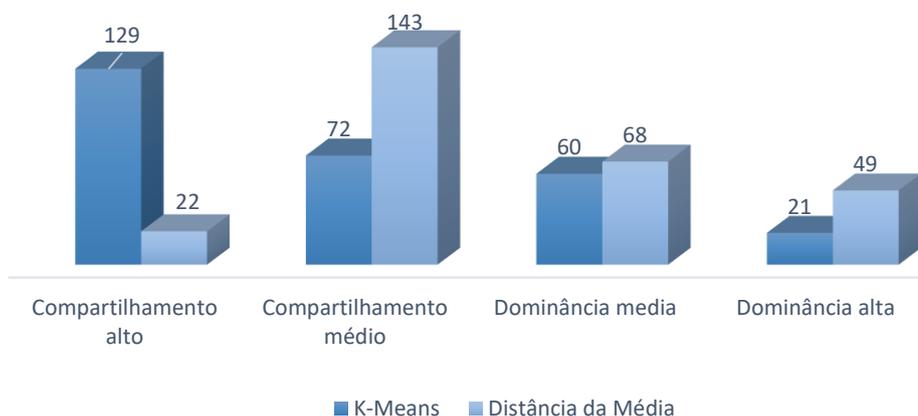
- *Deputados com votação de alta dominância:* Deputados que obtiveram em média (58%; 63%) dos votos dos municípios onde foram mais votados e (46%; 43%) dos votos nos três primeiros municípios de maior votação.
- *Deputados com votação de média dominância:* Deputados que obtiveram em média (40%; 49%) dos votos do município onde foram mais votados e (30% ; 38%) dos votos nos três primeiros municípios de maior votação.
- *Deputados com votação de compartilhamento médio:* Deputados que obtiveram em média (20%; 30%) dos votos dos municípios onde foram

mais votados e (15%; 23%) dos votos nos três primeiros municípios de maior votação.

- *Deputados com votação de compartilhamento alto:* Deputados que obtiveram em média apenas (11%;15%) e dos votos dos municípios onde foram mais votados e (3%; 11%) dos votos nos três primeiros municípios de maior votação.

O gráfico 9 mostra a distribuição dos deputados nas quatro categorias de dominância de acordo com os dois diferentes métodos.

Gráfico 9 Número de deputados por categoria de dominância segundo os métodos k-means e distância da média



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Podemos ver que, pela própria natureza do método, a utilização da distância da média concentra a maioria dos deputados nos níveis médios de dominância e compartilhamento enquanto o *K-Means* concentra a maioria dos deputados no nível de compartilhamento alto. Além disso, por esse último método podemos perceber que, para ser considerado dominante, o deputado precisa ter uma porcentagem maior dos votos dos municípios que domina. Podemos ilustrar essa diferença pelo exemplo da votação do deputado Alencar Santana Braga em 2010.

Tabela 23 Votação do deputado Alencar Santana Braga nos 10 municípios onde obteve maior votação no pleito de 2010

Nome_Município	Votos_DEPm (votos do deputado no município m)	Total de Votos no Município	VotosDEPm/Total de Votos do Deputado	VotosDEPm/Total de Votos no Município
GUARULHOS	118871	458261	77,1%	25,9%
SAO PAULO	18045	4525027	11,7%	0,4%
MOGI DAS CRUZES	2233	169602	1,4%	1,3%
ITAQUAQUECETUBA	2174	121229	1,4%	1,8%
SANTO ANDRE	1651	254693	1,1%	0,6%
ARUJA	1406	33606	0,9%	4,2%
SUZANO	1395	122081	0,9%	1,1%
FERRAZ DE VASCONCELOS	1241	67249	0,8%	1,8%
MAIRIPORA	879	29368	0,6%	3,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

A tabela mostra que a votação do deputado é bastante concentrada no município de Guarulhos onde o deputado obteve 77% de seus votos, no entanto, seus votos representam apenas um quarto (25%) do total de votos do município. Podemos observar também que o deputado conquistou quase a totalidade de seus votos nos outros municípios da RMSP vizinhos a Guarulhos, no entanto, nestes outros municípios seus votos representaram no máximo 4,2% dos votos destes municípios. Quando observamos esta relação para a totalidade dos municípios onde o deputado recebeu votos, verificamos que seu nível de “dominância” máximo em um município depois de Guarulhos é em Nazaré Paulista, município de apenas 7 mil eleitores onde os 620 votos do deputado Alencar foram suficientes para representar 9% dos votos do município.

Apesar de só apresentar uma dominância significativa no município de Guarulhos e ainda assim este domínio ser de apenas um quarto dos votos, pelo método da distância da média este deputado seria classificado como de dominância média enquanto pelo método de *K-Means* ele seria classificado no grupo de compartilhamento médio.

Como um dos objetivos deste trabalho é testar a possível existência de um paroquialismo metropolitano, onde deputados metropolitanos que dominam os votos de certos municípios agiriam pela lógica do particularismo em detrimento de uma agenda com temas de natureza metropolitana, optou-se por trabalhar com a classificação gerada pelo método *K-Means*, que isola os deputados de perfil mais dominante.

Assim, a partir do método escolhido, a tabela 24 apresenta os resultados da classificação dos deputados segundo seu índice de dominância média em 2002, 2006 e 2010, detalhando a distribuição entre os grupos. A tabela 25 destaca os resultados dos deputados metropolitanos (RMSP) em comparação com o restante dos deputados.

Tabela 24 Padrões de dominância dos deputados estaduais paulistas por pleito (2002, 2006 e 2010)

	Compartilhamento Alto		Compartilhamento Médio		Dominância Média		Dominância Alta	
	número	%	número	%	número	%	número	%
2002	45	48%	28	30%	16	17%	5	5%
2006	45	48%	18	19%	24	26%	7	7%
2010	39	41%	26	28%	20	21%	9	10%
TOTAL	129	46%	72	26%	60	21%	21	7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Tabela 25 Grupos de deputados por padrão de dominância média - total e metropolitanos de 2002 a 2010

	Deputados com reduto fora da RMSP		Deputados Metropolitanos	
	número de deputados	%	número de deputados	%
Compartilhamento alto	28	20%	101	70%
Compartilhamento médio	43	31%	28	19%
Dominância media	47	34%	13	9%
Dominância alta	19	14%	2	1%
Total	137	100%	145	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

A tabela 24 aponta que o compartilhamento de votação é a tendência para a distribuição da maioria dos deputados paulistas: 72% destes apresenta uma votação compartilhada com outros deputados, enquanto os 21% restantes apresentam uma votação marcada pela dominância média e apenas 7% pela dominância alta. Entre os pleitos analisados há um aumento expressivo de deputados com votação dominante de 2002 para 2006, o que está alinhado com

os dados que vem sendo demonstrados que apontam esta eleição como a menos competitiva e mais concentrada do período analisado. Em 2010 a proporção volta a cair, mas ainda é 7% maior do que em 2002.

A tabela 25 mostra que para o caso dos deputados metropolitanos apenas 10% possui um padrão de votação dominante, sendo que destes apenas 1%, ou 2 deputados, apresentam uma dominância alta. A atividade legislativa destes deputados exigirá especial atenção, pois se encontram em um padrão geográfico de votação marcado por fortes incentivos para uma atividade legislativa de lógica particularista e localista, o que, se verificada, poderá jogar luz sobre a hipótese da existência de um paroquialismo metropolitano.

4.1.3 Padrões Geográficos de Votação dos Deputados Paulistas

De acordo com a análise de Ames (2003) desenvolvida a partir do modelo distributivista de atuação parlamentar, a existência de dois eixos de configuração da distribuição geográfica de votação dos deputados eleitos (concentração/fragmentação e dominância/compartilhamento) permite a sua combinação numa tipologia de padrões geográficos, definindo assim quatro diferentes perfis de incentivos para uma atuação parlamentar num continuum paroquialista/universalista.

No caso norte-americano, origem dos estudos sobre conexões eleitoral, os benefícios desagregados para a sua *constituency* são uma conduta já esperada pela forma como o sistema eleitoral é organizado. No Brasil, onde o sistema de representação é proporcional de lista aberta, a manutenção de redutos eleitorais por meio de uma atuação parlamentar paroquialista seria o oposto do comportamento esperado pelos defensores das virtudes do sistema de representação proporcional, no entanto, os padrões de geográficos de votação destes deputados poderiam gerar incentivos para atitudes parlamentares com uma lógica localista, como aponta Carvalho:

Em nosso caso (brasileiro), o equivalente funcional – no que se refere à conexão eleitoral – do deputado distrital americano seria o representante com base eleitoral a um só tempo concentrada e dominante; de acordo com os parâmetros do modelo distributivista, seriam esses os

representantes a se moverem pela lógica do particularismo, a perseguirem diligentemente políticas com custos difusos e benefícios concentrados, a centrarem seus esforços na obtenção de recursos para seus respectivos distritos. (CARVALHO, 2003, p. 104)

Mas o autor observa também que para a realidade brasileira o padrão geográfico de votação fragmentado e dominante também geraria incentivos para esse tipo de atitude:

A realidade é que a complexidade de nossa geografia de votos contempla uma segunda configuração de distribuição de votos no espaço que produz igualmente incentivos no sentido da perseguição de políticas distributivistas: a fragmentação (dispersão) conjugada à dominação. (CARVALHO, 2003, p. 105)

A análise de Carvalho (2003) sobre os padrões geográficos de votação dos deputados federais eleitos em 1994 e 1998 apresentou um número significativo de deputados com um padrão geográfico de votação fragmentado/dominante (33%) e uma minoria de deputados com o padrão de votação concentrado/dominante (17%). Ou seja, metade do legislativo nacional apresentou uma base de votação dominante de modo que teoricamente teriam incentivos para uma atitude parlamentar voltada para a lógica do particularismo e a ênfase em políticas com custos difusos e benefícios concentrados.

Como mostram as tabelas abaixo, no caso dos deputados paulistas, o padrão geográfico de votação com maior número de deputados é o concentrado/compartilhado, também descrita por Ames (2003) como sendo o padrão de votação geográfico típico dos deputados metropolitanos.

A tabela 26 mostra o padrão geográfico de votação dos deputados paulistas nas eleições de 2002, 2006 e 2010 e a tabela 27 mostra a diferença entre a distribuição dos padrões geográficos de votação dos deputados metropolitanos e não metropolitanos.

Tabela 26 Padrão geográfico de votação dos deputados estaduais paulistas por pleito (2002, 2006 e 2010)

	Concentrado/ Compartilhado		Concentrado/ Dominante		Fragmentado/ Compartilhado		Fragmentado/ Dominante	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2002	53	56%	20	21%	16	17%	5	5%
2006	45	48%	24	25%	17	18%	8	9%
2010	45	48%	23	24%	20	21%	6	6%
TOTAL	143	51%	67	24%	53	19%	19	7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Tabela 27 Padrão geográfico de votação dos deputados de 2002 a 2010

	Deputados com reduto fora da RMSP		Deputados metropolitanos	
	N Deputados	%	N Deputados	%
Concentrado/Compartilhado	31	23%	112	77%
Concentrado/Dominante	51	37%	16	11%
Fragmentado/ Compartilhado	36	26%	17	12%
Fragmentado/ Dominante	19	14%	0	0%
Total	137	100%	145	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Observamos que o padrão geográfico de votação concentrado/compartilhado é o padrão da maioria dos deputados paulistas (51%). Este resultado parece estar relacionado com a alta magnitude populacional anteriormente assinalada, que propicia a concentração de votos em poucos municípios que por sua vez são mais difíceis de serem “dominados” por serem populosos, à exemplo do perfil dos deputados metropolitanos, nos quais essa proporção passa para 77%.

No padrão concentrado/dominante encontra-se 24% dos deputados. No caso dos deputados metropolitanos esta proporção é de 11% e de acordo com Carvalho (2003), a presença deste padrão de votação nos deputados metropolitanos indica a possibilidade de incentivos para que esses deputados se pautem pela lógica do localismo, beneficiando os municípios de domínio dentro

da metrópole. Contudo, os municípios da RMSP onde esses deputados obtiveram votação dominante se encontram no grupo dos 30 municípios mais populosos do estado, onde, segundo RICCI (2003) não há incentivos para que esses deputados tenham um comportamento paroquial: “em distritos com magnitude distrital média e elevada o político tem mais incentivos a investir em políticas distributivas com benefícios difusos do que em políticas paroquiais, cujos benefícios são concentrados localmente”(p. 701).

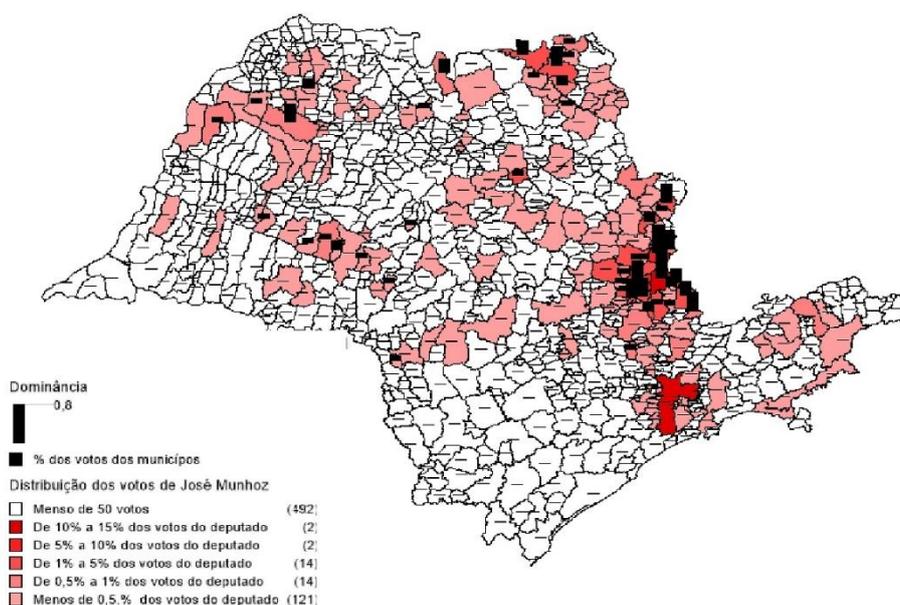
O padrão fragmentado/compartilhado reúne 19% dos deputados. Este tipo de padrão geográfico de votação concentraria mais incentivos para uma atuação parlamentar voltada para a lógica do universalismo legislativo.

Por fim, apenas 6% dos deputados possuem um perfil de votação fragmentado/dominante, padrão inexistente entre os deputados metropolitanos. Como anteriormente destacado, este parece ser um padrão típico dos estados do Nordeste, onde a lógica do clientelismo ligada ao “coronelismo” ainda é muito presente.

Os mapas e tabelas abaixo exemplificam o padrão de votação de alguns deputados e sua distribuição pelos municípios em termos de concentração e dominância.

- Padrão Geográfico de Votação Fragmentado/Dominante

Mapa 11 Distribuição dos votos do deputado José Barros Munhoz /PSDB em 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

O mapa 11 mostra que o deputado José Barros Munhoz teve sua votação bastante dispersa pelo estado, concentrando no máximo 15% dos seus votos em um único município. Além disso podemos observar pelas barras que o deputado domina a votação em muitos municípios, sobretudo da região leste do estado, onde chega a obter 80% dos votos de município de Itapira, onde o deputado já foi três vezes prefeito (1977-1982, 1997-2000 e 2001 -2004). Observamos porém que a votação do deputado também é expressiva em outras regiões, o que condiz sua trajetória política, pois o deputado também exerceu outros cargos como Secretário da Agricultura e Abastecimento e Ministro da Agricultura, que provavelmente lhe deram maior visibilidade e possibilitaram a expansão de sua votação para outras regiões. Além disso, de 2005 a 2006 exerceu o cargo de subprefeito de Santo Amaro, na cidade de São Paulo, onde obteve 13% de seus votos.

A tabela abaixo mostra os 10 municípios de maior votação do deputado (concentração) e o quanto seus votos representam do total de votos destes municípios (dominância).

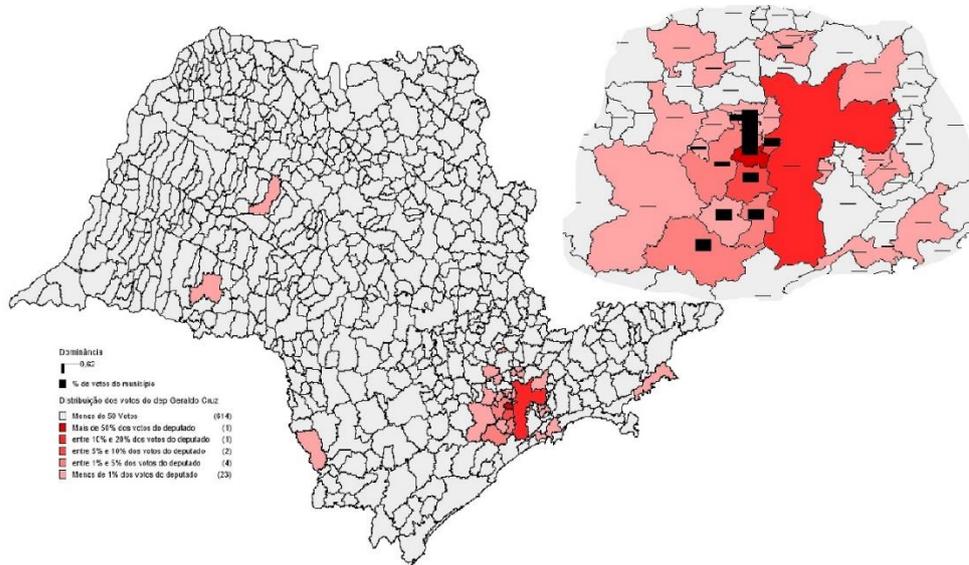
Tabela 28 Distribuição dos votos do deputado José Barros Munhoz

Nome do Município	No de votos do deputado no município	Total de Votos do Município	Dominância: VotosDEPm/Total de Votos no Município	Concentração: VotosDEPm/Total de Votos do Deputado
ITAPIRA	28014	35229	80%	15%
SAO PAULO	23041	4659107	0,5%	13%
MOJI MIRIM	15665	37889	40%	9%
ESPIRITO SANTO DO PINHAL	12003	20394	60%	7%
MOJI GUACU	7651	66285	10%	4%
ITUVERAVA	7451	18746	40%	4%
SOCORRO	4826	16927	30%	3%
PEDREIRA	4677	19564	20%	3%
AMPARO	3819	31285	10%	2%
SANTO ANTONIO DA POSSE	3481	9309	40%	2%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

- Padrão Geográfico de Votação Concentrado/Dominante

Mapa 12 Distribuição dos votos do deputado Geraldo Cruz /PT em 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

O deputado Geraldo Cruz do PT, é um dos 16 deputados metropolitanos com o perfil de votação concentrado dominante. Como apontam o mapa 12 e a tabela 29 abaixo, esta dominância ocorre na cidade de Embu, onde o deputado obtém 60% dos votos da cidade, mas também tem um forte componente regional, pois as cidades vizinhas, inclusive a capital paulista, são responsáveis pela quase totalidade dos votos dos deputados.

Tabela 29 Distribuição dos votos do deputado Geraldo Cruz/PT

Nome do Município	No de votos do deputado no município	Total de Votos do Município	Concentração: VotosDEPm/Total de Votos do Deputado	Dominância: VotosDEPm/Total de Votos no Município
EMBU	69295	113504	53,0%	60%
SAO PAULO	20095	4659107	15,0%	0,4%
TABOAO DA SERRA	11848	111640	9,0%	10%
ITAPECERICA DA SERRA	8241	61235	6,0%	10%
EMBU GUACU	3974	27764	3,0%	10%
COTIA	3776	74367	3,0%	10%
JANDIRA	3712	44744	3,0%	10%
JUQUITIBA	1872	12423	1,0%	20%
FRANCO DA ROCHA	1126	49323	1,0%	0%
SAO LOURENCO DA SERRA	939	6052	1,0%	20%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

4.2. PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO DOS DEPUTADOS PAULISTAS: O ÍNDICE G

O índice de dominância proposto por Ames, juntamente com outros índices de concentração eleitoral no Brasil (SAMUELS, 2002; PEREIRA E RENNÓ, 2001), foram criticados por Avelino et al (2011), que argumentam que as medidas existentes não permitem avaliar com clareza a distribuição de votos dos candidatos no interior de um distrito eleitoral pois não possuem um limite inferior e superior com sentido:

A despeito da importância da contribuição de Ames, ao salientar a dimensão geográfica das eleições brasileiras, os indicadores propostos para mensurar a concentração de votos não foram objeto de muita discussão. As medidas propostas em geral não são discutidas em relação a um contrafactual básico: uma boa medida de concentração deveria ser nula para o caso de desconcentração perfeita. (AVELINO et al 2011, p.320)

A fim de suprir algumas limitações dos outros índices, os autores propõem um índice de concentração bastante difundido na economia regional denominado G.

O índice G, amplamente utilizado em trabalhos de economia regional, possui um contrafactual claro: o valor será zero quando a dispersão for total. O critério de dispersão total também é bastante claro: se a proporção de votos de um candidato em uma determinada região é idêntica à proporção dessa região no colégio eleitoral, o candidato não pode ser considerado concentrado nessa região. Para o caso da análise

eleitoral, G será zero se a distribuição dos votos de um candidato for igual a distribuição dos eleitores no estado. (AVELINO et al 2011, p.342).

A adaptação proposta pelos autores é apresentada na seguinte fórmula:

$$G_i = \sum_{j=1} \left(\frac{v_{ij}}{V_i} * \frac{V_j}{V} \right)^2$$

onde v_{ij} é o total de votos do candidato i no município j ; V_i é o total de votos obtidos pelo deputado j em todo o estado; v_j é o total de votos válidos para deputados estaduais no município j e V é o total de votos válidos em todo o estado. Quanto mais próximo de 1, maior a concentração de votação de uma candidato.

A partir do cálculo do índice G para os deputados federais paulistas nas cinco eleições ocorridas entre 1994 e 2010 os autores verificaram que o grau de concentração médio vem caindo sistematicamente ao longo dos anos e que a maioria dos deputados analisados apresentam uma votação concentrada regionalmente em contraste com uma minoria de eleitos com uma votação concentrada municipalmente. A partir da análise transversal de alguns casos os autores desenham ainda uma possível estratégia dos candidatos paulistas a deputado federal:

Eles entram na política aproveitando-se de alguma liderança local e, se eleitos, aproveitam a oportunidade para expandir sua base eleitoral para a região no entorno desse município. A nova eleição proporciona uma oportunidade de expandir ainda mais sua base eleitoral, com entrada na maioria das regiões do estado. Essa última estratégia, entretanto, aparentemente não funciona bem no caso paulista (AVELINO et al 2011, p.343).

Dado os avanços metodológicos alcançados com o uso do índice G, este índice também será calculado neste trabalho de modo a avaliar o mais adequado para as análises subsequentes, considerando o foco deste trabalho na caracterização dos deputados metropolitanos. Cabe aqui ressaltar ainda que as críticas de Avelino et al (2011) ao índice de dominância criado por Ames não consideram a combinação proposta pelo último entre concentração e dominância.

A tabela 30 apresenta as estatísticas descritivas do índice G para os candidatos estaduais paulistas das três eleições analisadas:

Tabela 30 Estatísticas descritivas do índice de concentração (G) dos candidatos a deputado estadual no estado de São Paulo (2002 a 2010)

Ano	No de candidatos	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
2002	1421	0	1,01	0,34	0,22
2006	1513	0	1,01	0,35	0,21
2010	1787	0,01	1	0,33	0,21

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do TRE-SP

Com uma média entre 0,33 e 0,35, o índice G para os candidatos a deputado estadual se mostra superior aos dos deputados federais, calculado por Avelino et al (2011), para os quais a média variou entre 0,25 e 0,27 entre 2002 e 2010. Ou seja, segundo esta medida, as eleições para deputado estadual tendem a ser mais concentradas municipalmente do que as eleições para deputado federal. Já a tabela 31, mostra que a média do índice é menor no grupo de deputados eleitos, apontando um maior índice de sucesso eleitoral dos candidatos que possuem uma votação mais dispersa pelo estado.

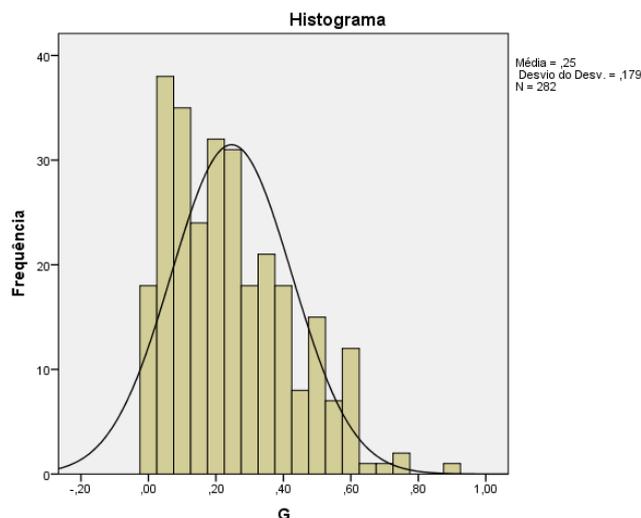
Tabela 31 Índice de concentração (G) dos candidatos a deputado estadual no estado de São Paulo (2002 a 2010) para eleitos e não eleitos

	2002	2006	2010
Eleitos	0,27	0,24	0,22
Não eleitos	0,34	0,35	0,33

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do TRE-SP

Em termos de distribuição, o gráfico 10, que agrupa o índice G de todos os 282 deputados eleitos em 2002, 2006 e 2010, mostra que, ainda que a maioria deles (55%) apresente um índice abaixo da média, uma porcentagem relevante de deputados (16%) aparecem com uma concentração com mais de um desvio padrão distante dela.

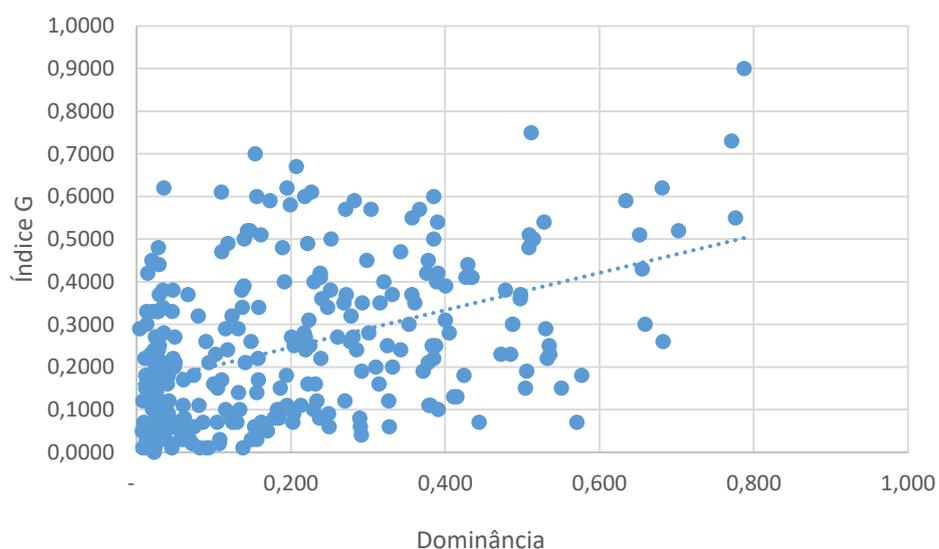
Gráfico 10 Distribuição da concentração de votos dos deputados estaduais eleitos (2002-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Com relação ao índice de dominância proposto por Ames, as duas medidas são positivamente correlacionadas como mostra o gráfico 11, porém a correlação é de apenas 0,44.

Gráfico 11 Correlação entre os índices de dominância de Ames e o índice G para os deputados estaduais paulistas eleitos entre 2002 e 2006



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TER-SP

Entretanto, diferentemente dos índices de concentração e dominância de Ames, não é possível distinguir um padrão claro para os deputados metropolitanos a partir do índice G: como é possível observar na tabela 32, considerando a distância de um desvio padrão como faixas de classificação da concentração da votação, vemos que a proporção de deputados metropolitanos e não metropolitanos em cada faixa é muito similar.

Tabela 32 Distribuição dos deputados estaduais paulistas pelo índice G - deputados metropolitanos e não metropolitanos 2002, 2006 e 2010

		Deputados com reduto fora da RMSP		Deputados Metropolitanos	
		número de deputados	%	número de deputados	%
Concentração Baixa	Até um desvio padrão	59	43%	64	44%
Concentração Média	Entre um e dois desvios padrões	42	31%	46	32%
Concentração Alta	Mais que dois desvios padrões	36	26%	35	24%
Total		137	100%	145	100%

Fonte: elaboração da autora a partir de dados do TRE-SP

Além disso, como é possível observar no gráfico 10, muitos deputados se destacam por apresentar um alto índice de dominância e um baixo índice G e vice-versa. Vejamos o exemplo do deputado Vanderlei Siraque nas eleições de 2006. O candidato, de base metropolitana, conquistou 55 mil votos, sendo que 75% destes votos vieram de eleitores de Santo André, porém, seus votos representam apenas 14% do total de votos do município de Santo André, por isso, segundo Ames, este deputado é classificado com um perfil de votação Concentrado/Compartilhado. Com um índice G bem acima da média, este deputado estaria na faixa de concentração alta de votação segundo o índice G, indicando que este índice parece captar melhor a dimensão de concentração do que a dimensão da dominância do índice de Ames. De fato, dentre os deputados analisados, todos os deputados classificados por Ames com perfil de votação de concentração baixa, possuem um índice G bem abaixo da média, ou seja de votação igualmente pouco concentrada e a correlação entre os índices de concentração de Ames e o índice G é de -0,53, ou seja, ainda que não possa ser considerada alta, é maior do que a verificada para o índice de dominância.

Desta forma, embora o índice G apresente claros avanços em termos metodológicos na mensuração do padrão geográfico de votação dos deputados, a taxonomia proposta por Ames, que combina um índice de concentração com um índice de dominância, parece oferecer uma dimensão adicional para a análise e caracterização deste padrão. Além disso, esta taxonomia permite também uma melhor caracterização dos deputados metropolitanos, de especial importância para esta pesquisa, de modo que a taxonomia proposta por Ames será utilizada no capítulo seguinte para investigar a atividade legislativa destes deputados.

4.3 PADRÃO GEOGRÁFICO DE VOTAÇÃO E REELEIÇÃO

Nas eleições analisadas, entre 2002 e 2006 e entre 2006 e 2010, um total de 67 deputados foram reeleitos, sendo que 22 foram reeleitos nos dois períodos analisados e o restante, 46 deputados, foram reeleitos em algum dos pleitos, totalizando 90 casos de reeleição no período, ou, uma taxa bruta de reeleição de 48%. Esta taxa está dentro da taxa de reeleição média encontrada por Anastasia et al (2012), em seu trabalho sobre a trajetória política dos deputados estaduais nas Assembleias dos estados de Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Sul, no entanto, fica abaixo da taxa de reeleição apontada por Santos (2012), de 70% para a Câmara dos Deputados em 1998 e 2002. Segundo o autor:

O aumento das taxas de reeleição, associado ao fato de perspectivas de sucesso eleitoral estarem correlacionadas à capacidade do representante em participar da vida institucional do Legislativo, indica que as carreiras legislativas no Brasil são um processo ainda em estruturação, um “ongoing process”, no qual, certamente, a passagem bem-sucedida pelo Legislativo federal é passo decisivo (p.130).

Considerando esta “ambição progressiva” na trajetória política, para o caso dos deputados estaduais que segundo Anastasia et al (2012) pode ser para o legislativo nacional, para o executivo local (prefeito) ou mesmo para cargos não elegíveis no executivo, podemos supor que os trabalhos legislativos dos deputado também são influenciados por sua ambição política. Ou seja, um deputado estadual que almeje o cargo de prefeito, teria mais incentivos para uma atitude legislativa mais localista e particularista, a fim de angariar e manter os

votos desta que será sua clientela principal. No caso de um deputado que vise um cargo não elegível ou um cargo de deputado federal, para o qual precisará de um número maior de votos, a estratégia mais racional parece ser uma atividade legislativa de lógica universalista, a fim de expandir seu eleitorado para além do seu reduto.

Para a amostra desta pesquisa, dos 90 casos de reeleição, 56 ou 62% foram em 2006, a eleição menos competitiva dos três pleitos analisados, como anteriormente destacado. Vale ressaltar ainda que destes 90 casos, 45 reeleitos foram deputados metropolitanos, ou seja 50% dos casos, não apresentando diferença significativa em relação aos deputados reeleitos com reduto no interior do estado. A tabela 33 mostra a taxa de reeleição para os deputados de acordo com seu padrão geográfico de votação:

Tabela 33 Padrão geográfico de votação dos deputados reeleitos e não reeleitos

	Deputados não Reeleitos		Deputados Reeleitos		Total
	Qtd	%	Qtd	%	
Concentrado/Compartilhado	101	71%	42	29%	143
Concentrado/Dominante	45	67%	22	33%	67
Fragmentado/Compartilhado	37	70%	16	30%	53
Fragmentado/Dominante	9	47%	10	53%	19
Total	192	68%	90	32%	282

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Podemos perceber que os padrões de votação concentrado/compartilhado e fragmentado/compartilhado são os que apresentam a menor taxa de deputados reeleitos (29% e 30%). Já no padrão fragmentado/dominante mais da metade dos deputados foram reeleitos.

Neste último caso, o resultado vai ao encontro do estudo de Saugo (2009) para a Assembleia do Rio Grande do Sul que destaca uma relação positiva entre o padrão de votação fragmentado e reeleição, ou seja, quanto menos concentrada for a votação do deputado, maiores as chances de reeleição. A alta taxa de reeleição dos deputados de padrão de votação fragmentado/dominante, também nos permite supor que estes deputados tendem a ter uma atitude

legislativa mais paroquial, a fim de fidelizar seu eleitorado e assim ser reeleito. Esta hipótese é reforçada pelos achados do trabalho de Fleury (2004) que apresenta evidências, para o caso da Assembleia de Minas Gerais, de que os deputados conseguem identificar perfeitamente a origem de seus votos e desta forma delimitar geograficamente seus “distritos informais” aprovando políticas que atendam os interesses paroquiais de sua clientela, caso essa seja uma estratégia coerente com sua meta política (ANASTASIA et al 2012).

No caso da ALESP para o período analisado, não há deputados de base metropolitana com este padrão de votação (fragmentado/dominante), sendo a maioria destes deputados de padrão concentrado/compartilhado, ou, o padrão que apresenta a menor taxa de reeleição. Desta forma, podemos supor que estes deputados possuem menos incentivos para agir de modo paroquialista.

4.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS PADRÕES GEOGRÁFICOS DE VOTAÇÃO

Como colocado anteriormente, uma parte expressiva da literatura eleitoral brasileira aponta que os partidos atuam de forma coesa e seguem orientações ideológicas em sua atuação em plenário, de modo que o modelo partidário seria a melhor orientação analítica para o estudo das atividades legislativas.

Ainda que este trabalho não pretenda se aprofundar no modelo partidário e nas questões relativas à disciplina partidária dos deputados, a presença desigual dos partidos no território, especialmente na RMSP, aponta para a necessidade de considerar esse modelo e suas implicações. Desta forma, o objetivo desta seção é analisar os partidos à luz da distribuição geográfica de seus deputados, ou seja, verificar se o padrão de votação do deputado está relacionado ao partido ao qual ele pertence.

Como anteriormente demonstrado, os partidos de natureza mais ideológica, tanto de direita como de esquerda do legislativo paulista tendem a ter seus votos concentrados na RMSP. Uma vez que o padrão geográfico de votação típico dos deputados metropolitanos é o Concentrado/Compartilhado, espera-se que este também seja o padrão predominante nestes partidos.

De fato, como mostram as tabelas abaixo, os três partidos mais à esquerda e à direita do espectro ideológico especificado no capítulo anterior,

onde o número 11 é o partido mais à esquerda e o número 1 o partido mais à direita, possuem em média 70% de seus deputados neste perfil, enquanto os 8 partidos mais de “centro” possuem em média 40%. Nos partidos notadamente conhecidos como de extrema esquerda, PC do B e PSOL, esse é o padrão de votação de todos os deputados.

Além disso, as tabelas 34 e 35 apontam que os partidos que apresentam a maior porcentagem de deputados com um padrão geográfico dominante (PV, PDT e PSB) são os que possuem o eleitorado concentrado fora da RMSP.

Tabela 34 Padrão geográfico de votação dos deputados agregados por partido

	C/C	%	C/D	%	F/C	%	F/D	%	Total
PT	49	73%	14	21%	4	6%	0	0%	67
PSDB	26	48%	16	30%	12	22%		0%	54
PFL/DEM	10	40%	9	36%	5	20%	1	4%	25
PV	9	41%	9	41%	3	14%	1	5%	22
PPS	4	29%	4	29%	6	43%	0	0%	14
PTB	5	36%	1	7%	5	36%	3	21%	14
PDT	2	15%	4	31%	5	38%	2	15%	13
PMDB	7	54%	2	15%	3	23%	1	8%	13
PSB	5	38%	6	46%	1	8%	1	8%	13
PPB/PP	7	70%	2	20%	0	0%	1	10%	10
PL/PRONA	2	40%	0	0%	3	60%	0	0%	5
PSC	4	67%	0	0%	2	33%	0	0%	6
PC do B	4	100%	0	0%	0	0%	0	0%	4
PSOL	3	100%	0	0%	0	0%	0	0%	3
PRB	1	50%	0	0%	1	50%	0	0%	2
PGT	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
PR	0	0%	0	0%	1	100%	0	0%	1
PRP	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
PTN	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%	1
TOTAL	140	52%	67	25%	52	19%	10	4%	269

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Tabela 35 Padrão geográfico de votação dos deputados agregados por partido e sua posição no espectro ideológico

	Posição no Espectro Ideológico	C/C	C/D	F/C	F/D	Total
PSC	1	67%	0%	33%	0%	6
PFL/DEM	1	40%	36%	20%	4%	25
PPB/PP	2	70%	20%	0%	10%	10
PL/PRONA	3	40%	0%	60%	0%	9
PTB	4	36%	7%	36%	21%	14
PSDB	5	41%	25%	19%	14%	63
PMDB	5	54%	15%	23%	14%	13
PPS	6	29%	29%	43%	0%	14
PV	7	41%	41%	14%	5%	22
PDT	8	15%	31%	38%	15%	13
PT	9	73%	21%	6%	0%	67
PSB	9	38%	46%	8%	8%	13
PC do B	10	100%	0%	0%	0%	4
PSOL	11	100%	0%	0%	0%	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Os partidos PSDB, PMDB, PTB e PDT foram os que apresentaram a maior proporção de deputados de padrão geográfico de votação fragmentado/dominante.

Importante retomar aqui as diferenças em termos de padrão geográfico dos deputados entre o PT e o PSDB. Estes partidos juntos representam quase a metade dos deputados paulistas no período analisado. Se por um lado, a RMSP se destaca por uma forte presença de deputados do PT, que no geral possuem um padrão de votação concentrado/compartilhado, os deputados tucanos tem sua votação mais concentrada nos municípios do interior do estado, dominando a votação em muitos deles.

Mas mesmo nos partidos com forte presença na RMSP, as questões metropolitanas não parecem estar presente em alguma ideologia partidária. Nenhum dos gestores e deputados entrevistados arriscou a dizer que a questão metropolitana era pauta de algum partido, mas as questões regionais de modo

geral, em especial os consórcios públicos aparecem de forma mais pronunciada na agenda do PT.

Quanto ao padrão de votação, a grande maioria dos deputados do PT (80%) e todos os deputados dos outros partidos de oposição (PSOL e PC do B) se caracterizam por um padrão de votação compartilhado, ou, com mais incentivos a uma atitude legislativa de lógica universalista.

Já o PSDB, partido que ocupa o executivo estadual desde 1995, possui 40% de seus deputados de base dominante, e portanto, com incentivos para uma atividade legislativa voltada para a lógica do clientelismo e do localismo.

Supondo que os deputados da base governista, e sobretudo aqueles do mesmo partido do governador, tenham mais facilidade de impor sua pauta na agenda pública, podemos concluir que a configuração da ALESP, em termos de partido e padrão geográfico dos deputados, favorece a lógica do paroquialismo e do localismo em detrimento da lógica do universalismo, na qual as questões metropolitanas estão inseridas.

5 A ATIVIDADE LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS PAULISTAS

A literatura que trata das assembleias legislativas estaduais ainda é muito escassa e talvez seu estudo mais aprofundado tenha sido o livro *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Divergência* de 2001, organizado por Fabiano Santos e que reúne artigos sobre assembleias legislativas de vários estados. No livro, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a ALESP, é analisada no capítulo 6, por Abrucio, Teixeira e Costa, no artigo *O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998*.

Podemos destacar também alguns estudos que têm como foco a trajetória da carreira política (SANTOS, 2012; ANASTASIA et al 2012 e CORRÊA 2016), e, de especial interlocução com este trabalho, o estudo de Chaia e Câmara (2012) que analisa projetos de lei, emendas ao orçamento e indicações para buscar compreender como se estruturam as ações de alguns deputados de base metropolitana no que tange a metrópole, regiões e municípios.

Segundo Dahl (1971) o poder legislativo seria a representação do poder popular. O parlamento deveria aprovar as leis e também “vigiar” o governo. No Brasil, as atribuições dos deputados estaduais podem ser descritas em quatro campos: propositivas, fiscalizadoras, administrativas e investigativas.

O primeiro campo trata da função dos deputados de propor, emendar, alterar, revogar e derogar as leis estaduais vigentes. Para tanto, os deputados possuem uma série de instrumentos legislativos como os projetos de lei ordinária e complementar, emendas, indicações e substitutivos.

O segundo considera a função dos deputados de fiscalizar o poder executivo, função que se dá, por exemplo, através do julgamento anual das contas prestadas pelo governo e da fiscalização sobre a execução das ações e atos da administração, como a execução orçamentária, contas e contratos.

Nas atribuições administrativas, podemos citar a fixação dos salários do governador e de seu vice e ainda a função da assembleia de se auto administrar. Ou seja, são os próprios deputados que dispõem sobre seu próprio salário, seu regimento interno, polícia e serviços administrativos e da provisão de cargos na Casa.

As assembleias legislativas também possuem uma função investigativa, uma vez que podem criar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), de

acordo com o que diz o regimento interno da Casa, a fim de averiguar a ocorrência de ilícitos na administração. É a assembleia que recebe a denúncia e promove o respectivo processo no caso de crime de responsabilidade pelo governador do Estado.

Quanto às atribuições dos deputados, estas podem ser divididas em funções de sua competência exclusiva (julgar a prestação de contas dos três poderes; decidir sobre a intervenção estadual em municípios; solicitar intervenção federal caso haja ameaça ao exercício de suas atividades, entre outras) e funções que dependem de sanção do governador (iniciativas quanto ao sistema tributário estadual; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, dívida pública; criação e extinção de cargos públicos, entre outras).

Na maioria dos trabalhos sobre o legislativo brasileiro, seja ele nacional ou estadual, é frequente o destaque dado a concentração de poder e recursos pelo Executivo. No estudo de Abrucio et al (2001) sobre o legislativo paulista não é diferente:

No caso de São Paulo, todos os poderes tiveram suas prerrogativas reforçadas nos últimos anos, porém, tem vigorado um sistema ultra presidencialista de governo no qual o Poder Executivo se torna hipertrofiado no processo de governo e detém forte influência sobre as estruturas institucionais que deveriam controlá-lo. Desse modo, a coparticipação de parlamentares na formulação de políticas e os *checks and balances* sobre o governador são reduzidos. Não se trata, no entanto, de um caso de abuso de poder por parte do Executivo em detrimento das prerrogativas constitucionais do Legislativo, mas de uma efetiva delegação de poder e de responsabilidades dos deputados estaduais ao governador. Mais grave ainda tal delegação de poder e de responsabilidades ocorre sem que haja forte capacidade de monitorar o agenciamento por parte da Assembleia Legislativa. O governador, nesta situação, domina quase que por completo o processo de governo do estado de São Paulo. (ABRUCIO et al, 2001, p. 220)

Esta concentração de poder nas mãos do poder executivo também aparece na fala do dep. Simão Pedro em entrevista para o estudo de Chaia e Camara (2012):

“Eu e vários colegas temos apresentado PLs com conteúdos importantes. A verdade é que os Legislativos vivem uma crise de identidade, com a supremacia dos Executivos. A maioria dos partidos e deputados não quer fazer oposição, pois isso pode levá-los ao isolamento político e não conseguir obter vantagens junto ao governo. Assim, é o Executivo quem determina quais projetos irão a voto e normalmente eles são aqueles que não mexem com o Orçamento ou acarretam despesas. A função de fiscalização é podada porque as maiorias constituídas não permitem às oposições, normalmente em minoria, usar os instrumentos como CPIs e convocações de autoridades envolvidas em denúncias ou problemas em suas áreas”. (Apud CHAIA E CAMARA , 2012, p 315)

Apesar desta análise ter sido feita ainda nos anos noventa, o controle da agenda do legislativo pelo executivo ainda é facilmente identificado. Nos três pleitos analisados neste trabalho, 76% das leis complementares aprovadas foram de autoria deste poder, incluindo as leis referentes à reorganização da RMSP (Lei Complementar nº 1139 /2011) e criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba (Lei Complementar nº 1166 /2012).

Como ressaltado no capítulo 02, o poder executivo é o responsável pela preposição de criação e organização das regiões metropolitanas, ainda que as leis criadas sobre o tema tenham sido influenciadas por proposições de outros PLs de autoria dos deputados ou modificados de modo relevante por meio de emendas e substitutivos, à exemplo do substitutivo 01 ao PLC para a reorganização da RMSP do deputado Mário Reali (PT).

No caso da lei referente a criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba (Lei Complementar nº 1166 /2012) que teve origem no PLC 66/2011, de autoria do governador por intermédio do Secretário de Assuntos Metropolitanos Edson Aparecido, cabe pontuar que em 2007, o deputado estadual Carlinhos de Almeida, que tem como reduto eleitoral a região do Vale do Paraíba, juntamente com outros deputados, já tinha apresentado um projeto de lei (PL 64/2007) com esta finalidade.

Das outras leis complementares aprovadas, apenas 5% foram leis que tiveram os deputados como autores (19% foram leis que tiveram por origem os Tribunais de Contas e de Justiça). Das leis aprovadas pelos deputados, metade são de autoria da mesa diretora da ALESP e se referem a reajustes e correções dos salários dos deputados e servidores da Assembleia.

Os trabalhos legislativos e administrativos da casa são presididos pela Mesa Diretora, como aponta a descrição no site da própria Assembleia:

O órgão que comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da Alesp é chamado Mesa Diretora. Ela é composta por três deputados (presidente, primeiro e segundo secretários), eleitos em voto aberto por seus colegas.

A escolha desses dirigentes e de seus substitutos ocorre de dois em dois anos. Eles não podem ocupar os mesmos cargos em gestões sucessivas, no mesmo mandato. (Site ALESP)

Apesar da aparente “troca” de presidentes da mesa, não é só o executivo que é controlado pelo PSDB há mais de 20 anos no estado. Como mostra reportagem de 2017 do jornal Folha de São Paulo, o partido também vem presidindo a casa há vários mandatos, em uma espécie de “acordo”, onde o PT, o maior partido de oposição, fica com o cargo de 1º Secretário:

Desde que Mario Covas assumiu o Palácio dos Bandeirantes, em 1995, a Assembleia vive sob domínio do tucanato. O partido presidiu a Casa por 20 dos últimos 22 anos, exceto de 2005 a 2007, quando foi eleito presidente Rodrigo Garcia, do aliado DEM.

A oposição, por sua vez, tem feudo próprio na Mesa Diretora, órgão com poder de pautar o que será votado em plenário e criar cargos comissionados. Outro ponto estático: em toda a era PSDB, o PT segurou o cargo de 1º secretário, o segundo na hierarquia. (Folha de São Paulo, 03/04/2017)

Adicionalmente, a casa também conta com 20 comissões permanentes, que possuem a seguinte definição e função:

As Comissões Permanentes são órgãos técnicos compostos por grupos de sete, nove ou onze parlamentares indicados para compô-las, por períodos de dois anos e têm a incumbência de discutir e apreciar projetos de lei, emendas e outras proposições, antes de sua votação em Plenário; convidar ou convocar autoridades públicas para prestar esclarecimentos e realizar audiências públicas.

O primeiro parecer dado a um projeto de lei é a respeito de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade. Esta análise é realizada pela Comissão de Constituição e Justiça.

Caso receba parecer favorável, o projeto de lei poderá, então, seguir para a apreciação de uma ou mais Comissões Temáticas, correspondentes ao assunto em discussão. Os pareceres destinam-se a orientar os Deputados durante a discussão e votação do projeto em Plenário.

Delibera conclusivamente no caso de moções e projetos de: declaração de utilidade pública de associações civis; denominação de estabelecimentos ou próprios públicos; instituição de data comemorativa, ou oficialização de eventos festivos, assim como sua inclusão no calendário turístico. (Site ALESP)

Como aponta o texto acima, dentre as Comissões Permanentes, a Comissão de Constituição e Justiça é uma das mais importantes, pois por ela passam todos os projetos, assim como a Comissão de Finanças e Orçamento, por onde devem passar todas as proposições que podem trazer ônus aos cofres

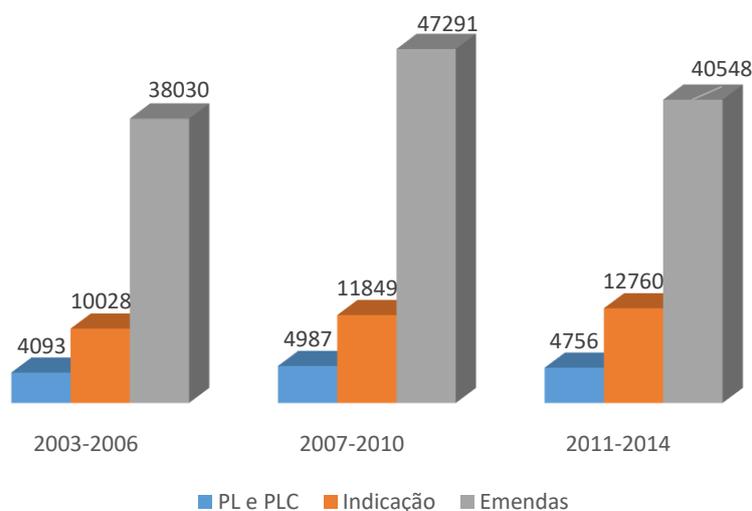
públicos. Segundo Abrucio et al (2001), estas comissões são geralmente presididas por líderes governistas. O número de membros de cada partido varia de acordo com o tamanho de sua bancada.

Dentro deste processo de funcionamento, a produção legislativa dos deputados se dá a partir de suas proposições que podem se dar na forma de:

- Projeto de Lei
- Projeto de Lei Complementar
- Projeto de Resolução
- Projeto de Decreto Legislativo
- Proposta de Emenda à Constituição
- Moção
- Requerimento
- Requerimento de Informação
- Indicação

Nos trabalhos que investigam a produção legislativa sob a ótica do padrão geográfico de votação dos deputados (Carvalho 2003, Saugo 2104, Chaia e Camara 2012, etc), as proposições mais utilizadas para análise são os projetos de lei (PLs), Projetos de Lei Complementares (PLCs), as Indicações, e as Emendas ao Orçamento.

O gráfico 12 mostra a quantidade de cada um destes instrumentos apresentada nos períodos de mandatos analisados.

Gráfico 12 Número de proposições por tipo e período de mandato

Fonte: Elaboração própria com os dados do TSE

Neste trabalho esses três instrumentos também serão considerados, seguidos por uma análise dos trabalhos da Comissão Permanente de Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMP), a fim de se obter uma melhor compreensão da atuação legislativa dos deputados de partidos e padrões geográficos de votação distintos, com foco naqueles de reduto eleitoral metropolitano. Além disto, se buscará identificar como a temática metropolitana aparece nesses instrumentos da atividade legislativa. As análises serão complementadas pelas entrevistas realizadas com os deputados.

5.1 ANÁLISE DA ATIVIDADE LEGISLATIVA VIA PROJETOS DE LEI

Se comparada a Câmara dos Deputados Federais, a proposição de PLs e PLC's da ALESP se mostra bem mais intensa. Na legislatura de 2003 a 2006 por exemplo, os deputados federais propuseram em média 15,7 PLs por deputado enquanto os deputados estaduais paulistas propuseram em média 43,5 PLs por deputado. Essa diferença parece especialmente importante para o entendimento da função que os deputados atribuem aos PLs. Como veremos a seguir, quase metade dos PLs analisados (45%) visam atender apenas um município ou mesmo uma parte ou instituição de um município, o que parece indicar que, no caso da ALESP, os PLs parecem possuir uma associação com políticas localistas.

Em sua análise dos PLs da Câmara dos Deputados, Carvalho (2003) destaca que estes funcionam como um recurso de tomada de posição para os eleitores, especialmente para aqueles deputados que provêm de distritos de alta magnitude, onde a reivindicação de créditos por benefícios particularizados é inócua. Dentro deste contexto, o autor desenvolve duas hipóteses:

Temos por hipótese, portanto, que, independentemente da filiação ideológico-partidária, quanto menos dominante a base de votação do representante, maior a tendência a apresentação de um projeto de lei. Ainda, se os projetos de lei consistem, sobretudo, em momentos de tomada de posição, esperamos maior número de projetos de deputados situados à esquerda do espectro ideológico (...) como forma de veiculação de suas respectivas agendas políticas do que partidos situados à direita, com maior vocação de perseguir a maximização e cargos e benefícios do governo. (CARVALHO, 2003, p.185)

Portanto, Carvalho não considera os PLs como possíveis instrumentos de política distributiva, o que parece ocorrer na Assembleia Paulista como será adiante demonstrado. Assim, serão testadas duas hipóteses para o período analisado: i) os deputados de base dominante tendem a apresentar um menor número de PLs e ii) os deputados de partidos localizados mais à esquerda do espectro ideológico tendem a apresentar um maior número de PLs. Será adicionada ainda a variável referente ao seu reduto - Capital, RMSP e Interior – para investigar se os PLs são utilizados de forma mais ou menos recorrentes pelos deputados metropolitanos.

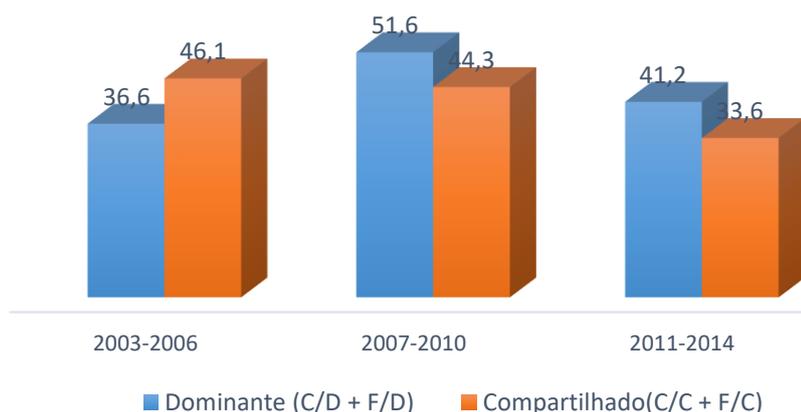
Primeiramente, a tabela 36 mostra as estatísticas descritivas do número dos PLs por deputado propostos do ano de 2003 até 2014, período referente às eleições de 2002, 2006 e 2010. Cabe ressaltar que as análises dos PLs a seguir consideram tanto os Projetos de Lei Ordinária quanto os Projetos de Lei Complementar que representam apenas 2,5% do total do total de projetos.

Tabela 36 Estatísticas descritivas de PLs por deputado (amostra modificada)²⁴

	No de deputados	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
PLs por deputado	282	2	245	42,1	35,2

Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP

Partindo da primeira hipótese de que deputados de base dominante tendem a apresentar um número menor de PLs, o gráfico 13 mostra que nos dois últimos períodos os deputados de base dominante apresentaram uma média superior de PLs por deputado do que seus pares de base compartilhada. No período de 2003-2006 no entanto, estes últimos apresentaram uma média superior em quase 10 PLs, de modo que os dados referentes à média de PL por deputado não nos permitem tirar nenhuma conclusão a priori.

Gráfico 13 Média de PLs por padrões geográficos de votação

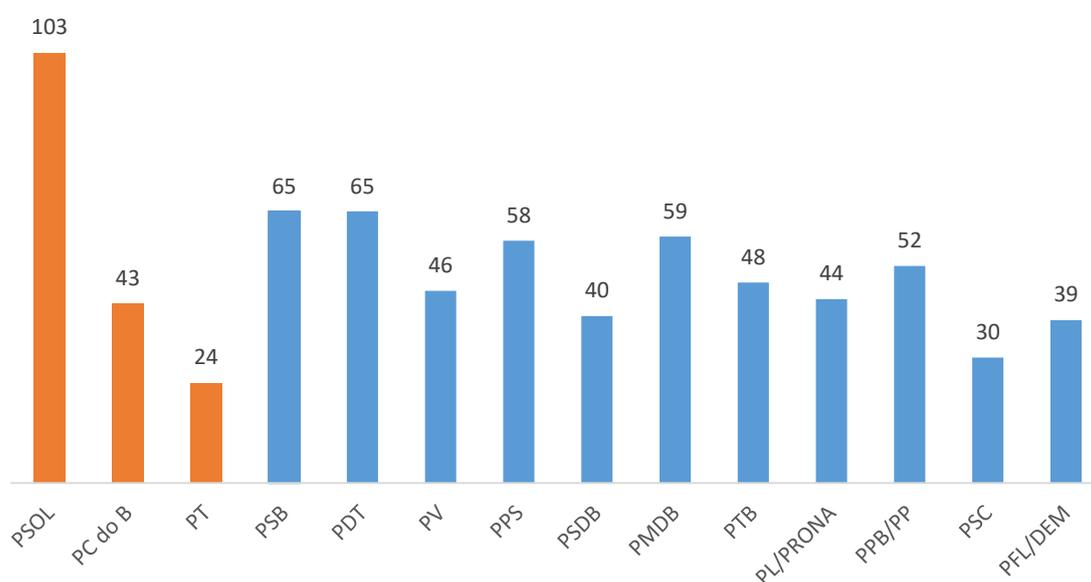
Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP

²⁴ O número máximo de PLs inicial era de 688, número de PL's proposto pelo deputado Enio Tatto do PT. Destes 688 PLs, 645 se referem a implantação de repúblicas para idosos em cada um dos 645 municípios do Estado, seguidos por um PL com a mesma ementa, mas desta vez como um projeto com foco em "todos os municípios do estado", com todos os municípios listados dentro do mesmo projeto. Assim, ainda que tenha sido verificado diversos casos de PLs de um deputado com ementas idênticas onde a única mudança era o município beneficiário, nenhum chegava a essa ordem de grandeza. Além disso, o fato do deputado ter apresentado um PL que corresponde aos outros 645, sugere mesmo a possibilidade de algum erro²⁴ de proposição. Desta forma, como esse caso atípico impactaria todas as análises, optou-se por considerar apenas um PL, onde o deputado lista todos os municípios e propõe "a implantação de repúblicas para idosos de baixa renda no Estado".

A fim de se buscar evidências para aceitar ou rejeitar a segunda hipótese, as variáveis referentes ao partido dos deputados e ao seu reduto eleitoral (se metropolitano ou não) serão utilizadas em um modelo conjunto.

Primeiramente, o gráfico 14, destaca a média de projetos por deputado de cada partido, posicionados no gráfico de acordo com sua posição no espectro ideológico descrito nos capítulos anteriores, onde os partidos mais à esquerda e de oposição estão representados pela cor laranja e o restante pela cor azul.

Gráfico 14 Média de PLs por deputado durante o período de 2003 a 2014



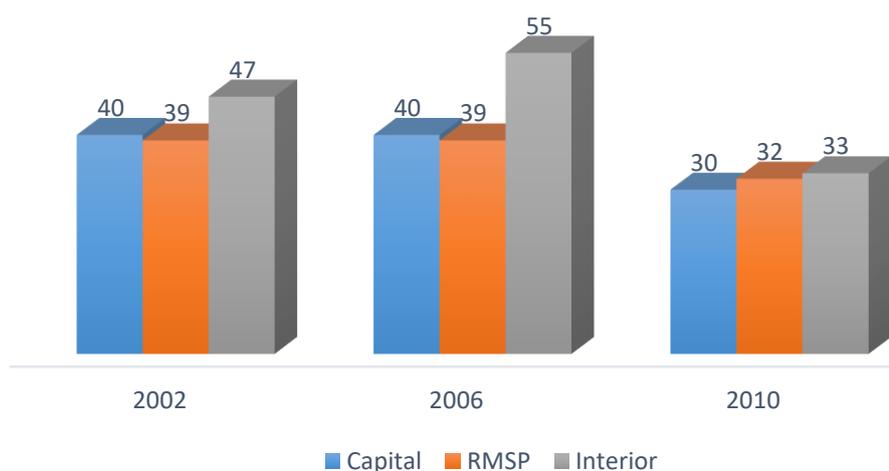
Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP

Podemos observar primeiramente que o PSOL, o partido mais à esquerda no espectro, apresenta a maior média de PLs apresentados por deputado, o que vai ao encontro da visão de Carvalho (2003) para quem os PLs são sobretudo instrumentos de “tomada de posição para o eleitorado”. Cabe ressaltar, no entanto, que este partido é representado por apenas 3 deputados durante o período. Já o PT, que possui 67 deputados no período, apresentou uma um número de PLs bem abaixo da média de 43 PLs por deputado. Agregando os deputados entre os partidos de esquerda (oposição) e direita (posição), temos que estes últimos apresentaram uma média de 45,7 PLs por deputados, face à uma média de 33,8 dos primeiros. Desta forma, pelas médias, rejeitamos a hipótese de que os partidos de oposição tendem a apresentar um maior número

de PLs, hipótese que será novamente testada no modelo a seguir, considerando as outras variáveis.

Por fim, a última dimensão analisada se refere ao reduto eleitoral dos deputados, mais especificamente, a análise do número médio de PLs dos deputados metropolitanos ou não, como mostra o gráfico 15:

Gráfico 15 Média de PLs por reduto eleitoral



Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP e TRE-SP

Os deputados com base na capital e nos outros municípios da RMSP apresentam um número médio de projetos muito similar ao longo das legislaturas analisadas. Já os deputados com reduto nos outros municípios do estado (interior), apresentam um número médio de projetos maior nos três períodos analisados.

Para analisar a influência deste conjunto de variáveis sobre a proposição de PLs, foi utilizado um modelo de regressão linear, sendo a variável dependente o número médio de PLs por deputados, especificada pela seguinte equação:

$$N_PLs = \alpha + \beta \text{ Dominância} + \beta \text{ RMSP} + \beta \text{ Ideologia} + \beta \text{ Oposição}$$

onde:

Dom= variável dicotômica onde aos deputados de padrão base dominante foi atribuído 1 e ao restante 0;

RMSP = variável dicotômica onde aos deputados de reduto na *RMSP*, incluindo a capital, foi atribuído 1 e ao restante 0;

Ideologia = variável em sequência onde para cada deputado foi atribuído o respectivo número na escala do espectro ideológico do partido (1 ao partido mais à direita até 11 ao partido mais à esquerda);

Oposição: variável dicotômica onde aos deputados de partido de oposição ao governo foi atribuído 1 e ao restante 0. A tabela abaixo mostra o resultado dos modelos:

Tabela 37 Estimativas dos Parâmetros do Modelo de Regressão Múltipla: variável dependente PLs apresentados

	Modelo 01	Modelo 02
Constante	36,1	36,7
	8,4	6,4
Dominância	-2,2	
	5,1	
RMSP	-5,5*	3,9
	2,9	2,5
Ideologia	-0,6	
	0,7	
Oposição		-11,1**
R²	0,014	0,033

Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP

Podemos observar que no modelo 01, onde foram incluídas as variáveis *Dominância*, *RMSP* e *Ideologia*, apenas a variável referente ao reduto metropolitano se mostrou significativa ao nível de confiança de 90%. O sinal negativo indica que os deputados metropolitanos tendem a apresentar uma média de 5,5 projetos a menos do que os deputados com reduto nos outros municípios do estado. Contudo, no modelo 2, rodado com a variável *RMSP* e a variável *Oposição*, a variável *RMSP* se mostra não significativa, enquanto a variável *Oposição* se mostra significativa a um nível de 95% de confiança: na média, os deputados opositoristas apresentam 11 projetos a menos que os governistas. Este resultado se deve, sobretudo, ao baixo número de PLs apresentados pelos deputados petistas, a maior base opositorista, que, como já demonstrado neste trabalho, são em sua maioria deputados de reduto

metropolitano. Além disso, o baixo número obtido no R^2 , aponta que estas variáveis pouco explicam dos fatores que influenciam a quantidade de PLs apresentada.

No geral, os resultados apontam que: i) não há evidências de que os deputados de base dominante proponham menos PLs e ii) os deputados de oposição, mais à esquerda do espectro ideológico, tendem a apresentar um número menor de PLs. Estes resultados, parecem indicar menos uma contradição com os achados de Carvalho (2003) para a Câmara dos Deputados e mais uma distinção entre a função atribuída aos PLs pelos deputados nos dois parlamentos, sendo que, no caso da ALESP, estes parecem servir não só como uma forma tomada de decisão para os eleitores mas também como uma forma de política localista, o que será melhor analisado na seção seguinte que detalha os PLs por abrangência e temática.

5.1.1 Projetos de Lei: abrangência

Esta seção pretende qualificar os PLs dos deputados a partir de sua abrangência geográfica: Estado de São Paulo, Região Metropolitana, município específico ou município reduto.

Para a seleção da amostra os deputados foram distribuídos em grupos a partir de seu padrão geográfico de votação e do seu reduto territorial. Se o deputado tem como reduto a RMSP e seu padrão geográfico de votação é concentrado dominante, seu grupo é o RMSP_C/D. Como o foco deste trabalho recai sobre os deputados metropolitanos, os grupos escolhidos para compor a amostra foram em sua maioria (3 grupos) deputados com este reduto, além de um grupo de deputados com perfil dominante e reduto fora da RMSP para fim de comparação. Assim os quatro grupos de análise são:

- CAPITAL_C/C: Deputados com reduto na capital e padrão geográfico de votação Concentrado/Compartilhado
- RMSP_C/D: Deputados com reduto na RMSP (sem a capital) e padrão geográfico de votação Concentrado/Dominante
- RMSP_C/C: Deputados com reduto na RMSP (sem a capital) e padrão geográfico de votação Concentrado/Compartilhado

- Interior_C/D: Deputados com reduto fora da RMSP e padrão geográfico de votação Concentrado/Dominante

Destes grupos foram selecionados um total de 60 deputados, a fim de compor uma amostra com 95% de nível de confiança e 10% de margem de erro. Os deputados foram escolhidos de modo de modo a compor uma amostra equilibrada em termos de padrão geográfico, partido e ano de mandato. A tabela 38 abaixo mostra a distribuição dos deputados selecionados entre os grupos e anos de mandato e o quadro 6 lista os deputados selecionados.

Tabela 38 Distribuição dos deputados da amostra por grupo e ano de mandato

Grupo	Nº de deputados			
	2002	2006	2010	TOTAL
Capital_C/C	5	3	7	15
RMSP_C/C	6	8	6	20
RMSP_C/D	6	4	3	13
Interior_C/D	5	5	2	12
TOTAL	22	20	18	60

Fonte: Elaboração própria com os dados do TSE

Quadro 6 Lista dos Deputados da amostra por grupo, partido e ano de mandato

Num Votavel	Nome_Deputado	Partido	Padrão	Mandato
11555	Gilson de Souza	PPB	C/D_Interior	2002
12123	Rogério Nogueira	PDT	C/D_Interior	2002
13117	Carlinhos Almeida	PT	C/D_Interior	2002
13169	Emidio de Souza	PT	C/C_RMSP	2002
13234	Vanderlei Siraque	PT	C/D_RMSP	2002
13632	Ana do Carmo	PT	C/C_RMSP	2002
13699	Marcelo Candido	PT	C/D_RMSP	2002
13731	Mario Reali	PT	C/C_RMSP	2002
13789	Sebastião Almeida	PT	C/D_RMSP	2002
13789	Sebastião Almeida	PT	C/C_RMSP	2002
13913	Donisete Braga	PT	C/D_RMSP	2002
15685	Geraldo Lopes	PMDB	C/C_Capital	2002
23623	Roberto Moraes	PPS	C/D_Interior	2002
25122	Aldo Demarchi	PPB	C/D_Interior	2002
25277	Eli Correa	PFL	C/C_Capital	2002
43048	Giba Marson	PV	C/C_RMSP	2002

43789	Luiz Carlos Gondin	PV	C/C_RMSP	2002
45145	Ricardo Tripoli	PSDB	C/C_Capital	2002
45288	Alberto 'Turco Loco' Hiar	PSDB	C/C_Capital	2002
56666	Said Mourad	PRONA	C/C_Capital	2002
56756	Paulo Sérgio	PRONA	C/C_RMSP	2002
65611	Ana Martins	PC do B	C/C_Capital	2002
13007	Carlinhos Almeida	PT	C/D_Interior	2006
13131	Marcos Martins	PT	C/C_RMSP	2006
13156	Rui Falcão	PT	C/C_Capital	2006
13234	Vanderlei Siraque	PT	C/C_RMSP	2006
13632	Ana do Carmo	PT	C/C_RMSP	2006
13731	Mario Reali	PT	C/D_RMSP	2006
13789	Sebastião Almeida	PT	C/C_RMSP	2006
23423	Alex Manente	PPS	C/C_RMSP	2006
23456	Luiz Carlos Gondin	PPS	C/C_RMSP	2006
23623	Roberto Moraes	PPS	C/D_Interior	2006
25000	Darcy Vera	PFL	C/D_Interior	2006
25250	Milton Leite Filho	DEM	C/C_Capital	2006
25558	Gil Arantes	PFL	C/D_RMSP	2006
40400	Luciano Batista	PSB	C/D_Interior	2006
43001	Edson Giriboni	PV	C/D_Interior	2006
45400	Analice Fernandes	PSDB	C/D_RMSP	2006
45555	Celso Giglio	PSDB	C/C_RMSP	2006
45678	José Augusto	PSDB	C/D_RMSP	2006
45680	Orlando Morando	PSDB	C/C_RMSP	2006
45780	Marcos Zerbini	PSDB	C/C_Capital	2006
13130	Marco Aurélio de Souza	PT	C/D_Interior	2010
13131	Marcos Martins	PT	C/C_RMSP	2010
13147	Geraldo Cruz	PT	C/D_RMSP	2010
13156	Rui Falcão	PT	C/C_Capital	2010
13570	Alencar Santana Braga	PT	C/C_RMSP	2010
13611	Isac Reis	PT	C/D_RMSP	2010
13632	Ana do Carmo	PT	C/C_RMSP	2010
13644	João Antonio	PT	C/C_Capital	2010
13800	Luiz Moura	PT	C/C_Capital	2010
14222	Heroilma Tavares	PTB	C/D_RMSP	2010
15622	Jooji Hato	PMDB	C/C_Capital	2010
20688	Marcos Neves	PSC	C/C_RMSP	2010
23423	Alex Manente	PPS	C/C_RMSP	2010
23456	Luiz Carlos Gondim	PPS	C/C_RMSP	2010
23623	Roberto Moraes	PPS	C/D_Interior	2010
25250	Milton Leite Filho	DEM	C/C_Capital	2010
45780	Marcos Zerbini	PSDB	C/C_Capital	2010
65035	Leci Brandão	PC do B	C/C_Capital	2010

Fonte: Elaboração própria com os dados do site do TER-SP

Os deputados selecionados produziram um total de 1948 PLs durante o período analisado. A tabela 39 lista o número de PLs e a média por deputado dos 4 grupos analisados:

Tabela 39 Número de PLs e média de PLs por deputado por grupo

Grupo	Número de PLs	Média de PLs por deputados
Capital_C/C	401	27
RMSP_C/C	696	35
RMSP_C/D	208	16
Interior_C/D	643	54
TOTAL	1948	32

Fonte: Elaboração própria com os dados do site ALESP e TER-SP

Deste total de 1948 projetos, 26% foram aprovados, ou seja, transformado em lei. A partir desta amostra, a primeira hipótese a ser testada é sobre a abrangência geográfica dos PLs. Para tanto, os PLs foram classificados em:

- **PLs de abrangência estadual (ESP):** representam 55% do total de projetos dos quais 17% foram transformados em lei. Tendem a ter um caráter mais universalista, mas podem ser direcionados a grupos específicos, como no caso do primeiro dos exemplo listados abaixo:

PL 731/2005 do dep. Alberto Hiar: Institui o Dia do "Hip Hop"/ Transformado em norma

PLC 41/2003 do dep. Mario Reali: Estabelece diretrizes e normas para a Política Estadual de Desenvolvimento do Estado de São Paulo. / Arquivado

PL 587/2012 da dep. Heroilma Tavares: Dispõe sobre o procedimento obrigatório de reserva de assento de acompanhante da Pessoa com Deficiência em teatros, cinemas, casas de shows e espetáculos em geral no Estado./ Transformado em norma.

- **PLs de abrangência metropolitana:** neste grupo estão classificados os PLs com foco na RMSP ou em alguma outra RM do estado. Projetos com foco exclusivo em uma cidade metropolitana não foram incluídos nesta categoria, somente projetos em que a abrangência era de toda uma área metropolitana, ou grande parte dela. Estes PLs representam apenas

1,5% do total analisado. No total são 19 projetos, dos quais 9 tem como foco a RMSP. Nenhum destes projetos foi transformado em norma. Importante ressaltar que, mais da metade destes projetos não só são de abrangência metropolitana como se tratam também de questões relativas a organização, criação e governança metropolitana como mostram os exemplos abaixo:

PL 803/2003 da dep. Ana do Carmo: Dispõe sobre a instituição de diagnóstico socioambiental dos assentamentos habitacionais, das áreas de risco e de preservação permanente da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP./Arquivado

PL 932/2003 da dep. Ana Martins: Dispõe sobre a apresentação, pelo Poder Executivo, de Plano Diretor Estratégico e do Sistema de Planejamento e Gestão para a Região - Metropolitana de São Paulo.

PLC 16/2012 vários autores: Cria a Região Metropolitana de Ribeirão Preto./Arquivado

- **PLs reduto eleitoral:** Correspondem a 14% do total de PLs e se referem aqueles projetos que beneficiam exclusivamente as cidades onde o deputado concentra a maioria de seus votos. Este é o tipo de PL que caracterizaria melhor a lógica do paroquialismo, onde os deputados agiriam pela lógica do particularismo e do localismo a fim beneficiar seu reduto eleitoral. Neste grupo, 40% de PLs foram transformados em lei. Dado que os PLs precisam ser aprovados por outros deputados, essa alta taxa de aprovação pode indicar um incentivo para a lógica do paroquialismo dentro do próprio sistema da atividade legislativa. São exemplos deste PLs:

PL 470/2006 do dep. Gilson de Souza: Declara de utilidade pública a "Instituição Espírita Beneficente Amor e Caridade José Pedro de Freitas", em Franca./Arquivado

PL 259/2005 do dep Roberto Morais: Autoriza o Poder Executivo a criar a Faculdade de Tecnologia (Fatec) do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETEPS), em Piracicaba./ Pronto pra ordem do dia

PL 364/2004 do dep. Emídio de Souza: Dá a denominação de "Professor José Edson Martins Gomes" à Escola Estadual Bel Jardim, em Osasco./Transformado em Norma

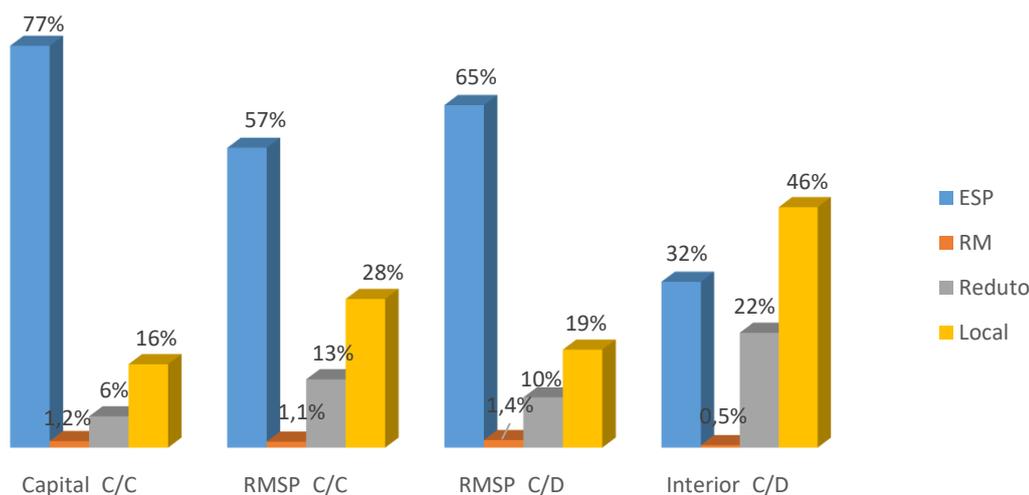
- **PLs abrangência local:** São os PLs que beneficiam apenas uma cidade e esta não é o principal reduto eleitoral do proponente. Representam 30% do total de PLs analisados e 35% destes foram transformados em norma.

Exemplo:

PL 1211/2009 do dep. Edson Giriboni: Autoriza o Poder Executivo a implantar o "Programa Vila Dignidade" em Itai./Anexado a outro PL

O gráfico 16 abaixo mostra a distribuição dos PLs entre os grupos a partir de sua abrangência:

Gráfico 16 Abrangência do PL por grupos de deputados



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TER e da ALESP

Podemos observar que os deputados com base na capital são os que fazem a maior parte (77%) de seus projetos com abrangência estadual, e, portanto, tendem a seguir uma lógica mais universalista. Por outro lado, muitos destes projetos podem seguir uma lógica particularista quando visam a atender a apenas um grupo específico, mas não podem ser classificados de localistas. A classificação dos tipos de projetos que será feita adiante permitirá compreender melhor sua natureza.

Quanto às diferenças entre os deputados de perfil metropolitano de base dominante e compartilhada, estes dados parecem apontar para uma direção oposta à tendência encontrada na literatura, ou seja, os deputados metropolitanos de base dominante tendem a apresentar mais projetos de abrangência estadual e metropolitana do que seus pares de base compartilhada. Já os deputados de base dominante no interior seguem as tendências encontradas na literatura, com uma parcela muito superior de projetos de abrangência local e para seu reduto eleitoral.

Os projetos de abrangência metropolitana representam não mais que 1,5%, ou 19 PLs. O grupo que concentra a maior parte destes projetos são os deputados metropolitanos de padrão de votação concentrado dominante (RMSP_C/D). No caso dos deputados do grupo do interior, cabe pontuar que os PLs de abrangência metropolitanas por eles propostos vieram de deputados com base em outras RMs do estado, não considerados deputados metropolitanos nesta análise, e se tratavam sobretudo da criação de uma RM. Cabe ressaltar ainda que dos 19 PLs de abrangência metropolitana, 15 deles, ou 79%, tiveram como autores deputados da oposição (PT e PC do B), como explicitado na tabela abaixo:

Tabela 40 Projetos de Lei por abrangência e posição do partido proponente entre 2003 e 2014

Posição do partido proponente	% de PLs para cidade reduto	% de PLs para outros municípios	% de PLs para Região Metropolitana	% de PLs para o Estado	Total
Governo	16%	40%	0,40%	45%	100%
Oposição	11%	11%	2%	76%	100%
Total	14%	31%	1%	54%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Como podemos observar na tabela, os deputados de oposição tendem a apresentar mais PLs voltados ao estado como um todo e à RMSP, indicando uma postura mais universalista destes deputados.

Quando analisamos alguns projetos fundamentais para a gestão e governança metropolitana no período analisado, como o PLC 6/2005, que reorganiza a RMSP e a criação e extinção da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano, esta tendência também fica clara.

Primeiramente, analisando o trâmite do PLC 6/2005, vemos que, embora tenha sido proposto pelo executivo, responsável pela proposição deste tipo de projeto, ele foi substancialmente incrementado pelo substitutivo nº 1, de autoria do deputado Mario Reali do PT, junto com toda a bancada do PT e outros deputados, em sua maioria de oposição. Na entrevista realizada com Reali, o ex-deputado explicitou todo o movimento ocorrido para a viabilização do projeto, como por exemplo a mobilização para a adoção de Consórcios Públicos como representantes administrativos das sub-regiões: “A nossa ideia era, se você tem consórcios regionais, você teria um “sub-pacto” com uma maior sintonia para a criação de uma agenda comum, para um diálogo integrado, que não é o da paróquia” (Mario Reali, entrevista concedida em 22/06/2017).

O projeto só foi transformado em norma em 2011 e quando acompanhamos seu trâmite durante este período fica claro o maior interesse do PT em relação aos outros deputados no projeto: de julho de 2007 a fevereiro de 2012 por exemplo, o projeto ficou parado nas mãos de quatro deputados que o devolveram sem nenhum parecer. Três destes deputados possuíam reduto eleitoral na RMS e todos eram de partidos da base aliada (PSDB, PMDB, DEM e PTB).

Um segundo caso ilustrativo foi a extinção da Secretaria de Estado para o Desenvolvimento Metropolitano, criada em 2011 pelo governador Geraldo Alckimin e presidida pelo ex-deputado Edson Aparecido, do PSDB. Mesmo sendo uma bandeira governista, quando a secretaria foi extinta e transformada em uma subsecretaria (PL 639/2013) a bancada petista propôs um substitutivo onde se posicionava contra o projeto. Vale descartar as seguintes justificativas:

O Governador Geraldo Alckmin, ao enviar para a Assembleia Legislativa Projeto de Lei nº639/2013, que propõe extinguir a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SDM), abre mão de uma das poucas proposições positivas de seu programa de governo, em troca de uma iniciativa midiática e demagógica.

É óbvio que a extinção deste órgão não irá trazer qualquer redução significativa na despesa do Estado de São Paulo. Aliás, o Governo não consegue deixar claro que economia terá com a extinção da Secretaria e a transferência das atribuições e funções para outro órgão da administração direta.

Desde janeiro de 2011, com a importante atuação da Secretaria, foi criada a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a Aglomeração Urbana de Jundiaí e de Piracicaba e foi reorganizada a

Região Metropolitana de São Paulo. Foram dezenas de reuniões envolvendo Secretários de Estado, Prefeitos, sociedade civil, nas quais foram feitos diagnósticos, levantamento de propostas e ações.

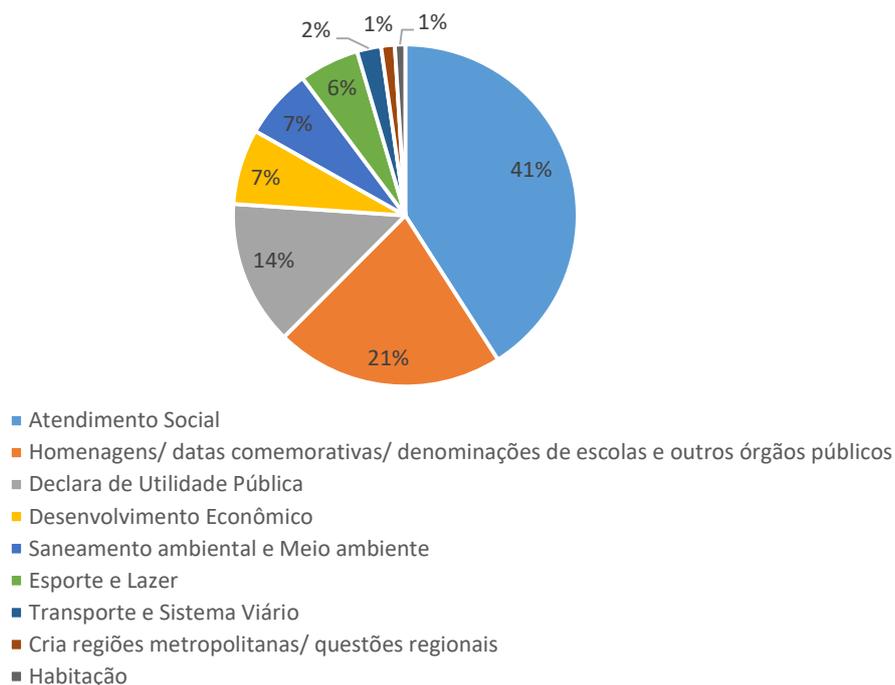
Portanto, ao tomar essa decisão, o Governo retrocede na perspectiva de se avançar no planejamento metropolitano e regional como forma de enfrentar velhos problemas colocados para as cidades do Estado de São Paulo e suas populações.

Em vez de extinguir a Secretaria e transferir suas funções, o Governo deveria fazer exatamente o contrário, ou seja, ***ampliar e fortalecer as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, incorporando as atividades de Desenvolvimento Regional***. É isso que a Bancada do PT almeja com o substitutivo que ora apresenta para apreciação e debate nessa casa. Com isso pretende-se impedir o retrocesso na gestão metropolitana e possibilitar avanços na gestão regional superando o estado de abandono e esvaziamento em que se encontra o interior do Estado de São Paulo. **(SUBSTITUTIVO Nº 1 AO PROJETO DE LEI Nº 639, DE 2013)**

5.1.2. Projetos de Lei por temática

Para além da classificação segundo sua abrangência, os PLs também foram classificados de acordo com sua temática. As temáticas foram classificadas conforme as funções apontadas no artigo 12 da lei estadual complementar nº 1139 de 16 de junho de 2011, que reestabelece os parâmetros para organização da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e também em temáticas que complementem os parâmetros retirados da lei.

Assim como nos achados de Amorim Neto e Santos (2002) para o congresso nacional, a temática social predomina representando metade do total de projetos dos deputados analisados. Como mostra o gráfico 17 este padrão se repete no legislativo paulista onde 41% dos projetos apresentados possuem esta temática.

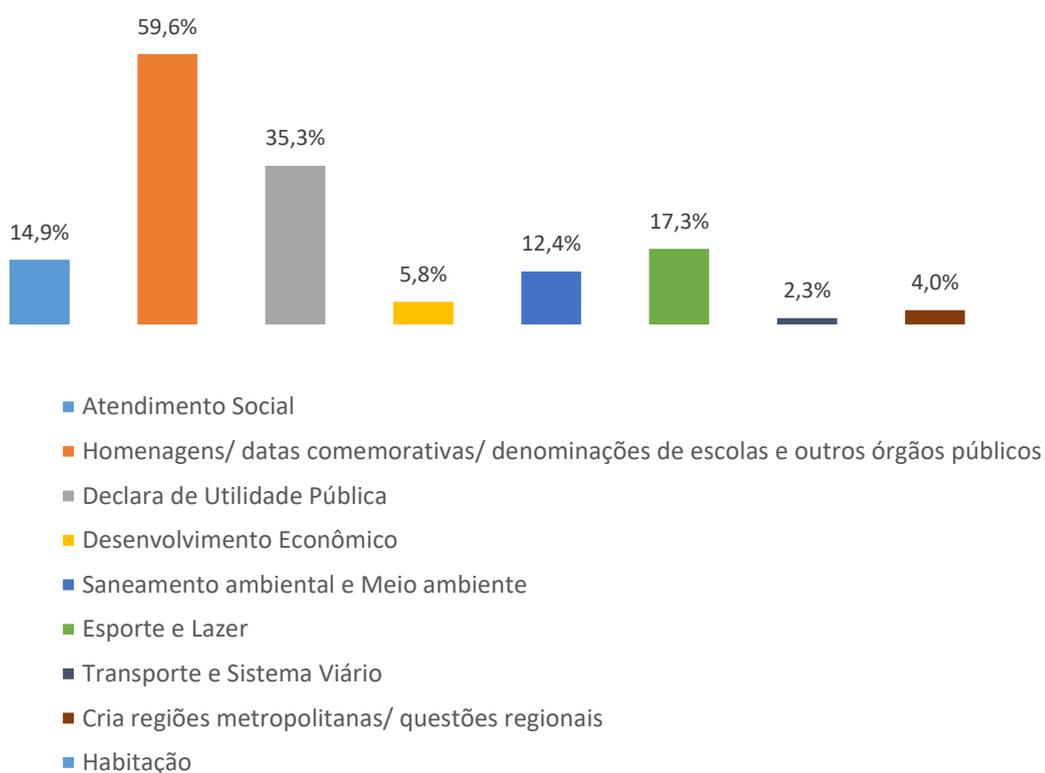
Gráfico 17 Tipos de PLs segundo sua temática

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Além disso, é possível perceber que as funções mais relacionadas com as questões metropolitanas, como saneamento e meio ambiente, transporte, questões regionais e habitação, representam a minoria dos projetos apresentados: juntos, apenas 11% do total.

Já o gráfico 18 abaixo mostra que a maioria dos PLs transformados em norma se tratam de projetos de pouca relevância, como homenagens, datas comemorativas e denominação de escolas e outros órgãos públicos, com um teor clientelista/localista simbólico, uma vez que não envolvem recursos públicos.

Dos poucos projetos analisados com a temática habitação, por exemplo, nenhum foi aprovado. Muitos destes projetos de temática universalista, a exemplo dos PLs de criação de RMs, nem poderiam ser transformado em lei, uma vez que são de competência do executivo, mas nesse caso a simples proposição de um PL tem a função de colocar um assunto na pauta.

Gráfico 18 Taxa de PLs transformados em norma por temática

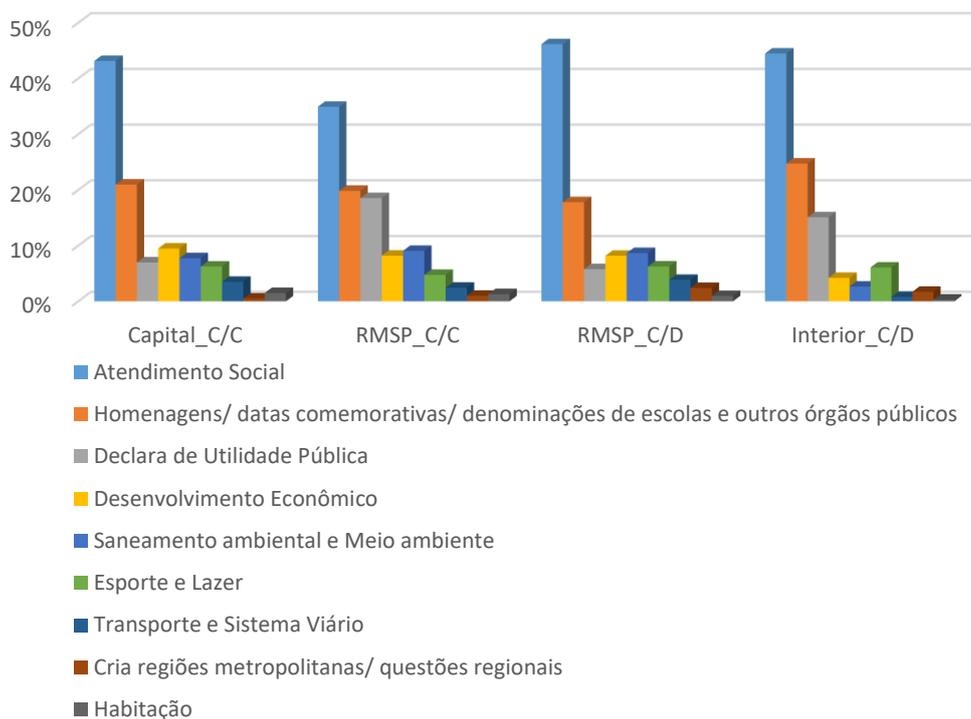
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Assim, tomando como base os PLs propostos, a tabela 41 e o gráfico 19 mostram a distribuição dos PLs por temática entre os quatro grupos de deputados analisados.

Tabela 41 Projetos de Lei por temática e grupos de deputados

	Capital_C/C		RMSP_C/C		RM_C/D		Interior_C/D		Total	
Atendimento Social	173	43%	243	35%	96	46%	286	44%	798	41%
Homenagens/ datas comemorativas/ denominações de escolas e outros órgãos públicos	84	21%	138	20%	37	18%	159	25%	418	21%
Declara de Utilidade Pública	28	7%	129	19%	12	6%	97	15%	266	14%
Desenvolvimento Econômico	38	9%	57	8%	17	8%	27	4%	139	7%
Saneamento ambiental e Meio ambiente	31	8%	63	9%	18	9%	17	3%	129	7%
Esporte e Lazer	25	6%	33	5%	13	6%	39	6%	110	6%
Transporte e Sistema Viário	14	3%	17	2%	8	4%	5	1%	44	2%
Cria regiões metropolitanas/ questões regionais	2	0,50%	7	1%	5	2%	11	2%	25	1%
Habitação	6	1%	9	1%	2	1%	2	0%	19	1%
Total	401	100%	696	100%	208	100%	643	100%	1948	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Gráfico 19 Projetos de Lei por temática e grupos de deputados

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Podemos ver que em todos os grupos a temática “atendimento social” é a mais presente nos PLs apresentados. A maior diferença na apresentação deste tipo de projeto está justamente entre os deputados dos dois grupos da RMSP, onde os deputados de base compartilhada apresentaram 35% dos projetos com esta temática enquanto os de base dominante apresentaram 46%. Projetos voltados para homenagens/datas comemorativas/ denominação de escolas e outros órgãos públicos aparecem de forma mais numerosa nos deputados com reduto no interior do estado.

Já os PLs com uma temática que pressupõe uma lógica mais universalista – desenvolvimento econômico, saneamento ambiental e meio ambiente, transporte e sistema viário e habitação – representam juntos 22% dos projetos dos deputados com reduto na capital (Capital_C/C), 21% dos projetos dos deputados de reduto metropolitano e base compartilhada (RMSP_C/C), 22% dos projetos dos deputados de reduto metropolitano e base dominante (RMSP_C/D) e apenas 8% dos projetos dos deputados de reduto no interior e base dominante (RMSP_C/D). Ou seja, não há uma diferença significativa na temática dos

projetos apresentados pelos deputados de reduto na RMSP, mesmo aqueles situados na capital. No entanto, quando comparados com os deputados do interior vemos uma diferença significativa na proposição de projetos que pressupõe uma lógica mais universalistas.

Portanto, os dados apresentados evidenciaram que, dentro da ALESP, os deputados parecem utilizar a proposição de PLs, menos como tomada de posição e mais como uma forma de “política distributiva simbólica”, haja vista a quantidade de PLs que envolvem pouco ou nenhum recurso, focados em apenas um município.

Os dados evidenciaram ainda uma distinção dos deputados de reduto metropolitano quanto a abrangência e temática dos projetos apresentados, que tendem a ter uma lógica mais universalista, abrangendo todo o estado, enquanto os projetos de seus pares de base no interior possuem um caráter mais local. Quanto à distinção dos deputados metropolitanos com relação ao padrão geográfico de votação, não foi possível encontrar uma relação entre o padrão “dominante” e uma atitude legislativa mais clientelista/localista, antes o contrário, uma vez que os deputados metropolitanos de base dominante apresentaram mais PLs de cunho universalista do que seus pares de base compartilhada.

Por fim, ainda que os deputados metropolitanos se distingam por uma postura mais universalista, a temática metropolitana aparece apenas de forma residual nos PLs e especialmente nos PLs dos deputados opositoristas evidenciando a ausência desta agenda na ALESP.

5.2 ANÁLISE DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO

Estudos que analisam o legislativo nacional como o de Pereira e Muller (2003), afirmam que a execução de emendas orçamentárias individuais afeta diretamente as chances de sucesso eleitoral de seu proponente, sendo essa uma das formas de funcionamento da conexão eleitoral no Brasil. Como mostrou o gráfico 12, as emendas orçamentárias são o tipo de preposição mais utilizadas pelos deputados paulistas, que apresentaram em média mais 40 mil emendas ao orçamento por mandato.

No entanto, na ALESP, as emendas ao orçamento e as chamadas emendas parlamentares são instrumentos legislativos distintos e o processo de

proposição das chamadas emendas parlamentares no legislativo paulista também guarda sensíveis diferenças com relação a esse processo no Congresso Nacional importantes de serem compreendidas.

Primeiramente, com relação às emendas parlamentares no Congresso Nacional, o número de emendas individuais que cada parlamentar pode apresentar foi limitado e hoje não pode passar de 25 emendas. Além disso, os recursos passaram a ser distribuídos de modo uniforme entre os parlamentares. Desde então cada parlamentar tem um valor fixo para distribuir entre as emendas que apresentará.

Na ALESP as chamadas emendas parlamentares são apresentadas de maneira não institucionalizada, como aparece na fala do deputado Alencar Santana Braga do PT:

Existe uma emenda, informal, que ai o governo fala: olha, nós vamos delimitar pra cada deputado, 2 milhões, 3 milhões...essas ai eu já nem faço, pois essas eles nem pagam (o governo) então é melhor não se comprometer, senão o cara me chama de mentiroso... (entrevista realizada em 26/04/2017)

O valor citado pelo deputado também não é um valor formalizado no orçamento, a exemplo do que ocorre no legislativo nacional. Na ALESP a fixação deste valor ocorre a partir da pressão dos deputados. Para o orçamento de 2018, por exemplo, os parlamentares conseguiram aprovar um PL de diretrizes orçamentárias que institui o orçamento impositivo de 0,2% das previsões estaduais para transferir recursos a municípios a pedido dos parlamentares. Serão cerca de R\$ 3 milhões ao ano por deputado. Nos três anos anteriores, o governo tinha reduzido a liberação de recursos via emendas em mais de 80%, o que chegou a criar uma crise entre os parlamentares governistas.

Outro fator que torna a análise destas emendas complexa é a falta de informações sistematizadas que identifiquem os deputados proponentes das emendas executadas. Os deputados escolhem como e aonde alocar o recurso liberado via emendas, mas não há informações sobre estas escolhas. Alguns deputados entrevistados se disponibilizaram a mostrar seus dados sobre a destinação das emendas, mas quando isto foi solicitado formalmente não houve resposta. Em matéria de 2011 do jornal Estado de São Paulo sobre uma

denúncia de irregularidade na execução de emendas fica clara a falta de transparência sobre esse recurso legislativo:

O Ministério Público do Estado vai rastrear todas as emendas parlamentares na Assembleia Legislativa de São Paulo que foram efetivamente executadas. É o primeiro passo da investigação sobre denúncias do deputado Roque Barbiere (PTB) que, em depoimento gravado e filmado, afirmou que entre 25% e 30% de seus colegas vendem emendas para prefeitos. Barbiere será chamado para apontar nomes. (Jornal Estado de São Paulo 23/09/2011)

Uma característica inerente a essas emendas parlamentares é seu caráter localista, uma vez que a quantidade de recursos disponibilizada para as mesmas é muito pequena para proposições visando projetos maiores e de tendência mais universalista. Quando executadas, as emendas parlamentares possuem um forte apelo eleitoral no local, pois são uma entrega concreta de recursos orçamentários a algum município ou instituição, de modo que os parlamentares não deixam de utilizar os casos como publicidade, como podemos ver na página do site do dep. Geraldo Cruz na Figura 6, ou mesmo para cobrar uma contrapartida, como aparece na fala de um dos assessores da deputada Ana do Carmo:

Figura 6 Página inicial do site de Geraldo Cruz em 23/11/2017



The image shows a screenshot of the website for Deputy Geraldo Cruz. At the top, there is a dark green navigation bar with the name 'Geraldo Cruz Deputado Estadual' and links for 'Biografia', 'Trajetória', 'Projetos e Proposituras', 'Eventos', and 'Contas'. Social media icons for Facebook, Twitter, YouTube, and LinkedIn are also present. Below the navigation bar, the main heading reads 'Emenda de Geraldo Cruz chega à Saúde de Embu-Guaçu'. Underneath the heading, there are social sharing buttons for Facebook, Twitter, LinkedIn, and Email, each with a '0' next to it. To the right of the sharing buttons, the date and time '2017-11-16 00:00:00' and the text 'Comentários:' are visible. The main content area features a photograph of a building with a sign that says 'Vendo a Embu-Guaçu'. Below the photograph, there is a short paragraph of text.

A emenda parlamentar de 2016, encaminhada pelo deputado estadual, Geraldo Cruz para a Saúde de Embu-Guaçu teve o pagamento publicado no último dia 8 de novembro e deve ser liberada nos próximos dias. O valor do investimento é de R\$ 150 mil reais.

Fonte: <http://www.geraldacruz.com.br/>

A Ana, vou te dar um exemplo fantástico, que é o cursinho em São Roque. Estou até cobrando da pessoa que recebeu essa emenda a obrigação de divulgar a deputada. Ai funciona assim, a prefeitura cede o espaço e a deputada manda a emenda de 200 mil reais por ano e o cursinho atende jovens carentes. (Assessor da deputada Ana do Carmo, entrevista realizada em 23/3/2017)

Portanto, em função da falta de informações sobre as emendas parlamentares, elas serão analisadas neste trabalho e sim as emendas ao orçamento, que como os projetos de lei e indicações, funcionam para marcar a posição política dos deputados em determinada área do governo.

No caso da ALESP, as emendas ao orçamento são assim definidas:

Emendas ao Projeto de lei Orçamentária são proposições legislativas acessórias, feitas pelos Deputados durante a tramitação do projeto e seguem as disposições da Constituição e do Regimento Interno da Alesp.

Propõem a destinação/remanejamento de recursos referentes a programas e ações de governo. Para a inclusão de novas ações e atividades, devem obrigatoriamente indicar a respectiva anulação/diminuição de recursos de outra despesa/programação, existente no projeto de lei.

Após analisadas e deliberadas, caso sejam aprovadas, não aparecerão na lei orçamentária como um programa específico destinado a atender as “Emendas” dos Deputados, já que a lei se organiza por programas, ações e atividades a serem realizadas no ano de vigência da lei. (Site ALESP)

Não há um limite para a proposição de emendas ao orçamento, que como anteriormente ressaltado, são abundantemente apresentadas pelos parlamentares. Além disso, também não é possível identificar qual emenda foi efetivamente executada, mas segundo relatos dos deputados e de outros funcionários do legislativo entrevistados a aprovação destas emendas também é rara. No entanto, como também não há um limite em termos de “recursos” propostos nas emendas, ela dá a possibilidade para que os deputados marquem sua posição em políticas públicas mais relevantes, que necessitem de um volume de investimento maior.

As emendas abarcam muitos temas, que vão desde o remanejamento de recursos até a incorporação de sugestões de audiências públicas e de cidadãos, como mostram os exemplos abaixo:

Emenda de Pauta 9396 /2012, vários autores: Incorpora sugestão dos cidadãos presentes na audiência pública de Guarulhos para alterar a proposta orçamentária para 2013.

Emenda de Pauta 9732/2012, vários autores: Remaneja recursos para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia para a sub-região do ABC.

Emenda de Pauta 9729/2012, do dep Roque Barbieri: A presente emenda visa remanejar recursos da ordem de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) a serem destinados para a Prefeitura de SÃO JOÃO DE IRACEMA para execução de obras de infraestrutura naquele município.

Emenda de Pauta 9686/2012 - Projeto de lei 589/2012 :Eu Carlos Eduardo Apolinário Gonçalves, Rio-pardense, sitiante e domiciliado no Sítio São Bento, município de São José do Rio Pardo/SP, solicito ao Deputado Estadual-PT Alencar Santana Braga, uma emenda de verba para a compra de um caminhão basculante truck 6x2 no valor aproximado de R\$250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para a Prefeitura Municipal da cidade de São José do Rio Pardo-SP.

O segundo exemplo citado, da Emenda 9732/2012, que “remaneja recursos para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia para a sub-região do ABC” é um exemplo de como este instrumento funciona também para marcar uma posição de atuação regional. Os deputados proponentes desta emenda, todos de reduto metropolitano, em particular no ABC, apresentaram outras 20 emendas ao orçamento só no ano de 2012 propondo o remanejamento de recursos do orçamento para investimentos em diversas áreas nesta sub-região. Interessante notar que, ainda que a localidade para onde sugerem o investimento seja uma sub-região, o órgão para o qual os recursos seriam remanejados caso a emenda fosse aprovada seria uma secretaria do governo do estado, e nunca um órgão de gestão regional, como por exemplo um Consórcio Intermunicipal, evidenciando a falta de autonomia e os limites de atuação deste tipo de entidade.

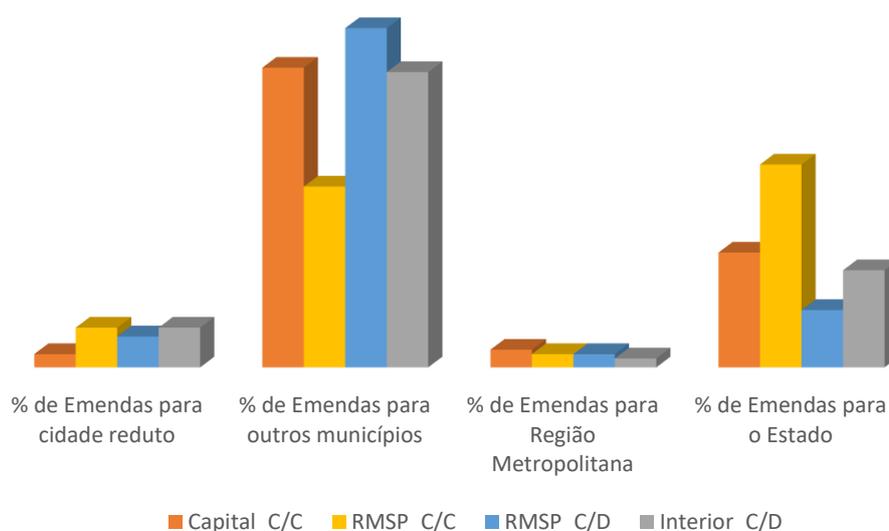
Em função do grande número de emendas ao orçamento apresentadas optou-se por trabalhar com uma amostra de 2421 emendas, do ano de 2012, realizadas por 24 deputados de diferentes partidos e padrões geográficos de votação. A tabela 42 mostra as estatísticas descritivas destas emendas entre os grupos analisados e o gráfico 19 mostra a distribuição destas emendas de acordo com sua abrangência geográfica.

Tabela 42 Estatísticas descritivas das emendas ao orçamento por Grupos de reduto eleitoral e padrão geográfico de votação

Grupo	No de deputados	No de Emendas	Média de Emendas por deputado	Desvio Padrão
Capital_C/C	7	456	65	97
RMSP_C/C	7	1020	146	150
RMSP_C/D	5	713	142	130
Interior_C/D	5	268	53	71
TOTAL	24	2457	102,4	112

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Gráfico 20 Distribuição de emendas ao orçamento entre os Grupos de reduto eleitoral e padrão geográfico de votação



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

A tabela aponta que os deputados com reduto na capital e no interior apresentam uma média de emendas ao orçamento menor. Contudo, os dados de desvio padrão, quase sempre maiores que as médias, apontam que há uma grande variabilidade no uso deste instrumento por parte dos deputados: em todos os grupos há deputados que não apresentaram nenhuma emenda ao

orçamento de 2012, enquanto outros chegaram a apresentar mais de 200 emendas²⁵.

Quando observamos o gráfico 20 podemos perceber primeiramente que em todos os grupos a abrangência da maioria das emendas se dá no nível local, ou seja, com foco em apenas um município e apenas uma pequena parte destas emendas é direcionada ao município onde os deputados concentram mais votos.

Com relação às emendas direcionadas às RMs, assim como na análise dos PLs, foram consideradas apenas as emendas com foco em toda uma região ou em parte dela (foram consideradas emendas com foco em uma sub-região, mas não em apenas um município da RM). Novamente o tema metropolitano aparece de modo escasso, representando apenas 3% do total de emendas analisado. A diferença entre os grupos também é pequena, sendo que os deputados com base na capital são os que apresentaram a maior porcentagem de emendas com essa abrangência (4%) e os do interior a menor porcentagem (2%).

Quando analisamos as emendas a partir do partido dos deputados, podemos verificar que os partidos de oposição, que são igualmente os mais à esquerda no espectro ideológico, fazem mais uso deste tipo de instrumento, como mostram o a tabela e o gráfico a seguir:

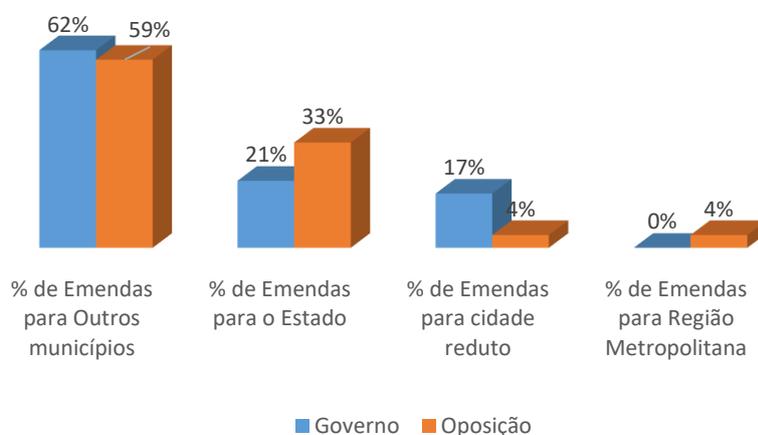
Tabela 43 Estatísticas descritivas das emendas ao orçamento por partidos de oposição (esquerda) e governo (direita)

Grupo	No de deputados	No de Emendas	Média de Emendas por deputado	Desvio Padrão
Governo	13	611	47	39
Oposição	11	1846	168	130
Total	24	2457	102,4	112

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

²⁵ Considerando todos os deputados desta legislatura, houve dois casos de deputados que apresentaram mais de 800 emendas, mas que não estão incluídos na amostra.

Gráfico 21 Distribuição de emendas ao orçamento por partidos de oposição (esquerda) e governo (direita)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Os 13 deputados governistas que fizeram parte da amostra apresentaram uma média de 44 emendas ao orçamento no ano de 2012, sendo que 4 deles não apresentaram nenhuma emenda, enquanto os 11 deputados da oposição apresentaram uma média de 168 emendas.

O gráfico 21 aponta que os deputados governistas tendem a apresentar uma média de 17% das emendas tendo como beneficiário principal sua cidade de reduto. No caso dos deputados da oposição a porcentagem de emendas com este destino não chega a 4%. São também os deputados opositoristas que apresentaram todas as emendas encontradas com foco em regiões metropolitana. Neste caso, cabe ressaltar que a maioria das emendas voltadas às RMs foram apresentadas por toda a bancada do PT, das quais destacam-se:

Emenda de Pauta 9268/2012 - Projeto de lei 589/2012: Necessidade de construção de corredores de ônibus na RMSP.

Emenda de Pauta 9309/2012 - Projeto de lei 589/2012: A presente emenda visa incluir ação específica para projeto e fundo de desenvolvimento para a região metropolitana do Vale do Paraíba.

Emenda de Pauta 9307/2012 - Projeto de lei 589/2012: Remaneja recursos da secretaria de Administração Geral do Estado para secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

Emenda de Pauta 9264/2012 - Projeto de lei 589/2012: Corredor essencial para a RMC.

Emenda de Pauta 9273/2012 - Projeto de lei 589/2012 :Necessidade de fortalecimento das patrulhas rodoviárias e início da construção do Rodoanel.

Portanto, a ótica do partido parece mais adequada para a análise da presença do tema metropolitano nas emendas ao orçamento do que a ótica do padrão geográfico de votação, onde as diferenças no número de emendas apresentadas e nos beneficiários das emendas são menos marcadas. No caso específico analisado, os partidos governistas parecem usar esse instrumento com uma lógica mais localista, enquanto nas emendas apresentadas pela oposição, em especial a bancada petista, os temas metropolitanos aparecem com maior recorrência.

5.3 ANÁLISE DAS INDICAÇÕES

A indicação é uma “proposição pela qual são sugeridas, por Deputado ou Comissão, aos Poderes do Estado ou da União medidas de interesse público que não caibam em projeto ou moção de iniciativa da Assembleia Legislativa”. Assim como no caso das emendas ao orçamento, não há informações sistematizadas sobre a tramitação das indicações.

Para a análise das indicações, que tem como objetivo complementar a análise da atividade legislativa dos deputados baseada nos PLs e nas emendas ao orçamento, foi utilizada novamente uma amostra de modo a equilibrar deputados dos diferentes grupos de reduto e padrão geográfico de votação - Capital_C/C, RMSP_C/C, RM_C/D, Interior_C/D – e diferentes partidos, na legislatura de 2011 a 2014, resultando em um total de 26 deputados e 1007 indicações como mostra a tabela 45.

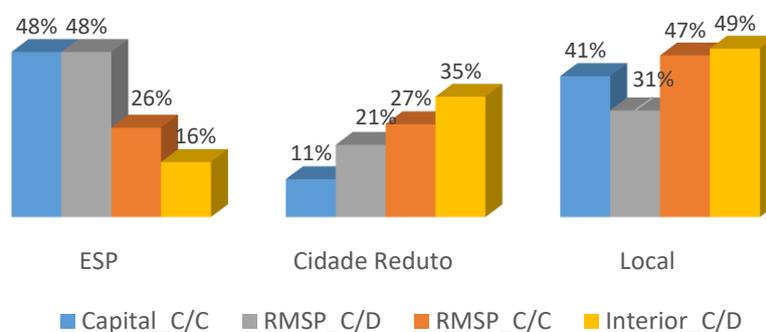
Tabela 40 Preposição de indicações

Grupo	No de deputados	No de Indicações	Média de Indicações por deputado	Desvio Padrão
Capital_C/C	7	105	15	20
RMSP_C/C	7	493	70	96
RMSP_C/D	5	140	28	32
Interior_C/D	5	245	49	40
TOTAL	26	1007	37	44

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

A tabela mostra que os deputados com reduto na capital, parecem fazer menor uso deste instrumento legislativo enquanto os deputados metropolitanos de base compartilhada aparecem com a maior média, mas também com o maior desvio padrão. De fato, a média deste grupo foi alavancada pelas indicações de um deputado que apresentou 272 indicações durante o mandato. Portanto, assim como o caso das emendas ao orçamento, em função da grande variabilidade na quantidade de indicações apresentadas, não é possível estabelecer uma relação entre o número de indicações e o reduto e padrão geográfico de votação dos deputados.

Além disso, durante esta legislatura, não foi encontrada nenhuma indicação referente à criação, organização, gestão ou governança de áreas metropolitanas, assim, as análises terão como foco em indicações direcionadas à todo estado e aquelas direcionadas a uma cidade específica como mostra o gráfico 22:

Gráfico 22 Indicações por local que beneficia

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Podemos observar que este instrumento tem um forte caráter localista, em especial nos deputados de reduto no interior, onde 84% das indicações tem como foco apenas um município. Os deputados com reduto na capital e os de base metropolitana dominante (fora a capital) foram os que apresentaram a maior porcentagem de indicações direcionadas ao estado, como no exemplo desta indicação do deputado Marcos Zebrini do PSDB:

Indicação 4509/2013: "isentando de imposto e taxas estaduais os veículos de portadores de necessidades especiais não condutores".

Este resultado está alinhado com as análises das PLs e emendas ao orçamento, evidenciando mais uma vez a particularidade dos deputados metropolitanos de base dominante, que vem apresentando uma postura mais universalista do que seus colegas de base compartilhada.

Quando analisamos a apresentação de indicações pela ótica partidária, vemos que este parece ser um recurso mais utilizado pelos deputados governistas, que apresentaram uma média de 55 indicações por deputado, enquanto os deputados de oposição analisados apresentaram uma média de 22 como mostra a tabela 45.

Tabela 45 Apresentação de indicações por partido

	Posição no Espectro Ideológico	Posição	Nº de deputados	Nº de Indicações	Média de Indicações por deputado	% de Indicações para o ESP	% de Indicações para Cidade Reduto
DEM	1	Governo	4	99	25	56	20
PSC	1	Governo	1	95	95	26	42
PTB	4	Governo	2	162	81	3	44
PMDB	5	Governo	1	7	7	86	0
PSDB	5	Governo	3	30	10	61	27
PPS	6	Governo	2	273	137	53	1
PSB	9	Governo	1	106	106	8	13
PT	9	Oposição	9	176	20	34	19
PC do B	10	Oposição	1	35	35	34	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP e TER-SP

Portanto, a análise das indicações ratifica os achados anteriormente verificados de que os deputados metropolitanos tendem a ter uma postura mais

universalistas, sem, contudo, incluir a temática metropolitana na agenda política, temática a qual, no caso das indicações, nem sequer aparece.

5.5. A COMISSÃO DE ASSUNTOS METROPOLITANOS E MUNICIPAIS

A Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMM) é outro instrumento particular à ALESP que parece indicar a presença do tema na agenda política dos deputados. Nas assembleias legislativas dos estados que possuem as cinco mais populosas RMs depois da RMSP (RJ, MG, GO, RS e CE) não há nenhuma comissão voltada para tratar de assuntos metropolitanos. Uma comissão especialmente voltada para assuntos metropolitanos, parece apontar, portanto, para uma preocupação com este tema dentro do legislativo. As análises que se seguem, no entanto, relativizam a importância e relevância desta comissão como um indicador de uma preocupação do legislativo com as questões metropolitanas, como aparece na fala do deputado Davi Zaia do PPS, por exemplo, que presidiu a CAMM durante o biênio 2015-2016:

As comissões são distribuídas politicamente. Como fiquei fora da assembleia no mandato anterior acabei perdendo meu lugar na Comissão de Finanças e Orçamento. A composição é feita a partir primeiramente do tamanho dos partidos. Nós que temos apenas 3 representantes vamos estar em algumas comissões que vai variar de acordo com questões políticas. Então teoricamente saí de uma comissão de mais importância (CFO) para uma outra comissão (CAMM) por onde passam pouquíssimos projetos, mas como tive a opção de ser presidente, também tenho a opção de fazer a pauta. (Entrevista concedida em 23/03/2017)

Um primeiro dado que relativiza a importância desta comissão é o seu próprio histórico. Criada em 1998, a Comissão de Assuntos Metropolitanos era independente da Comissão de Assuntos Municipais. Em 2011 que estas duas comissões foram unificadas a partir do Projeto de Resolução 21/2011:

§ 6º – À Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais compete:

1 - opinar sobre proposições e assuntos de divisão territorial administrativa do Estado;

2 - sobre todos os assuntos diretamente relacionados com os Municípios e áreas metropolitanas;

3 - sobre os assuntos relativos aos transportes em geral e ao trânsito na área abrangente da região metropolitana da Grande São Paulo;

4 - sobre a organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

Esta unificação parece e ter acontecido em função da pouca atividade destas duas comissões: durante a legislatura de 2007-2011 a Comissão de Assuntos Metropolitanos realizou apenas quatro reuniões e, mesmo depois de sua unificação com a Comissão de Assuntos Municipais, a CAMM é uma das comissões menos ativas da ALESP como será detalhado a seguir. Portanto, essa unificação das comissões indica não apenas um prejuízo para os temas e discussões metropolitanas, mas também a própria ausência destes temas na agenda política dos deputados.

Como vemos no quadro abaixo, que mostra a atividade das comissões em termos de pareceres e reuniões realizadas no ano de 2014, a quantidade de pareceres emitidos e de reuniões realizadas pela CAMM (5) só não foi menor do que a Comissão de Assuntos Desportivos (CAD) e a Comissão de Ciência Tecnologia e Inovação (CCTI).

Quadro 7 Atividade das Comissões Permanentes* da ALESP em 2014: pareceres e reuniões

PARECERES PROLATADOS PELA COMISSÃO	CAD	CAE	CAMM	CAPRT	CCJR	CCTI	CDD	CEC	CFC	CFOP	CIE	CMADS	CS	CSPAP	CTC	TOTAIS
Projetos de lei (todos os demais)	1	16	1	13	828		33	31		169	7	8	47	12	32	1198
PL - Datas Comemorativas		29		5	25		1	13				2	1	2	1	79
PL - Denominação		1			156			24					3	6	106	296
PL - Utilidade Pública					113											113
Projetos de resolução					7					7						14
Projetos de lei complementar			1		18					5			2			26
Proposta de emenda à Constituição																
Processos		1	3		7			16	42	29			13		4	115
Projetos de Decreto Legislativo					2					5	2					10
Moções		8		9	5		16	11		8	6	5	18	4	13	103
Total	1	55	5	27	1161		50	95	42	223	15	15	84	24	157	1954
REUNIÕES REALIZADAS: Comissões Permanentes	CAD	CAE	CAMM	CAPRT	CCJR	CCTI	CDD	CEC	CFC	CFOP	CIE	CMADS	CS	CSPAP	CTC	TOTAIS
Ordinárias		2	2		12		10	9	2	16	2	5	15	2	20	97
Extraordinárias	2	6		2	11		2	1	1	22	6	1		2	2	58
Conjuntas - Participações por Comissão		2	1	16	25		4	2	2	27	2	5	6	6	1	99
Especiais (eleições/simpósios/outras)								1								1
Audiências Públicas da LDO/LOA										21						21
REUNIÕES DAS CPI's	13															
Total (Permanentes e CPIs)	2	10	3	18	48		16	13	5	86	10	11	21	10	23	289

Fonte: Relatório Anual de Comissões- ALESP

*Siglas Comissões: Comissão Assuntos Desportivos (CAD); Comissão Atividades Econômicas (CAE); Comissão Assuntos Metropolitanos e Municipais (CAMM); Comissão Administração Pública e Relações do Trabalho (CAPRT); Comissão Constituição, Justiça e Redação (CCJR); Comissão Ciência, Tecnologia, Inovação e Informação (CCTI); Comissão Defesa de Direitos (CDD); Comissão Educação e Cultura (CEC); Comissão Defesa dos Direitos do Consumidor (CDDC); Comissão Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP); Comissão Fiscalização e Controle (CFC); Comissão Infraestrutura (CIE); Comissão Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); Comissão Saúde (CS); Comissão Segurança Pública e Assuntos Penitenciários (CSPAP); Comissão Transportes e Comunicações (CTC).

Além de quantitativamente pouco ativa a análise qualitativa das proposições deliberadas pela CAMM também aponta para sua baixa relevância dentro do contexto metropolitano. O período selecionado para esta análise foi a legislatura de 2011-2014, quando então a comissão já tinha sido unificada. A tabela abaixo classifica as proposições analisadas por tipo e abrangência:

Tabela 46 Proposições deliberadas pela CAMM por tipo e abrangência no período de 2011 a 2014

Tipo	Quantidade	Abrangência		
		Município Específico	Municípios	Regiões Metropolitanas
Moção	5	0	4	1
Processo Legislativo	16	13	3	0
PL	26	19	2	5
PLC	7	1	2	4
Total	54	33	11	10

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Como podemos observar, apenas 10 das 54 proposições (18%) deliberadas pela CAMM se referem às questões metropolitanas. Destas 10 proposições, quatro são PLCs que tratam de questões de organização regional, propondo por exemplo, a criação de RMs. Os PLs com essa abrangência tratam do transporte intermunicipal em áreas metropolitanas (3) e do fomento ao turismo destas áreas (2). A única moção de abrangência metropolitana apela para o Senado Federal e a Câmara dos Deputados empreendam esforços para que o Projeto de Lei nº 3640/2004, que dispõe sobre o "Estatuto das Metrôpoles", seja aprovado.

A maioria das proposições deliberadas, 61%, tem como abrangência apenas um município, sendo que mais da metade delas referem-se a PLs que dotam algum título aos municípios ("Cidade das rosas", "Capital da agricultura orgânica", etc).

A pouca presença de temas metropolitanos na CAMM contrasta com sua presidência, composta majoritariamente por deputados metropolitanos. Com mandatos bianuais, no período analisado a CAMM teve 6 presidentes e com exceção de um deputado, todos tinham uma base eleitoral metropolitana, como mostra o quadro 8:

Quadro 8 Presidentes da Comissão de Assuntos Metropolitanos e Municipais

Mandato	Presidente	Partido	Padrão Geográfico	Reduto
2003-2004	Edmir Chedid	PFL	F/D	interior
2005-2006	Anna Martins	PC do B	C/C	Capital
2007-2008	Celso Giglio	PSDB	C/C	RMSP
2009-2010	Davi Zaia	PPS	F/C	RMC
2011-2012	Celso Giglio	PSDB	C/C	RMSP
2013-2014	Roberto Moraes	PSC	F/C	RMSP

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

A despeito da predominância de presidentes de base metropolitana, nas reuniões da legislatura de 2011-2014 a presença de deputados de base no interior do estado é muito próxima a dos deputados de base metropolitana. Nas 17 reuniões analisadas houve uma média de 8,8 candidatos por reunião. Como mostra a tabela abaixo, essa média é composta por 4,12 deputados de base no interior e 4,77 (1,65 + 3,12) de deputados metropolitanos.

Tabela 47 Presença dos deputados nas reuniões da CAMM por base eleitoral

Reduto	Qtd de deputados presentes nas reuniões analisadas	Média
Capital	28	1,65
RM	53	3,12
Interior	70	4,12

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Já a tabela 48 aponta que, em termos partidários, o PT é o que apresenta a maior média de número de deputados por reunião, o que novamente indica uma preocupação maior do partido com a temática metropolitana, ainda que esta seja raro mesmo dentro da CAMM.

Tabela 48 Presença dos deputados nas reuniões da CAMM por partido

Partido	Posição no governo	Qtd de deputados presentes nas reuniões analisadas	Média
PC do B	oposição	1	0,06
PSB	oposição	6	0,35
PT	oposição	58	3,41
DEM	posição	5	0,29
PMDB	posição	17	1,00
PP	posição	3	0,18
PPS	posição	7	0,41
PRB	posição	8	0,47
PSDB	posição	26	1,53
PTB	posição	6	0,35
PV	posição	14	0,82

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ALESP

Através da transcrição das reuniões da CAMM foi possível observar também que além de deliberar sobre proposições e processos, também são realizados debates, audiências públicas e apresentações de convidados para tratar de temas específicos. No ano analisado, o então Secretário de Estado de Desenvolvimento Metropolitano, Edson Aparecido, foi convidado em duas ocasiões. Na primeira, na reunião de 24/08/2011 o secretário:

[...] teceu diversas considerações sobre a estrutura, o papel e as ações da Secretaria, e sobre matérias que se inserem no respectivo campo de competência; assinalou, ainda, o importante papel desempenhado pela Assembleia Legislativa no processo que culminou com a edição da lei complementar que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), destacando que o projeto foi aperfeiçoado por emendas parlamentares. (Transcrição da reunião da CAMM realizada em 24/08/2011)

Na segunda reunião realizada em 25/05/2012 o secretário:

[...] abordou diversos temas relacionados à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, dedicando-se, particularmente, a expor, detalhar e avaliar ações, programas e investimentos do Governo do Estado relativos às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ao fazê-lo, destacou a participação integrada dos Poderes Públicos municipais, estadual e federal. (Transcrição da reunião da CAMM realizada em 25/05/2012)

No período analisado também foram propostas duas Audiências Públicas. A primeira, realizada em 24/08/2011 tinha como objetivo debater a situação, os problemas e os pleitos das áreas emancipadas e anexadas do Estado. A segunda audiência, proposta pelo deputado Isac Reis (PT) para acontecer em 21/09/2011, tinha como tema uma questão metropolitana: debater a implantação

de Usina Metropolitana de Reciclagem de Entulho na sub-região Oeste da Região Metropolitana de São Paulo. A audiência no entanto, foi adiada após o argumento de outros deputados de que, dada a importância do tema, seria desejável uma maior mobilização de pessoas dos Municípios interessados, bem como a presença dos respectivos prefeitos. Até o final do ano de 2017 no entanto, esta audiência não tinha ocorrido (pelo menos não dentro das reuniões da CAMM).

6 CONCLUSÕES GERAIS

A despeito do crescimento das metrópoles no mundo, a gestão e a governança destes espaços envolve muitos desafios e obstáculos, entre eles a disputa de poder entre os atores envolvidos e a necessidade de cooperação de diferentes esferas políticas na busca de solução para problemas comuns.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988 a criação e a gestão das regiões metropolitanas passaram a ser de responsabilidade dos estados. O novo acordo constitucional surgiu com uma concepção municipalista, onde a questão metropolitana não era vista como uma prioridade, chegando mesmo a ser associada a padrões centralistas e autoritários do período anterior. É só no final dos anos 1990 que essa questão volta a ganhar relevância na arena política, e que uma governança metropolitana eficiente passa a ser considerada determinante para o desenvolvimento destas regiões.

Com foco na RMSP, o principal objetivo desta pesquisa foi tentar compreender como a dinâmica política de representação se traduz em obstáculos para a construção de um sistema de governança e para a mobilização dos atores políticos em torno de uma agenda metropolitana. Dentro deste contexto, destacam-se de antemão alguns obstáculos colocados por outros estudos como Ribeiro e Carvalho (2012) a saber i) o déficit de representação das metrópoles nos legislativos e ii) o padrão geográfico de votação dos deputados de base metropolitana, frequentemente concentrado em um ou poucos municípios, o que traria incentivos a uma atitude legislativa voltada para o “paroquialismo metropolitano” em detrimento de uma orientação mais universalista, onde as questões metropolitanas estariam inseridas.

A fim de alcançar este objetivo, a parte 1 deste trabalho analisou a evolução dos processos de gestão e governança metropolitana no Estado de São Paulo, procurando mapear os avanços conquistados e o envolvimento dos diversos atores, sobretudo os atores políticos do legislativo estadual, dentro deste processo.

Foram destacados os atuais desafios que envolvem a governança das regiões metropolitanas, dentre eles, a acelerada institucionalização destas áreas pelo país, sem que estas tenham necessariamente as características que constituem os espaços metropolitanos. Nesse sentido o capítulo detalhou

também o processo de criação do Estatuto das Metrôpoles, que, dentre outras funções, propõe-se a sanar o problema da acelerada proliferação de RMs a partir do estabelecimento de algumas diretrizes e obrigações para estas regiões.

Destacou-se ainda o protagonismo do Estado de São Paulo, sobretudo da Emplasa neste processo, que, ainda que não pareça estar resultando em políticas públicas efetivas, parece evidenciar uma certa preocupação do aparato técnico burocrático do executivo estadual paulista com as questões metropolitanas e regionais. Entretanto, com o mesmo partido no governo há mais de 20 anos, esta preocupação parece se traduzir em uma forma de lidar com a questão metropolitana de modo a manter o poder do estado sobre estas áreas, sem lhes proporcionar maior autonomia política, a partir da adoção de uma perspectiva das funções públicas de interesse comum.

No legislativo, por sua vez, esta preocupação aparece de forma bastante tímida e sua presença se dá sobretudo na agenda de partidos da oposição, principalmente o PT. Neste caso, o partido vem apresentando uma outra abordagem sobre as questões metropolitana na busca por um sistema de governança, a qual busca uma maior autonomia política regional, a exemplo do envolvimento do partido com os consórcios intermunicipais, em especial o Consórcio do ABC. Criado no início dos anos 90, este consórcio inovou ao apresentar uma ideia de consórcio como instrumento de gestão regional e não setorial e, apesar de sua atual situação de crise, foi considerado como uma experiência de sucesso, tendo influenciado a Lei dos Consórcios e fazendo com que este tipo de entidade fosse incluído como instrumento de gestão regional tanto nos projeto de reorganização da RMSP (PL 6/2005) quanto no Estatuto das Metrôpoles.

Esta divergência em torno da melhor abordagem sobre a questão da governança metropolitana parece estar no centro das discussões sobre esse processo no Estado de São Paulo e evidenciam uma luta de poder entre governo e oposição como aparece claramente na fala do atual subsecretário de assuntos metropolitanos Marcos Campagnone:

Quando o PT assume o governo federal, houve uma certa briga política em torno dos modelos de gestão metropolitana, onde de um lado estava o PT no governo federal e com forte presença no ABC defendendo o modelo de consórcios e do outro nós, da Emplasa, governo estadual, defendendo o modelo de regionalidade da carta constitucional, até

porque foi o próprio pessoal da Emplasa que lá atrás redigiu a carta constitucional neste modelo. (Entrevista concedida em 28/03/2017).

Em termos concretos, o maior avanço conquistado em termos de governança metropolitana no período analisado parece ter sido a Lei de Reorganização da RMSP. Quanto aos deputados estaduais, embora tenham sido eles que aprovaram a Lei, sua participação neste processo parece se dar mais no âmbito individual. Nos processos em curso, como as reuniões do conselho consultivo e do conselho de desenvolvimento, não havia a presença de nenhum deputado estadual, ainda que a legislação preveja a participação de dois representantes do legislativo no Conselho de Desenvolvimento da RMSP.

Essa ausência de representantes do legislativo nas arenas de discussão sobre governança metropolitana parece contrastar não só com a preocupação do aparato técnico do executivo com esta questão, mas também com a própria composição da Assembleia Paulista, onde a RMSP não aparece sub-representada. Um fator que parece bloquear as possíveis vantagens desta representação metropolitana é sua composição em termos partidário, uma vez que a base metropolitana se destaca pela forte presença de deputados da oposição. Estes deputados parecem ter uma preocupação maior com as questões metropolitanas e regionais - também por interesses políticos- mas, ao mesmo tempo, possuem mais dificuldades de pautar a agenda política por não fazerem parte da base do governo.

Um outro fator que parece se colocar como um obstáculo para o avanço de uma agenda metropolitana são os incentivos gerado pelo nosso sistema eleitoral analisados na segunda parte deste trabalho. Os dados sobre a disputa política dos municípios paulistas, em termos de concentração e competitividade, mostraram que pertencer a uma região metropolitana consolidada está positivamente associado ao número de candidatos que recebe um número expressivo de votos em um município, sugerindo a existência de um efeito metrópole sobre o indicador de concentração da disputa política. Contudo os resultados obtidos a partir do cálculo do índice T para medir a competitividade eleitoral mostram que essa menor concentração não significa necessariamente uma maior competitividade da disputa, que tampouco parece estar correlacionada com indicadores socioeconômicos dos municípios, evidenciando

a forte influência de fatores relacionados ao próprio sistema eleitoral e ao contexto político na disputa eleitoral.

A parte 3 então apresentou o padrão geográfico de votação dos deputados paulistas e como estes padrões estão associados a um comportamento legislativo mais paroquialista ou universalista. Os dados analisados nesta parte apontaram que os deputados paulistas se destacam por apresentar um padrão geográfico de votação mais concentrado em poucos municípios quando comparados ao padrão médio verificado no restante do país. Este resultado parece se dar especialmente pelo fato do estado possuir muitos municípios populosos, de modo que muitos deputados conseguem se eleger concentrando votos em um ou poucos municípios.

Quanto aos deputados metropolitanos, estes se destacam por possuírem em sua maioria (77%) um perfil de votação concentrado/compartilhado. Se por um lado a concentração de votos vai ao encontro da hipótese de que estes deputados teriam incentivos para uma atitude legislativa voltada para a lógica do localismo, gerando um possível comportamento “paroquial metropolitano”, por outro lado a outra dimensão deste perfil, o compartilhamento de votos dentro dos municípios, aponta para um grupo de incentivos contrários, ou seja, mais voltados para a lógica do universalismo legislativo.

O capítulo mostrou ainda, através da identificação do padrão geográfico de votação dos deputados, uma das razões da ALESP ser conhecida como uma Assembleia Caipira: enquanto os partidos de oposição, mais presentes na RMSP, se destacam por um padrão mais compartilhado de votação, os partidos da base do governo apresentam uma proporção relevante de deputados de base dominante, caracterizando um ambiente legislativo onde os temas de orientação localistas possuem mais chances de pautar a agenda política.

Finalmente, a quarta e última parte analisou a atividade legislativa dos deputados paulistas a partir da propositura de PLs, emendas ao orçamento e indicações.

Primeiramente, a análise destas proposições evidenciou que todas elas tendem a ter um caráter mais localista, ou seja, são proposições que tendem a beneficiar apenas um município. Dentro dos grupos analisados – deputados com base na capital, deputados metropolitanos com base compartilhada fora da capital, deputados metropolitanos com base dominante fora da capital e

deputados com base dominante no interior – foi possível observar uma clara distinção no padrão de proposições entre os deputados metropolitanos (três primeiros grupos) e os deputados do interior, sendo que estes últimos tendem a apresentar uma proporção sensivelmente maior de proposições de abrangência local, em especial para o município reduto e com temáticas mais associadas ao particularismo.

Já na análise das proposições dos deputados metropolitanos, apesar da maior quantidade de projetos voltados para o estado como um todo e de temática mais universalistas, as questões metropolitanas são residuais, e por vezes ausentes, como no caso das indicações.

Estes dados parecem apontar que, ainda que o déficit de representação política das áreas metropolitanas seja um obstáculo para o avanço da gestão e governança destas regiões, a superação deste obstáculo, verificada no caso da ALESP, não garante a efetivação desta agenda.

Além disto, embora o padrão geográfico de votação destes deputados metropolitanos, frequentemente concentrado em um ou em poucos municípios, possa trazer incentivos para uma postura legislativa mais localista, esta não parece ser a principal razão para a ausência das questões metropolitanas na agenda política destes deputados, que apresentaram uma postura mais universalista, mesmo nos casos de padrão de votação concentrado e dominante.

As análises realizadas ao longo desta pesquisa, também parecem indicar que a falta de capacidade institucional do poder legislativo de participar da produção de políticas e da definição da agenda pública é um fator relevante para a ausência dos temas metropolitanos na assembleia. Cabe ressaltar que, ainda que o tema apareça nas proposições como uma forma de “tomada de posição” de um deputado ou partido, as principais questões que envolvem o tema metropolitano são de responsabilidade do poder executivo. No caso do Estado de São Paulo para o período analisado, observamos ainda um obstáculo representado pela disputa política entre os dois maiores partidos do estado, PSDB e PT, sendo que o PSDB, no comando do executivo há mais de 20 anos, tenta orientar as ações metropolitanas a partir da abordagem das “funções públicas de interesse comum”, de modo a incentivar a colaboração dos municípios sem gerar novas instâncias de poder, enquanto o PT vem defendendo uma abordagem de maior “governança” a partir de políticas e propostas que

deem mais autonomia política para a RMSP e conseqüentemente para o partido, mais presente nesta área, a exemplo dos Consórcios Intermunicipais e da campanha do partido para a adoção de um orçamento estadual regionalizado.

Ao largo das imperfeições do sistema político-eleitoral e das disputas de poder, as questões metropolitanas permanecem em um limbo político, com seu avanço condicionado ao contexto econômico e a arranjos institucionais favoráveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, Alexandre. Indústria e serviços na Macrometrópole Paulista: para a caracterização produtiva de um amplo espaço econômico. **Nova Economia** [online], vol. 20, n. 2, p. 253-286. 2010.

ABRUCIO Marco Antônio C., TEIXEIRA Valeriano e COSTA Meneies Ferreira. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998 . In. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Divergência**. SANTOS, Fabiano (org). Editora FGV, São Paulo, 2001.

AMES, Barry, Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. **American Journal of Political Science**, vol. 39, no 2. pp. 406-433. 1995^a

_____. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, vol. 57, no 2, pp. 324-343. 1995b.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In, WERNECK VIANNA, Luiz (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.

ANASTASIA Fátima, CORREA Izabela e NUNES, Felipe. *Caminhos, veredas e atalhos: legislativos estaduais e trajetórias políticas*. In: MENEGUELO, F. (org.) **O legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

AVELINO George, BIDERMAN, Ciro e SILVA, Glauco P. A Concentração Eleitoral nas Eleições Paulistas: Medidas e Aplicações. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, pp. 319 a 347. 2011.

AZEVEDO Sérgio, SANTOS JR. Orlando A. e RIBEIRO, Luiz César Q.: Metrôpoles, cultura política e cidadania no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11 n. 22, pp. 347-366, jul/dez 2009.

AYDOS, Eduardo Dutra. **O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil**. Porto Alegre: s.n. Mimeo. 1979

BALLOUSSIER, Anna V. e TUROLLO JR. Reynaldo. Eleição de Macris expõe Assembleia de SP parada no tempo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 03 abr. Caderno Poder. 2017.

BARRETO, Ilson Juliano. O surgimento de novas regiões metropolitanas no Brasil: uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). **Espaço e Economia - Revista brasileira de geografia econômica**, vol 1. São Pauo, 2012.

BICKERS, Kenneth N. e STEIN Robert M. Interlocal Cooperation and the Distribution of Federal Grant Awards. **The Journal of Politics**, Vol. 66, No. 3, p. 800–822. August 2004.

BRAGA Maria do Socorro e KINZO Maria D'Alva. Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais In: BRAGA Maria do Socorro e KINZO Maria D'Alva (org) **Eleitores e Representação partidária no Brasil**. São Paulo, Humanitas, 2007.

BRASIL, Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole

BRASIL, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contrata o de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL, Lei Complementar n  14 de junho de 1973: Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

CALDAS Eduardo L. e CHERUBINE Marcela B. Condi es de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE Marcela e TREVAS Vicente (orgs). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Editora Funda o Perseu Abramo, São Paulo 2013.

CARR, Jered and FEIOCK Richard. Metropolitan Government and Economic Development. **Urban Affairs Review** 34, no. 3, p. 476–88. 1999.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2003.

_____, Geografia política das elei es congressuais: a dinâmica de representa o das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384. jul/dez, 2009.

CARVALHO, Nelson Rojas e CORRÊA, Felipe Souza.   possível o paroquialismo metropolitano? Organiza o socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas elei es proporcionais na RMRJ. In AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS JUNIOR, Orlano Alves. **Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para governança metropolitana**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

CARVALHO, Nelson Rojas e RIBEIRO Luiz Cesar Q. Repr sentation et atrophie politiques des m tropolises : le cas du Brésil, **Sociologie et sociétés**, vol. 45, n  2, p. 293-319. 2013.

CHAIA, Vera e CÂMARA, Marcelo Barbosa. Governança urbana, política pública e gestão metropolitana, In BÓGUS, Luica Maria M. e PASTERNAK, Suzana. **São Paulo: Transforma es na Ordem Urbana**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CLARK, T. N. e INGLEHART, R. La nueva cultura política: cambios en el apoyo al estado del bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales. In: CLARK, T. N. e NAVARRO, C. J. **La nueva cultura política: tendencias globales y casos iberoamericanos**. Madri, Mi o y Dávila. 2007

CORRÊA, Felipe Souza. **O que fazer para sobreviver politicamente? Padrões de Carreira dos deputados estaduais no Brasil.** Tese (Doutorado em Ciência Política) Tese (Doutorado em Sociologia). Belo Horizonte, 2016

COSTA, Marco Aurélio. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana: 181.** Brasília : Ipea, 2016

COSTA, Marco Aurélio e TSUKUMO Isadora T Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. Volume 1. In: COSTA, Marco Aurélio e TSUKUM. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil.** Brasília. Ipea, 2013

COX, Greg, McCUBBINS, Mathew. D. **Legislative leviathan: party government in the house.** San Diego : University of California Press, 1993

CUNHA, José Marcos Pinto (org) **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação.** Nepo/Unicamp, Campinas, 2006.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público** Ano 55 Número 3 Jul-Set 2004.

CUNHA, José Marcos, STOCO Sérgio, DOTA Ednelson, NEGREIROS Rovená e MIRANDA Zoraide do Amarante. A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial. **Caderno Metrôpole**, São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 433-459, jul/dez 2013.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: **Polis.** Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DAHL, R. **Polyarchy: participation and opposition.** Yale University Press: New Haven 1971.

DIAS, José Luciano de Mattos. Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária. In: LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). **Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática.** Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, p. 65-98, 1991.

DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques.** Paris, Armand Colin, 1951.

FEIOCK, Richard C. Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review* 44 (3). p. 356–77. 2009.

_____, **Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation.** Washington, DC. Georgetown University Press. 2004.

FERRI DE HOLANDA, Mariani. As duas direitas no Brasil: uma análise sobre o espectro ideológico dos partidos políticos brasileiros. X Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política Ciência Política e a Política: Memória e Futuro Belo Horizonte –2016

FERNANDES, Edésio. Apresentação. In: GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, no 29, pp. 175-200. 1995.

_____. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, nº 44, pp. 81-106. 1998.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.

FLEURY, José F. Fortes. O Poder Legislativo Estadual e a Regulamentação de Políticas Públicas: aspectos de um dilema institucional. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. 1998.

FIRKOWSKI, Olga, MOURA, Rosa. Regiões Metropolitanas e Metrôpoles. Reflexões Acerca das Espacialidades e institucionalidades no Sul do Brasil. **RA'EGA** (UFPR), p. 5, 2001.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas – Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

GROFMAN Bernard & LIJPHART Arend (orgs.), **Electoral Laws and their Political Consequences**. New York, Agathon Press, 1986.

HAWKINS Brett, WARD Keith and BECKER Mary, Governamental consolidation as a strategy for metropolitan development. **Public Administration Quarterly** 15(2). p.252-267. 1991.

IBGE. Censo Demográfico, 2010.

IBGE, Regiões de Influência das cidades. Rio de Janeiro, 2007

IPEA, A Institucionalização de Regiões Metropolitanas. **R. Adm. Públ.** Rio de Janeiro, 5 (1): 117-148, jan./ jun. 1971

_____, **Governança Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro, 2015

KAZTMAN, R. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. México: BID-BIRF-CEPAL, Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la

pobreza, métodos e aplicaciones. 2000. Disponível em <www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos>.

KINZO, Maria d'Alva e BRAGA, Maria do do Socorro (Orgs). **Eleitores e Representação Partidária no Brasil**. São Paulo, Humanitas/CNPq, 2007.

KLINK, Jeroen J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. In: Ladislau Dowbor (org.), **Políticas para o desenvolvimento local**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2008

KIEWIET, D. Roderick., McCUBBINS, Mathew D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo, Ed 34, 2009.

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**. 12: 3-27. April 1979

LACERDA Alan Daniel F. Ação Coletiva e Cooperação Intermunicipal em duas Metrôpoles. Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento metropolitano. Anais. UFRN- Natal, 2010.

LAMOUNIER, Bolívar. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 7. 1982.

LEFÈVRE, Christian. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. In: ROJAS, Eduardo & Cuadrado-Roura Juan, GUELL José Miguel (Eds). **Gobernar las metrópoles**. Washington D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo; Universidad de Alcalá de Henares, p. 195-261. 2005.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**- CEBRAP, São Paulo, n. 76, 2006.

LIPSET, Seymour Martin. **O Homem Político**. Zahar, 1967.

LOPES, Guilherme E. G. Enéas Carneiro e o PRONA: nacionalismo e conservadorismo no brasil pós-ditadura militar. **Revista Dialogos**, v. 10, n. 02, p.11-20, jul.-dez. 2016.

MACEDO, Fausto. Ministério Público abre inquérito para investigar emendas da Assembleia de SP. **Jornal Estado de São Paulo**. Política. 23 de set de 2011.

MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, vol. 24, n. 1, pp.21-43. 1991.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole, Legislação e Desigualdade. **Estudos avançados**, v.17, n. 48, p.151-157. 2003.

MARQUES, Eduardo. **A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades**. São Paulo: Editora Unesp/CEM. 2015.

MAYHEW, David. R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University, 1974.

MCCUBBINS, Mathew & KIEWIET, Roderick. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process**. Chicago, University of Chicago Press, 1991.

MOURA, Rosa e HOSHINO Thiago A. P.: Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! mas o que oferece à metropolização brasileira? Observatório das Metrôpoles, Artigos Semanais. 2015

MULLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 371 a 394.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

NICOLAU, Jairo Marconi e SCHMITT, Rogério Augusto. **Sistema eleitoral e sistema partidário**. Lua Nova no 36. pp 129- 147. Rio de Janeiro, 1995.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1997.

NUNES Edson; CHAIA Vera e SANCHES, Felix. Cultura política e valores de cidadania na Região Metropolitana da São Paulo. . In AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS JUNIOR, Orlano Alves. **Cultura Política, Cidadania e Voto: desafios para governança metropolitana**, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa, 2009 Disponível em:[http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf]

OLSON Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard University Press, 1965

OSTROM, Vincent, TIEBOUT Charles M. e WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. **American Political Science Review** 55(4): 831–42. 1961.

PEDRETTI, Luiz José e CARVALHO Ana Lúcia R. A nova governança interfederativa: o Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015. In: Câmara dos Deputados. **Sugestões para o desenvolvimento urbano**. Brasília, 2015.

PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. O Que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara

dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais** 44(2). p. 323-362. 2001.

POWER, Timothy J. e ZUCCO Jr. Cesar. Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990 –2005. **Latin American Research Review**, Vol. 44, No. 1. © 2009

RAE, Douglas. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven, Yale University Press, 1967.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. **Cad. CRH, Salvador** , v. 23, n. 59, p. 221-233, Aug. 2010 .

_____, As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In: RIBEIRO, Luiz César (org): **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios. **Observatório das Metrópoles**, 22 abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/aQ2N1x>>.

RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 699 a 734, 2003.

ROLNICK, Raquel e SOMECK, Nadia. Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização. **São Paulo Perspec**. São Paulo vol.14 no.4 Oct./Dec. 2000. Disponível em: Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009&lng=en&nrm=iso>.

SAMPAIO, Leonel M. Os Modelos de Governança da Região Metropolitana de São Paulo sob Perspectiva Institucional no Período 1960-2011: Breve Análise. ENAPG- Encontro de Administração Pública e Governo. Salvador. Nov/2012.

SAMUELS, David. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____, Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, vol. 64, no 3. pp. 845-863. 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 42, nº 1, 1999.

_____. Poder de atração, complexidade institucional e processo decisório: análise comparada de Assembleias Legislativas no Brasil. In: MENEGUELO, F. (org.) **O legislativo brasileiro: funcionamento, composição**

e opinião pública. Brasília : Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012.

SÃO PAULO, Constituição, 1989.

_____, Lei complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas.

_____, Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

_____, Lei Complementar nº 94, de 29/05/1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo

SAUGO, Josiana F. Geografia do Voto e Conexão Eleitoral no Rio Grande do Sul:1994-2006. Dissertação de Mestrado, UFRS, Porto Alegre, 2007.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SILVA, Glaucio Peres, Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. **Opin. Publica** vol.19 no.2 Campinas Nov. 2013.

SOARES, Gláucio A. D. Desigualdades Eleitorais no Brasil. **Revista de ciência política.** Vol. 7, n. 1, pp. 25-48, 1973.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazão de governança. In DINIZ Eli e PEREIRA, Bresser. **Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio** (p. 235-261). Rio de Janeiro: FGV. 2007.

_____. Regiões Metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César (org): **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2004.

SOUZA, Gustavo O. C., OLIVEIRA Fernando M. e Minervino Leandro S. Retrato Socioterritorial da Metrópole São Paulo à luz do IPVS. **1a Análise Seade**, no 8, novembro 2013.

SPINK, Peter. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction". In: X Congreso Internacional del CLAD, Santiago - Chile. **Anais do X Congresso Internacional del CLAD.** v. 1. p. 1-13. 2005.

TAAGEPERA, R. Inequality, Concentration, Imbalance" *Political Methodology*, 275-91, 1979.

VEIGA, Luciana; GONDIM, Sônia Maria Guedes. A utilização de métodos qualitativos na Ciência Política e no Marketing Político. **Opin. Publica**, Campinas , v. 7, n. 1, p. 1-15, 2001 .

ZUCCO Jr. Cesar. **Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros.** Princeton University – 2009. Disponível em: <http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>