



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

VLADIMIR MEIRA NUNES

**A POLÍTICA CONTRA A METRÓPOLE?
REPRESENTAÇÃO E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL METROPOLITANA E A
DINÂMICA DA COMPETIÇÃO POLÍTICA NA BAHIA E MINAS GERAIS**

Salvador
2020

VLADIMIR MEIRA NUNES

**A POLÍTICA CONTRA A METRÓPOLE?
REPRESENTAÇÃO E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL METROPOLITANA E A
DINÂMICA DA COMPETIÇÃO POLÍTICA NA BAHIA E MINAS GERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto

Salvador
2020

Nunes, Vladimir Meira
N972 A política contra a metrópole? Representação e trajetória institucional metropolitana e a dinâmica da competição política na Bahia e Minas Gerais / Vladimir Meira Nunes. – 2020.
198 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2020.

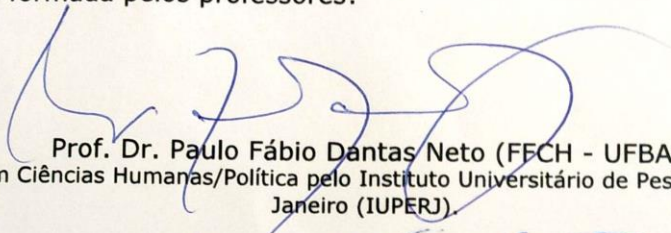
1. Governo representativo e representação. 2. Representação proporcional. 3. Salvador, Região Metropolitana de (BA) – Política e governo. 4. Belo Horizonte, Região Metropolitana de (MG) – Política e governo. I. Dantas Neto, Paulo Fábio. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD: 320

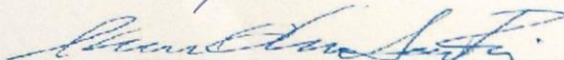
VLADIMIR MEIRA NUNES

**"A POLÍTICA CONTRA A METRÓPOLE?
Representação e Trajetória Institucional Metropolitana e a
Dinâmica da Competição Política na Bahia e Minas Gerais"**

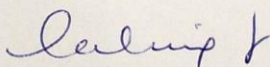
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais e aprovada em vinte e oito de agostos de dois mil e vinte, pela Comissão formada pelos professores:



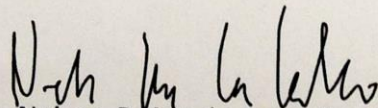
Prof. Dr. Paulo Fábio Dantas Neto (FFCH - UFBA)
Doutor em Ciências Humanas/Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).



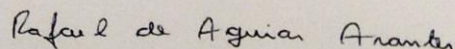
Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches Filho (FFCH - UFBA)
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP).



Profa. Dra. Celina Maria de Souza (IESP-UERJ)
Doutora em Ciência Política pelo London School of Economic and Political Science (Inglaterra).



Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho (PPGCS - UFRRJ)
Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ)



Rafael de Aguiar Arantes (FFCH - UFBA)
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)

AGRADECIMENTOS

Características pessoais das quais venho tentando, há tempos, entender, lidar, aceitar e, eventualmente, mudar, exerceram forte influência sobre minha trajetória no doutorado. Anos de terapia não foram suficientes para amenizar a tensão envolvida nesse processo. Dou início aos agradecimentos com esse registro e enfatizando minha inteira responsabilidade pelos limites e fragilidades desta tese. Menos timidez e insegurança poderiam ter proporcionado contatos e relações fundamentais para elevar a qualidade e a contribuição do trabalho.

Mas é preciso dizer que essa condicionante é certamente sintoma de algo maior. Pesquisa de 2018 demonstra o elevado grau de adoecimento que marca essa fase de desafio na vida de pesquisadores, onde 39% das doutorandas e doutorandos sofrem depressão moderada ou severa – sobretudo entre as mulheres –, frente a 6% da população geral (EL PAÍS, 26/03/2018). Em contexto de desprestígio político e institucional, amplificado sobre as ciências humanas, multiplica a dimensão do problema.

Dito isto, quero começar agradecendo às instituições necessárias a uma empreitada desse tipo, tão desprestigiadas pelo governo eleito, legitimado por ampla parcela da população: ao CNPq, essencial na produção científica e intelectual do país, do qual fui bolsista, permitindo e garantindo que eu continuasse; à UFBA, como instituição e como espaço que ocupou lugar central nos últimos 15 anos de minha vida – praticamente toda a vida adulta; à FFCH, a querida São Lázaro, que sempre alimentou e impregnou meu imaginário, em muitos âmbitos, para além da participação determinante em meu aprendizado.

Ainda ressaltando o apoio institucional, quero agradecer especialmente ao CRH e seu corpo de professores, pesquisadores e funcionários, por todo o amparo acadêmico e estrutural que proporcionou nesses anos de pós-graduação, desde o mestrado – vale dizer que a maioria das aulas e eventos essenciais na minha formação ocorreram em seu espaço. Através deste também quero registrar meu agradecimento ao grupo de pesquisa Instituições Políticas Subnacionais, um abrigo acadêmico que me proporcionou interlocução com colegas para além do PPGCS.

Agradeço aos professores que participaram da banca de qualificação e àqueles que agora compõem a de defesa: todos dedicaram preciosos tempo e atenção à leitura desta tese desde a fase de rascunho, intervindo, contribuindo e participando decisivamente desta etapa crucial da minha formação. Aqui quero ressaltar um agradecimento mais que especial à Professora Celina Souza, que me acudiu desde o início do doutorado, durante revisão das pretensões do projeto,

contribuindo decisivamente na fase da qualificação, e sendo uma das principais interlocutoras na discussão que sustenta este trabalho.

Agradeço também ao Prof. Alvin Sanches, por todo o incentivo, orientações e disponibilidade na minha trajetória nas Ciências Sociais. Terminou atuando como um coorientador informal, a quem recorri incansavelmente e sempre me atendeu. Em nome dele, estendo meus agradecimentos aos Professores e Professoras que tive contato nesse percurso, e aos quais devo a minha formação, assim como aos servidores da FFCH e do PPGCS.

Agradeço aos colegas do PPGCS, especialmente àqueles que acompanhei nas disciplinas, aprendendo com suas manifestações e dúvidas, com os quais também compartilhei inquietações e reflexões que foram estimulantes em todo meu percurso acadêmico. Através de Henrique e Wanesca, quero ressaltar o agradecimento aos colegas do grupo "*Pântanos!*".

Agradeço aos amigos, dos mais próximos aos muitos outros que fui colhendo nesse caminho paralelo como professor, no São José, na UEFS e no CETEP de Morro do Chapéu. Sem essas relações, das intensas, àquelas "de boteco", tudo seria mais chato e menos estimulante. Em nome dos amigos mais chegados – especialmente Luciano e Elton – devo evidenciar a enorme parceria e presença de Diego: sou quase ninguém sem esse grande primo/irmão. Não fosse já um parceiro de toda a vida, foi ainda extremamente crucial nesses últimos anos – inclusive na troca de ideias sobre parte do trabalho.

Agradeço à Thaila, meu grande amor e companheira de vida. Lá se vão 11 anos juntos, a maior parte deles de convivência mais cotidiana. Com ela aprendo muito, inclusive a boniteza do viver. Sou admirador de sua sensibilidade e leveza, e sei que sem seu apoio e acolhimento seria quase impossível tocar em frente esse desafio. O melhor do esforço desse trabalho é a ela dedicado. Em nome dela, agradeço também a sua mãe, seu pai, sua irmã e seu irmão: são tão seus que os sinto meus – muitas das alegrias e experiências desses anos foram ao lado, e a partir, deles.

Agradeço aos meus familiares, avôs e avós, tias e tios – em nome deles destaco Beto, por todos os diálogos, participação e influência em minha vida; além de Tia Bia e Sinott (esse um pai/padrasto herdado pela dinâmica da vida), pelo auxílio direto num momento de urgência. Às primas e primos, irmãos e irmãs, especialmente minha irmã Maíra e meu irmão Nicolás: os contatos têm sido poucos, mas sempre cheios de afetos e significados.

Um agradecimento muito especial à minha mãe, Cida, e ao meu pai, Vinho: dentro de seus limites, sempre se mostraram disponíveis a ajudar, principalmente nesse período de tantas mudanças, onde precisei recorrer aos dois e fui prontamente acolhido.

Por fim, ao meu orientador, Prof. Paulo Fábio, agradeço especialmente pelo estímulo intelectual, ainda mais crucial no movimento final da tese. Esse estímulo e o mergulho no universo da Ciência Política me legaram maior respeito à complexidade da *Política*, à sua dinâmica permeada por nuances demais para ser resumida em binarismos. Uma frase sua, recente, no processo de revisão dos capítulos, ainda ecoa na cabeça: "fica parecendo que a vida atrapalha; que a pauta queria vingar, mas a vida não deixou."

A *Política* é a vida, em suas várias faces e tonalidades. Em suas mais incômodas contradições.

[...] Você relata seu mal-estar por escrito às instâncias competentes e ninguém o lê, denuncia as más condições de trabalho e ninguém faz nada, grita e ninguém ouve, tudo continua como está, não resolvido, na sala de aula e no mundo, [...] você fica esgotado e acaba dizendo que se lixe, que venha a catástrofe, que tudo se destrua, quando batermos no fundo do poço sentiremos o choque, e então finalmente haverá uma centelha [...] e aí vamos construir tudo como se deve. Mas enquanto isso a vida vai passando nessa espera, e passa cada vez mais rápido, [...] e esse fundo do poço nunca chega, mas a degradação sim, a velhice, sim, a morte, sim, mas o fundo, não; no pior dos casos, não tem fim. [...] Portanto, caro colega, vamos tentar manter à distância essa nossa infelicidade e reagir [...]

Domenico Starnone (2020, p. 98)

Muitos foram os que conceberam repúblicas e principados que jamais foram vistos ou reconhecidos como tais. Há, porém, uma tão grande distância entre o modo como se vive e o modo como se deveria viver, que aquele que em detrimento do que se faz privilegia o que se deveria fazer, mais aprende a cair em desgraça que a preservar a sua própria pessoa.

Nicolau Maquiavel (2001, p. 87)

RESUMO

Esta tese apresenta contribuição à discussão da problemática metropolitana no Brasil através de três abordagens. Primeiro, um resgate da trajetória institucional, desde o marco inicial no regime militar, até o recente Estatuto da Metrópole, intercalado pelo enfoque sobre as regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte para comparar distintos desdobramentos dos marcos institucionais nacionais. A segunda abordagem analisa a produção legislativa sobre a pauta metropolitana nos estados da Bahia e Minas Gerais entre 1999 e 2018, relacionando o tema à representação política daquelas regiões. A terceira contempla a dinâmica político-eleitoral, estabelecendo um comparativo destes estados nas eleições para deputado estadual de 1998 a 2014, desdobrada em três vertentes: as características dos mercados políticos das distintas localidades – capital, RM e interior; a representatividade metropolitana nos Legislativos; e a configuração da competição eleitoral no nível municipal e no interior das duas metrópoles. Os achados da tese interpelam duas premissas institucionais apontadas pela literatura como obstáculos à pauta metropolitana: o federalismo consagrado na CF-1988, com o consequente empoderamento municipal; e a operacionalização do sistema eleitoral, que produziria a sub-representação metropolitana e uma dinâmica de competição intrametropolitana mais restrita, levando a um *paroquialismo metropolitano*. No caso mineiro, uma solução institucional e padrão de articulação de governança mais consolidados, bem como uma produção legislativa mais relevante sobre o tema, foram registrados após o Estatuto da Cidade e em presença de maior número de municípios metropolitanos, atuando com mais autonomia. Em contraste, no caso baiano, um viés centralizador e uma região metropolitana com menos municípios e menor autonomia municipal tem inibido a cooperação e a consolidação de arranjos. Esse quadro acompanha o cenário dos legislativos: em que pese a persistência nos dois casos, a sub-representação metropolitana é mais discreta na assembleia mineira e acentuada na baiana a partir de 2006. Por sua vez, a combinação de dois instrumentos de mensuração da dinâmica eleitoral nos municípios e no interior das metrópoles permitiu concluir que a competitividade só constitui filtro à representatividade quando mais oligarquizada: alta competitividade com baixo número efetivo de candidatos não resulta em menor chance de eleição – grupos rivais podem pactuar a disputa local. Assim, o sistema eleitoral pode, realmente, desincentivar a representação das RMs, ainda que chances do *paroquialismo metropolitano* sejam inibidas por altos níveis de competitividade e elevadíssimo número de candidatos efetivos constatados no recorte das zonas eleitorais das duas metrópoles.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Trajetória Institucional. Representação Política. Competitividade eleitoral e Oligarquização.

ABSTRACT

The following thesis introduces a contribution to the discussion of metropolitan problem in Brazil through three approaches. First, a rescue of institutional trajectory, since its initial milestone in the military regime, to the recent Statute of the Metropolis, associated with the focus on metropolitan regions of Salvador and Belo Horizonte in order to compare different deployments of the national institutional standards. The second approach analyzes the legislative production on metropolitan politics in the states of Bahia and Minas Gerais between 1999 and 2018, relating the subject to those regions political representation. The third discusses the political-electoral dynamics, establishing a comparison of these states in elections for state congressional representatives from 1998 to 2014, unfolded in three aspects: the characteristics of the political disputes of the different localities - capital, Metropolitan area and countryside; the metropolitan representativeness in State Legislatures; and the configuration of electoral competition at the municipal level and the inland of both metropolises. The findings of thesis challenge two institutional premises pointed out in literature as obstacles to metropolitan agenda: the federalism established in CF-1988, with the consequent municipal empowerment; and the operationalization of the electoral system, which would produce a metropolitan underrepresentation and a more restricted competitions dynamic between cities, leading to *metropolitan parochialism*. In the case of Minas Gerais, a solution which was more consolidated institutional and higher standard of articulation of governance were noticed after the City Statute and in the presence of a greater number of metropolitan municipalities as well as more relevant legislative production on the topic, resulting in more autonomy. In contrast, in the case of Bahia, a centralizing tendency and a metropolitan region with fewer municipalities and less municipal autonomy has inhibited cooperation and consolidation of institutions. This frame follows the legislative scenario: despite persistence in both cases, metropolitan underrepresentation is more discreet in the Minas Gerais congress and accentuated in Bahia since 2006. However, the combination of two instruments for measuring the electoral dynamics in the municipalities and inside the metropolises allowed us to conclude that competitiveness only constitutes a filter to representativeness when there was more related to oligarchy traits: high competitiveness with low effective number of candidates does not result in less chance of election - local level, rival groups could create a pact over the dispute. Thus, the electoral system can be a disincentive to the representation of Metropolitan Areas, even though chances of metropolitan parochialism are inhibited by high levels of competitiveness and the extremely high number of effective candidates found in electoral zones of the two metropolises.

Keywords: Metropolitan Areas. Institutional trajectory. Political Representation. Electoral competitiveness and Oligarchization.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade e proporções dos Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre temáticas metropolitanas da Bahia e Minas Gerais – 1999-2018.....	65
Tabela 2 - Origem e situação dos Projetos de Lei (PL) sobre temática metropolitana nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia – 1999-2018	66
Tabela 3 - Origem e situação dos Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre temática metropolitana nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia – 1999-2018.....	66
Tabela 4 - Projetos de Lei das Assembleias de Minas Gerais e Bahia, por origem, relevância e aprovação – 1999-2018	70
Tabela 5 - Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo, por relevância e base eleitoral do parlamentar – ALMG e ALBA – 1999-2018	71
Tabela 6 - Projetos de Lei Complementar das Assembleias de Minas Gerais e Bahia, por origem, relevância e aprovação – 1999-2018.....	74
Tabela 7 - Projetos de Lei Complementar de iniciativa do Legislativo, por relevância e base eleitoral do parlamentar – ALMG e ALBA – 1999-2018	74
Tabela 8 - Demonstrativo do peso metropolitano no estado e entre os partidos representados nas assembleias de Minas Gerais e da Bahia.....	77
Tabela 9 - Taxa de comparecimento, votos em legenda e aproveitamento de votos, para Deputado Estadual – Bahia, 1998-2014	88
Tabela 10 - Taxa de comparecimento, votos em legenda e aproveitamento de votos, para Deputado Estadual – Minas Gerais, 1998-2014	91
Tabela 11 - Nº de eleitores aptos na região, proporção de aptos do total estadual, do comparecimento, do aproveitamento e de eleitos da RMS, 1998-14	95
Tabela 12 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos da RMS e interior do estado - 1998-2014	95
Tabela 13 - Nº de eleitores aptos na região, proporção de aptos do total estadual, do comparecimento, do aproveitamento e de eleitos da RMBH, 1998-2014.....	96
Tabela 14 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos da RMBH e interior do estado - 1998-2014	96
Tabela 15 - Dados de Salvador: Nº de eleitores aptos, proporção do comparecimento, do aproveitamento, peso eleitoral na RMS e proporção de bancada –1998-2014	99
Tabela 16 - Dados de BH: Nº de eleitores aptos, proporção do comparecimento, do aproveitamento, peso eleitoral na RMBH e proporção de bancada –1998-2014	99

Tabela 17 Dados comparativos Salvador, Belo Horizonte e suas RMs - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos - 1998-2014	102
Tabela 18 - Estatística Descritiva para o índice <i>NECm</i> , das eleições para deputado estadual, em todos os municípios da Bahia - 1998-2014	112
Tabela 19 - Estatística Descritiva do índice <i>NECm</i> desagregado: RM (sem a capital), RMS e Interior - deputado estadual, Bahia-1998-2014	113
Tabela 20 - Disputa eleitoral nos municípios baianos a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014.....	116
Tabela 21 - Disputa eleitoral nos municípios da RMS a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014.....	118
Tabela 22 - Estatística Descritiva para o índice <i>NECm</i> , das eleições para deputado estadual, em todos os municípios de Minas Gerais - 1998-2014	120
Tabela 23 - Estatística Descritiva do índice <i>NECm</i> desagregado: RM (sem a capital), RMBH e Interior - deputado estadual, MG-1998-2014	121
Tabela 24 - Disputa eleitoral nos municípios de MG a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014.....	123
Tabela 25 - Disputa eleitoral nos municípios da RMBH a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014.....	125
Tabela 26 - Média de votos aproveitados nas regiões Nordeste e Sudeste e por faixas de competição – Média das eleições 1994 e 1998.....	129
Tabela 27 – Aproveitamento de votos na Bahia e Minas Gerais e média da taxa de aproveitamento entre os municípios por faixas de concentração de cada estado – 1998.....	129
Tabela 28 - Estatística Descritiva para o índice T, das eleições para deputado estadual, em todos os municípios da Bahia – 1998-2014	135
Tabela 29 - Estatística Descritiva para o índice T desagregado: Salvador, RM (sem a capital), RMS e Interior - deputado estadual, Bahia-1998-2014.....	137
Tabela 30 - Distribuição dos municípios baianos por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	139
Tabela 31 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Salvador por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	142
Tabela 32 - Estatística Descritiva para o índice T, das eleições para deputado estadual, em todos os municípios de Minas Gerais – 1998-2014	144
Tabela 33 - Estatística Descritiva para o índice T desagregado: Belo Horizonte, RM (sem a capital), RMBH e Interior - deputado estadual, Minas Gerais-1998-2014	146

Tabela 34 - Distribuição dos municípios mineiros por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	148
Tabela 35 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	151
Tabela 36 - Aproveitamento de votos na BA e MG e média da taxa de aproveitamento entre os municípios por faixas de competitividade pelo índice T nos estados – 1998.....	154
Tabela 37 - Distribuição e escala do Número Efetivo de Candidatos (NEC) nas Zonas eleitorais de Salvador - Deputado Estadual-1998-2014.....	161
Tabela 38 - Distribuição e escala do Número Efetivo de Candidatos (NEC) nas Zonas eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual-1998-2014.....	162
Tabela 39 - Estatística descritiva do Número Efetivo de Candidatos nas Zonas Eleitorais de Salvador - Deputado Estadual - 1998-2014.....	162
Tabela 40 - Estatística descritiva do Número Efetivo de Candidatos nas Zonas Eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual - 1998-2014	162
Tabela 41 - Distribuição e escala do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas eleitorais de Salvador - Deputado Estadual-1998-2014.....	165
Tabela 42 - Distribuição e escala do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual-1998-2014.....	166
Tabela 43 - Estatística descritiva do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas Eleitorais de Salvador - Deputado Estadual - 1998-2014.....	166
Tabela 44 - Estatística descritiva do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas Eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual - 1998-2014.....	166
Tabela 45 - Distribuição zonas eleitorais de Salvador por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	170
Tabela 46 - Distribuição zonas eleitorais de Belo Horizonte por faixas de competitividade, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014	171
Tabela 47 - Correlação entre Comparecimento Eleitoral X NECm e Comparecimento Eleitoral X índice T nos municípios da BA e MG – Deputado Estadual, 1998-2014	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais Eleitos da RMS - 1998-2014	96
Gráfico 2 Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais Eleitos da RMBH - 1998-2014	97
Gráfico 3 - Disputa eleitoral nos municípios baianos a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014	116
Gráfico 4 - Disputa eleitoral nos municípios da RMS a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014	119
Gráfico 5 - Disputa eleitoral nos municípios de MG a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014	123
Gráfico 6 - Disputa eleitoral nos municípios da RMBH a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo <i>NECm</i> - Deputado Estadual-1998-2014	126
Gráfico 7 - Distribuição dos municípios baianos nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice T - Deputado Estadual-1998-2014	140
Gráfico 8 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Salvador por faixas de competitividade agregadas, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014.....	142
Gráfico 9 - Distribuição dos municípios mineiros nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice T - Deputado Estadual-1998-2014	149
Gráfico 10 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte por faixas de competitividade agregadas, através do índice T - Deputado Estadual-1998-2014 .	151
Gráfico 11 - Representação da dispersão dos índices T e NEC nas zonas eleitorais de Salvador, para os pleitos de 1998-2014 – Deputado Estadual.....	168
Gráfico 12 - Representação da dispersão dos índices T e NEC nas zonas eleitorais de Belo Horizonte, para os pleitos de 1998-2014 – Deputado Estadual.....	169
Gráfico 13 - Distribuição das zonas eleitorais de Salvador nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice T - Deputado Estadual-1998-2014	171
Gráfico 14 - Distribuição das zonas eleitorais de Belo Horizonte nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice T - Deputado Estadual-1998-2014	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Posicionamento dos Prefeitos das três maiores cidades da RMBH em relação aos governos estadual e Federal – 1998-2014	100
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM – Antônio Carlos Magalhães
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIG – Articulação Institucional para a Governança
ALBA – Assembleia Legislativa da Bahia
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMBEL – Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte
AMR – Área Metropolitana do Recôncavo
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ASN – Áreas de Segurança Nacional
AU – Aglomeração Urbana
BA – Bahia
BH – Belo Horizonte
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CE – Ceará
CEMG – Constituição do Estado de Minas Gerais
CF – Constituição Federal
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPU – Comissão/Conselho Nacional de Política Urbana
CONDER – Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo; depois: Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador; atual: Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
DEM – Partido Democratas
EM – Estatuto da Metrópole
EMRMS – Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador
EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
FEAM – Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo
FFCH – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MA – Maranhão
MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
MG – Minas Gerais
MP – Medida Provisória
NE – Nordeste
NEC – Número Efetivo de Candidatos
NECm - Número Efetivo de Candidatos por Município
NEP – Número Efetivo de Partidos
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PFL – Partidos da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLAMBEL – Planejamento Metropolitano
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PoA – Porto Alegre
PP – Partido Progressista
PR – Paraná
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PST – Partido Social Trabalhista
PT – Partido dos Trabalhadores
REGIC – Região de Influência de Cidades
RIDE/DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RJ – Rio de Janeiro
RM – Região Metropolitana
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMs – Regiões Metropolitanas
RMS – Região Metropolitana de Salvador
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço (MG)
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe

SEDUR – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais

SEPLAN – Secretaria do Planejamento

Seplantec – Secretaria Estadual de Planejamento

SGI – Sistema de Gestão Institucionalizado

SP – São Paulo

SSA – Salvador

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFBA – Universidade Federal da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1-	PROBLEMATIZAÇÃO DA TEMÁTICA E APRESENTAÇÃO DA LITERATURA	21
1.2-	ASPECTOS METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DA TESE.....	27
2	A TRAJETÓRIA DO PROBLEMA POLÍTICO METROPOLITANO NO BRASIL	33
2.1-	DA “ENTRADA” INSTITUCIONAL DE VIÉS AUTORITÁRIO À “SAÍDA” POLÍTICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	33
2.2-	ESTADOS OU MUNICÍPIOS? A CONJUNTURA METROPOLITANA PÓS-CF/1988	38
2.3-	ESTATUTO DA CIDADE: EMPODERAMENTO MUNICIPAL, ENFRAQUECIMENTO METROPOLITANO?.....	41
2.4-	O ESTATUTO DA METRÓPOLE: A NOVIDADE DE UM VELHO DILEMA	44
3	RMBH E RMS: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E PRODUÇÃO LEGISLATIVA	50
3.1-	A TIPOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS E O ENQUADRAMENTO DOS CASOS DE SALVADOR E BELO HORIZONTE.....	50
3.2-	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE E SALVADOR	52
3.2.1-	Do início aos desdobramentos da Constituição de 1988 (1973-1998)	52
3.2.2-	Os anos 2000: entre o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole	56
3.3-	O PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL E A PAUTA METROPOLITANA NAS ASSEMBLEIAS DE MINAS GERAIS E DA BAHIA	59
3.3.1-	Os estudos sobre os legislativos subnacionais no Brasil	59
3.3.2-	A produção legislativa sobre a pauta metropolitana na ALMG e ALBA	64
3.4-	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	78
4	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E COMPORTAMENTO ELEITORAL NA BAHIA E EM MINAS GERAIS	83

4.1-	DESENVOLVIMENTO, MODERNIZAÇÃO, COMPETIÇÃO E INSTITUCIONALIDADE: ROTAS DE AFIRMAÇÃO DA POLÍTICA	83
4.2-	COMPORTAMENTO ELEITORAL NAS CAPITAIS, RMs E NO INTERIOR DOS ESTADOS PARA A ALBA E A ALMG ENTRE 1998-2014	86
4.3-	O VOTO METROPOLITANO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DA BA E MG ENTRE 1998-2014.....	92
4.4-	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	102
5	COMPETIÇÃO RESTRITA? CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NA DISPUTA PARA OS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: BA E MG (1998-2014)	107
5.1-	A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA:	111
5.1.1-	Análise do Número Efetivo de Candidatos por Município (<i>NECm</i>): cenário geral e desagregado	111
5.1.2 –	Classificação do <i>NECm</i> da Bahia por faixas de concentração.....	115
5.2-	A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS:	120
5.2.1-	Análise do Número Efetivo de Candidatos por Município (<i>NECm</i>): cenário geral e desagregado	120
5.2.2 –	Classificação do <i>NECm</i> de Minas Gerais por faixas de concentração.....	123
5.3-	APROVEITAMENTO DOS VOTOS POR FAIXA DE CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO NA BAHIA E MINAS GERAIS	128
5.4-	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	130
6	A DINÂMICA DA COMPETITIVIDADE LOCAL NAS ELEIÇÕES PARA OS LEGISLATIVOS ESTADUAIS: BAHIA E MINAS GERAIS (1998-2014)	134
6.1-	COMPETITIVIDADE E DESEQUILÍBRIO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA	135
6.1.1	Índice <i>T</i> de competitividade para deputado estadual: cenário geral e desagregado.....	135
6.1.2-	Classificação dos municípios da Bahia por faixas de competição.....	139
6.2-	COMPETITIVIDADE E DESEQUILÍBRIO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS	144

6.2.1- Índice <i>T</i> de competitividade para deputado estadual: cenário geral e desagregado.....	144
6.2.1- Classificação dos municípios de Minas Gerais por faixas de competição.....	147
6.3- APROVEITAMENTO DOS VOTOS POR FAIXA DE COMPETITIVIDADE PELO ÍNDICE <i>T</i> NA BAHIA E MINAS GERAIS	153
6.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	155
7 A DINÂMICA DA COMPETIÇÃO INTRAMETROPOLITANA E A ANÁLISE COMPARATIVA DA DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS.....	159
7.1- A COMPETIÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL INTRAMETROPOLITANA	159
7.1.1- O Número Efetivo de Candidatos das Zonas Eleitorais em duas Metrópoles	161
7.1.2- A Competitividade das Zonas Eleitorais em duas Metrópoles	165
7.1.3- Comparação dos Índices e distribuição das Zonas Eleitorais por faixas de Competitividade.....	168
7.2- A ANÁLISE COMPARATIVA DA DINÂMICA ELEITORAL DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA E MINAS GERAIS: COMPETITIVIDADE E OLIGARQUIZAÇÃO.....	174
7.3- CONSIDERAÇÃO FINAIS DO CAPÍTULO	178
8 CONCLUSÕES GERAIS	182
REFERÊNCIAS	191

1 INTRODUÇÃO

1.1- PROBLEMATIZAÇÃO DA TEMÁTICA E APRESENTAÇÃO DA LITERATURA

A centralidade das Regiões Metropolitanas percebida nas dinâmicas econômica e social do país não se verifica em proporção semelhante na dinâmica política, na medida em que se evidenciam limitados arranjos institucionais para tratar da questão, que demanda ação coordenada entre diferentes esferas políticas e entes de governo. Além disso, como demonstra publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre as regiões metropolitanas brasileiras, esses instrumentos possuem naturezas, trajetórias, níveis de institucionalização e capacidade de solução de problemas diferenciados, nos variados contextos metropolitanos do país (COSTA e TSUKUMO, 2013). Há, portanto, limitações específicas relacionadas ao processo de institucionalização de arranjos e de articulação política para acompanhar e tratar os problemas e demandas dessas regiões.

O tratamento institucional das questões metropolitanas a nível nacional, no Brasil, teve início durante o regime militar, como parte da estratégia do governo de integrar espacialmente o planejamento e desenvolvimento econômico do país a partir de nove capitais de estado, onde se concentrava as maiores resistências ao regime. Estas áreas já acumulavam as crescentes tensões sociais relacionadas ao acelerado processo de urbanização. Além disso, com eleições diretas mantidas para os legislativos dos três níveis, seus eleitores tendiam a votar na oposição (SOUZA, 2005, p. 06), reforçando o interesse governista por maior controle político dessas localidades.

A abordagem dessa temática se insere num conjunto de investigações acerca do papel central que essas regiões ocupam na dinâmica socioeconômica e cultural dos países. Os mecanismos institucionais e articulações políticas que cuidariam do que a literatura aponta como “governança” metropolitana, buscam possibilitar a interação, cooperação, coordenação e gestão de interesses e responsabilidades de esferas intergovernamentais, na medida em que a agenda política dessas zonas costuma extrapolar os limites dos municípios que compõem determinada região. Extrapola, também, a ação estatal de governos, tornando-a potencialmente mais ampla, plural e participativa, tal como aponta Diniz (1996, p. 23).

Responsáveis por reunir as maiores populações, assim como concentrar a maior parte do PIB e gerar a maior parcela das riquezas em seus territórios, essas regiões são marcadas pela manifestação dos mais fortes desequilíbrios em termos sociais e de desenvolvimento

econômico, tanto no interior das maiores cidades, como entre as cidades que compõem seu território. O que desafia alguns pesquisadores, políticos, gestores e outros atores envolvidos com o tema é o paradoxo entre essa condição das regiões metropolitanas e a limitada articulação política e escassa presença de mecanismos institucionais suficientemente consolidados para proporcionar sua governança.

Essas questões, portanto, extrapolam não apenas os limites territoriais, como também as incumbências governamentais dos municípios. A maior parte da literatura sobre o tema aponta que, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (1987/88), sob forte pressão dos “municipalistas”, os deputados teriam acentuado essa problemática, ao reforçar os limites da atuação de governos, proporcionando a descentralização e institucionalizando um modelo de federalismo tripartite, que favorecia a autonomia municipal a partir da valorização do poder local (ABRUCIO, 1998; MELO, 1993; SOUZA, 2008). Além disso, atribuiu aos estados a prerrogativa de instituir e regulamentar as regiões metropolitanas, provocando um vácuo institucional, administrativo e de representação política das metrópoles, conforme argumento de Souza (2005). Sem uma definição de caráter nacional, cada estado adotaria sua política metropolitana de acordo com prioridades de momento.

Esse processo, entretanto, foi marcado por uma conjuntura mais ampla de interesses, dos quais o municipalismo, embora forte, foi apenas uma das tendências representadas no debate. A saída articulada no contexto da Constituinte (1987/88) foi resultado de um pacto, produzindo um cenário que se colocaria como um meio caminho frente ao maior empoderamento municipal. Aos governadores caberia, a partir de então, papel mais protagonista de mediação entre diversos atores políticos envolvidos na questão.

A consideração de problemas de escala metropolitana é identificada a partir das chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) – doravante tratada aqui, juntamente com a abordagem sobre os arranjos de gestão dessas áreas, por “*pauta metropolitana*” –, que são atividades ou serviços cuja realização por parte de um município, isoladamente, é inviável ou causa impacto nos outros municípios de uma mesma região. As cinco principais são: transporte, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo (COSTA e TSUKUMO, 2013). Essas questões desafiam o governo estadual e os municípios a adotarem ações coordenadas de tratamento, incitando a cooperação entre os três níveis federados. Isso teria relação com a capacidade de ação coletiva da organização metropolitana e a assimetria de poder, porte e recursos entre os municípios que a compõem, como aponta Souza (2008) e também Azevedo; Mares Guia (2000, 2015).

Em outra ponta, a temática também é abordada pelos estudos eleitorais e da geografia do voto, ressaltando que, além da limitada presença de arranjos institucionais e articulações para tratar dessas regiões, é preciso observar, na operacionalização do sistema eleitoral, a possível tendência a uma sub-representação metropolitana nos legislativos, tanto em nível nacional, quanto estadual (CARVALHO, 2009).

Essa literatura tem buscado apontar evidências para o fato de que, nessas áreas, é possível encontrar expressiva variação de comportamento político e de competitividade – contrariando a ideia de que haveria nelas um mercado eleitoral mais homogêneo, competitivo e ideológico, de acordo com a tradição dos estudos de sociologia eleitoral. Isso possibilitaria a existência do chamado “*paroquialismo metropolitano*” (CARVALHO, 2009, p. 381), que seriam bases eleitorais controladas e pouco competitivas, concentradas em determinadas zonas no interior de municípios das regiões metropolitanas, notadamente nos municípios-polo – as capitais. Desta forma, seria possível identificar outro tipo de “localismo”, de corte municipal ou intramunicipal, que desestimularia o tratamento da agenda metropolitana nas instâncias legislativas: o sistema representativo brasileiro, em relação à metrópole, terminaria por reforçar e reafirmar certa fragmentação da dinâmica política, que seria avessa à ideia da governança metropolitana (CARVALHO, 2012, p. 10).

Tendo em vista perceber as influências e limitações exercidas pelas bases eleitorais de deputados e partidos sobre a atuação política e legislativa dos parlamentares, a geografia do voto têm buscado, em maior ou menor medida, considerar relevantes ou refutar os argumentos da perspectiva distributivista e os supostos apresentados pelos estudos de conexão eleitoral. Nessa quadra, trabalhos inovadores, como o de Barry Ames (2003), aproximaram ainda mais a investigação científica da realidade eleitoral nos municípios brasileiros, oportunizando organizar cada vez melhor um contingente de dados que, à primeira vista, parecem operar somente no aleatório.

Em seu trabalho, Ames (2003) sustenta a ideia da captura da agenda política dos deputados por parte de suas bases eleitorais, considerando-as verdadeiros redutos políticos, imputando ao legislativo brasileiro a característica de servir à lógica “paroquial” e clientelista da representação. Esse argumento seria problematizado por continuadores nessa área de pesquisa, como Carvalho (2003), que adota de maneira sistemática as inovações metodológicas desenhadas por Ames (2003), mas refuta, a partir de arsenal de dados, os supostos defendidos pelos estudos de conexão eleitoral – dentre eles, as conclusões de Ames (2003): o legislativo brasileiro, longe de servir somente a um perfil de parlamentar, é marcado pela diversidade na representação, com pesos equilibrados entre aqueles que seguem uma cartilha mais

universalista, se pautando por questões mais gerais e tendo alguma fidelidade programática, e aqueles outros que, de fato, somente perseguem os interesses de bases eleitorais geograficamente localizadas.

Sendo assim, são desenvolvidas problematizações acerca do peso eleitoral metropolitano nos legislativos brasileiros. Apesar de reunirem as maiores populações e eleitorados, essas regiões não conseguiriam reverter a captura da agenda política por parte de interesses localistas, o que contribuiria para as dificuldades do tratamento de problemas metropolitanos comuns. O que se tem de produção acadêmica acerca desse desdobramento, porém, é ainda insuficiente para compreender melhor essa realidade.

Carvalho (2009) se debruçou sobre o problema no âmbito da Câmara dos Deputados, encontrando indícios consistentes que sustentam a tese da sub-representação metropolitana no Poder Legislativo. Demonstrou, também, como o sistema eleitoral pode exercer condicionantes à representação dessas regiões. Além da relevância desses achados, a sistematização de um método de estudar os desempenhos das regiões metropolitanas nas eleições proporcionais é também importante para o presente trabalho.

Mesmo com essa contribuição decisiva de Carvalho (2003), estudos posteriores viriam a problematizar determinadas conclusões, destacando que os índices utilizados para as sustentar traduziriam apenas parcialmente – ou até, equivocadamente – a realidade dos resultados eleitorais. Nesse sentido, para aferir com maior precisão o comportamento eleitoral na escala dos municípios, não é suficiente apenas o mapeamento do *Número Efetivo de Candidatos (NEC)* – utilizado por Carvalho (2009) –, mas também compreender como se dá a competitividade eleitoral entre os pares de candidatos votados no município numa eleição proporcional. É esta a contribuição do estudo de Silva (2013), que propõe a utilização do Índice *T* para medir a competitividade em escala municipal.

É preciso ainda considerar que, com as mudanças constitucionais estabelecidas em 1988, tirando da esfera federal e passando aos estados a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas, as Assembleias Legislativas estaduais assumem o papel de fiscalização e tratamento de políticas relacionadas a essas regiões, reforçando ou não os recursos destinados a tal agenda nos orçamentos estaduais – aprovados pelos parlamentares. Assim, seriam precisos estudos sistemáticos sobre os desdobramentos eleitorais nessa esfera legislativa, para daí inferir acerca da relação entre o debate metropolitano e o Poder Legislativo.

A primeira tentativa de sistematizar esses dados aparece em Carvalho, Corrêa e Ghigino (2010), que analisaram a dinâmica representativa das áreas metropolitanas em alguns legislativos estaduais, nas eleições de 2006. Também inovaram ao aprofundar as análises sobre

as bases eleitorais dos parlamentares considerados “metropolitanos” no Rio de Janeiro, concluindo que a maior parcela destes possuíam “redutos” demarcados geograficamente no interior dessas regiões – o que alimentaria a ideia de o legislativo ser capturado pela lógica paroquial: nesse caso, um “*paroquialismo metropolitano*”.

Os legislativos estaduais e o papel que exercem na aprovação de políticas relevantes para a população ainda são pouco estudados. Muito do que se produz sobre o tema enfatiza seus limites, seja em termos de competências institucionais, seja pela irrelevância de sua produção. Alguns autores ressaltam a inefetividade desse espaço pelo fato de estar submetido a um executivo estadual com fortes prerrogativas. Esses estudos acompanham sugestão do trabalho inaugural de Abrucio (1998), que ressaltou o papel hipercentralizador dos governadores de estado na relação com os legislativos – que ele cunhou como “*ultrapresidencialismo*”. Para ele, os governadores possuem um contingente expressivo de prerrogativas institucionais que praticamente inviabilizam qualquer tentativa de destaque pelos deputados estaduais. Isso faz com que a iniciativa de legislação relevante passe unicamente pelo crivo do executivo e os parlamentares se dediquem a questões secundárias (TOMIO e RICCI, 2012, p. 194).

No rastro dessa interpretação, Ferreira, Meneguín e Bugarin (2018) argumentam que o atual desenho institucional dos estados favorece o particularismo ou a produção de leis irrelevantes e/ou inconstitucionais, por parte dos deputados. Esses autores enfrentam uma visão corrente que defende o reforço das competências dos legislativos estaduais. Para eles, as assembleias são ineficientes e suas estruturas seriam desnecessariamente dispendiosas (FERREIRA, MENEGUÍN e BUGARIN, 2018, p. 702). Sem competência constitucional, o melhor seria que os deputados se dedicassem à atividade de fiscalização, ainda assim se acompanhada de um sistema de controle de constitucionalidade efetivo nos estados (FERREIRA, MENEGUÍN e BUGARIN, 2018, p. 722).

Outras interpretações procuram enfrentar a visão inaugural de Abrucio (1998), tentando compreender as particularidades dos legislativos nacionais diante das diferentes atuações nos estados, e problematizando a generalização de que o papel dos deputados estaduais seria limitado e irrelevante. Boa parte desses estudos seguem a trilha do trabalho organizado por Fabiano Santos (2001), “O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência”.

Essa publicação aponta maior variedade de relações entre os poderes Executivo e Legislativo, em alguns casos com maior equilíbrio, em outros concorda com a força dos governadores, porém ressaltando as causas políticas. Tomio; Ricci (2010, 2012) aprofundam essa agenda, destacando, principalmente, a peculiaridade da dinâmica subnacional, geralmente

avaliada pelo prisma do comportamento legislativo no Congresso Nacional (TOMIO e RICCI, 2012, p. 193-194).

Esses autores sugerem que é necessário ampliar a compreensão sobre a dinâmica do legislativo estadual, contemplando o problema da produção dos seus deputados à luz da teoria da conexão eleitoral – uma vez que essa é uma das teses mais abordadas quando se pesquisa o Congresso Nacional. Por outro lado, também encontraram achados para o conteúdo geograficamente limitado nas proposições dos deputados, com expressiva presença de leis “municipais”.

Ainda nessa perspectiva, a contribuição de Silva (2012) aborda o caso de São Paulo, analisando a relação entre os poderes e propondo matizar a avaliação de um executivo forte frente a um legislativo fraco e submisso. O autor aponta a peculiaridade da formação das coalizões nos estados, muito menores do que aquelas montadas pelos Presidentes da República, quando buscam sustentação no Congresso Nacional (SILVA, 2012, p. 10). Seus achados indicam a necessidade de se considerar o papel dos legislativos estaduais a partir de três premissas: o desenho institucional dos estados brasileiros pós-CF/1988, que restringiu consideravelmente suas competências em comparação aos outros dois entes; as fortes atribuições e prerrogativas constitucionais dos governadores frente às assembleias; e a elevada restrição à participação dos deputados estaduais no processo decisório estabelecida pelas Constituições Estaduais e Regimentos Internos dos Parlamentos.

Tudo isso contribuiu para reduzir consideravelmente a relevância das assembleias. Por outro lado, ainda que sofra severas restrições para iniciar legislação, a atuação dos parlamentares é relevante na produção oriunda do Executivo, emendando e modificando o conteúdo de suas proposições (SILVA, 2012, p. 16).

Desse modo, o presente trabalho se insere nessa agenda de pesquisa, visando dar conta de duas realidades subnacionais, envolvendo as regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte e seus estados, a partir do debate sobre a problemática metropolitana no Brasil. Parte da premissa de que os legislativos estaduais têm papel a cumprir no tratamento da questão, já que a Carta de 1988 delegou aos estados essa incumbência.

A problemática levantada por esta tese, portanto, é enfrentada a partir de três roteiros. O primeiro faz resgate histórico dessa questão, abordando a trajetória institucional metropolitana, desde sua institucionalização a nível nacional, durante o regime militar, até o marco mais recente, o Estatuto da Metrópole. Em outro enfoque, busca analisar variáveis de natureza política que podem influenciar no percurso dessa agenda, primeiro a partir da análise da atuação

dos parlamentares, em seguida pela dinâmica da competição na arena eleitoral, em duas assembleias e duas regiões metropolitanas.

1.2- ASPECTOS METODOLÓGICOS E ESTRUTURA DA TESE

Grande parte das inquietações que contribuíram para o desenvolvimento da ciência política no decorrer do século XX esteve associada à constante busca para a delimitação do seu objeto de estudo. Robert Dahl deu fundamental contribuição a esse desenvolvimento quando se propôs a questionar a vinculação direta entre a estrutura social e a política, esta última então um desdobramento da primeira – muito comum nos trabalhos dos chamados teóricos da modernização. Ao se propor a discutir os temas abordados por essa corrente, Dahl (1997 [1972]) aponta a necessidade de afirmação da autonomia explicativa de variáveis propriamente políticas.

Comentando a clássica obra desse autor, *Poliarquia*, Fernando Limongi destaca que é a partir dessa necessidade que Dahl sugere analisar os fenômenos políticos através de suas dimensões institucionais, assim como da participação, da competição e do papel exercido pelos atores políticos – que “tomam decisões, antecipam consequências dos seus atos, escolhem instituições políticas; em uma palavra, agem politicamente”. (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, p. XIII)

Seguindo essa linha, o presente trabalho destaca a necessidade de se pensar três abordagens consideradas centrais para analisar e compreender a problemática metropolitana, a partir de um olhar de natureza política: a abordagem da institucionalidade política da questão; a do processo legislativo, contemplando um dos aspectos da representação; e a abordagem da dinâmica político-eleitoral que envolvem essas regiões. No primeiro caso, o processo evolutivo e as implicações das decisões dos atores políticos centrais, em cada período de análise do tema, são ressaltados como tendo forte responsabilidade sobre as decisões e formatações institucionais de períodos posteriores. Nos outros dois casos, implica considerar um duplo e contínuo movimento que pode repercutir no tratamento da pauta: em que medida, e como, o sistema representativo pode ser encarado como uma ordem de obstáculos ao enfrentamento da problemática metropolitana, a partir da atividade legislativa sobre o tema, assim como da dinâmica do comportamento e competição eleitoral.

A questão de pesquisa original que norteou o trabalho foi: por que ocorrem obstáculos à representatividade metropolitana nos legislativos estaduais e como essa situação repercute sobre a “pauta política metropolitana” na agenda dos parlamentos?

Cabe mencionar, entretanto, que a questão passou por modificações, a partir do desenvolvimento da pesquisa. Algo mais próximo de uma questão que a tese tratou de enfrentar foi: como se dá a trajetória institucional metropolitana no Brasil, o tratamento institucional e legislativo desta pauta nas regiões de Salvador e Belo Horizonte, e por que a dinâmica da competição afeta a representação legislativa destas localidades?

Desse modo, o trabalho analisou a trajetória nacional da problemática metropolitana, desde seu marco inicial em 1973, assim como das instituições referentes às regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. Também enfrentou a produção legislativa sobre a pauta e a dinâmica da competição eleitoral para os legislativos dos dois estados selecionados, no período de 1998 à 2014. A compreensão das possíveis implicações à representatividade e tratamento da pauta metropolitana nos legislativos leva em consideração que essas regiões possuem elevada densidade populacional e eleitoral, além de concentrar as maiores contradições sociais nos estados.

A tese adota metodologia qualitativa no levantamento e análise bibliográfica e de fontes documentais primárias e secundárias, que possibilitem compreender a trajetória e os desdobramentos da problemática metropolitana no Brasil. Sustenta também a análise do comportamento eleitoral das zonas e regiões selecionadas, a partir de referencial da literatura e após o tratamento dos dados eleitorais. Incorpora, portanto, a metodologia quantitativa na coleta, tratamento e análise de dados primários, através do banco de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – em seu repositório de dados eleitorais – referentes às eleições para deputados estaduais da Bahia e Minas Gerais entre os anos de 1998 e 2014. Por fim, uma análise comparativa é apontada como desdobramento em todo o trabalho, visando sistematizar os achados referentes aos dois estados e Regiões Metropolitanas, para contribuir na compreensão e explicação dos resultados.

A escolha metodológica prioritária desse trabalho é o método comparado. Parte-se da sugestão de Sartori (1995), para o qual esse seria o menos insatisfatório frente a todos os métodos de controle disponíveis à ciência política (SARTORI, 1995, p. 208). Também de Duverger (1976), que considera o estudo comparado relevante para confrontar fenômenos análogos de mesma natureza em diferentes espaços. São acompanhados ainda por Sátyro e Reis (2015), que destacam as vantagens do comparativo frente aos demais (SÁTYRO e REIS, 2015, p. 22).

No presente estudo não se condiciona o uso do método, articulando a escolha pelo comparado a técnicas quantitativas e qualitativas. Busca-se a comparação como estratégia para compreender como uma mesma regra, critério ou instituição, repercute em casos diferentes: o

que pode explicar atuações e desdobramentos diversos. Tendo em vista o mesmo panorama institucional de nível federal, o mesmo regramento do sistema eleitoral brasileiro e o mesmo desenho federativo a que estão submetidos os cenários selecionados nesse estudo, como repercutem na trajetória de suas instituições e no tratamento por seus legislativos? Em outra ponta, como se dá a dinâmica da competição política em regiões metropolitanas diferentes, com o mesmo potencial representativo? E como essa dinâmica repercute nos níveis de representatividade dessas regiões?

O estudo tem como referência duas regiões metropolitanas brasileiras consideradas de “primeira geração”: Belo Horizonte e Salvador – instituídas e institucionalizadas a partir dos mesmos critérios nacionais, nos anos 1970, tendo seu acompanhamento e desenvolvimento centralizado no Estado brasileiro até a Constituição de 1988. A partir daí, as características de seus sistemas de gestão e padrões de articulação institucional seriam fortemente marcadas pela lógica política subnacional, com maior potencial de participação dos legislativos estaduais.

É o que aponta o capítulo 3 dessa tese, ao analisar a trajetória institucional das duas regiões e a produção legislativa sobre o tema nas assembleias de seus estados, respondendo a um trecho da primeira parte da questão de pesquisa. Ali, constatou-se que a dinâmica da competição política estadual teve um peso na formação de suas instituições específicas: tanto para o esvaziamento, quanto para a reorganização e fortalecimento. Ao mesmo tempo, verificou-se que o marco institucional nacional que fortaleceu os municípios – o Estatuto da Cidade – não foi impeditivo para a conformação desses arranjos. Também se constatou que a pluralidade de atores envolvidos na dinâmica política local, além de não emperrar o tratamento da questão, pode ter sido responsável para uma maior produção legislativa sobre o tema, como é o caso de Minas Gerais.

Estas regiões selecionadas estão classificadas em diferentes cenários, tendo como referência a tipologia elaborada em estudo do IPEA, no que se refere ao desenvolvimento de seus Sistemas de Gestão Institucionalizado e Padrões de Articulação para a Governança: alta, média ou baixa institucionalização e forte/fraca articulação (COSTA e TSUKUMO, 2013).

A comparação entre esses dois casos se justifica, também, pela trajetória recente das duas regiões em sua dimensão eleitoral, nas votações para deputado estadual. A proporção de eleitores aptos nessas duas RMs é semelhante em praticamente toda a série histórica analisada (1998-2014), como mostra o capítulo 4, que trata do peso da representação política das duas regiões em seus respectivos legislativos. Em linhas gerais, constatou-se uma sub-representação metropolitana acentuada no caso baiano a partir do pleito de 2006 – portanto, em três, das cinco

eleições; e uma sub-representação mais discreta no caso mineiro, a partir de 2002, variando entre os pleitos.

Essa proporção semelhante de eleitores aptos, e os achados do capítulo 4, serviram como parâmetro para apreender os desdobramentos da concentração e da competitividade eleitoral nos dois casos, que poderiam repercutir sobre a atuação dos parlamentares – objetos dos capítulos 5 e 6, respectivamente. Esses capítulos buscaram compreender a dinâmica da competição para as assembleias nos dois estados a partir de dois índices: o *NECm*, número efetivo de candidatos, que mensura a concentração de candidatos em disputa num município; e o índice *T*, que mensura a competitividade entre os pares de candidatos em cada local, identificando seu nível de desequilíbrio.

Foram identificadas diferenças relevantes dos padrões de comportamento eleitoral dentre as diversas realidades: capital, interior e regiões metropolitanas. Os achados para o *NECm* indicam aquilo que a literatura vem apontando, no geral: há maior dispersão de candidaturas dentre os municípios metropolitanos do que no interior dos estados; e não se verificou diferenças relevantes entre os estados. Já na análise a partir do índice *T*, alguns desses achados foram matizados: a competitividade não é necessariamente maior entre os municípios metropolitanos, assim como, também, não se verificaram diferenças significativas entre os estados.

A seleção dos casos buscou abarcar as eleições de 1998 a 2014 e as legislaturas respectivas – 1999-2018 –, cobrindo a maior parte do período caracterizado pela ocorrência dos “jogos aninhados” (MELO, 2010; TSEBELIS, 1998), onde as eleições proporcionais aconteceram conjuntamente com as majoritárias, nos distritos estaduais. Não foi possível trabalhar com a eleição de 1994, em virtude de o repositório do TSE não disponibilizar os dados eleitorais de Minas Gerais neste pleito.

Por fim, como duplo desdobramento dos capítulos 5 e 6, no capítulo 7 se buscou, primeiro, aprofundar a análise eleitoral para a disputa intrametropolitana, visando testar a possibilidade do “*paroquialismo metropolitano*” nestas duas realidades, a partir da dinâmica do mercado político de suas zonas eleitorais. Os achados desestimulam considerar essas áreas – ou seja, o interior das metrópoles – como redutos de baixa competitividade e expostos a maior controle político. Em seguida procedeu-se a uma comparação entre os índices trabalhados, testando também como são afetados pelo comparecimento eleitoral. Os achados apontam que a competitividade pode representar um filtro à representatividade; no entanto a oligarquização da competição em um local também precisa ser levada em consideração: alta competitividade com baixo número efetivo de candidatos não resulta em menor chance de eleição, pois limita a oferta

ao eleitor, condicionando seu comportamento. Aqui também pesa o elemento da coordenação entre grupos políticos, muitas vezes rivais no plano local, mas pertencentes a uma mesma coalizão em outro nível – estadual e/ou nacional.

Após esta introdução, o capítulo seguinte procura apresentar um resgate sobre o problema metropolitano no Brasil, a partir de publicações bibliográficas diversas sobre a temática, em variadas áreas do conhecimento. Também contou com levantamento e análise documental de legislação específica sobre as regiões metropolitanas; documentos produzidos sobre o tema por instituições de pesquisa (IPEA, IBGE, SEI, etc.) e de governo; atas de reuniões de comissões da Assembleia Nacional Constituinte.

O período abarca desde as movimentações e articulações que influenciaram no seu nascedouro, o marco institucional de nível nacional, em 1973. Esse processo inicial que vai até o início dos anos 1980, é marcado pelo fortalecimento dos arranjos que propiciaram o tratamento das questões metropolitanas. A característica principal, porém, que contamina todo o desdobramento, é a forte centralização da formatação dos instrumentos, e o arbítrio como pano de fundo do período.

Essas duas características gerais seriam as principais responsáveis pelo cenário que se viu na segunda metade dos anos 1980, da qual a Constituição de 1988 é seu marco mais relevante. As articulações na constituinte foram bastante marcadas pelos apelos à descentralização e consagraram o Federalismo tripartite na Carta aprovada. A partir daí, são os estados que assumem as incumbências relacionadas às regiões metropolitanas. O capítulo procura situar o debate na literatura sobre a questão, assim como os desdobramentos dessa situação: nos anos 1990 com a pulverização de regiões, e esvaziamento dos arranjos institucionais; nos anos 2000 com o reforço do empoderamento municipal a partir do Estatuto da Cidade, e a diversidade de cenários dentre as regiões; até as tratativas envolvendo a criação do mais recente marco nacional, o Estatuto da MetrÓpole, de 2015 – retomando a regulamentação da questão pelo nível federal.

Esta tese apresenta uma interpretação diferente para esta trajetória, a partir da análise dos casos da Bahia e de Minas Gerais. Se é verdade que a constituinte sofre forte pressão municipalista, também é verdade que, no debate metropolitano, a saída foi por uma descentralização parcial, já que resultou aos estados a responsabilidade pelo tratamento da questão. Os desdobramentos nos dois casos analisados permitem apontar: o peso das variáveis políticas locais – fortalecimento do arranjo em um caso, esvaziamento em outro, num primeiro momento; e um contraponto à ideia de que o empoderamento municipal é impeditivo à

consolidação de arranjos – o Estatuto da Cidade, como marco, não criou dificuldades para a viabilização de soluções institucionais em Minas Gerais.

Foi possível verificar, na análise dessa trajetória, a complexidade da interação entre os três entes federados, pautados pela dinâmica ora conflitiva, ora cooperativa. A regulação centralizada em nível federal aponta para a desconexão deste com os outros dois níveis, podendo se mostrar desfavorável a melhor tratamento da questão. A importância política desse problema de interação torna-se mais visível, na atualidade brasileira, face a conflitos interfederativos no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Guardadas as proporções entre os respectivos contextos e impactos políticos e sociais das situações, é possível sugerir que aspectos análogos do problema federativo brasileiro atuam, ao fundo, para inibir o enfrentamento político da questão metropolitana.

Em termos acadêmicos, a tese contribui para os trabalhos cujo objeto são as instituições políticas subnacionais, para a análise da operacionalização dos sistemas eleitorais e do comportamento eleitoral e legislativo. Também auxilia nas pesquisas sobre a dinâmica das assembleias estaduais – ainda pouco trabalhadas em sua diversidade –, ressaltando sua relevância, e para os estudos comparados em ciência política a partir dessas diversas abordagens da literatura.

2 A TRAJETÓRIA DO PROBLEMA POLÍTICO METROPOLITANO NO BRASIL

2.1- DA “ENTRADA” INSTITUCIONAL DE VIÉS AUTORITÁRIO À “SAÍDA” POLÍTICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O acelerado processo de urbanização brasileira a partir dos anos 1950 ocupou a agenda política de maneira mais incisiva, com os problemas advindos do inchaço e crescimento desordenado das grandes cidades e capitais. Em 1970, o Brasil viria a se tornar mais urbano que rural, com aproximadamente 56% da população vivendo nessas áreas (SOUZA, 2005). Os fatores que proporcionaram a urbanização seriam os mesmos que impulsionavam a metropolização, entendendo-se “a metrópole como uma grande cidade, embora submetida a vários governos, constituindo-se em um sistema funcional diversificado, polarizador e catalisador de uma região e, às vezes, de todo o país.” (SOUZA, 1985, p. 09)

Os debates sobre a urgência dessa questão, assim como as primeiras experiências institucionais, tiveram início em meados dos anos 1960, quando os problemas urbanos assumem protagonismo em discussões na academia, entidades de pesquisa, partidos políticos e órgãos de governo. Nesse período, a procura por soluções sugeria ações cooperativas, desaguando, em 1963, num Seminário de Habitação e Reforma Urbana que propunha a criação de “órgãos que administrassem, de forma consorciada, os problemas comuns de municípios”. (GARSON, 2009, p. 100) De acordo com Garson (2009), as principais iniciativas para dar respostas ao “fenômeno metropolitano” vinham dos estados e municípios.

Na avaliação da época, os problemas dessas regiões se acentuavam por conta do fluxo migratório. As carências a serem atendidas, as deficiências dos sistemas de transporte, a insuficiência de unidades habitacionais e equipamentos básicos para atender essa realidade, estimulou o então Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA, atual IPEA), a criar um núcleo específico de estudos urbanos. Para o órgão, os problemas não poderiam ser tratados pelos governos locais isoladamente, pois os limites das jurisdições não coincidiam com sua área de influência. Garson (2009) cita trecho de documento interno do IPEA para discussão sobre “A institucionalização das regiões metropolitanas”, onde se afirma que

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 econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação de melhores condições para o encaminhamento de soluções cabíveis. (IPEA, 1969, p. 5, *apud* GARSON, 2009, p. 101)

É nesse contexto que se discute a necessidade de regulação federal da questão, com a Constituição de 1967 e a emenda Constitucional nº 1 de 1969 – que só viria a ser regulada, após disputas políticas, em 1973.

As questões em debate estavam relacionadas com a vida social, econômica e com os desafios institucionais e administrativos, levando o governo a institucionalizar, por Lei Federal Complementar (14/1973), nove regiões a partir das principais capitais brasileiras, visando promover o planejamento urbano e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano (GARSON, 2007, p. 91; ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85).

A definição das áreas se pautou pela magnitude da população aglomerada, extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município, integração econômica e social do conjunto e complexidade das funções desempenhadas. Rolnik e Somekh (2000) destacam “elementos de racionalização econômica e funcional do espaço, em detrimento das especificidades da organização socioeconômica ou das peculiaridades das áreas metropolitanas que se pretendiam atingir”. (ROLNIK e SOMEKH, 2000, p. 85) Ainda alertam que, em que pese responder a anseios que vinham desde a década de 1960, a instituição das RMs seguiu o viés autoritário do regime vigente, buscando racionalizar e padronizar a cidade para “fins de sua apropriação seletiva”.

O desenho institucional produzido nesse contexto prescrevia estruturas fortemente centralizadas, pré-fixadas e hierárquicas, baseadas nos executivos estaduais e em detrimento da participação dos municípios e de representações políticas. Estabeleceram-se os Conselhos Deliberativo e Consultivo: o primeiro era composto por membros indicados pelo Executivo Estadual, que o presidia, sendo que este presidente passava também pelo filtro do Executivo Federal. O Consultivo não tinha poder decisório e era composto pelos municípios. Esse arranjo apregoava o planejamento para o desenvolvimento nacional (GARSON, 2007, p. 91). A medida, portanto, foi adotada sem considerar e nem envolver as demandas e interesses dos níveis subnacionais de governo, tampouco de organizações sociais (SOUZA, 2005, p. 1).

O período era de forte centralização política e administrativa, e o controle federal sobre políticas e agências estaduais se refletia também na utilização dos recursos públicos – gerando ou agravando conflitos entre níveis de governo. É nesse cenário que são instituídas e institucionalizadas as estruturas estaduais para a gestão das RMs, definidos os serviços de interesse comum (saneamento, transporte, recursos hídricos, uso do solo, entre outros) e se estabelece a prioridade de acesso a recursos aos municípios que participassem de projetos integrados de serviço comum. Através de dois decretos (72.800/1973; 73.600/1974), restringiu-se o acesso aos recursos para projetos de infraestrutura urbana e alocou-se 5% do Fundo de

Participação dos Estados para execução do planejamento integrado e dos serviços comuns das RMs.

Essa subordinação das políticas de investimento em infraestrutura urbana ao controle federal terminou eliminando canais de representação da sociedade e reforçando o poder da União sobre as áreas mais dinâmicas do país (GARSON, 2009, p. 103). Além disso, não havia eleições diretas para governadores de estado e para prefeitos das capitais e municípios considerados “Áreas de Segurança Nacional”. Só era permitido o voto para os três níveis legislativos, e era aí que o regime obtinha o termômetro de “satisfação” da população. Para o projeto dos militares, portanto, esse dado também reforçava a relevância das metrópoles, buscando ampliar o controle sobre essas áreas, pois tendiam a votar contra o regime (SOUZA, 2005, p. 6).

A necessidade de estabelecer mecanismos de controle e reforçar a centralização veio acompanhada da criação de instrumentos para dar conta do “planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social”. Uma Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU) apoiaria a implementação das entidades metropolitanas, propondo diretrizes para seu desenvolvimento e avaliação da experiência. Também se instituiu, em 1975, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) para financiar os projetos desse tipo. Garson (2009) ressalta a contradição dessa ação, pois a preocupação com a implementação dos arranjos seguia uma alocação de recursos afetada por pressões, alianças políticas e interesses setoriais. Assim, as demandas clientelistas assumiam “nova roupagem, sob o manto do exame técnico conduzido pela burocracia estadual, em atendimento aos chefes do Poder Executivo dos estados.” (GARSON, 2009, p. 104)

O FNDU assinalaria um duplo marco: 1) deu centralidade à pauta metropolitana, com a destinação direcionada de recursos; 2) porém, cravou o início do ocaso institucional da questão quando, em 1979, alterou-se por decreto o critério para o aporte de recursos do Tesouro ao Fundo, estabelecendo sua extinção no ano de 1983 e inviabilizando o cumprimento de projetos de longo prazo. A crise política do regime se desdobra em perda de foco no planejamento e escassez de recursos para a área urbana (GARSON, 2009, p. 104).

A partir desse percurso inaugural, é possível situar as implicações sobre a temática metropolitana no debate político da Assembleia Nacional Constituinte. Fortemente identificada com o viés autoritário do regime militar, e instituída por regras coercitivas, a ideia da “governança metropolitana” e o arranjo viabilizado pelos militares, tornaram-se incompatíveis com o contexto de abertura. Além disso, também seriam inconciliáveis com a trajetória histórica de grande autonomia dos municípios brasileiros (MELO, 1993; SOUZA, 2005).

Vale considerar aqui os conceitos de *path dependence* – dependência de trajetória – e *policy feedback* (THELEN, 1999, *apud* SANTOS, FERNANDES e TEIXEIRA, 2013, p. 370), que contribuem na percepção de que determinadas ações do processo decisório político refletem na trajetória das instituições, influenciando escolhas futuras. Pierson (2003, *apud* SANTOS, FERNANDES e TEIXEIRA, 2013, p. 370) sustenta que um evento ou processo se vincula àqueles subsequentes, mesmo ocorrendo apenas uma vez e tendo deixado de ser operacionalizado muito antes do resultado final. Para o autor, as trajetórias dependentes das instituições seriam reflexo e produto das relações de poder e do contexto histórico em que estariam envolvidas.

Souza (2005) destaca a disposição do constituinte de buscar libertar as instituições brasileiras dos vieses autoritários e centralizadores do regime anterior, tendo que lidar com custos muito elevados para reversão dessa trajetória. Isso explicaria, para esta autora, a decisão de deixar a governança metropolitana num vácuo político e administrativo (SOUZA, 2005, p. 2).

Costa (2016) reforça que a tônica do processo constituinte, em relação à metrópole, foi pautada pela resistência ao modelo tecnocrático centralizado e à rejeição do planejamento estatal, submetendo essa agenda ao municipalismo. Segundo ele, é “nesse quadro que se dá, por meio do Artigo 25 da Constituição Federal, a transferência da competência pela instituição de RMs para os governos estaduais, sem a definição de critérios, de tipologias, de orientações ou de qualquer tipo de referência.” (COSTA, 2016, p.185)

Assim, um duplo movimento foi instaurado pelo texto constitucional: 1) definiu nova base institucional para a gestão metropolitana, transferindo do governo federal aos estados a responsabilidade de instituir e organizar as RMs; e 2) empoderou os municípios frente aos estados e à União, como novo ente federado. Grande parte dos estudos sobre a problemática metropolitana defende que essa combinação teria dificultado uma efetiva articulação para a “governança” das RMs, pulverizando, posteriormente, suas características institucionais.

É necessário ponderar essa visão. Embora o processo constituinte, por um lado, tenha dificultado articulação efetiva para a governança num primeiro momento, por outro procurou deter a elevada centralização anterior. A descentralização obtida amplificou o peso da política, da necessidade de articulações entre atores envolvidos no tema.

Conforme se verá, esta tese defende a interpretação de que a transferência de competência para o nível estadual da gestão das RMs terminou operando uma descentralização parcial, onde o papel dos municípios assumiu diferentes projeções em cada realidade. E essa decisão na constituinte parece ter se viabilizado como solução mais mediada e realista, diante da

pluralidade de interesses em disputa na subcomissão que tratou da questão – não apenas pelos municipalistas.

Pode simbolizar esse dado um sugestivo debate travado na 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Municípios e Regiões, vinculada à Comissão da Organização do Estado, da Assembleia Nacional Constituinte do Brasil (ANC, 1987/88). Nela, é possível observar quatro principais tendências políticas para o tratamento da questão metropolitana: uma vinculada ao aparato técnico-burocrático, com origem e trajetória associadas ao regime militar, quando da institucionalização nacional das RMs; outra representando mais enfaticamente o municipalismo, com grande presença na Constituinte – tendência que, nesta sessão, também contaria com representação mais moderada e proposta pragmática a um dos problemas das regiões; uma posição de mudança mais radical na gestão metropolitana, defendida pelo então Prefeito de Curitiba, Roberto Requião – principal alvo dos municipalistas; e uma última tendência, representativa dos prefeitos de municípios das RMs marginalizados na política metropolitana de então, mais focada nas capitais.

A reunião acontece em abril de 1987, como um painel de tema “As Regiões Metropolitanas e a Constituinte: Propostas”. O objetivo era ouvir os representantes da Associação dos Prefeitos das Capitais e do Conselho das Regiões Metropolitanas, visando subsidiar os constituintes na normatização da questão na Constituição.

A contribuição mais interpelada na reunião é a do Prefeito de Curitiba, Roberto Requião. Ele discorre longamente sobre vários aspectos da questão metropolitana, com profundo diagnóstico do momento. E apresenta proposta radicalmente inovadora: a criação de uma grande região metropolitana, com prefeito próprio, e acompanhado de prefeitos distritais para os problemas específicos de seus municípios, onde as câmaras seriam como conselhos comunitários, compostos por cidadãos voluntários – o “vereador não remunerado”. (BRASIL, 1987, pp. 4-5)

O representante da corrente mais técnica foi o Secretário Executivo do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU). Ele defendeu a proposta do órgão para as RMs, afirmando se tratar de projeto em discussão, que teria contemplado opiniões de diversos representantes de municípios metropolitanos, no que é frontalmente questionado por alguns dos oradores – dando a tônica da resistência ao que era apontado como herança do regime. Ainda em sua fala, chama a atenção o destaque ao primeiro artigo da proposta da CNDU, que viria a ser o principal ponto de regulação das regiões na Carta Magna: a União delegaria aos estados a competência sobre as RMs.

A intervenção que representou a “periferia das metrópoles” foi do Presidente da Associação dos Municípios da Grande São Paulo, Silas de Oliveira – prefeito de Itapevi (SP). Sua proposta foi a criação de um mecanismo de compensação financeira para os municípios do entorno das capitais e maiores cidades metropolitanas, com a transformação das cidades-dormitórios no que ele chamou de “municípios produtores de espaço para habitação”. (BRASIL, 1987, pp. 5-6)

Por fim, o discurso mais simbólico do posicionamento dos municipalistas foi de Domingos Pontes, ironicamente um prefeito de município metropolitano – Caucaia, na RM de Fortaleza (CE). Sua intervenção foi de forte crítica às duas proposições mais afinadas com a defesa de uma política metropolitana: a de Requião e a do representante da CNDU. Esta última provocaria uma centralização ainda maior, contrariando o anseio dos municípios e seguindo o vício do regime autoritário de proposição de “cima pra baixo”, sem considerar a diversidade de interesses envolvidos. Também discorda – e ironiza – energicamente das proposições de Roberto Requião, dizendo-se contra o “quarto poder”, ou aquilo que chamou de “*município*” – alusão à possibilidade de um governo metropolitano, para além dos prefeitos e governadores de estado (BRASIL, 1987, p. 7).

É nítida, portanto, a diversidade de posicionamentos sobre a problemática metropolitana na constituinte. Observando as sugestões finais nas intervenções, grande parte reconhece sua importância, opondo resistência mais direcionada ao tratamento centralizado da questão – algo presente até os dias atuais. A saída aprovada no texto final sugere, não uma captura pelo municipalismo, mas uma solução mais pactuada nessa pluralidade política, simbólica do resultado da própria Constituição Federal.

2.2- ESTADOS OU MUNICÍPIOS? A CONJUNTURA METROPOLITANA PÓS-CF/1988

Apesar de mediada, a saída costurada no processo constituinte produziu impactos diretos sobre a problemática metropolitana, já que dirimiu os critérios mais precisos, de nível nacional, para seu enfrentamento. A década de 1990 ainda seria marcada por profunda crise fiscal nos estados, reforçando o esvaziamento das estruturas e orçamentos dos antigos órgãos de gestão metropolitana, de acordo com Costa (2016).

Como resultado desse cenário, esse autor (2013, 2016) aponta o fenômeno da “metropolização institucional”, que seria o processo de fragmentação da gestão metropolitana, “em virtude da diversidade de arranjos e soluções institucionais expressas na legislação” dos

diferentes estados “e em face da ausência de normas, orientações e de uma atuação federal capaz de regular a temática.” (COSTA, 2016, p. 185)

Melo (1996) enfatiza a manifestação de efeitos perversos decorrentes da autonomia municipal instaurada, como a competição fiscal, as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional e o “neolocalismo”, que terminou por carimbar o planejamento metropolitano como prática autoritária. Isso produziu, na década de 1990, um princípio político baseado na defesa de solução dos problemas em âmbito local – aumentando sua complexidade (MELO, 1996, p. 15).

Duas consequências desse processo são aqui exploradas. A primeira, sobre os arranjos em regiões institucionalizadas de primeira geração, com os casos de Belo Horizonte e Salvador, os quais são desenvolvidos no capítulo 3. A segunda, sobre o processo de pulverização de RMs, como consequência do vazio normativo em nível federal pós-CF-1988, que transmitiu essa responsabilidade aos estados.

Os casos das RMs de Belo Horizonte e Salvador sinalizam para situações em que as articulações e necessidades políticas locais passam a determinar os rumos da política metropolitana no Brasil. Assim, ainda que possa representar um ganho para setores políticos locais, mais afetados pela dinâmica de cada realidade, a ausência de uma regulação de nível nacional dificulta a materialização desses ganhos numa efetividade mais ampla dessa agenda política – levando em conta que suas crescentes necessidades trazem desdobramentos para além de seus territórios: uma permanente metropolização dessas zonas, onde os problemas assumem contornos cada vez mais nacionais.

As consequências específicas das mudanças constitucionais sobre os casos foram distintas: em lugar de maior descentralização, a RM de Salvador viu a elite política estadual utilizar sua prerrogativa para manter a centralização da gestão metropolitana e, até, reforçar o poder de atuação do seu principal arranjo, a CONDER – em virtude das necessidades pautadas pela competição política local (SOUZA, 2004); já a RM de Belo Horizonte foi emblemática na representação dos segmentos municipalistas, protagonistas na ANC e, nesse contexto, determinantes na política metropolitana local – ou até do esvaziamento de tratamento institucional mais coordenado da pauta.

Da leitura mais geral dos estudos sobre a questão metropolitana, pode-se depreender que o cenário institucional dos anos 1990 repercutiu na recusa dos modelos de gestão metropolitana em estruturas de viés tecnocrático. No entanto é preciso considerar a particularidade do caso baiano, onde a elite política estadual apostou no reforço da capacidade técnica de suas instituições. Mas a já mencionada crise fiscal que marcou o período terminou reforçando o

enfraquecimento da gestão dessas zonas no cenário nacional, relegando os arranjos vigentes a plano secundário, quando não esvaziando-os completamente. A consequência imediata foi a forte desarticulação entre as muitas dimensões da agenda, refletindo nos inúmeros problemas urbanos amontoados em anos posteriores.

Em outra ponta, como segundo desdobramento, a estadualização dessa responsabilidade sem maior delimitação de parâmetros nacionais implicou na prerrogativa de instituir regiões de acordo com as necessidades políticas de ocasião. É o que trata o estudo de Fernandes e Araújo (2015), que analisa a criação de municípios e a formalização de RMs pós-Constituição de 1988, como acontecimentos paralelos, relacionados a essa ausência de normatização.

Analisando os impactos da CF-1988 sobre o plano municipal, os autores sinalizam a consagração da autonomia dos municípios como titulares de políticas públicas, deixando de existir padrão mínimo a nível nacional, delegando-se os requisitos para os estados via lei complementar – como no caso das RMs. Os estímulos advindos das transferências obrigatórias de recursos aos municípios, aliados à liberdade decisória conferida aos estados, impulsionou um *boom* de emancipações municipais (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 299).

Esse forte crescimento do número de municípios no Brasil na década de 1990 esteve associado a um contexto de acentuação da conexão eleitoral: as emancipações municipais partiam das “lideranças locais com os deputados estaduais e deles com o Executivo estadual, visando votos dos eleitores do interior do estado.” (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 299) Isso explicaria os critérios pouco rígidos das leis complementares do período.

É nesse cenário que a formalização de RMs é analisada. Sem critérios e regulamentações em nível nacional pós-1988, ocorreu com as RMs o mesmo observado para os municípios: um *boom* de regiões aprovadas mediante leis complementares. Aqui, porém, não há transferências obrigatórias de recursos federais, como na criação de municípios – especialmente via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) –, transferências estaduais, nem autonomia como ente federado – dificultando a compreensão desse fenômeno.

A pulverização de RMs nos anos 1990, diferente de contribuir, seria um reflexo da fragilidade normativa e institucional na qual se encontram essas regiões e sua agenda política. Os debates legislativos sobre o Estatuto da Metrópole, anteriores a 2015, sinalizaram a existência de pouco mais de 70 RMs formalizadas, reunindo desde a grande metrópole de São Paulo – que em 2010 registrava cerca de 20 milhões de habitantes –, até as RMs de Lajes (SC) e do Sudoeste Maranhense (MA), com cerca de 350 mil habitantes (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 304). Ou casos ainda mais extremos, como a RM do Sul de Roraima, com quatro

municípios, que reúnem pouco mais de 50 mil habitantes, de acordo com estimativa do IBGE de 2017.

No capítulo 3 são explorados com mais detalhes o cenário dos anos 1990 nos casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte, ampliando o entendimento sobre esse período.

2.3- ESTATUTO DA CIDADE: EMPODERAMENTO MUNICIPAL, ENFRAQUECIMENTO METROPOLITANO?

É ampla a percepção entre os estudiosos da questão metropolitana de que o cenário nos anos 2000, a partir da vigência do Estatuto da Cidade – marco institucional que reforçou o empoderamento do município como ente federativo – teria agravado ainda mais a fragilidade institucional das RMs (COSTA, 2016). O traço municipalista que estruturou o Estatuto também teria marcado a organização do Ministério das Cidades, em 2003, que nunca possuiu uma coordenação dedicada à questão metropolitana (FERNANDES e ARAÚJO, 2015). Um dos elementos centrais desse novo arranjo, portanto, foi justamente ampliar a flexibilização das normas que circunscrevem o município à escala metropolitana (COSTA, 2016, p. 186).

A valorização institucional da esfera local se amplifica justamente no período de retomada do crescimento econômico do país, repercutindo na regulação do uso do solo urbano-metropolitano. Costa (2016) ressalta o interesse dos agentes econômicos e do setor imobiliário nesse aspecto, acentuando a fragmentação em unidades municipais autônomas e desarticuladas.

Essa interpretação defende que o reforço à fragmentação já aparece no arranjo federativo desenhado pela CF-1988. Para Franzoni (2015), ele teria sido pensado a partir do princípio da *subsidiariedade*, tendo como consequência a primazia da “independência em detrimento da cooperação”, que desagrega o planejamento/gestão coletiva e as políticas que priorizam um consenso nacional ou regional, e reforçaria a competitividade entre os entes. A autora destaca que esse princípio confere “aos entes locais a execução de suas atribuições, devendo os entes maiores interferir e auxiliar em situações de pontual necessidade”, colocando “a União e os estados como coadjuvantes”, dificultando a coordenação de interesses comuns (FRANZONI, 2015, pp. 18-19).

Tanto Costa (2016), quanto Franzoni (2015), ainda, reconhecem que nos anos 2000 houve alterações no cenário macroinstitucional e político que impactaram positivamente na governança metropolitana:

i) a retomada de intervenções estatais nas áreas de política habitacional e infraestrutura urbana, como o MCMV e o PAC, bem como a construção de um novo arcabouço jurídico responsável por nortear o desenvolvimento urbano regional, sobretudo no que tange ao setor de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, com a criação de planos nacionais; *ii)* a criação da Lei Federal dos Consórcios Públicos, que oferece mecanismos jurídicos que podem contribuir para estruturar as entidades metropolitanas; e *iii)* a criação de mecanismos institucionais referentes ao acesso à informação e participação popular. (COSTA, 2016, p. 188)

Outros autores, entretanto, ainda ressaltam que esse cenário positivo na reestruturação da política habitacional e na retomada de intervenções estatais, teria provocado o fenômeno da “periferização”, em que a estratégia do setor empresarial foi privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos, tendo em vista o preço e o tamanho dos terrenos disponíveis (CARDOSO, ARAGÃO E ARAÚJO, 2011, p. 7). Isso também afetaria intensamente os espaços metropolitanos, principalmente na infraestrutura de saneamento básico, mobilidade e transporte público (COSTA, 2016, p. 188).

Reforçando essa ressalva, Costa (2016) salienta que a inviabilização de uma política metropolitana nacional é provocada pela articulação de três fatores: a ausência de projetos e agendas que enfrentem a desarticulação da escala urbano-regional, atendendo a pauta metropolitana; a autonomia dos municípios; e a heterogeneidade das RMs instituídas (COSTA, 2016, p. 189).

Na contramão dessas interpretações, é preciso pontuar, por um lado, que o princípio da subsidiariedade pode produzir cooperação em contraposição à hierarquia centralizadora anterior. Não está dado, a priori, que a operação da descentralização nesse formato tenha como resultante única a ausência de coordenação e/ou cooperação entre os entes. O empoderamento municipal e o princípio da subsidiariedade também podem se apresentar como fator de equilíbrio e estimular a cooperação, sem a necessidade de que estados e municípios se submetam ao controle centralizado da União. Ou seja, a interdependência se apresenta como possível desdobramento.

A análise dos casos no próximo capítulo, por outro lado, aponta um duplo contraponto aos efeitos nocivos do empoderamento municipal e do modelo federativo pós-1988: houve cooperação entre os entes após o Estatuto da Cidade, em Minas Gerais; e a centralização hierarquizada é que inviabiliza a cooperação – como na Bahia.

Aqui cabe registrar a contribuição de Azevedo e Mares Guia (2015). Esses autores apontam que desde a década de 1990 se destacava forte consenso entre técnicos e estudiosos da questão metropolitana acerca da necessidade de mudança do modelo de gestão em vigor.

Salientam, contudo, que esta *questão* não havia se transformado em *problema*, de modo a ser enfrentada pela arena política, penetrando as agendas dos governos estadual e municipais.

Para além das sugestões que pautariam essa agenda nos anos 2000, a partir da Lei dos Consórcios, os autores mencionam outro ponto comum nas análises que surgiam: a necessidade de cuidar do peso institucional de cada um dos atores envolvidos, quando da elaboração de novo modelo de gestão metropolitana. Ou seja, a reforma a realizar precisa considerar o contexto de então, com a correlação de forças existente, não repetindo a criação de arranjo sem legitimidade e eficácia, como foi o caso da AMBEL (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 370). A autonomia municipal é um fato, seria preciso lidar com ele.

Nesse ponto, os autores partem da pergunta: “por que este tema, considerado estratégico por especialistas de diversas esferas, não ganhava espaço na agenda de atores relevantes tais como governo do estado e as prefeituras de municípios de maior porte da Região?” (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, 370) Disto é possível constatar que esse *consenso técnico* não é suficiente para transformar a questão em um problema de *ordem política*.

A existência de *altos custos da transação* seria uma primeira resposta à pergunta: custos de negociação muito altos e incertezas de êxito, estimulam comportamento racional de “não se desperdiçar energia na empreitada”. Exigem acordo entre muitos atores, com variados interesses. Também ampliam os custos a baixa centralidade de tal bandeira na agenda de movimentos sociais, pois não envolve bens públicos de benefícios diretos e imediatos, como hospitais, escolas e transporte coletivo. Por fim, acentua esse cenário a percepção de que a gestão regional compartilhada, em novo formato institucional, implicaria em perda de poder real por parte do governo do estado, ou formal em pequenas e médias cidades (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 371).

Apoiando-se em conceitual de Kingdon (2002, *apud* AZEVEDO e MARES GUIA, 2015), os autores enfatizam que a transformação da *questão* em *problema* pode se dar pela substituição dos ocupantes de cargos no alto escalão da máquina pública – o *turnover*. Seria o caso de períodos iniciais de novos governos, propícios para reformas na burocracia, garantindo alguma eficácia em relação aos seus objetivos, sem desgastar a relação com seus apoiadores.

Foi o que ocorreu em Minas Gerais a partir de 2003, com as mudanças nas composições dos governos e do legislativo, que transformariam, em médio prazo, a institucionalidade da RMBH. Também favoreceu o entrelaçamento de políticas entre três esferas de governo – fundamental em regime federativo e pouco comum no Brasil (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, pp. 372-373). Tal iniciativa ainda seria reforçada pelo apoio explícito tanto do

governador, quanto da prefeitura da capital, simbolizando: 1) cooperação política entre dois entes federativos; e 2) governados por partidos não aliados.

Esse cenário, portanto, representa importante contrafactual à perspectiva de que o reforço do empoderamento municipal, pelo Estatuto da Cidade, teria inviabilizado ainda mais a efetivação da política metropolitana e de seus arranjos institucionais.

2.4- O ESTATUTO DA METRÓPOLE: A NOVIDADE DE UM VELHO DILEMA

O cenário do início da segunda década dos anos 2000 assumiu outra direção, dessa vez colocando no centro a dimensão nacional do problema. O primeiro passo foi dado ainda em 2004, com Projeto de Lei (PL3460/2004) do Deputado Federal Walter Feldman (PSDB/SP), autodenominado Estatuto da Metrópole (EM). No entanto ficaria estagnado no Parlamento por quase oito anos.

O quadro se alterou em 2012, com a organização de debates voltados à construção do futuro Estatuto da Metrópole, contando com a participação de técnicos da área e representantes de organizações governamentais e civis (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 305). No final de 2013, a Câmara aprovou um substitutivo ao PL3460/2004, confirmado sem alterações no Senado em dezembro de 2014, e sancionado como Lei 13.089/2015 pela presidente Dilma Rousseff.

Cabe registrar passagem do trabalho de Costa (2016) mencionando episódio ocorrido em um desses debates. O fato ocorreu em audiência pública regional da Câmara dos Deputados, realizada na Assembleia Legislativa de São Paulo, visando discutir o substitutivo do projeto original do deputado Walter Feldman (PSDB-SP). Na ocasião, o Deputado Federal Zezéu Ribeiro (PT-BA) – autor do substitutivo – e o próprio Feldman, brincaram chamando o projeto original de “bode na sala”. Tal projeto colocou o “bode [*o impasse metropolitano*] na sala da Esplanada”, já que “nem o Ministério das Cidades, nem o Ministério da Integração Nacional sentiam-se [...] confortáveis em abraçar essa agenda essencialmente explosiva e eivada de conflitos políticos (interfederativos) [...]”. A rápida tramitação e aprovação do Estatuto em janeiro de 2015, porém, – e para surpresa geral – pareceu comprovar que a estratégia de “colocar o bode na sala” havia funcionado (COSTA, 2016, p. 194 – *grifos nossos*).

Novo marco na trajetória do problema metropolitano é inaugurado com esse Estatuto. Nele há o destaque para a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs), a orientação para a gestão democrática e a governança interfederativa, além da criação de um fundo público para obtenção de recursos a projetos metropolitanos (COSTA, 2016, p.

195). Prevalece nitidamente os interesses metropolitanos sobre o interesse local – cabendo indagar se em contraposição ou complementação ao Estatuto da Cidade.

Sobre isso, uma primeira observação remete à ideia de que o Estatuto se apresentou com o objetivo de encarar os conflitos federativos produzidos pós-1988, principalmente em relação às disputas em torno da titularidade das FPICs – conflito que já havia sido enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta a ação de inconstitucionalidade sobre a titularidade do saneamento básico na RM do Rio de Janeiro, como lembra Costa (2016). É visível que a demanda pela regulamentação nacional procura dar resposta a questões que extrapolam a normatização do Estatuto da Cidade, naquilo que a Carta de 1988 teria deixado num vazio relativo: sem critérios específicos para regular a titularidade de FPICs em nível nacional, e considerando a autonomia municipal, ao governo do estado se impõem limites para solucionar problemas dessa escala, cabendo a função de agir como mediador.

Por esse viés, o marco teria papel de complementação ao Estatuto da Cidade, na medida em que regula as atividades ou serviços que causam impactos para além de um município. Por outro lado, ao consolidar o entendimento de que o estado é quem tem autoridade sobre as regiões metropolitanas, regulando em nível nacional os critérios para tal, nada impede que venha a acentuar conflitos interfederativos entre prefeitos e governadores, arbitrando-os, novamente, de “cima para baixo”.

Apesar dessa ponderação, para Fernandes e Araújo (2015) o novo marco legal, mesmo enxuto, representa complementação ao Estatuto da Cidade para a gestão metropolitana. Assim sintetizam a lei (BRASIL, 2015, *apud*, FERNANDES e ARAÚJO, 2015, pp. 305-306):

- Fixa aspectos mínimos a serem definidos pelas leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (AUs);
- Estabelece princípios para governança federativa, entre os quais se destacam: a prioridade do interesse comum sobre o local e o compartilhamento de responsabilidades para promover o desenvolvimento urbano integrado;
- Define diretrizes para a governança federativa, entre elas a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às FPICs; estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das FPICs; execução compartilhada das FPICs, mediante rateio de custos previamente pactuados no âmbito da estrutura de governança federativa;

- Exige a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) de RMs ou AUs, independentemente do plano diretor municipal, como instrumento de governança federativa;
- Estabelece condições para o apoio da União às iniciativas dos estados e municípios voltadas à governança federativa em RMs e AUs.

Ainda destacam que a lei apontava disposições para frear a formalização de regiões metropolitanas sem sustentação técnica devida, respondendo ao *boom* dos anos 1990. A metrópole precisará possuir influência nacional ou numa região que configure área de influência de uma capital regional, de acordo com critérios do IBGE; a RM precisa conformar uma metrópole e o repasse de recursos observará essa determinação (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 306).

Já Costa (2016) é menos otimista. Para ele, diante do acúmulo de desarranjos no trato da questão metropolitana desde a CF-1988, a norma, por si só, não minimiza as muitas incertezas e conflitos, ainda que sua existência seja positiva. Em trabalho recente, este autor aponta que o Estatuto, em que pese anunciar “desenho geral de governança interfederativa [...]” não avança “na definição do formato jurídico-institucional dos órgãos participantes desse arranjo básico.” (COSTA, 2019, p. 126) Prevalece nessa visão expectativa de maior normatização centralizada nacionalmente.

Um primeiro desafio, para ele, é o tratamento a ser dado sob o novo marco às muitas RMs já instituídas. Há ainda a “dispersão da atuação das agências setoriais voltadas ao planejamento e a execução das FPICs”, gerando possíveis disputas de poder e fragilidade nos planejamentos de recorte metropolitano. Somam-se também “problemas de financiamento e deficiências técnicas dos municípios”, além de “dificuldades na implementação de infraestrutura urbana e controle político sobre questões que não podem ser tratadas a partir da perspectiva local.” (COSTA, 2016, p. 197)

Sobretudo, este autor põe em relevo que

[...] caberia identificar [...] quais [RMs] de fato são relevantes na escala nacional, para então cuidar tão somente destas, recuperando a dupla perspectiva das lógicas regional e metropolitana que orientaram a criação das nove RMs instituídas na década de 1970. [...] permanece carecendo de uma solução institucional a questão da cooperação federativa, seja em termos horizontais, seja em termos verticais. Neste sentido, *a questão central remete à descentralização do poder estabelecido com a Constituição Federal de 1988*: tendo a autonomia como um dado, o fato é que os municípios muitas vezes não estão dispostos a ceder [*poder*] aos arranjos de governança que farão reduzir seu protagonismo. (COSTA, 2016, p. 197 – *grifos nossos*)

Essa narrativa deixa escapar um apreço pelo viés tecnocrático, característico da fase de institucionalização original da questão metropolitana no país, tratada pelos constituintes como

“entulho autoritário”. É perceptível no decorrer da argumentação de Costa (2016) uma declarada crítica à elevada instituição de RMs sem parâmetros pós-1988, porém sem a mesma ponderação acerca dos critérios determinantes da institucionalização dessas áreas na fase anterior à Constituinte. Para além disso, o autor permite interpretar que há, de sua parte, objeção à essência mais norteadora dos esforços da ANC: a busca pela descentralização do poder, que permitisse superar, ou contrabalançar, o então recente protagonismo arbitrário da União.

Os desdobramentos políticos da sanção do Estatuto estão marcados por conflitos por prerrogativas de poder e desenho do arranjo adotado por cada estado. Além disso, pontos críticos no texto se tornariam objeto de pressão de variados atores. É o caso do PL 9011/2017, do deputado Miguel Haddad (PSDB-SP), e da Medida Provisória (MP) 818/2018, de texto semelhante ao projeto, que visava alterar dispositivos do estatuto e chegou a tramitar em regime de urgência. Antes de ser votado, a MP foi publicada (11/01/2018).

Em estudo sobre o Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos, Santos (2018) analisa o conteúdo dessas duas medidas legais. Antes, destaca a criação da Subcomissão permanente de Governança Metropolitana, inserida na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, em maio de 2015, por iniciativa do já citado deputado Miguel Haddad (PSDB-SP). A criação de subcomissão específica à problemática representou forte sinalização do impacto exercido pelo Estatuto, penetrando mais diretamente a agenda legislativa nacional, e criando condições de contrabalançar o viés tecnicista que permeia o debate.

De início, seus trabalhos se justificavam como busca de aperfeiçoamento do Estatuto. Mobilizou representantes das agências metropolitanas das diversas regiões do Brasil e apresentou um documento fundamentado em três pontos principais: a lei 13.089/2015 guardou pouco do texto do projeto original; não contempla as diversidades nacionais na criação de RMs, AUs e microrregiões; e apresenta dispositivos inconstitucionais (SANTOS, 2018, pp. 66-67).

Santos (2018), no entanto, entende que a iniciativa do legislativo foi limitada, com sugestões apenas pontuais de efetiva mudança de conteúdo, e sem apresentar alterações concretas no texto da lei. Além disso, não teriam enfrentado os temas mais frágeis do Estatuto, “tal como a forma de participação da sociedade civil na estrutura de governança, o financiamento das RMs [...]”, assim como não trataram sobre a regulamentação da lei (SANTOS, 2018, p. 91).

Ponto de mais elevada tensão, seu artigo 21 apontava que “incorre em improbidade administrativa o governador ou agente público que não cumpra a exigência de elaboração do PDUI no prazo de três anos a partir da instituição da RM ou aglomeração urbana”. A previsão

de penalidade para os gestores, evidentemente, tornou-se o principal alvo das críticas ao Estatuto da Metrópole, estimulando movimentação pelo adiamento do prazo (SANTOS, 2018, p. 70).

É nesse contexto que o presidente da República edita a MP-818/2018, com conteúdo semelhante ao PL-9011/2017, antes deste ser votado. Esse fato sinaliza para a resistência política a uma normatização uniformizada a partir da União, sem considerar as inúmeras particularidades no nível local. Como lembra Santos (2018), indica a “ocorrência de uma estratégia política de dois caminhos paralelos para se buscar a prorrogação do prazo: um, pela via legislativa”, por meio do PL na Câmara; e outro, pelo Executivo, via MP (SANTOS, 2018, p. 72).

Para chegar até essa MP, ela ainda pontua as contradições exploradas pelos atores envolvidos na dinâmica metropolitana a partir da resistência ao artigo 21 da lei. A autora ressalta que o marco de 2015 “não dispõe expressamente [...] sobre a necessidade de evitar que haja concentração de poder em um único ente [...]” tal como fez o STF na ação acerca do saneamento básico na RMRJ – que serviu de padrão ao próprio Estatuto da Metrópole (SANTOS, 2018, p. 62). Ainda que prevaleça, por regra, a vontade do Poder Legislativo, que não precisa estar amarrada às decisões do Judiciário, essa circunstância abriu espaço para a judicialização da questão – inicialmente do próprio Estatuto, em 2017, pelo governo do Pará (SANTOS, 2018, p. 64).

O já mencionado trabalho recente de Costa (2019), com parcial avaliação da implementação da norma, pontua um desdobramento relevante: o prazo preconizado pelo artigo 21 da Lei movimentou as principais regiões metropolitanas, que deram início e/ou concluíram a elaboração de seus PDUIs. Notadamente, só esse aspecto do arranjo já exerceu uma primeira “peneira” sobre as regiões fabricadas artificialmente no período posterior à CF-1988. Por esse raciocínio, portanto, a MP-818 teria atendido às expectativas de atores beneficiados pela pulverização de RMs.

Todavia, a judicialização em curso da questão também se fez notar no caso da Bahia, ainda antes da efetivação do Estatuto da Metrópole em 2015. A resistência da prefeitura de Salvador em relação ao novo arranjo metropolitano local, mesmo que não acolhida pelo procurador-geral da República (RODRIGUES *et al.*, 2018, p. 330), denota que o marco federal ainda carece de legitimidade política também em entes relevantes envolvidos na problemática. Dada a consagrada autonomia política municipal, a imposição vertical da norma sempre terá legitimidade fragilizada, logo, questionável politicamente.

Pode-se perceber, portanto, que o processo de normatização das RMs no Brasil pós-Estatuto da Metrópole é ainda objeto de disputas. Santos (2018) e Costa (2019) destacam que essa nova realidade institucional tem movimentado as diversas RMs no país, que aproveitam a exigência dos prazos para reorganizar a estrutura de governança, promovendo diálogos entre os entes e com a população. “Tais processos, por si só, representam a retomada da agenda metropolitana na pauta nacional, o que aparenta ser positivo [...]”. (SANTOS, 2018, p. 69)

A considerar a trajetória da questão metropolitana nas últimas três décadas, o Estatuto da Metrópole pode estar cumprindo o papel de evidenciar o peso político nacional que envolve as RMs, refletindo o destaque que já possuem na dinâmica econômica e social do país. Ainda é cedo para maturar seus efeitos. Entretanto cabe acompanhar se sua implementação atenderá ao anseio constitucional consagrado em 1988, ou implicará em regulações verticalizadas, que desprezem as particularidades e aspirações de atores políticos locais.

O próximo capítulo apresenta a trajetória dessa problemática de forma mais específica nas realidades metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte, do marco nacional inicial até a regulação mais recente de seus arranjos institucionais. Também analisa como essa pauta tem repercutido nos legislativos dos seus respectivos estados nas últimas cinco legislaturas, abrindo a investigação para a abordagem político-eleitoral.

3 RMBH E RMS: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E PRODUÇÃO LEGISLATIVA

3.1- A TIPOLOGIA DE CLASSIFICAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS E O ENQUADRAMENTO DOS CASOS DE SALVADOR E BELO HORIZONTE

Em 2013, ao se completar 40 anos da institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, o IPEA lançou o primeiro livro de uma série de três, como parte do projeto Governança Metropolitana no Brasil, visando investigar a situação das regiões metropolitanas brasileiras¹, tendo como um dos componentes a caracterização do desenho institucional, dos arranjos de gestão e da governança dessas áreas. Um dos motivadores da iniciativa foi o diagnóstico inicial apontando a existência de elevado “divórcio entre o processo socioespacial de formação de espaços metropolitanos e a metropolização institucional.” (COSTA e TSUKUMO, 2013, p. 11)

Uma série de contribuições sobre realidades regionais específicas estão inseridas no projeto. Para os objetivos dessa tese, leva-se em consideração a proposta tipológica de mapeamento dos *sistemas de gestão* e a *articulação para governança* das regiões metropolitanas, elaborada por Costa e Tsukumo (2013, pp. 15-28). Os autores procuraram caracterizar e comparar os arranjos institucionais existentes, abordando aspectos associados às instâncias e aos instrumentos de gestão metropolitana (instituições, fundos, conselhos e planos) e às articulações construídas para sua governança.

Assim, as duas perspectivas envolviam grande diversidade de elementos que podiam, ou não, estar presentes nas diversas regiões analisadas. No caso do *Sistema de Gestão Institucionalizado*, buscou-se identificar as instâncias responsáveis pela gestão, os fundos de financiamento específicos, os programas nos orçamentos estaduais, os instrumentos de planejamento, dentre outros. No que se refere às *Articulações Institucionais e dos Agentes e Atores para a Governança*, levou-se em consideração a existência de consórcios intermunicipais, articulações específicas para gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), e outras articulações. A elaboração desse mapeamento de características levou em consideração aspectos presentes nas regiões analisadas, e o cruzamento dessas duas

¹ As regiões selecionadas foram as correspondentes aos doze espaços metropolitanos identificados pelo estudo Região de Influência de Cidades (REGIC), publicado pelo IBGE em 2008, além de três outras metrópoles ainda não consideradas espaços metropolitanos: SP, BH, Recife, PoA, Goiânia, Curitiba, SSA, RJ, Fortaleza, Vitória, RIDE/DF, Belém, São Luiz, Cuiabá e Manaus (IPEA, 2013, p. 11).

perspectivas gerou um tipo ideal hipotético de referência de uma RM², que contaria com “grande adensamento institucional” e “forte articulação para gestão e governança metropolitana.” (COSTA e TSUKUMO, 2013, p. 19)

Os autores criaram um sistema de pontos visando hierarquizar e comparar as regiões analisadas, tendo como referência a pontuação da RM ideal. Sendo assim, encontraram seis regiões com “sistema de gestão institucionalizado” (SGI) *consolidado*, ou seja, com grande adensamento institucional, que representa 40% do total dos casos analisados – cinco dessas da primeira geração (anos 1970).

Tendo como referência as regiões metropolitanas de primeira geração – aquelas instituídas em 1973, sob critérios nacionais –, e ao cruzar os dados relacionados às “pontuações” de cada região, temos a seguinte situação:

1) Em termos de Sistema de Gestão Institucionalizado (SGI), estão assim distribuídas as RMs:

- SGI *Consolidado*: São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Curitiba;
- SGI de *consolidação incipiente*, ou em consolidação: Salvador, Rio de Janeiro e Belém;
- SGI *não consolidado*: Fortaleza.

2) Em termos de Articulação Institucional para a Governança (AIG), as RMs estão assim distribuídas:

- *Forte* Articulação: São Paulo e Belo Horizonte;
- *Média* Articulação: Recife, Porto Alegre, Curitiba e Fortaleza;
- *Fraca* Articulação: Salvador, Rio de Janeiro e Belém.

Sendo critérios relevantes para o mapeamento dos aspectos institucionais da gestão dessas áreas, o estudo patrocinado pelo IPEA deu início a efetivo balanço e consideração do cenário atual das regiões metropolitanas. Por outro lado, não enfrentou um aspecto também importante para maior compreensão da evolução e atual situação dessas regiões: sendo responsabilidade e atribuição dos entes subnacionais, onde seus legislativos comprem papel constitucional de normatização e fiscalização de iniciativas relacionadas à essas zonas, espera-se uma análise mais ampla da dimensão política, em termos institucionais, representativos e eleitorais, que este estudo pretende contribuir.

Dentro dos critérios de classificação das regiões metropolitanas pelo citado estudo do IPEA, foram selecionadas duas regiões de primeira geração, com as seguintes características:

² Os autores utilizam duas RMs ideais: uma referente às de primeira geração (anos 1970), e outra pós-1988, com aquelas criadas no final dos anos 1990 e início dos 2000.

uma de SGI *consolidado* e *forte* AIG – Belo Horizonte; e uma com SGI *em consolidação* e *fraca* AIG – Salvador.

A seleção desses dois casos se justifica por características que os aproximam na origem institucional – as duas regiões foram institucionalizadas no mesmo contexto político, dentro das mesmas regras estabelecidas pelo regime militar; também são casos semelhantes no que tange à dimensão eleitoral: na série histórica de eleições para deputados estaduais analisada (1998-2014), a proporção de eleitores aptos a votar é semelhante nas duas regiões. Por outro lado, a trajetória institucional dos dois casos, antes e depois das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, é diferente, produzindo cenários distintos de enfrentamento da pauta política metropolitana.

Assim, estão contempladas duas regiões com origem institucional e peso eleitoral semelhantes, visando compreender as causas dos diferentes desdobramentos no tratamento da questão a partir das variáveis políticas de representatividade, competitividade e concentração eleitoral.

De regiões que se originaram no mesmo contexto, de acordo com o mesmo arcabouço institucional, foram atingidas de maneira diferente a partir do desenrolar da década de 1980, onde as primeiras mutações no ambiente político nacional e, principalmente, nos estados – quando, em 1982, ocorrem as primeiras eleições para governador –, passam a afetar o tratamento dado à pauta metropolitana. O ápice desse processo se deu já no final da década, com a nova Carta Constitucional do país e as articulações em torno das Assembleias Constituintes estaduais.

A trajetória desses dois casos é o que trata a seção a seguir.

3.2- A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS DE BELO HORIZONTE E SALVADOR

3.2.1- Do início aos desdobramentos da Constituição de 1988 (1973-1998)

Ao analisar a trajetória da gestão metropolitana na região metropolitana de Belo Horizonte, Azevedo e Mares Guia (2015) elencam três fases históricas, a partir dos formatos institucionais específicos de cada período. Duas destas fases incorporam os principais elementos do período histórico desta subseção – ou seja, a partir da institucionalização nacional durante o regime militar e o contexto de desdobramento da Constituição de 1988.

A primeira fase é marcada pelo *PLAMBEL* (Planejamento de Belo Horizonte), autarquia criada como entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos deliberativo e consultivo

responsáveis pela RMBH, no nascedouro institucional da região, em 1973. Como todas as entidades criadas no período com papel de gestão metropolitana, o PLAMBEL possuía caráter interventor, com muitas atribuições que suplantavam o poder das prefeituras, anulando as funções destas, exercendo controle vertical sobre a política metropolitana e ingerências em variados aspectos (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015).

As iniciativas e intervenções adotadas pelo PLAMBEL eram justificadas pelo contexto autoritário vigente. Em relação à política de uso do solo, no início da década de 1970, “a atuação do Poder Público nesse âmbito se encontrava legalmente restrita ao Município e, portanto, o PLAMBEL não dispunha de nenhum mecanismo formal.” O cenário nacional é decisivo para justificar tanto a anuência dos prefeitos, quanto a iniciativa espontânea de loteadores do solo. “O que é identificado com a esfera federal ganha importância exagerada – chegando mesmo a intimidar – e o PLAMBEL acabava por representá-la.” (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 364)

Só ao final da década é que as instâncias metropolitanas obtêm formalização ampliada, quando passam a interferir na legalização de atividades públicas e privadas (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 366).

O esvaziamento do PLAMBEL começa a ocorrer em meados dos anos 1980, assim como na SEPLAN (Secretaria Estadual de Planejamento) e outros órgãos de planejamento, mantidos sem quase nenhum poder de ação. Os municípios assumem formalmente as atribuições do controle e expansão urbana (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 367).

É nesse contexto que é criada a Assembleia da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AMBEL) – arranjo institucional da segunda fase histórica analisada pelos autores –, fruto das modificações promovidas na estrutura administrativa da RMBH, com a Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89). Em que pese a previsão constitucional, esse órgão só foi efetivado em 1993, por meio da lei estadual nº 26/93. Essa iniciativa sinalizou nova postura perante a questão metropolitana e contou, de início, com a participação de representantes da sociedade civil.

A criação de um espaço legislativo para a agenda metropolitana, em princípio, sugeria inovação de sentido positivo e democrático para o tratamento da questão. Superando o aspecto exclusivamente tecnicista, de teor autoritário, uma arena moldada para a articulação dessa pauta possuía forte significado político, servindo de referência para reivindicações normativas sobre o desenho institucional metropolitano até os dias atuais.

Na prática, porém, seu aspecto central refletiu ideologia neolocalista, que se pretendia democratizante, muito forte e influente na Assembleia Nacional Constituinte. Essa “hegemonia

da ideologia municipalista”, no período, exerceu o controle sobre a AMBEL através das alianças das pequenas cidades da RMBH, que contavam com maioria dos votos nessa instância. Assim, controlavam a assembleia e objetavam os municípios-polo (Belo Horizonte, Contagem e Betim), que reagiram se ausentando e deslegitimando as decisões do fórum. Reforça o desequilíbrio no funcionamento do arranjo a limitada presença do governo estadual, com apenas um representante com direito a voto (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, pp. 368-369).

O papel da AMBEL, portanto, terminou enfraquecido em virtude de um formato que não refletia a correlação de forças e as diferenças entre os entes que oficialmente a compunham. Esse modelo de gestão posto em prática vigorou por quase duas décadas na RMBH e, segundo Azevedo e Mares Guia, teria sepultado a política praticada à época nessa área (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 369).

O caso da RM de Salvador seguiu desdobramento diverso. Implantada formalmente pela mesma legislação do caso mineiro, seu arranjo teve como embrião a CONDER – então Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo –, com finalidade de formular uma estratégia de desenvolvimento regional integrado para uma área de 37 municípios que extrapolava a RMS, cobrindo território que outrora liderava a economia baiana (SOUZA, 2004, p. 85).

Uma Comissão Plena e um Grupo Executivo formavam o Conselho. Chama a atenção na composição da Plena – criada pelo governo do estado no início do regime militar – seu formato pluralista, com secretários de Estado, reitores, presidentes de instituições bancárias e empresariais, e representantes de trabalhadores – formato que seria eliminado pelas regras impostas pela ditadura (SOUZA, 2004, p. 85).

A abrangência geográfica da primeira formatação da CONDER seguia relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considerando que o desenvolvimento da zona urbana de Salvador estava associado ao desenvolvimento do Recôncavo. Porém, estudos posteriores, embasados por metodologia do IBGE, seguiu concepção estrutural e formal das cidades, ligadas à economia urbana, com fluxos econômicos entre elas e suas áreas de influência. Assim, a abrangência da área reduziu-se dos 35 municípios de origem (26 do Recôncavo e 9 da área de Salvador) para 8, declarados área de relevante interesse por integrarem a mesma comunidade socioeconômica, denominando-a Área Metropolitana do Recôncavo – AMR (SOUZA, 2004, p. 85).

Essa seria a base para a primeira delimitação territorial da futura RMS, que se consolidou em duas leis estaduais (3.064/1972 e 3.103/1973), criando o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo (FEAM), e prevendo aporte financeiro da União e do

estado. Para Souza (2004), com essas medidas o governo estadual se antecipava às normas adotadas posteriormente pela União.

O processo de formatação da entidade metropolitana, a partir daí, foi se enquadrando nas exigências nacionais. Cabe destacar a Lei Complementar Federal 27/1975, que designou a presidência dos Conselhos aos governadores de estado, centralizando o processo decisório dessas entidades; e a consequente desvinculação da CONDER da Seplante (Secretaria Estadual de Planejamento), dotando-a de maior poder, quase no mesmo nível hierárquico das secretarias de Estado.

Souza (2004) sustenta que tal decisão visava superar os problemas das articulações nos níveis horizontal e vertical, reconhecendo-se oficialmente, assim, os conflitos intra e intergovernamentais gerados pela criação da entidade metropolitana (SOUZA, 2004, p. 87).

Tal como no caso mineiro, a partir de 1982 a história institucional da CONDER passa a se tumultuar, com sucessivas fases de maior ou menor poder decisório. Por outro lado, em todo o período de ação metropolitana a entidade cumpriu papel de agente financeiro, repassando recursos – inclusive internacionais – aos municípios da região.

Apesar dessa trajetória institucional instável, Souza (2004) destaca que a CONDER sempre desfrutou de algum prestígio, tornando a empresa uma exceção ante as demais entidades metropolitanas que, em geral, sofreram restrições.

A autora problematiza as razões para a peculiaridade do caso da CONDER a partir de três variáveis: uma política, uma econômico-financeira e outra técnica. Para demonstrar a trajetória da entidade pós-redemocratização, e como a nova configuração constitucional metropolitana repercutiu no caso baiano, aqui interessa sintetizar a variável política em sua dimensão eleitoral.

Primeiro fato relevante: durante a ditadura, todos os prefeitos da RMS, salvo Vera Cruz, eram indicados pelo governador – abrangendo, portanto, Áreas de Segurança Nacional –, facilitando a imposição da CONDER em toda a região.

O segundo fato se dá com o retorno da eleição direta para prefeito. As duas principais cidades da região – Salvador e Camaçari – elegeram opositores ao grupo dominante no estado, liderados por Antônio Carlos Magalhães. Agrava o cenário o fato de a capital ter permanecido na oposição até 1996 – quando o grupo de ACM vence em Salvador.

Esse período de oposição entre a capital e o governo do estado, segundo raciocínio de Souza (2004), seria causa relevante para o fortalecimento da CONDER após a redemocratização, diferente das demais instituições metropolitanas. O papel desta entidade é crucial na fase anterior à vitória do grupo carlista na capital, marcando a presença do governo

do estado em obras importantes, dificultando e/ou obscurecendo a presença da prefeitura – principalmente no período de Lídice da Mata, entre 1993-96 (SOUZA, 2004, p. 89-90).

Assim, é só em 1998 que a CONDER perde seu *status* de instituição exclusivamente metropolitana, passando a abranger todo o estado, através da Lei 7.435/1998: muda a denominação (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia), mesmo mantendo a sigla, a natureza jurídica de empresa pública e a vinculação à Secretaria de Planejamento. A mudança de abrangência sinaliza o início de um efetivo esvaziamento institucional da RMS, ainda que tenha sido toda ela marcada por um controle centralizado no governo estadual.

A evolução dos casos das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador, no contexto imediato pós-constituente, sugere duas notas conclusivas: primeiro, que os desdobramentos da CF-1988 não ocorreram de maneira uniforme em todas as metrópoles – fato esperado, ao se designar aos estados a responsabilidade pela problemática; segundo, que, onde o arranjo metropolitano foi menos atingido, ou até tendo reforçado aspectos de seu poder de atuação, como no caso da RMS, sua capacidade institucional estava atrelada às características centralizadoras herdadas do contexto político anterior. Ou seja, a peculiaridade do caso baiano se baseou justamente na manutenção dos traços institucionais que os constituintes de 1988 buscaram eliminar. Assim como comprova outro desdobramento do texto Constitucional: a utilização da agenda metropolitana (e seus arranjos) para fins eleitorais.

3.2.2- Os anos 2000: entre o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole

No decorrer dos anos 2000, novos cenários institucionais e políticos repercutem sobre as duas regiões metropolitanas. Nacionalmente, a perspectiva municipalista obteve relevante reforço com a aprovação do Estatuto da Cidade. Tendo valorizado ainda mais as atribuições da esfera local, esse marco terminou amplificando os desafios à política metropolitana. No plano político, um importante rearranjo de forças colocou a oposição ao PSDB no poder, liderada pelo PT, com significativas repercussões na dinâmica política nos estados.

Dos casos selecionados para esse estudo, merece destaque o cenário da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Conforme visto no capítulo 2, o rearranjo político ocorrido nos planos nacional e estadual teria sido essencial na mudança institucional dessa região, com novos atores adotando a estratégia do não-confronto – tal como o governador mineiro eleito, Aécio Neves (PSDB), em relação ao presidente Lula (PT) – e a presença dos *empreendedores*, dispostos a assumir maiores custos de articulação institucional – papel que coube aos deputados estaduais eleitos no período. Azevedo e Mares Guia (2015) argumentam que a aprovação de

nova regulação para a gestão metropolitana no estado teria sido avaliada como compensadora para os parlamentares, que se empenharam na reformulação do marco institucional responsável por essa agenda.

No processo de articulação, discussão e deliberação sobre esse novo marco para a pauta metropolitana em Minas Gerais, os principais atores políticos garantiram significativa participação de diversos segmentos sociais, visando limitar a assimetria de poder, mas também garantir maior proporcionalidade entre os entes que seriam contemplados no novo arranjo. Tal preocupação visava não reproduzir os equívocos cometidos na construção da AMBEL, marcada por forte municipalismo e “por um neolocalismo pseudo-democratizante”. (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 375)

É nesse contexto que é aprovada a Emenda Constitucional nº 65, em 2004, que definiu as novas diretrizes para a reorganização da gestão metropolitana, explicitando conceitos mais claros sobre as RMs, as aglomerações urbanas e as microrregiões – medidas que visavam dificultar a profusão de novas RMs, muito comum nos anos 1990. Os órgãos e instrumentos que deveriam compor suas estruturas ampliaram negociações que envolvessem o governo do estado e a prefeitura de Belo Horizonte, alterando a correlação de forças desfavorável a esses atores no formato anterior. Assim, a nova configuração que passaria a ditar os rumos da política metropolitana seria marcada por maior incorporação de atores, porém enfrentando o “clássico dilema de eficácia *versus* representatividade, buscando-se, ao mesmo tempo, garantir que nenhum” deles fosse fortemente prejudicado. (AZEVEDO e MARES GUIA, p. 376)

O caso da Bahia seguiu trilha oposta. O maior destaque a ser dado sobre o período se deu com o Decreto nº 7.543 de 1999, que alterou a finalidade da CONDER: passaria a promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia, ampliando sua área de abrangência e distanciando-a do foco metropolitano (RODRIGUES, *et al.*, 2018, p. 335). Essa mudança marcaria um período de refluxo do planejamento metropolitano, com progressiva transferência das competências, onde a lógica localista assumia maior protagonismo – reforçado pelo Estatuto da Cidade.

O rearranjo político que se deu em nível nacional e estadual, diferente do caso mineiro, não proporcionou um desdobramento favorável à agenda metropolitana na Bahia. Com o PT liderando o bloco de forças governistas a nível nacional a partir de 2003, e tendo derrotado a longeva coalizão governista na Bahia (liderada pelo PFL, tendo ACM como principal referência) em 2006, o novo cenário ampliou ainda mais o distanciamento da CONDER do planejamento metropolitano, com a reforma administrativa do estado oriundo da Lei nº 11.361/2009: alterou a finalidade da CONDER, passando de órgão de planejamento para órgão

executor, e transferindo a competência sobre a gestão metropolitana para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR).

O período iniciado com o Estatuto da Cidade, apresenta seu ápice com a aprovação do Estatuto da Metrópole em 2015 – já devidamente problematizado no capítulo anterior. Aqui cabe mencionar que algumas das inovações representadas nesse novo marco já estavam contempladas nos arranjos da região metropolitana de Belo Horizonte, dentre elas a perspectiva do processo compartilhado de planejamento e tomada de decisão, contando com a participação de representantes da sociedade civil, quanto ao desenvolvimento urbano e às funções públicas de interesse comum.

No caso baiano, seu marco institucional mais relevante no período foi aprovado concomitante à discussão e tramitação do Estatuto da Metrópole em âmbito nacional – a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), implantada pela lei complementar nº 41/2014. Assim, em termos normativos, tal arranjo também refletia a maioria das exigências delimitadas no marco nacional.

A implementação do arranjo institucional metropolitano na Bahia, no entanto, esbarra em resistência da prefeitura de Salvador, que alega violação ao modelo federativo constitucionalmente estabelecido. O partido do prefeito, ACM Neto (DEM), entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5.155/BA) contra o novo marco, apontando indevida intromissão do estado da Bahia na administração das municipalidades da região (RODRIGUES *et al.*, 2018, p. 330). Em certo sentido, essa controvérsia reflete a disputa por protagonismo na capital entre os dois campos políticos opostos no estado, a exemplo de fenômeno semelhante ocorrido nos anos 1990, conforme mencionado anteriormente.

Levando em consideração a trajetória dessas duas regiões metropolitanas, e os desdobramentos atuais, é possível problematizar a premissa inicial acerca do municipalismo como o principal fator de desincentivo à consolidação de arranjos metropolitanos. Em primeiro lugar, a comparação entre as duas regiões selecionadas permite apontar que, mais do que a existência de múltiplos atores a serem considerados e contemplados, o contencioso político entre grupos opostos pode ser mais decisivo sobre o fenômeno.

A região metropolitana de Belo Horizonte, com a participação de 18 municípios – logo, 18 prefeituras –, além do governo do estado, em 1989, foi capaz de viabilizar a existência de arranjo com características mais vanguardistas, como a AMBEL; assim como, nos anos 2000, já com 34 municípios – e prefeituras –, além de ampla representação partidária na assembleia legislativa, propiciou a reorganização do arranjo, com a efetivação de novos formatos institucionais para o tratamento da questão. Seria de se esperar que maior número de atores

envolvidos representaria maiores dificuldades de coordenação política e cooperação para a governança. Assim como, também, maior influência do municipalismo sobre os processos de elaboração dos arranjos.

Já a região metropolitana de Salvador, por outro lado, além do elevado peso da capital – em termos demográficos, econômicos e em eleitorado –, conviveu com somente 10 municípios até 2007 e 13 a partir de 2008, sua composição atual. Seus arranjos metropolitanos do período são marcados por significativa centralização estadual: seja na condução exercida no início dos anos 1990, quando possui função reforçada, em trajetória oposta a maior parte dos arranjos no país pós-Constituição de 1988; seja na iniciativa de criação da EMRMS, mais recentemente, que sofre do questionamento da principal prefeitura da região, Salvador. A maior centralização e o menor número de atores relevantes, portanto, não se traduziram em maior coordenação e cooperação, tampouco em efetivação de arranjos.

Assim, é possível considerar que fatores de ordem política, em termos de competição e/ou cooperação entre grupos rivais, podem ser considerados mais relevantes para nortear a compreensão das trajetórias diferentes percorridas pelas duas metrópoles analisadas. Inclusive pelo fato de o Estatuto da Cidade não ter significado, na prática, um arranjo que inviabilizou a efetivação da agenda metropolitana em Minas Gerais.

Na próxima seção, será apresentado um mapeamento e análise acerca da produção legislativa que trata da pauta metropolitana nas duas assembleias selecionadas, de Minas Gerais e da Bahia. Vale destacar que as propostas mapeadas dizem respeito às regiões que incluem as respectivas capitais, referentes aos casos escolhidos a partir dos critérios apontados anteriormente. As propostas legislativas que dizem respeito às outras regiões metropolitanas desses estados, mais recentes, não foram contempladas, ou foram consideradas não relevantes, conforme se explicitará adiante.

3.3- O PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL E A PAUTA METROPOLITANA NAS ASSEMBLEIAS DE MINAS GERAIS E DA BAHIA

3.3.1- Os estudos sobre os legislativos subnacionais no Brasil

As assembleias legislativas dos estados têm o papel geral de representar o povo, legislar e fiscalizar as ações do Executivo, em seus respectivos estados. Diferente do Legislativo de âmbito nacional, nos estados esse poder se organiza de modo unicameral, tendo em vista que cada Casa precisa contemplar um único território da Federação – o estado. Os deputados estaduais são eleitos de acordo com as mesmas regras de eleição dos deputados federais. A

única diferença diz respeito à quantidade de vagas: o número de deputados de cada assembleia depende do número de deputados federais de cada estado.

Em que pese possuir prerrogativas muito semelhantes àsquelas do legislativo nacional, há diferenças no modo de funcionamento de cada legislativo estadual, lidando com constrangimentos e conjunturas também diversas.

O Brasil ainda possui limitada tradição de estudos dos legislativos estaduais. Parte relevante desses trabalhos ainda procuram problematizar estudo inaugural de Abrucio (1998), que construiu um cenário de interpretação ainda muito presente no imaginário do país. Esse autor analisou os sistemas de governos nos estados, ressaltando o papel hiper centralizador dos governadores na relação com os legislativos estaduais. Cunhou o termo “*ultrapresidencialismo*” (ABRUCIO, 1998), destacando o elevado contingente de prerrogativas institucionais dos chefes do poder Executivo nos estados que, no geral, praticamente inviabilizariam qualquer projeção da atuação dos deputados estaduais. Desse modo, a legislação relevante seria unicamente de iniciativa do governador, cabendo aos legisladores se dedicarem a questões secundárias (TOMIO e RICCI, 2012, P. 194).

Analisando por esse prisma, restariam aos deputados três estratégias mais gerais de atuação: se adequarem às exigências do governador, visando acessar recursos e cargos sob seu controle, para aferir benefícios eleitorais posteriores; adotar iniciativas de políticas de baixa relevância; e/ou centrar foco em projetos de grande visibilidade, porém extrapolando incumbências de sua atuação – sendo, na maioria dos casos, arquivados ou desautorizados por inconstitucionalidade.

Publicação organizada por Fabiano Santos em 2001, “O poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência”, abriu novas possibilidades de entendimento do papel das assembleias. O trabalho apontou conclusões que matizam o eixo central do argumento de Abrucio (1998), a partir da investigação em seis estados da Federação: há variedade de relações entre os poderes Executivo e Legislativo, em alguns casos com maior equilíbrio, em outros salientando causas políticas para a força dos governadores. Somente nos estados de São Paulo e Espírito Santo teria sido identificado o fenômeno do “*ultrapresidencialismo*”. (TOMIO e RICCI, 2012, p. 194)

No início da década vigente, Tomio; Ricci (2010, 2012) procuraram aprofundar essa agenda de pesquisa. Para os autores, o grande foco dos estudos em política sobre o Congresso Nacional seria marcado por uma equivocada percepção de que os legislativos estaduais somente *replicariam* a dinâmica nacional. As assembleias “não são versões em miniatura do poder legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados” que

envolveriam os governos locais numa dinâmica política específica, “abrindo espaço para um exame mais sólido e abrangente de seus desempenhos.” (TOMIO e RICCI, 2012, p. 193-194)

Seguindo a trilha da problematização encontrada em Santos (2001), esses autores analisam a produção legislativa e as relações entre executivo e legislativo em 12 estados, reforçando a percepção da complexidade e variedade que marca a dinâmica legislativa estadual no Brasil. De forma geral, concluem que apenas um caso estudado – Sergipe – confirma a dominância do Executivo sobre o Legislativo. Neste estado, “o governador tende a apresentar propostas gerais, enquanto os legisladores fixam-se em projetos de cunho municipal, especificamente de utilidade pública”, representando o protótipo do modelo apresentado por Abrucio (1998). As demais assembleias, contudo, apresentam características diferentes (TOMIO e RICCI, 2012, p. 211).

Os autores sugerem novas pesquisas que visem aprofundar a compreensão sobre a dinâmica do legislativo estadual. Uma dessas agendas deveria contemplar o problema da produção legislativa dos deputados estaduais à luz da teoria da conexão eleitoral – uma vez que essa é uma das teses mais abordadas quando se pesquisa o Congresso Nacional. Eles chamam a atenção para o conteúdo geograficamente limitado nas proposições dos deputados, demonstrando a expressiva presença de leis “municipais”. Assim, indagam: “as concessões de utilidades públicas seguem uma estratégia que vê o político envolvido em questões paroquiais para que isso se traduza em benefícios eleitorais tangíveis?” (TOMIO e RICCI, 2012, p. 212)

Na mesma trilha dessas análises, Silva (2012) realiza um estudo sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em São Paulo. Após relevante discussão da literatura, este autor se propõe a revisar avaliação do elevado poder do Executivo frente a um legislativo fraco e submisso.

De início, ele chama a atenção para as diferenças que existem entre os dois níveis federativos de poder, ressaltando que não se pode considerar a dinâmica legislativa estadual uma reprodução do que ocorre na federal – ressalva já apontada, também, em Tomio e Ricci (2012). Um primeiro destaque é justamente a diferença na formação da coalizão estadual, já que, em regra, o Presidente da República procura construir amplas coalizões para lhe dar sustentação no Congresso Nacional – geralmente muito maiores do que a coligação formal de campanha. Indaga Silva (2012): “Por que o Chefe do Executivo estadual não busca formar uma coalizão ampla de governo se, ao tomar posse, sua base aliada é [...] minoritária?” E “por que [...] um contingente maciço de deputados estaduais lhe dá apoio” mesmo sem uma coalizão “formal” de governo? (SILVA, 2012, p. 10)

As respostas sugeridas pelo autor estão relacionadas ao desenho institucional dos estados brasileiros pós-CF/1988, que restringiu consideravelmente suas competências em comparação aos outros dois entes; com as fortes atribuições e prerrogativas constitucionais dos governadores frente às Assembleias; assim como, com a elevada restrição à participação dos deputados estaduais no processo decisório estabelecida pelas Constituições Estaduais e Regimentos Internos dos parlamentos.

Esse quadro seria responsável por ter reduzido consideravelmente a relevância das assembleias – o desenho atribuído a elas limitou enormemente suas prerrogativas. Por outro lado, esse autor problematiza o argumento acerca da participação dos deputados estaduais na produção legislativa. Ainda que sofra severas restrições para iniciar legislação, a atuação dos parlamentares é relevante na produção oriunda do executivo, emendando e modificando o conteúdo de suas proposições (SILVA, 2012, p. 16).

Mais afinado com a leitura crítica do papel das assembleias é o relevante estudo sobre a produção legislativa nos estados de Ferreira, Meneguín e Bugarin (2018). A partir da análise dos incentivos para a proposição de projetos de lei pelos deputados estaduais, esses autores sugerem que o atual desenho institucional dos estados favorece o particularismo, ou a produção de leis irrelevantes e/ou inconstitucionais, na atuação parlamentar. Buscam enfrentar uma discussão corrente que defende a ampliação das atribuições dos entes subnacionais, visando reforçar as competências de seus legislativos. Para eles, pode ocorrer “retrocesso institucional em decorrência da passagem de importantes competências constitucionais a entes menos eficientes e menos equipados para a sua realização.” (FERREIRA, MENEGUÍN e BUGARIN, 2018, p. 702)

Nesse artigo, o alto grau de ineficiência da produção legislativa das assembleias estaduais é ressaltado. Os recursos investidos para esta atividade se desdobram, no geral, em baixa substância do conteúdo das leis aprovadas, em relação aos impactos para o bem-estar social; e/ou inconstitucionalidade em grande parte destas leis – posteriormente vetadas pelos judiciários. A julgar por esse raciocínio, pode-se concluir que essas estruturas institucionais seriam injustificadamente dispendiosas, pois seus membros produzem leis irrelevantes, particularistas e inconstitucionais (FERREIRA, MENEGUÍN e BUGARIN, 2018, p. 702).

O objetivo dos autores, porém, é investigar os fatores que propiciam incentivos para a atuação dos deputados estaduais, para além da modelagem institucional, assim como quais tipos de atividade seriam mais eficazes para essa atuação – no que se refere a benefícios sociais mais evidentes –, nesse desenho. Dentre as conclusões, duas se destacam: primeiro, como já mencionado, o desenho institucional dos estados incentiva a produção de leis particularistas,

irrelevantes e inconstitucionais; segundo, que na ausência de competência constitucional das assembleias estaduais, o melhor seria focar na atividade fiscalizatória, com a ressalva de que não será vantajoso se “o sistema de controle de constitucionalidade do estado for inefetivo e o político for incompetente.” (FERREIRA, MENEGUIN e BUGARIN, 2018, p. 722)

Além dessas publicações, duas teses de doutorado da UFMG também trabalham sobre os legislativos estaduais. Em uma delas, Silame (2016) procura analisar a relação entre executivo e legislativo nos estados, dialogando com a já citada proposição do “ultrapresidencialismo estadual” de Abrucio (1998). O autor buscou explicar o sucesso legislativo dos governadores em nove estados a partir de variáveis políticas. Em suas conclusões, aponta que a ausência de uma oposição expressiva seria uma condição básica para a maior taxa de sucesso do executivo no parlamento – também sugerindo que uma elevada fragmentação dificulta a preponderância do governador.

Já a tese de Corrêa (2016) extrapola a atuação dos parlamentares no legislativo e analisa seus padrões de carreira a partir da relação com suas bases eleitorais, reforçando a agenda dos estudos de conexão eleitoral. Esse autor enfrenta uma visão recorrente de que deputados estaduais tendem a considerar seus mandatos como estágio para outros cargos – no Legislativo nacional ou nos executivos. Uma de suas contribuições aponta que os padrões espaciais de votação dos deputados se relacionam com seus padrões de carreira. Ou seja, deputados agem com racionalidade estratégica, já que sua ambição de carreira política é moldada pela consideração dos riscos que envolvem sua decisão. Não dão “tiro no escuro”: adequam a escolha ao cenário mais viável, de acordo com sua base eleitoral.

Mais do que isso, o autor aponta que, na escolha de carreira dos deputados, predomina uma trajetória estática, ou seja, “de renovação do cargo de deputado estadual, a despeito das interpretações que destacam o baixo incentivo [...] [a esse], em comparação com os demais cargos disponíveis, por conta das limitações [...] no exercício do mandato”. (CORRÊA, 2016, p. 133) Sendo assim, conexões eleitorais seguiriam incentivos múltiplos, os padrões de votação de deputados estariam associados a diferentes padrões de carreira.

A partir desse diálogo com a literatura, a análise a seguir pretende contribuir com um olhar sobre parcela da produção legislativa nas assembleias da Bahia e de Minas Gerais. As justificativas para a escolha desse recorte já foram apresentadas na introdução e na seção anterior. Cabe acrescentar que, na presente análise, a abordagem sobre essa produção diz respeito somente às questões relativas à pauta metropolitana.

3.3.2- A produção legislativa sobre a pauta metropolitana na ALMG e ALBA

Para cumprir os objetivos da tese, o levantamento e análise foram realizados em cinco legislaturas das duas assembleias, contemplando vinte anos de produção legislativa, correspondendo aos cinco pleitos eleitorais analisados nos capítulos 4 a 7.

A atuação dos deputados estaduais envolve uma série de atribuições e iniciativas, não podendo ser resumida somente às proposições formais que são apresentadas e votadas na Casa. O que mais se destaca nas análises acerca da atuação parlamentar, todavia, inclusive visando compreender as relações entre os dois poderes, é a produção legislativa a partir dessas proposições, permitindo avaliar os impactos sobre a população, se relevante ou não, assim como compreender os retornos eleitorais aos parlamentares.

Desta forma, dentre as proposições do processo legislativo nos dois estados, foram selecionados para análise dois tipos de iniciativa: os Projetos de Lei (PL) e os Projetos de Lei Complementar (PLC), envolvendo as relações e a participação dos diferentes atores nesse processo decisório. Para isso, a análise procura explorar os dados a partir de alguns indicadores, como o volume dos projetos apresentados, a comparação entre as iniciativas e as taxas de sucesso de cada poder, a proporção dos projetos acerca da pauta metropolitana em relação ao total, a relevância dos projetos para essa pauta, assim como a base eleitoral característica dos parlamentares que apresentaram proposições.

A coleta dos dados relativos à produção legislativa foi realizada nos sites das duas assembleias, nos quais foram filtrados os projetos relacionados às funções públicas de interesse comum (FPIC) apresentados no período; as matérias que tratavam sobre os arranjos institucionais responsáveis pelas regiões metropolitanas; e propostas que abordassem questões que tivessem relação com estas regiões, avaliando, em seguida, a pertinência da iniciativa com a problemática. O objetivo é mensurar e comparar a importância que a temática metropolitana possui nos dois legislativos, assim como compreender de que maneira é tratada e quais atores são mais relevantes na efetivação dessa pauta.

Essa problematização leva em consideração, a priori, que as questões relativas às regiões metropolitanas foram estadualizadas a partir da Constituição Federal de 1988 – já devidamente problematizadas em capítulo e seção anteriores. Assim, cabem às assembleias legislar sobre essa pauta. Também leva em conta os estudos de geografia do voto e conexão eleitoral, que consideram relevante compreender os incentivos ou desincentivos das bases eleitorais sobre a atuação dos parlamentares, conseqüentemente, também sobre a agenda dos governos. Nesse sentido, bases eleitorais metropolitanas representariam um fator relevante na produção

legislativa sobre a pauta metropolitana. Por fim, leva em consideração a expectativa dessa mesma literatura de que as regiões metropolitanas no Brasil seriam sub-representadas, aumentando os custos para a efetivação de uma agenda política metropolitana nos estados.

Primeiramente, é apresentado o quadro geral dos projetos de Lei e de Lei Complementar em cada assembleia, a partir do recorte metropolitano selecionado, assim como a proporção destes sobre o universo dos projetos em cada caso. Em seguida, os desdobramentos da análise da produção legislativa de modo mais detalhado, levando em consideração os indicadores mencionados.

Tabela 1 - Quantidade e proporções dos Projetos de Lei (PL) e Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre temáticas metropolitanas da Bahia e Minas Gerais – 1999-2018

	BA	MG
<i>PL TOTAL – ESTADO</i>	7.060	22.186
<i>PL – RM</i>	63	136
<i>PROPORÇÃO</i>	0,89%	0,61%
<i>PLC TOTAL – ESTADO</i>	60	359
<i>PLC – RM</i>	29	76
<i>PROPORÇÃO</i>	48%	21%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA e ALMG.

A primeira consideração a se fazer, a partir da tabela acima, é a significativa diferença de produtividade entre as duas assembleias: no intervalo de vinte anos, a quantidade de projetos de lei apresentados no legislativo mineiro superou em mais de três vezes a marca atingida pelo baiano. Em projetos de lei complementar essa diferença alcança quase seis vezes.

Ao analisar a produtividade legislativa em relação aos projetos sobre a temática metropolitana, a diferença entre as duas Casas diminui. Em termos proporcionais o cenário até se inverte: dentre os projetos de lei desse tipo, a assembleia da Bahia apresenta um patamar superior – ainda que, nos dois estados, esse dado seja muito inexpressivo, menos de 1% dos projetos. Em projetos de lei complementar, no entanto, o peso representado pelos que abordam a temática metropolitana foi de quase 50% na assembleia baiana, contra 21% na de Minas.

Em números absolutos, portanto, é visível que a produção legislativa sobre a temática metropolitana é mais significativa na assembleia mineira do que na baiana: somando os dois tipos de iniciativa, foram 212 projetos sobre o tema apresentados no legislativo mineiro, contra 92 no baiano, nos cinco mandatos analisados. Essa diferença coincide com aquela verificada na seção anterior, em relação aos sistemas de gestão e às articulações institucionais e dos agentes para a governança, nos dois estados, de acordo com Costa e Tsukumo (2013, pp. 15-28). Em

termos de representatividade, conforme se verá no capítulo 4, também se verifica razoável diferença entre os estados em três das cinco eleições analisadas (2006 a 2014) – nas quais é grande a sub-representatividade metropolitana na Bahia.

A seguir, são apresentadas as tabelas com os dados dessa produtividade de cada estado de forma mais detalhada, contemplando outros indicadores para essa análise.

Tabela 2 - Origem e situação dos Projetos de Lei (PL) sobre temática metropolitana nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia – 1999-2018

	<i>MINAS GERAIS</i>			<i>BAHIA</i>		
	<i>EXE</i>	<i>LEG</i>	<i>TOT</i>	<i>EXE</i>	<i>LEG</i>	<i>TOT</i>
<i>TOTAL PL</i>	41	95	136	28	35	63
<i>PROPORÇÃO</i>	30%	70%	100%	44%	56%	100%
<i>APROVADOS</i>	35	25	60	12	6	18
<i>PROPORÇÃO</i>	58%	42%	100%	67%	33%	100%
<i>TX DE SUCESSO</i>	85%	26%	44%	43%	17%	29%
<i>NÃO APROVADOS</i>	6	85	91	16	29	45
<i>PROPORÇÃO</i>	7%	93%	100%	36%	64%	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA e ALMG.

Tabela 3 - Origem e situação dos Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre temática metropolitana nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia – 1999-2018

	<i>MINAS GERAIS</i>				<i>BAHIA</i>		
	<i>EXE</i>	<i>LEG</i>	<i>JUD</i>	<i>TOT</i>	<i>EXE</i>	<i>LEG</i>	<i>TOT</i>
<i>TOTAL PLC</i>	4	68	3	75	2	27	29
<i>PROPORÇÃO</i>	5%	91%	4%	100%	7%	93%	100%
<i>APROVADOS</i>	2	8	2	12	2	4	6
<i>PROPORÇÃO</i>	17%	67%	17%	100%	33%	67%	100%
<i>TX DE SUCESSO</i>	50%	12%	67%	16%	100%	15%	21%
<i>NÃO APROVADOS</i>	2	60	1	63	-	23	23
<i>PROPORÇÃO</i>	3%	95%	2%	100%	-	-	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA e ALMG.

Analisando os dados de produção legislativa de 12 assembleias estaduais, Tomio e Ricci (2012) iniciam estabelecendo um paralelo com os tradicionais estudos legislativos sobre o Congresso Nacional. Adotando o roteiro de dimensionar as diferenças entre os dois níveis institucionais, o nacional e o estadual, a questão principal dos autores “é saber se estamos perante governos subnacionais com um formato da dinâmica legislativa diferente ou, caso contrário, similar à instância representativa de nível superior.” (TOMIO e RICCI, 2012, p. 195)

Por essa razão, adotam os dois indicadores mais utilizados pela literatura sobre desempenho legislativo: as taxas de dominância e as de sucesso legislativo.

O que se considera dominância do poder Executivo diz respeito à proporção de projetos de sua iniciativa que são aprovados e transformados em norma jurídica. No presente estudo, a dominância pode ser verificada a partir da proporção dos projetos aprovados, e não é realizada qualquer comparação com o legislativo nacional. A taxa de sucesso diz respeito à proporção dos projetos aprovados dentre os apresentados por cada esfera de poder.

Os dados aqui coletados, recortados aos projetos que abordam somente temas e questões relacionados às regiões metropolitanas, em cinco legislaturas, apontam dois cenários, na comparação com os achados de Tomio e Ricci (2012, p. 196). Verifica-se uma dominância do executivo dentre os projetos de lei, nas duas assembleias, mais convergente com o que os autores apontam como característica do legislativo nacional; porém uma preponderância do legislativo dentre as propostas de leis complementares – nesse caso, confirmando a expressiva diferença com o nível nacional.

O ativismo legislativo dos deputados, por outro lado, é bastante superior ao do Executivo, quando se considera o universo dos projetos apresentados sobre o tema. Para Tomio e Ricci (2012), as regras que disciplinam a ação dos deputados no processo legislativo podem ser apontadas como um dos principais fatores explicativos para esse maior ativismo dos deputados: apresentar um projeto não é uma ação altamente custosa, sendo bastante permissivas as regras que regem os trabalhos legislativos, tanto no Congresso Nacional, quanto nas assembleias estaduais (TOMIO e RICCI, 2012, p. 197).

Em certo sentido, isso também pode explicar a menor taxa de sucesso dos deputados, comparados ao executivo – deputados apresentam mais propostas, mas aprovam menos, em termos proporcionais, pois são menores os incentivos à sua disposição para aprovar uma matéria. Esse dado, no entanto, apresenta diferença relevante em relação aos achados de Tomio e Ricci (2012), já que, nas assembleias que analisaram, essa proporção era inversa. Ou seja, os projetos oriundos do legislativo obtinham mais sucesso, tomando a universalidade das propostas legislativas, não apenas um recorte, como neste trabalho.

Conforme já mencionado, numa comparação mais geral entre os dois estados, chama a atenção a elevada produção legislativa sobre a temática metropolitana na assembleia mineira, em números absolutos – mais que o dobro da produção baiana. Numa dimensão bem menos expressiva, também é maior a iniciativa do executivo mineiro em número absoluto de projetos. Por outro lado, a proporção dos projetos de lei apresentados pelo executivo baiano é mais

significativa em comparação a todas as outras proporções de iniciativa dos executivos – PL e PLC dos dois estados.

É maior a proporção de projetos de lei aprovados (taxa de sucesso total) sobre a temática metropolitana em Minas Gerais, em comparação à Bahia: 44% contra 29%. Nos projetos de lei complementar, no entanto, a taxa mineira é inferior, 16%, ante 21% aprovados na assembleia baiana.

São muitas as diferenças, portanto, nos dados de projetos de lei em Minas e na Bahia. As diferenças nas proporções só são menores em relação à aprovação de projetos: o executivo mineiro aprovou 58% do total, e o baiano 67%. A taxa de sucesso do executivo mineiro é muito superior, conseqüentemente, é muito baixa a proporção dos projetos do executivo não aprovados: 7%, contra 36% do executivo baiano. Junto com a elevada proatividade do executivo baiano, isso possui relação com a mudança mais significativa do arranjo institucional na Bahia, em 2008, esvaziando ainda mais seu caráter metropolitano.

É necessário aprofundar o olhar sobre essa informação. Dos 28 projetos de lei apresentados pelo executivo baiano, somente três são anteriores à mudança do arranjo institucional responsável pela gestão metropolitana no estado, a CONDER, em 2008. Com esse projeto (PL.17.641/08), e conforme apontado em seção anterior, o governo da Bahia aprofundou o esvaziamento da institucionalidade metropolitana, eliminando o papel de planejamento da CONDER e diluindo a competência sobre a gestão metropolitana numa secretaria estadual (SEDUR). Assim, a maior parte dos projetos apresentados pelo executivo após essa alteração – 17 PLs – tratavam sobre a CONDER, mais especificamente sobre a doação de imóveis e terrenos de sua responsabilidade, denotando o processo de esvaziamento enfrentado pelo órgão desde então. A elevada proatividade do executivo baiano no período, portanto, está inteiramente relacionada com esse fato.

Analisando os projetos de lei complementar, nota-se semelhança em algumas proporções: em Minas, o executivo foi responsável por 5% da produção dessas leis, ao passo que o executivo baiano apresentou 7%. As iniciativas dos dois legislativos apresentam proporções aproximadas – 93% do legislativo da Bahia, 91% do mineiro – e, dentre os aprovados destes projetos, a proporção se iguala, 67%. A já mencionada diferença na proporção total dos projetos aprovados também não é tão significativa, somente 5%. No caso das leis complementares, por outro lado, o Poder Judiciário apresenta projetos na assembleia mineira, mas não aparece na baiana.

Esses dados exigem alguma observância do conteúdo das matérias, verificando possibilidades explicativas a partir da relevância dos projetos apresentados em cada assembleia. Esta análise mais pormenorizada é apresentada a seguir, a partir da tabulação dos dados pelos

indicadores selecionados: a relevância do projeto para as duas regiões metropolitanas; a base eleitoral dos parlamentares que apresentam o projeto, se metropolitana ou não metropolitana; a taxa de aprovação dos projetos. Esses indicadores são cruzados em cada tabela, juntamente com a origem da iniciativa, se do executivo, legislativo ou judiciário, em cada estado.

A relevância do projeto é avaliada a partir das dimensões centrais para uma pauta metropolitana: o tratamento relacionado às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) e sobre os arranjos institucionais de gestão da região metropolitana. As categorias utilizadas por Tomio e Ricci (2012) para enquadrar os tipos de projetos ajudam a ter um panorama geral da produção legislativa nesses estados, mas não contemplam a análise da produção sobre a pauta metropolitana. Os autores adotam três categorias: *norma estadual*, *norma municipal* e *tipo simbólico*. A ideia central é perceber os benefícios tangentes para os eleitores de cada estado em cada projeto, a partir dessas categorias.

As de tipo estadual afetam a população do estado como um todo, ou de grupos específicos, mas a abrangência relevante é a territorial. As de tipo municipal trazem benefícios efetivos para um município, ou conjunto de municípios de uma região – seria a mais identificada com a produção relacionada às regiões metropolitanas, porém não contempla integralmente. E as de tipo simbólico seriam aquelas que não trazem benefícios efetivos, tangíveis, para uma localidade. Neste tipo se enquadrariam muitos dos projetos que aparecem associados à temática metropolitana, que são as declarações de utilidade pública de determinados equipamentos, ou estruturas, públicas ou privadas.

Aqui, portanto, os projetos que tratam das regiões metropolitanas estariam mais próximos das duas últimas categorias dos autores. Para identificar a relevância à temática, no entanto, não basta que a matéria seja de tipo municipal, pois a pauta metropolitana é necessariamente regional. Na categoria de tipo simbólico segue-se a interpretação dos autores, de não as considerar relevantes para benefícios efetivos.

O critério da relevância, portanto, atende às expectativas mencionadas anteriormente: se tratam das FPIC direcionadas a estas áreas, ou dos arranjos institucionais e de gestão metropolitana. Cabe também destacar que, além de atender a essas expectativas, somente os projetos direcionados às duas regiões selecionadas – de Belo Horizonte e de Salvador –, ou que as contemplam, são considerados relevantes. Projetos que abordam especificamente outras regiões metropolitanas nos estados não são relevantes para a presente análise.

Por fim, vale mencionar outro detalhe para a classificação dos projetos relevantes. Projetos direcionados a grupos sociais específicos, mesmo com o recorte metropolitano, não foram tipificados no critério de relevância aqui adotado. No geral, são projetos que afetam

alguma função de interesse comum com recorte para determinado segmento, a exemplo daqueles que propõem meia passagem para estudantes, idosos, ou portadores de deficiência. Isso pelo fato de que a definição de função pública de interesse comum pressupõe atividade ou serviço cuja realização por parte de um município isoladamente seja inviável, ou cause impacto nos outros municípios integrantes da região metropolitana. As decisões acerca da meia passagem, no geral, têm sido adotadas por parte das capitais para os transportes municipais, sem inviabilizar ou dificultar decisões de mesmo tipo por parte de outros municípios. Portanto, esses projetos foram considerados não relevantes à problemática metropolitana.

Tabela 4 - Projetos de Lei das Assembleias de Minas Gerais e Bahia, por origem, relevância e aprovação – 1999-2018

<i>PL – MG</i>	<i>RELEV.</i>	<i>IRRELEV.</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% RELEV.</i>	<i>% IRRELEV</i>
<i>TOTAL PL</i>	66	70	136	49%	51%
<i>EXECUTIVO</i>	27	14	41	66%	34%
<i>LEGISLATIVO</i>	39	56	95	41%	59%
<i>APROVADOS</i>	28	32	60	47%	53%
<i>NÃO APROVADOS</i>	38	38	76	50%	50%
<i>PL – BA</i>	<i>RELEV.</i>	<i>IRRELEV.</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% RELEV.</i>	<i>% IRRELEV</i>
<i>TOTAL PL</i>	15	48	63	24%	76%
<i>EXECUTIVO</i>	12	16	28	43%	57%
<i>LEGISLATIVO</i>	3	32	35	9%	91%
<i>APROVADOS</i>	7	11	18	39%	61%
<i>NÃO APROVADOS</i>	8	37	45	18%	82%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA, ALMG e do repositório de dados do TSE.

Tabela 5 - Projetos de Lei de iniciativa do Legislativo, por relevância e base eleitoral do parlamentar – ALMG e ALBA – 1999-2018

PL - MG - LEG.	METROP.	NÃO MET.	TOTAL LEG.	% METRO.	% NÃO MET
RELEVANTE	17	22	39	44%	56%
IRRELEVANTE	27	29	56	48%	52%
TOTAL	44	51	95	46%	54%
APROVADOS	11	14	25	44%	56%
NÃO APROVADOS	33	37	70	47%	53%
TOTAL	44	51	95	46%	54%
PL - BA - LEG.	METROP.	NÃO MET.	TOTAL LEG.	% METRO.	% NÃO MET
RELEVANTE	1	2	3	33%	67%
IRRELEVANTE	12	20	32	38%	62%
TOTAL	13	22	35	37%	63%
APROVADOS	1	5	6	17%	83%
NÃO APROVADOS	12	17	29	41%	59%
TOTAL	13	22	35	37%	63%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA, ALMG e do repositório de dados do TSE.

Já foi demonstrado anteriormente a significativa diferença na taxa de sucesso dos executivos em relação aos legislativos nas duas assembleias. Isso pode ser explicado, de acordo com Tomio e Ricci (2012, p. 197), pelo baixo custo para apresentação de projetos nas assembleias, tornando esse tipo de iniciativa um instrumento de demonstração de proatividade dos parlamentares frente aos seus eleitores. Assim, o indicador de sucesso nas propostas apresentadas pelo executivo sugere articulação prévia, que permite dirimir resistências e construir consensos.

A primeira novidade apresentada pela tabela 4, acerca dos projetos de lei, que complementa a interpretação anterior, é a disparidade na relevância daqueles apresentados pelo executivo mineiro em relação aos de iniciativa dos parlamentares: 66% contra 41%. Observando os projetos aprovados, percebe-se certo equilíbrio na proporção entre os tipos, pouco diferente das proporções verificadas no total dos projetos.

Ampliando a observação para o caso baiano, os dados são mais eloquentes. Primeiro, pela elevada proporção de projetos irrelevantes, no geral – 76%. Em seguida, a diferença significativa na relevância dos projetos de iniciativa do executivo em relação aos do legislativo – 43% contra 9%. Os dois poderes, portanto, apresentam maior proporção de projetos irrelevantes à pauta. Considerando aqueles apresentados pelos deputados, no entanto, é ainda mais chamativa a irrelevância dos projetos, de acordo com os critérios aqui considerados – 91%.

É preciso estabelecer a comparação entre os dois estados. Primeiro, a significativa diferença de relevância dos projetos à pauta metropolitana, em todos os cenários: do total,

dentre os de iniciativa dos dois poderes, dos aprovados e dentre os não aprovados. Os números e as proporções dos projetos relevantes na Bahia são pouco significativos. Isso sugere que a temática praticamente não sensibiliza os parlamentares baianos, sendo muitas as matérias de tipo simbólico ou direcionada a segmentos sociais, geralmente em relação ao transporte – estudantes, idosos, portadores de deficiências ou comorbidades, etc.

Também aparecem, na assembleia baiana, projetos relacionados à criação de regiões metropolitanas em outras localidades do estado, a partir de municípios considerados polos regionais, como Vitória da Conquista e Itabuna. A interpretação para esse tipo de iniciativa é desenvolvida adiante, incorporando elementos apresentados na tabela 5, e recuperando sugestão de Fernandes e Araújo (2015) para o *boom* de criação de RMs após a Constituição de 1988, em virtude da baixa regulamentação da matéria.

No parlamento mineiro, ainda que seja maior a proporção de projetos não relevantes apresentados pelo legislativo, não é insignificante o peso das matérias relevantes: 41%. Apesar disso, somente cinco desses projetos (ou 13%), foram aprovados, dado que exigiria maiores explicações acerca da dinâmica da produção legislativa, observando os interesses em jogo quando se avalia os projetos sobre a pauta metropolitana. Parte disso se deve a matérias que são incorporadas ou contempladas em outros projetos, principalmente de iniciativa do executivo – considerando que as articulações desse poder envolvem e contemplam maior quantidade de atores políticos atuantes na dinâmica legislativa. Nesse trabalho, parte da compreensão é explicada a partir também dos dados apresentados na tabela 5.

Essa tabela permite um aprofundamento da análise sobre os projetos de iniciativa do legislativo, por trazer o detalhamento acerca da base eleitoral dos parlamentares que apresentam essas matérias. Em primeiro lugar, percebe-se maior proatividade dos deputados não metropolitanos nos dois estados. Ainda que relativamente equilibrada na assembleia mineira, os parlamentares não metropolitanos possuem maiores proporções em todos os cenários. Na Bahia ocorre o mesmo, com valores mais expressivos nas proporções relativas aos deputados não metropolitanos.

Parte da explicação para o caso baiano pode ser apontada pela maior sub-representação a partir de 2006, conforme se verifica no capítulo 4. Sendo baixo o número de deputados metropolitanos, espera-se menor proporção da produção legislativa desses parlamentares.

Alguns dos projetos, no entanto, dizem respeito à criação de outras regiões metropolitanas no estado. Isso tem a ver com a ausência de regulamentação acerca dos critérios para a criação de regiões metropolitanas, resultado do vazio institucional sobre o tema provocado pela

Constituição de 1988. Fernandes e Araújo (2015) apontam esse fator como possibilidade de explicar, em parte, o *boom* de criação de RMs, pois seriam baixos os custos para essa criação.

No que diz respeito às vantagens para essa iniciativa, no entanto, os autores não apontam evidências suficientes, sugerindo possibilidades relacionadas a: tarifas telefônicas, que teriam custo local dentro de uma mesma região; regras trabalhistas que padronizam salários da mesma empresa no âmbito de uma mesma região metropolitana; e, mais recentemente, a priorização de alguns programas do governo federal às regiões metropolitanas, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida. Essas seriam vantagens possíveis, já que, diferente das emancipações municipais, regiões metropolitanas criadas não têm direito a transferências obrigatórias de recursos federais, como o Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo (FERNANDES e ARAÚJO, 2015, p. 304-305).

Há ainda uma observação a ser feita sobre um dos projetos relevantes, apresentado na assembleia baiana: diz respeito à elaboração do Plano Diretor Metropolitano do Estado da Bahia, e foi apresentado em 2007 pelo deputado Júnior Magalhães (PFL), considerado parlamentar não metropolitano por não ter concentrado 50% ou mais dos seus votos na região. A matéria pode ser considerada a primeira e única iniciativa do tipo na assembleia baiana no período analisado – outra proposta que visou estruturar a RMS só apareceu como lei complementar de iniciativa do executivo, em 2014.

A base eleitoral mais expressiva do autor da proposta foi o município de Candeias, na região metropolitana de Salvador, no qual concentrou cerca de 20% dos seus votos, representando 33% do total dos votos na cidade para deputado estadual. Isso implica dizer que, mesmo não sendo enquadrado no critério de deputado metropolitano, sua situação apresenta uma particularidade relevante: se contasse somente com os votos do município, poderia não viabilizar sua eleição; com o projeto apresentado, poderia adquirir maior visibilidade na região e se lançar a maior protagonismo junto a órgãos do governo e outras prefeituras. Portanto, poderia ser instrumento para se fortalecer politicamente.

No caso da assembleia mineira, a imensa maioria das matérias aprovadas são declarações de utilidade pública, aqui enquadrados como projetos de tipo simbólico, ou seja, que não apresentam benefícios efetivos para a população da região. Esse cenário também se verifica no caso baiano, onde todos os projetos de lei aprovados pelos parlamentares foram declarações de utilidade pública.

Além das matérias desse tipo, a grande maioria dos projetos apresentados nas duas assembleias dizem respeito a questões do transporte urbano metropolitano. Como já apontado no caso baiano, também em Minas Gerais, muitas dessas matérias procuram atender segmentos

da população, como gratuidade para gestantes, idosos, dentre outros segmentos. Na assembleia mineira ainda aparecem algumas matérias relativas a outras regiões, principalmente à região metropolitana do Vale do Aço, que teve instituição efetivada em 2006 – por isso existem propostas que dizem respeito à sua regulamentação, composição, tipo e gestão do arranjo, etc.

Os dados mais detalhados relativos aos projetos de lei complementar a seguir permitem uma complementação da compreensão sobre a produção legislativa nessas assembleias.

Tabela 6 - Projetos de Lei Complementar das Assembleias de Minas Gerais e Bahia, por origem, relevância e aprovação – 1999-2018

<i>PLC – MG</i>	<i>RELEV.</i>	<i>IRRELEV.</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% RELEV.</i>	<i>% IRRELEV</i>
	27	48	75	36%	64%
<i>EXECUTIVO</i>	2	2	4	50%	50%
<i>LEGISLATIVO</i>	25	43	68	37%	63%
<i>JUDICIÁRIO</i>	0	3	3	0%	100%
<i>APROVADOS</i>	8	4	12	67%	33%
<i>NÃO APROVADOS</i>	19	44	63	30%	70%
<i>PLC – BA</i>	<i>RELEV.</i>	<i>IRRELEV.</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% RELEV.</i>	<i>% IRRELEV</i>
	19	10	29	66%	34%
<i>EXECUTIVO</i>	1	1	2	50%	50%
<i>LEGISLATIVO</i>	18	9	27	67%	33%
<i>APROVADOS</i>	4	2	6	67%	33%
<i>NÃO APROVADOS</i>	15	8	23	65%	35%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA e ALMG.

Tabela 7 - Projetos de Lei Complementar de iniciativa do Legislativo, por relevância e base eleitoral do parlamentar – ALMG e ALBA – 1999-2018

<i>PLC - MG - LEG.</i>	<i>METROP.</i>	<i>NÃO MET.</i>	<i>TOTAL LEG.</i>	<i>% METRO.</i>	<i>% NÃO MET</i>
<i>RELEVANTE</i>	8	17	25	32%	68%
<i>IRRELEVANTE</i>	1	42	43	2%	98%
<i>TOTAL</i>	9	59	68	13%	87%
<i>APROVADOS</i>	5	3	8	63%	37%
<i>NÃO APROVADOS</i>	4	56	60	7%	93%
<i>TOTAL</i>	9	59	68	13%	87%
<i>PLC - BA - LEG.</i>	<i>METROP.</i>	<i>NÃO MET.</i>	<i>TOTAL LEG.</i>	<i>% METRO.</i>	<i>% NÃO MET</i>
<i>RELEVANTE</i>	1	17	18	6%	94%
<i>IRRELEVANTE</i>	0	9	9	0%	100%
<i>TOTAL</i>	1	26	27	4%	96%
<i>APROVADOS</i>	0	4	4	0%	100%
<i>NÃO APROVADOS</i>	1	22	23	4%	96%
<i>TOTAL</i>	1	26	27	4%	96%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA, ALMG e do repositório de dados do TSE.

Inicialmente, pode-se constatar uma queda significativa da proatividade do executivo mineiro, já que sua produção foi de somente quatro leis complementares. Em compensação, a proporção destes de iniciativa do legislativo é maior do que aquela verificada nos projetos de lei – apesar do menor número de projetos apresentados.

As proporções de projetos não relevantes para a região metropolitana de Belo Horizonte também são maiores em quase todos os cenários. Uma novidade, no entanto, chama a atenção na tabela 6: dentre os aprovados, é maior a proporção dos projetos relevantes – cenário inverso ao verificado entre os projetos de lei, mesmo tendo apresentado certo equilíbrio.

Esse dado é ainda mais expressivo quando se observam as matérias não aprovadas: além de representar maioria significativa dos projetos de lei complementar – cerca de cinco vezes mais do que aqueles aprovados –, também é muito maior a proporção de irrelevantes dentre estes. De iniciativa do executivo, um está relacionado com outra região metropolitana (Vale do Aço), outro é relacionado a segmento (estatuto dos funcionários públicos) e outro trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região, que terminou arquivado. Já os projetos de iniciativa do judiciário dizem respeito a reorganizações de suas divisões pelo estado.

Somente dois (metade) dos projetos de iniciativa do executivo, portanto, são relevantes – com o destaque da já mencionada proatividade bem inferior, apenas quatro projetos apresentados. O único aprovado diz respeito à criação da Agência de Desenvolvimento da RMBH, considerada uma das mais fortes inovações institucionais sobre a região desde a Constituição de 1988, já que fortaleceu e consolidou o efetivo funcionamento dos arranjos metropolitanos, contornando o esvaziamento político – junto com a aprovação do conselho com composição mais proporcional ao peso dos atores da região – e de planejamento que sofreu nos anos 1990, conforme apontam Azevedo e Mares Guia (2015, p. 360).

No caso da Bahia, as proporções de projetos relevantes são maiores em todos os cenários das leis complementares, ao contrário do que foi observado nos projetos de lei. O executivo baiano, aqui, apresentou dois projetos, sendo um de tipo relevante – justamente o projeto que cria a Entidade Metropolitana da RMS, em 2014, acompanhando a evolução da discussão e tramitação do Estatuto da Metrópole a nível federal, liderado pelo Deputado Federal baiano Zezéu Ribeiro (PT), conforme visto no capítulo 2.

A entidade é ainda objeto de controvérsias envolvendo o governo do estado e a prefeitura da capital, que alega não ter sido envolvida nas tratativas para sua elaboração e se sente prejudicada em influência efetiva no arranjo. Sendo de campos políticos opostos na dinâmica local, o interesse do governo do estado na construção do arranjo pode estar relacionado com a busca por maior protagonismo na capital, a exemplo do que ocorreu no início dos anos 1990,

quando o principal órgão metropolitano, a CONDER, foi fortalecido visando dificultar a atuação da prefeitura, que também fazia oposição ao governador de então, Antônio Carlos Magalhães (SOUZA, 2004, p. 89-90).

A presente comparação entre os dois estados apresenta um cenário diferente do anterior. A proporção dos projetos de lei complementar no parlamento baiano foi maior entre aqueles considerados relevantes, exatamente o contrário da proporção destes na assembleia de Minas Gerais. Também foi inversa a proporção dos projetos relevantes de iniciativa do legislativo e daqueles não aprovados. As proporções foram iguais nas relativas ao executivo e dentre os aprovados, nos dois estados.

A observação mais detalhada dos projetos de origem do legislativo, conforme tabela 7, permite aprofundar a análise. Em primeiro lugar, a expressiva proporção de deputados não metropolitanos em todos os cenários, nos dois estados. Em Minas, só entre as leis complementares aprovadas foi maior a proporção de parlamentares metropolitanos, mesmo assim com números baixos, pois somente oito projetos foram aprovados – cinco destes por iniciativa dos deputados com maior votação na RMBH.

Dentre os projetos de iniciativa legislativa aprovados, sete deles foram matérias relevantes à RMBH, sendo quatro relativas à composição da região e do Colar Metropolitano – zona adjacente à região e que é atingida pelo processo de metropolização, sendo levada em consideração em alguns dos planos regionais. Os três outros projetos diziam respeito aos arranjos e ao fundo de gestão da RMBH.

Na Bahia essa situação foi ainda mais significativa: somente um projeto de lei complementar apresentado foi de iniciativa de parlamentar metropolitano – Emiliano José (PT), que propôs reorganizar a RMS e seu Conselho Deliberativo, constituindo um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; proposta esta que não foi aprovada. Isso implica dizer que, todos os outros projetos apresentados na Bahia foram de deputados com base eleitoral não metropolitana, num total de 27 projetos. Destes, 17 são matérias relevantes à RMS, das quais somente três foram aprovadas.

Os dois legislativos, portanto, tiveram a maioria dos projetos apresentados por deputados não metropolitanos. Chama a atenção, porém, que a grande maioria desses projetos diz respeito à inclusão de municípios nestas regiões. Em Minas, quatro, dos sete projetos aprovados, tratavam desse tema – somente dois de iniciativa de deputados não metropolitanos. Dentre os não aprovados, dos 18 relevantes, 10 tratavam da composição dos municípios da região, sendo nove de iniciativa de parlamentares com base não metropolitana.

Esse cenário é ainda mais expressivo no legislativo baiano. Dentre os quatro projetos aprovados por iniciativa do legislativo, três tratavam da inclusão de municípios na região; e dentre os 15 não aprovados, 14 eram desse tipo – algumas dessas matérias defendiam a inclusão de municípios que foram posteriormente incorporados à região por meio de outros projetos, como Mata de São João, São Sebastião do Passé e Pojuca.

Em que pese ainda não estar muito claro o entendimento acerca dos benefícios da formalização de regiões metropolitanas, a inclusão formal de municípios pode atrair algumas vantagens, desde serem contemplados em programas e investimentos de governos direcionados à essas áreas, até à possibilidade de soluções compartilhadas com municípios contíguos com mais facilidade. Portanto, podem haver razões de ordem institucional para a inclusão de municípios em regiões metropolitanas. De outro lado, deputados que sugerem a inclusão podem se beneficiar eleitoralmente, assim como, também, adquirindo maior interlocução junto a prefeituras, secretarias e segmentos dos municípios da região.

Outros dois elementos devem ser levados em conta ao mensurar o peso das proposições metropolitanas em ambos os legislativos: o número de partidos representados pelos deputados metropolitanos, e o peso da própria região metropolitana no conjunto do estado. Esses dados levam em consideração que um arco maior de partidos políticos representados entre os parlamentares com votação metropolitana pode ser um fator a mais para explicar uma maior produtividade sobre a temática. Assim como, também, uma quantidade maior de municípios metropolitanos num estado pode implicar em mais proposições relativas à região na assembleia.

A tabela abaixo organiza dados que apresentam essas duas dimensões – municípios e partidos –, contemplando: o número de municípios de cada estado; das regiões metropolitanas de suas capitais; a proporção destes do total; o número de partidos representados na assembleia; o número e a proporção de partidos com deputados metropolitanos representados na assembleia.

Tabela 8 - Demonstrativo do peso metropolitano no estado e entre os partidos representados nas assembleias de Minas Gerais e da Bahia

	<i>MUNIC.</i>	<i>PART.LEG.</i>
<i>MG</i>	853	21
<i>RMBH</i>	34	14
<i>% RMBH</i>	4%	67%
<i>BA</i>	417	16
<i>RMS</i>	13	6
<i>% RMS</i>	3%	38%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos sites da ALBA, ALMG e do repositório de dados do TSE.
 Legenda: MUNIC.: Municípios; PART. LEG.: Partidos no Legislativo

De acordo com a tabela, é possível perceber que existem mais fatores que propiciam o maior protagonismo da pauta metropolitana na assembleia de Minas Gerais em comparação com a assembleia baiana. Se em termos proporcionais o peso dos municípios metropolitanos da RMBH não se diferencia muito daquele verificado na Bahia, em números absolutos, no entanto, a região metropolitana de Belo Horizonte possui quase três vezes mais municípios que a de Salvador – o que significa dizer quase três vezes mais prefeitos naquela região.

Mais relevante, por outro lado, é notar os dados relativos aos partidos políticos representados nos dois legislativos. A assembleia mineira, além de apresentar maior número de partidos representados do que a baiana no total – cinco a mais –, também apresenta proporção de partidos com deputados metropolitanos representados no legislativo significativamente maior do que na Bahia: 67% contra 38%. Portanto, pouco menos que o dobro.

Os achados apontam indícios de que é maior a quantidade de fatores que produziram incentivos ao tratamento da pauta metropolitana no legislativo mineiro, em comparação ao da Bahia. Isso se reflete nos números verificados da produção legislativa sobre o tema nas duas Casas.

Também é possível dizer que, a percepção de que são de iniciativa dos executivos estaduais as matérias mais relevantes para a problemática, refletindo de maneira mais global a política metropolitana – arranjos institucionais, gestão das regiões, coordenação de políticas, etc.; dentre as apresentadas e dentre as aprovadas –, pode ser explicada, em parte, pela óbvia capacidade que os executivos possuem de maior articulação de propostas numa ampla diversidade de atores.

Por fim, é preciso levar em consideração que um legislativo com maior pluralidade de atores, maior número de parlamentares metropolitanos e, até, com uma região metropolitana mais significativa, em termos estruturais, em número de municípios e relevância estadual, é mais propício à interlocução dessas questões. Ou seja, tende a ter maior produção legislativa voltada para o tema. É o caso do legislativo de Minas Gerais.

3.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo procurou dar conta de dois objetivos: primeiro, analisar a trajetória institucional das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte; e a produção legislativa sobre a problemática metropolitana nos legislativos dos seus estados. O recorte de tempo do primeiro contemplou o nascedouro institucional destas regiões pelos termos da legislação federal, em 1973, até o marco institucional mais recente, o Estatuto da MetrÓpole, de 2015. Para

o segundo objetivo, foram selecionadas as cinco últimas legislaturas das assembleias dos dois estados, entre 1999 e 2018, condizente com o período de análise das eleições de 1998-2014, nos próximos capítulos.

A primeira seção situou a escolha dos casos a partir de proposta tipológica elaborada por Costa e Tsukumo (2013, pp.15-28), que hierarquizou as regiões metropolitanas brasileiras através dos seus Sistemas de Gestão Institucionalizado e padrões de Articulação Institucional para a Governança, em três níveis cada um. Assim, a RMBH contempla o grau mais elevado nos dois critérios, e a RMS aparece num patamar intermediário, no primeiro, e no mais fraco, no outro. Sendo duas regiões institucionalizadas pelo mesmo marco de origem, ao serem atingidas pela Constituição de 1988 perseguem trajetórias diversas. Além disso, essas regiões apresentam o mesmo peso eleitoral nos seus respectivos estados. Portanto, a origem institucional e o peso eleitoral são os marcadores para a seleção dos casos.

A trajetória dessas regiões é analisada tendo como referência dois dos trabalhos mais consultados sobre o tema, em cada contexto: o de Azevedo e Mares Guia (2015), sobre a RMBH, e o de Celina Souza (2004), sobre a RMS. A seção foi dividida em dois grandes períodos, contemplando marcos institucionais relevantes: do marco de origem, em 1973, até os desdobramentos provocados pela Carta de 1988; e do Estatuto da Cidade, em 2001, até o Estatuto da MetrÓpole, em 2015.

Da primeira fase, destaca-se o contexto de institucionalização e fortalecimento inicial das regiões nos anos 1970, onde são criadas autarquias e fundos para a gestão dessas áreas, passando pelo processo de enfraquecimento desses instrumentos no decorrer dos anos 1980, em virtude de variados fatores, dentre os quais o mais ressaltado na literatura se refere à influência da lógica municipalista na elaboração da Carta Magna em 1988, assim como nas Constituições estaduais em 1989 – resultando em cenários diversos do tratamento da pauta nos anos 1990.

Em Minas Gerais, o desdobramento mais significativo foi a previsão constitucional de criação de uma assembleia legislativa metropolitana – a AMBEL –, introduzida em 1993 e, de acordo com Azevedo e Mares Guia (2015), capturada pelos municípios menores da região, já que sua composição não refletia o peso dos diferentes entes. Assim, terminou esvaziada, sepultando a política metropolitana no período (AZEVEDO e MARES GUIA, 2015, p. 369).

Na Bahia, ocorreu o inverso: o fraco tratamento dispendido à questão metropolitana em sua Carta de 1989, fez manter o controle centralizado no governo estadual. Assim, o principal instrumento para a gestão metropolitana, a CONDER, terminou reforçado num primeiro momento, em virtude dos interesses políticos do grupo governista no estado em conflito com a

prefeitura da capital, e esvaziado posteriormente, em 1998, quando o grupo já governava também a cidade.

A segunda fase é marcada por um aprofundamento dessas diferenças entre as regiões. De acordo com Azevedo e Mares Guia (2015), a mudança no contexto político terminou favorável à retomada do tratamento institucional da questão em Minas Gerais, com a cooperação entre os grupos opostos na prefeitura da capital e no governo do estado. Uma série de medidas foram aprovadas no parlamento visando reorganizar os arranjos institucionais, contemplando diversos segmentos, refletindo suas proporções, e tornando os instrumentos mais efetivos. Na Bahia, o período é marcado por dois momentos relevantes: o aprofundamento, por meio de lei de 2009, do esvaziamento institucional para a pauta metropolitana – iniciado em 1998 – que diluiu a gestão dessas áreas numa secretaria estadual; e a criação da Entidade Metropolitana em 2014, novamente marcada pelo conflito entre governo e prefeitura, ainda hoje objeto de controvérsia.

Assim, a análise das trajetórias permitiu matizar a interpretação de que o interesse municipal é o maior obstáculo à consolidação de arranjos efetivos no tratamento da questão, já que: mesmo com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que reforçou o empoderamento municipal, e do maior número de prefeituras, a RMBH atingiu melhor patamar de organização institucional. O peso da centralização estadual e o conflito político entre grupos opostos foram fatores mais decisivos sobre o cenário baiano, marcado por mais fraca institucionalização – sem que, nem os municípios, nem o governo do estado, buscassem a retomada da problematização da pauta após seu esvaziamento em 1998. A saída adotada na Bahia, em 2014, seguiu a mesma lógica centralizadora do seu nascedouro e da conjuntura dos anos 1990.

A terceira seção do capítulo procurou analisar a pauta metropolitana na agenda dos legislativos. Após breve contextualização da literatura, o levantamento dos projetos de lei e de lei complementar sobre o tema, nas duas assembleias, demonstrou, primeiro, uma produção legislativa expressivamente maior em Minas Gerais. O peso dos PLs sobre as questões metropolitanas nos dois legislativos, porém, é irrisório. Já o peso dos PLCs é mais significativo, principalmente na Bahia, onde a temática alcança quase 50% das matérias.

Dentre os projetos de lei, foi maior a dominância do executivo, ao contrário do que se observou nas leis complementares, onde os deputados são mais propositivos. Além disso, verificou-se elevado ativismo dos deputados, porém maior taxa de sucesso do executivo. A literatura aponta que isso se deve aos baixos custos para apresentação de projetos, no entanto elevados custos para a aprovação – onde o executivo conta com mais incentivos à disposição.

Na comparação entre os dois estados, verificou-se maior taxa de aprovação geral de projetos de lei em Minas Gerais, assim como a maior taxa de sucesso de seu executivo. Por

outro lado, o menor sucesso do executivo baiano, em projetos de lei, é acompanhado de alta produtividade desse poder. A pesquisa demonstrou que essa elevada proposição do executivo baiano se deu a partir da mudança no arranjo institucional metropolitano em 2008: com o esvaziamento institucional para a pauta, na CONDER, a maior parte dos projetos de lei de iniciativa do governo tratava sobre a doação de imóveis e terrenos de sua responsabilidade – geralmente em áreas da RMS.

A análise da relevância dos projetos de lei apresentados e das bases eleitorais dos deputados, permitiu aprofundar as observações. Primeiro, verificou-se maior proporção de propostas relevantes por parte do executivo, nos dois estados, com destaque para Minas Gerais. Na Bahia, foi expressiva a presença de matérias de pouca relevância para a pauta, principalmente entre os deputados, responsáveis pela maioria das propostas, sendo 91% irrelevantes.

Os cenários verificados em relação aos projetos de lei complementar apontam o inverso: a maior parte das propostas apresentadas e aprovadas na Bahia, principalmente pelo legislativo, foi relevante – apesar do menor volume de matérias. Em que pese essa inversão, na assembleia mineira a taxa de aprovação dos projetos relevantes foi muito significativa, tendo em vista a menor proporção de matérias relevantes apresentadas.

O conteúdo de grande parte dos projetos apresentados pelos deputados nos dois estados trata da criação de regiões metropolitanas e da inclusão de municípios nas duas analisadas – a maioria não é aprovada. Esse elevado número aponta a necessidade de investigar as vantagens dessas iniciativas. Parte do incentivo à criação de RMs está ligada à baixa regulamentação sobre o tema a partir da CF-1988. Por outro lado, existem vantagens aos municípios relacionadas a tarifas, legislações de cunho regional e à participação em programas e investimentos de governo direcionados a essas regiões, principalmente na última década, com os projetos de habitação do governo federal, conforme sugerem Fernandes e Araújo (2015).

Para além disso, também é possível apontar as vantagens políticas que um parlamentar pode extrair com essas iniciativas, ao se projetar como interlocutor de prefeituras junto a órgãos de governo, podendo ampliar seus retornos eleitorais na região. Reforça essa percepção outra grande presença dentre os projetos apresentados pelo legislativo, nas duas Casas: as declarações de utilidade pública de equipamentos ou associações, matérias de tipo simbólico, de acordo com Tomio e Ricci (2012).

Essa interpretação também pode ser reforçada pela percepção de que é maior a proatividade sobre os temas metropolitanos entre os deputados de base eleitoral não metropolitana. Ao apresentar matérias relacionadas a estas áreas, estes deputados podem extrair

benefícios eleitorais na região. No caso mineiro, porém, essa proatividade não se traduz, necessariamente, em sucesso: em leis complementares, são os deputados metropolitanos os que mais aprovam.

Uma rápida comparação, ao final, entre o tamanho das regiões, em número de municípios/prefeitos, e entre os pesos das representações partidárias dos deputados metropolitanos, sugere outros elementos que podem influenciar na produção legislativa sobre o tema: é muito maior o número de municípios e a proporção de partidos com deputados metropolitanos representados na ALMG.

O capítulo demonstrou, portanto, que, pela trajetória, maior número de entes municipais, e mais empoderados institucionalmente, não foram óbices à efetivação da agenda metropolitana em Minas Gerais – até ao contrário. Na Bahia, com gestão mais centralizada e menos municípios na região, a agenda é pouco consolidada e seu novo arranjo ainda carece de legitimidade. Pelo processo legislativo, o maior número de atores pode ser considerado um fator favorável ao tratamento da questão: a produção legislativa sobre a pauta metropolitana em Minas Gerais é maior e, dentre as matérias aprovadas, mais relevante do que na Bahia.

Os capítulos a seguir irão tratar sobre o peso da representação política das duas regiões metropolitanas e os fatores de ordem eleitoral que repercutem nesse cenário. De um lado, a investigação visa aprofundar o entendimento sobre outros incentivos de natureza política à efetivação da pauta metropolitana; por outro, aprofundar a compreensão e a comparação da dinâmica da competição eleitoral para os legislativos dos dois estados.

4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E COMPORTAMENTO ELEITORAL NA BAHIA E EM MINAS GERAIS

Tendo como foco compreender os desdobramentos da operacionalização do sistema eleitoral, ou a dinâmica da competição, sobre a representação e o tratamento da pauta política metropolitana, essa tese revisita temas que foram centrais no desenvolvimento da Ciência Política no decorrer da segunda metade do século XX. A saber, o nível e a qualidade das democracias e a associação destas com indicadores de desenvolvimento socioeconômico das sociedades. Tema tido como superado pela parte mais relevante da ciência política recente, a teoria da modernização pode ser considerada como pano de fundo da reflexão sobre a metropolização do espaço urbano e as implicações políticas desse processo.

A seguir, é realizado um panorama genérico do debate sobre a teoria da modernização que marcou parte da trajetória da ciência política, sua repercussão sobre a produção brasileira no tema e o entrelaçamento com a problemática metropolitana, objeto dessa tese.

4.1- DESENVOLVIMENTO, MODERNIZAÇÃO, COMPETIÇÃO E INSTITUCIONALIDADE: ROTAS DE AFIRMAÇÃO DA POLÍTICA

A teoria da modernização costuma ser apresentada como uma corrente teórica que ganha força na década de 1960 e que associa o nível das democracias com indicadores de desenvolvimento das sociedades. Em linhas gerais, quanto mais rica, urbanizada, industrializada e escolarizada – ou seja: quanto mais próspera – uma localidade, maiores os seus níveis de democratização. Esse campo tem em Lipset (1967), Moore Jr. (2010 [1966]) e Huntington (1975) três destacados teóricos. Para o primeiro, a probabilidade de que países venham a ser democráticos aumenta com o grau de modernização da sociedade. Sendo assim, mais competitivo e menos oligarquizado seria seu regime político.

Este autor influenciaria vasta literatura acerca da teoria da modernização. De acordo com Limongi (1997), a afirmação de Lipset (1967) de que o desenvolvimento *favorece a manutenção* da democracia, terminou interpretada como argumento de que a modernização seria condição *causal* para a democracia (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, p. IV). De qualquer maneira, os processos especificamente políticos, nessa abordagem, não são relevantes para as chances de democracia. A política não possui autonomia, é apenas reflexo do amplo processo de transformação da estrutura social. A rota à democracia é traçada por caminho único, em direção à modernidade.

As outras contribuições seguiam uma mesma chave interpretativa. A política era refém da história, o destino da democracia estaria selado pela sorte dos países desenvolvidos.

Em prefácio à clássica obra de Robert Dahl, *Poliarquia* (1997), Limongi resume essa discussão registrando que as explicações seriam progressivamente pessimistas. Para ele, Lipset (1967) defende que a intensidade do conflito social diminuiria com o avanço da modernização; Moore Jr. (2010 [1966]) afirma que isso seria verdade só quando os privilégios das classes agrárias fossem eliminados – a política e a democracia seriam reféns de escolhas do passado, e a via democrática estaria barrada aos países “retardatários”; e Huntington (1975), ao contrário do primeiro, aponta que a modernização desestabiliza a democracia ao intensificar o conflito social, pois demandaria a entrada das massas na política.

Ainda que marcados por divergências, pelo raciocínio dos três autores o destino dos países não desenvolvidos estava traçado. “Tanto a manutenção da ordem tradicional quanto sua dissolução resultariam em soluções necessariamente autoritárias. [...] Desses argumentos decorre a mais completa impotência política”. (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, p. X)

Já nos anos 1970, Robert Dahl, em *Poliarquia* (1997 [1972]), problematiza essa corrente e a associação direta entre a estrutura social e a política. Ele procura discutir os temas tradicionais da teoria da modernização e, de fato, entende que uma sociedade moderna e desenvolvida apresenta elevadas taxas de competitividade. Em seguida, porém, aponta para a necessidade da afirmação da autonomia explicativa de variáveis propriamente políticas.

Nas explicações dos autores da teoria da modernização os regimes políticos sofreriam mudanças e transições independentemente da intervenção dos atores políticos e das escolhas institucionais que fazem. É nesse ponto que a *Poliarquia* de Dahl surge como um elemento de ruptura, por ressaltar uma maior autonomia e poder explicativo a variáveis do próprio universo da política (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997).

O argumento central desse autor é que a preservação da liberdade política está relacionada à sobrevivência e contraposição de vários poderes sociais independentes. Ou seja, o pluralismo da sociedade é condicionante para as chances da democracia. Este pluralismo independe do processo histórico de desenvolvimento e não se restringe às sociedades modernas, já que grande parte dos países desenvolvidos atualmente eram pluralistas no século XIX. Tornaram-se democráticos, portanto, antes de se modernizar (LIMONGI, *apud*, DAHL, 1997, p. XI).

Limongi faz a ressalva, porém, que o pluralismo ressaltado por Dahl em *Poliarquia* perde sua força explicativa na medida em que é admitido que o desenvolvimento econômico contribui para aumentar o grau de pluralismo societal, confundindo-se, portanto, com a teoria da modernização. Para resolver essa “diluição” do pluralismo, Dahl lança mão da incorporação de

variáveis institucionais à análise, destacando as relações executivo-legislativo e o sistema partidário como pontos chave para explicar o sucesso da democracia (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, p. XII).

Outra dimensão central de contraponto com a teoria da modernização, em Dahl, diz respeito à incorporação das massas ao sistema político, destacando as variáveis políticas centrais que ressaltam o avanço em direção à democracia: a competição e a participação política. Não há aqui qualquer consideração à estrutura social, somente variáveis políticas. Nos países desenvolvidos, “a competição precedeu a inclusão política, isto é, nesses países teve lugar a sequência identificada como mais propícia à democracia [...] alternativa que não estaria mais disponível aos países subdesenvolvidos”. (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, pp. XII e XIII) Dessa forma, a instabilidade política dos países “subdesenvolvidos” deve ser explicada por variáveis políticas, não econômicas ou sociais. Para ele, porque os países “desenvolvidos” inauguraram o modelo com a competição precedendo a inclusão/participação política, aos “retardatários” não restaria mais essa alternativa: seria necessária a inclusão de todos aqueles já inclusos em outras realidades para que a competição pudesse acontecer com maior estabilidade. Assim, pode-se interpretar que não seria a modernização da sociedade que estabilizaria a competição política e o próprio país; mas sim a garantia de que todos os potenciais competidores – a referência será dada pelos modelos existentes – estejam contemplados com a possibilidade de participação na competição.

Nesse sentido, é possível perceber que entram em cena, de maneira central, as dimensões institucionais da política, assim como a participação, a competição e o papel exercido pelos atores políticos – que “tomam decisões, antecipam consequências dos seus atos, escolhem instituições políticas; em uma palavra, agem politicamente.” (LIMONGI, *apud* DAHL, 1997, p. XIII)

É a partir dessa problematização inicial de Dahl (1997 [1972]) que se destaca, aqui, a necessidade de se pensar três dimensões centrais para analisar a questão metropolitana, a partir de uma enfoque de natureza política: a institucionalidade política da questão; o processo legislativo; e a dinâmica da representação e competição política dessas regiões. As duas primeiras dimensões foram contempladas nos capítulos anteriores. Restam observar as características dos distintos mercados políticos no interior dos estados, como se configuram em termos de representação e a dinâmica da competição eleitoral nas distintas localidades, permitindo compreender sua conformação e se é possível – e de que maneira –, encará-la como uma ordem de obstáculos à representação metropolitana.

Da produção acadêmica mais recente, a tese de Frederica Padilha (2018), acerca da representação política e governança metropolitana na RMSP, serviu de modelo para o roteiro da problematização e análise a seguir, buscando desdobrar os achados para o caso das duas RMs utilizadas nesse estudo.

A autora procurou articular a teoria da modernização com a produção teórica brasileira que investigava os impactos da urbanização sobre o comportamento político. Porém, associa Dahl a essa perspectiva sem a ressalva destacada anteriormente acerca do esforço deste em ressaltar a centralidade da política na interpretação de fenômenos políticos. Apesar disso, seus objetivos nem sempre se aproximam aos deste estudo, assim como os achados para os casos aqui analisados sugerem conclusões diferentes.

4.2- COMPORTAMENTO ELEITORAL NAS CAPITAIS, RMs E NO INTERIOR DOS ESTADOS PARA A ALBA E A ALMG ENTRE 1998-2014

Tanto as abordagens da teoria da modernização, quanto a contribuição teórica de Robert Dahl, discutiram sobre os aspectos da modernização e desenvolvimento das sociedades e os sistemas políticos democráticos – seja relacionando-os, ou abordando-os de maneira crítica. Os pressupostos dos teóricos da modernização foram amplamente discutidos e problematizados quando da análise acerca da realidade sócio-política brasileira, destacando a contraposição de culturas ou de gramáticas políticas no Brasil.

Parcela significativa desses estudos afirmava que os espaços mais urbanizados seriam caracterizados por possuírem cultura política distinta do clientelismo, refém da política tradicional, adotando práticas mais horizontais e estruturas de poder mais plurais. Estudos mais recentes sobre a realidade nacional se apoiam na tese defendida por Edson Nunes (1997) acerca das *gramáticas* da política brasileira, tendo em vista compreender determinados indicadores considerados fundamentais em sociedades democráticas, a exemplo da cidadania.

Este autor procura interpretar as particularidades do processo de modernização econômica, numa realidade de transição para o fortalecimento de uma economia de mercado, num país de predominância rural. Assim, adotaria o conceito de *domínio público*, no qual as contradições entre a lógica da produção capitalista e as demandas da sociedade seriam reconciliadas. Para ele, sufrágio e cidadania seriam os equivalentes políticos do mercado econômico; no domínio público, os indivíduos funcionam como eleitores, contrabalanceando o poder do Estado – sendo consequência do funcionamento do mercado econômico livre (NUNES, 1997, p. 22).

No âmbito dos estudos que trabalham com a problemática das metrópoles no Brasil, alguns debruçam-se sobre a consolidação da cidadania dentro do espaço metropolitano. Visualizam nestes locais maior presença de gramática política pautada pelo universalismo de procedimentos – adotando a interpretação como uma Nova Cultura Política, associando a cultura política contemporânea a valores pós-modernos, como defesa de direitos individuais, maior tolerância para a diversidade, menor grau de subordinação ao Estado, dentre outros (AZEVEDO, SANTOS JUNIOR E RIBEIRO, 2009, *apud* PADILHA, 2018, pp. 79-80).

Essas abordagens seriam desdobradas na arena eleitoral. Assim, haveria uma relação entre modernização/urbanização e maior democracia, seguindo a hipótese de que territórios com elevada densidade – como as capitais dos estados – produzem desincentivos a uma atuação legislativa particularista, localista. Em Lamounier (1983) o voto urbano é descrito como mais autêntico e ideológico do que os oriundos de áreas rurais e pequenos municípios; em Soares (2000), áreas rurais e urbanas estimulam uma disputa política por valores distintos: paroquial e clientelista, as primeiras; universalistas, nas últimas. A urbanização seria o fator central desta dicotomia, pois “[...] 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).

Essa discussão se desdobra na problemática eleitoral, abordando a representação política das diferentes localidades sociais. Investigar a origem regional dos deputados eleitos em cada estado implicaria, portanto, associar práticas políticas de orientação mais universalista no âmbito do Parlamento àqueles eleitos com maior votação em áreas mais urbanizadas. Isso implica dizer que a formatação da competição eleitoral pode gerar incentivos ou desincentivos à representação dessas zonas.

Carvalho e Ribeiro (2013) defendem que as grandes cidades e metrópoles são marcadas por uma dupla gramática política, combinando baixa participação eleitoral – medida pelo comparecimento dos eleitores às urnas –, com um comportamento mais politizado, ideológico – medido pela votação em legendas partidárias.

Isso se explicaria, segundo eles, pela diversidade social fragmentada nessas cidades, dificultando a construção de uma identidade política coletiva no interior do sistema de representação. “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, *apud* PADILHA, 2018, p. 22)

Por outro lado, e em que pese reforçar a dinâmica fragmentadora, nessas zonas haveria maior propensão para os votos em legenda, sinalizando maior identificação do eleitor com a agenda dos partidos, em detrimento do voto pessoal.

Outro elemento que caracteriza o padrão de comportamento político nessas áreas, é o baixo aproveitamento de votos nas grandes cidades, destacando que haveria uma menor *personalização* da competição política por parte dos eleitores, quando comparadas às cidades menores e menos desenvolvidas. Estas últimas seriam marcadas pela gramática política do clientelismo, localismo, paroquialismo, com alta personalização da competição política, indicada pelos baixos índices de voto em legenda e elevados indicadores de aproveitamento dos votos. Uma abordagem um pouco marcada pela generalização, e certo prejulgamento.

O aproveitamento dos votos – a proporção dos votos de um local que foram para deputados eleitos – indicaria o oposto de uma gramática de participação eleitoral politizada. 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 - grifos nossos)

Assim, esses cenários estariam mais propensos a se efetivar no interior, contrapondo-se às capitais, RMs e maiores cidades, que teriam menor taxa de aproveitamento de votos.

É o que se busca observar nas tabelas abaixo.

Tabela 9 - Taxa de comparecimento, votos em legenda e aproveitamento de votos, para Deputado Estadual – Bahia, 1998-2014³

	% Comparecimento					% Votos em Legenda					% aproveitamento				
	1998	2002	2006	2010	2014	1998	2002	2006	2010	2014	1998	2002	2006	2010	2014
SSA	76%	81%	85%	82%	80%	21%	11%	11%	11%	10%	39%	47%	25%	29%	34%
RM	77%	80%	86%	84%	81%	13%	13%	11%	10%	9%	38%	55%	35%	38%	32%
RMS	76%	81%	85%	83%	80%	19%	12%	11%	11%	10%	39%	49%	27%	31%	33%
Interior	66%	73%	77%	77%	76%	7%	17%	14%	12%	10%	44%	44%	47%	51%	54%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

³ A taxa de comparecimento é calculada sobre a quantidade de eleitores aptos em cada localidade; as proporções dos votos em legenda e do aproveitamento de votos são calculadas sobre a quantidade de comparecimento de eleitores.

A observação dos dados na tabela não corrobora o argumento sugerido pela literatura mencionada, no que tange aos dados de comparecimento e de votos em legenda. Para o caso da Bahia, a taxa de comparecimento de Salvador foi crescente até o pleito de 2006, decrescendo nos pleitos seguintes a um patamar em 2014 menor que o de 2002. A região metropolitana, sem incluir a capital, obteve resultado semelhante, com uma queda menor no pleito de 2014, comparada a Salvador. Praticamente o mesmo pode ser dito em relação ao interior do estado, com a diferença de que a taxa de comparecimento se manteve estável a partir de 2006, com redução discreta em 2014 – um ponto percentual. O mais relevante é observar que a taxa de comparecimento no interior do estado é a menor em todos os cenários, ainda que não se possa considerar baixa uma participação superior aos 75% do total de votantes. Sendo assim, analisando o caso da Bahia, não se sustenta o argumento de menor comparecimento de grandes cidades e metrópoles apresentado por Carvalho e Ribeiro (2013): em todos os cinco pleitos analisados, Salvador e a região metropolitana obtiveram maior comparecimento que o interior do estado.

A análise dos votos em legenda reforça o entendimento anterior: também aqui os dados indicam o oposto do que supunha o argumento da literatura. Somente no pleito de 1998 o interior da Bahia possui percentual de votação em legenda inferior aos outros três cenários: Salvador, a região metropolitana sem a capital e a RMS. Chama a atenção a disparidade da proporção de votos em legenda em Salvador neste mesmo pleito: 21%, comparados aos 7% ocorridos no interior do estado.

Esse achado sugere que uma eleição mais partidarizada só se vislumbrou na capital em 1998. A queda drástica em 2002 para 11% se traduz em crescimento equivalente em sentido inverso no interior, passando a 17%. Salvador e região metropolitana apresentam pouca variação nos anos posteriores, estacionando num percentual de 10% e 9%, respectivamente, em 2014. Apesar do salto para 17% em 2002, o interior viu sua votação em legenda ir reduzindo nos pleitos seguintes, até estancar nos mesmos 10% que Salvador, em 2014.

A interpretação para os dados de comparecimento e votos em legenda sugere um olhar especulativo para o contexto político da Bahia e do Brasil no período. 2002 se apresenta como um ponto de mudança: crescimento significativo do comparecimento em quase todos os cenários, e drástica alteração na proporção de votos em legenda na capital e no interior. Por outro lado, pode-se considerar que as articulações políticas seguiam um *script* mais ou menos previsível no pleito de 1998.

As forças governistas no plano estadual estavam alinhadas ao governo Federal desde o início da década e não davam sinais de enfraquecimento. Formavam o grupo *carlista* e

ocupavam o espaço da direita local. Já a oposição se dividia em três blocos na disputa proporcional (*centro, centro-esquerda e esquerda*) e dois blocos na disputa majoritária (*centro e esquerda*), não participando dos processos eleitorais de forma unida ou em blocos estáveis, até então, como aponta Dantas Neto (2003, p. 6). Um dos principais partidos da oposição local, o PSDB, ocupava a Presidência da República. Além disso, esse autor também sinaliza para o gradual crescimento da representatividade do bloco de partidos aliados ao PT em âmbito local.

A esse panorama soma-se também a vitória do carlismo na eleição para a prefeitura de Salvador em 1996, então comandada por uma ampla composição da oposição de centro-esquerda – liderada por Lídice da Mata (à época no PSDB) –, assim como o acordo com o PMDB em 1998, desfazendo “o cenário trilateral” na política baiana, neutralizando a oposição e estabelecendo o “auge da supremacia carlista” no estado (DANTAS NETO, 2003, p. 9).

Esses elementos podem ajudar a explicar o expressivo voto de legenda em Salvador, neste pleito: derrotada em 1996 na prefeitura da capital, a oposição se apresenta na disputa com uma plataforma mais direta de “resistência” ao carlismo, ressaltando a nitidez do caráter antagonista na disputa estadual.

O único dado que sugere confirmar a hipótese da literatura é a taxa de aproveitamento de votos: em quatro, dos cinco pleitos analisados, o interior apresenta maior aproveitamento de votos que a capital e a região metropolitana. Essa diferença, no entanto só é significativa entre as eleições de 2006 e 2014, ainda assim só ultrapassando a marca dos 50% em 2010 (51%) e 2014 (54%), muito distantes, portanto, dos resultados encontrados por Carvalho (2003) em sua análise para deputado federal no conjunto do estado em 1994 (71%) e 1998 (89%) (CARVALHO, 2003, p. 86).

Curiosamente, também, é o único cenário em que esse aproveitamento é crescente no decorrer dos anos, saindo de 44% em 1998, para 54% em 2014. Na capital e região metropolitana ocorre variação entre os pleitos, atingindo patamar elevado em 2002 – 47% e 55% respectivamente –, mas caindo ao patamar de 34% e 32% em 2014.

Um elemento relevante a ser levado em consideração na compreensão desses índices, é a redução expressiva da alienação eleitoral (brancos, nulos e abstenção) entre 1998 e 2002 em todo o estado, como aponta Dantas Neto (2003). Esse fator pode ajudar a entender o crescimento do indicador de comparecimento em paralelo com a ampliação do aproveitamento em Salvador, em 2002 – assim como, também, na redução da proporção de votos em legenda, na medida em que maior parcela dos votos foram direcionadas aos candidatos. Segundo Dantas Neto (2003), parte da explicação da força competitiva do carlismo se dava pela elevada

alienação eleitoral verificada no estado até 2002, e a votação desse grupo nunca teria ultrapassado um terço do eleitorado baiano (DANTAS NETO, 2010, p. 08).

Chama a atenção, ainda, a expressiva mudança ocorrida na taxa de aproveitamento de votos de 2006, em Salvador: despenca de 47% para 25%, o menor patamar na série histórica analisada. É possível sugerir interpretação de que isso está relacionado com as mudanças conjunturais iniciadas em 2002: com a eleição de Lula (PT) à presidência e a candidatura oposicionista na Bahia alinhada ao plano nacional, com imagem para além do anti-carlismo (DANTAS NETO, 2003, p. 3), dando maior capilaridade à oposição estadual nos municípios do interior; assim como, a erosão do grupo carlista após o auge alcançado em 1998, por circunstâncias diversas, conforme analisa Dantas Neto (2003). Mudanças que viriam a se consolidar em 2006, com a vitória do campo oposicionista liderado pelo PT ao governo do estado.

Outros fatores que ajudam a compreender a expressiva variação na taxa de aproveitamento dos votos em Salvador, considerando os pleitos de 2002 e 2006, podem ser verificados também na análise da concentração e competitividade eleitoral – objeto dos capítulos 5 e 6 –, assim como na comparação entre essas duas dimensões da dinâmica eleitoral, conforme o capítulo 7. Ali, pode-se perceber com mais precisão o peso de uma candidatura no desequilíbrio de uma competição local – no caso, o fator João Henrique (então no PDT), como candidato de votação expressiva na capital, em 2002, principalmente em certas áreas da cidade.

Tabela 10 - Taxa de comparecimento, votos em legenda e aproveitamento de votos, para Deputado Estadual – Minas Gerais, 1998-2014

	<i>% Comparecimento</i>					<i>% Votos em Legenda</i>					<i>% aproveitamento</i>				
	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
BH	83%	86%	84%	84%	82%	15%	13%	11%	11%	11%	32%	39%	34%	40%	32%
RM	84%	87%	85%	86%	84%	14%	15%	10%	10%	9%	29%	42%	45%	38%	33%
RMBH	83%	87%	85%	85%	83%	15%	14%	11%	11%	10%	31%	40%	39%	39%	33%
Interior	79%	82%	81%	81%	79%	7%	14%	11%	10%	7%	32%	39%	45%	44%	46%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Os dados para o caso mineiro não apresentam diferenças significativas em relação ao baiano. Também aqui a taxa de comparecimento é maior na capital e região metropolitana, contrariando a expectativa da literatura. Há um pequeno crescimento desse indicador em todos os cenários no pleito de 2002, mas não se configura como tendência, pois sofre diminuição discreta nas eleições seguintes.

No que diz respeito ao voto de legenda, somente nos pleitos de 1998 e 2014 os dados sustentam o argumento da literatura: no primeiro pleito a diferença é significativa, 15% e 14% para Belo Horizonte e a região metropolitana (sem a capital) e 7% de votos em legenda no interior. Em 2014 a diferença cai para 3% entre capital e interior. Os outros pleitos apresentam maior equilíbrio entre os casos, com patamar de 10% e 11% de votos de legenda em ambos. Não se visualiza, portanto, uma votação mais partidária (ou ideológica) na capital em contraste com o interior.

Somente na taxa de aproveitamento de votos é possível observar uma aproximação maior com a hipótese sugerida. Mesmo nesse caso, porém, as diferenças entre capital e interior só passam a ocorrer a partir de 2006, quando o aproveitamento de votos do interior mantém o crescimento, como observado em 2002. Por outro lado, a taxa de aproveitamento de votos da região metropolitana sem a capital, em 2006, é igual à do interior do estado, 45% - vindo a cair nos dois pleitos consecutivos. Ainda que se aproxime do argumento da literatura, a taxa de aproveitamento de votos do interior do estado de Minas não alcança 50% em nenhum dos pleitos.

Assim, nos dois casos analisados, a taxa de aproveitamento de votos é o único dado que atende a uma expectativa da literatura, podendo ser explicado por diferentes fatores. No entanto é possível sugerir que os elementos de natureza política podem ser mais relevantes do que variáveis socioeconômicas: se em 2002 a taxa de aproveitamento de votos em Salvador (47%) foi maior do que essa mesma taxa no interior da Bahia (44%), chegando a ser bem menor no pleito seguinte – 25% a 47%, respectivamente – não se pode deduzir que a urbanização ou a densidade populacional sejam fatores explicativos, já que a diferença dessas variáveis entre os dois cenários não sofreu mudanças significativas.

A possibilidade de associar tal indicador a um maior personalismo na competição no interior não pode ser ainda descartada. Isso será objeto de verificação quando da análise da competitividade e concentração eleitoral. A tirar pela taxa de aproveitamento de votos, em princípio, a “intuição” sugerida por Carvalho (2003) se sustenta.

4.3- O VOTO METROPOLITANO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DA BA E MG ENTRE 1998-2014

Complementando a discussão e os dados analisados na seção anterior, a presente seção resgata a literatura que problematiza os entraves da representatividade das diferentes

localidades e populações. Esse é o debate central enfrentado pela Geografia do Voto, dando continuidade a uma longa tradição de estudos de sociologia política e eleitoral.

Os estudos sobre o sistema eleitoral e suas repercussões na representação política tratam centralmente a questão da desproporcionalidade entre os Estados na distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados. Análise presente em Soares (1973), Santos (1997), Nicolau (1997), Ames (2003), dentre outros. Nessas abordagens, os estados mais populosos, sobretudo São Paulo, seriam mais prejudicados, em favor dos menores estados da Região Norte e Nordeste. Para Nicolau (1997), um dos principais problemas são os pesos distintos dados aos votos de diferentes circunscrições eleitorais, violando o princípio democrático básico, de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais.

Esse ponto remete aos debates travados no contexto da Constituinte de 1946, de acordo com Souza (1976), retratando a disputa que se estabeleceu entre os defensores de uma perspectiva mais centralizadora do Estado do regime nascente, e aqueles, anti-getulistas, que visavam favorecer o peso de suas bases eleitorais – mais especificamente, São Paulo e Minas Gerais.

Seguindo essa perspectiva, Barry Ames (2003) defende que a sub-representação de estados mais desenvolvidos seria um fator de enfraquecimento de “setores progressistas”, ao tempo em que reforça os segmentos “que dependem da patronagem”. (AMES, 2003, p. 76) Assumindo esse pressuposto, Carvalho (2009) procura analisar a proporcionalidade da distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados tendo como foco os municípios mais populosos, não os estados. Em seu enfoque, os representantes dos municípios mais populosos – capitais e regiões metropolitanas – são aqueles que obtêm pelo menos 50% de seus votos nessas regiões.

Nesse trabalho, Carvalho (2009) encontrou um “déficit” médio de 9% de representantes nas 13 maiores regiões metropolitanas do Brasil, a partir da análise de quatro eleições para Deputado Federal, entre 1994 e 2006. Em outro trabalho, dessa vez contemplando também os resultados para as Assembleias Legislativas, Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010) encontram menor sub-representação nas arenas estaduais, comparadas às bancadas à Câmara dos Deputados, ainda que seja também relevante.

A verificação da representatividade das áreas metropolitanas numa Assembleia Legislativa parte de duplo pressuposto: primeiro, em parcial conformidade com os estudos do distributivismo, deputados, em sua atuação legislativa, sofreriam forte constrangimento de suas bases eleitorais, sendo incentivados a atuar para atender necessidades locais. Nesse caso, e em conformidade com abordagens que debruçam-se sobre a gramática/cultura política (AMES,

2003; CARVALHO, 2003, 2006, 2009; CARVALHO e RIBEIRO, 2013; PADILHA, 2018; SOARES, 1973), deputados oriundos de áreas mais urbanizadas tenderiam a adotar comportamento político de orientação mais universalista – na qual se incluem os temas de natureza metropolitana.

Em segundo lugar, do pressuposto de que a complexidade, dimensão e urgência da problemática metropolitana na atualidade exige um patamar de ressonância mais significativo de suas questões na agenda política. Considerando que a Constituição de 1988, ao regulamentar a institucionalização e organização das regiões metropolitanas, delegou aos estados a responsabilidade por estas áreas, as Assembleias Legislativas passaram a possuir prerrogativa de tratar a pauta, sendo esperado que os deputados estaduais atuem para atender essas demandas.

Diante desse duplo pressuposto, portanto, a literatura sugere que uma maior bancada com votação concentrada nas regiões metropolitanas aumenta a possibilidade de que essas questões estejam no centro da agenda política.

Sendo assim, o que se pretende nesta seção é verificar a evolução da representatividade das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte na Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais, a partir das eleições de 1998 a 2014, comparando os dois casos. Tendo em vista os achados apresentados no capítulo 3, de maior e mais relevante produção legislativa sobre a problemática metropolitana na assembleia mineira, a expectativa sugere encontrar maior representatividade da RMBH em comparação à RMS.

Para efeito de análise dos casos selecionados, as tabelas abaixo são apresentadas com os dados referentes às duas regiões metropolitanas e às duas capitais, seguidos de gráficos para auxiliar na visualização desses dados. A análise que segue explora a comparação entre os casos, testando os pressupostos da literatura, que advoga a existência de uma sub-representatividade metropolitana nos parlamentos estaduais – razão que, em princípio, dificultaria o tratamento da agenda política dessas regiões.

Conforme apontado anteriormente, a discussão em torno da sub-representação parte de uma ideia de princípio democrático básico do “um homem, um voto”. Boa parte dos estudos sobre o sistema eleitoral brasileiro sugere um *déficit* de representação para as circunscrições eleitorais mais populosas. Apesar disso, a análise a seguir não coloca em discussão a regra que delimita a representatividade, levando em consideração o princípio democrático básico a partir da verificação do peso eleitoral proporcional de cada realidade e sua representação na esfera legislativa. Isso significa que 1) a representação metropolitana na assembleia é mensurada pelos parlamentares que concentrarem mais de 50% dos seus votos na região metropolitana, tal como

sugerido por Carvalho (2009); e 2) a proporção dessa representação na assembleia precisa refletir a proporção eleitoral da região – assim, se a região reúne 25% do eleitorado do estado, uma representatividade equilibrada seria de 25% dos parlamentares.

A sequência de tabelas e gráficos a seguir se propõe a apresentar os dados de duas formas: primeiro com mais detalhes, incorporando também os dados de comparecimento e aproveitamento, nas tabelas 11 e 13. Em seguida, uma visualização mais resumida, equiparando região metropolitana e interior, nos dois estados, conforme as tabelas 12 e 14. E a representação das regiões metropolitanas nos gráficos 1 e 2, permitindo uma comparação mais nítida dos cenários.

Tabela 11 - Nº de eleitores aptos na região, proporção de aptos do total estadual, do comparecimento, do aproveitamento e de eleitos da RMS, 1998-14

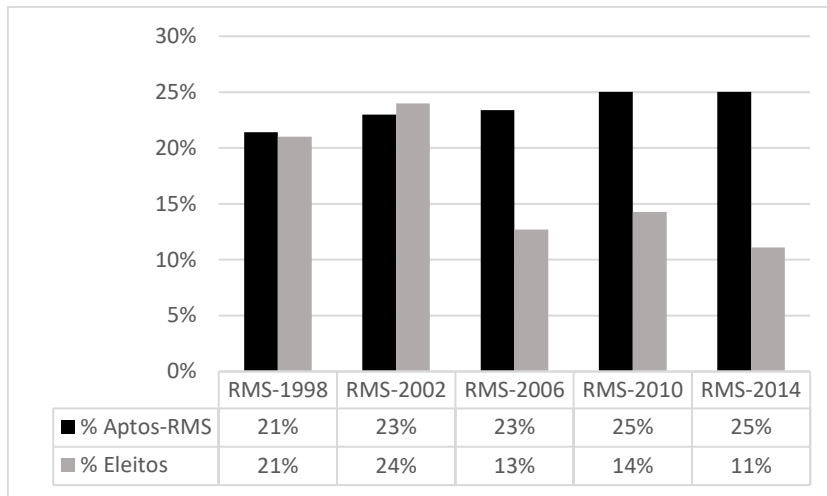
<i>RMS</i>	<i>Aptos</i>	<i>% Aptos/BA</i>	<i>% Comparec.</i>	<i>%Aproveit.</i>	<i>% Eleitos</i>
RMS-1998	3606846	21%	76%	39%	21%
RMS-2002	3798191	23%	81%	49%	24%
RMS-2006	3874181	23%	85%	27%	13%
RMS-2010	4033646	25%	83%	31%	14%
RMS-2014	4111699	25%	80%	33%	11%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Tabela 12 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos da RMS e interior do estado - 1998-2014

	RMS		INTERIOR-BA	
	%APTOS	%Bancada	%APTOS	%Bancada
1998	21%	21%	78,6	79%
2002	23%	24%	77,0	76%
2006	23%	13%	76,6	87%
2010	25%	14%	75,0	86%
2014	25%	11%	75,0	89%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Gráfico 1 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais Eleitos da RMS - 1998-2014

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Tabela 13 - Nº de eleitores aptos na região, proporção de aptos do total estadual, do comparecimento, do aproveitamento e de eleitos da RMBH, 1998-2014

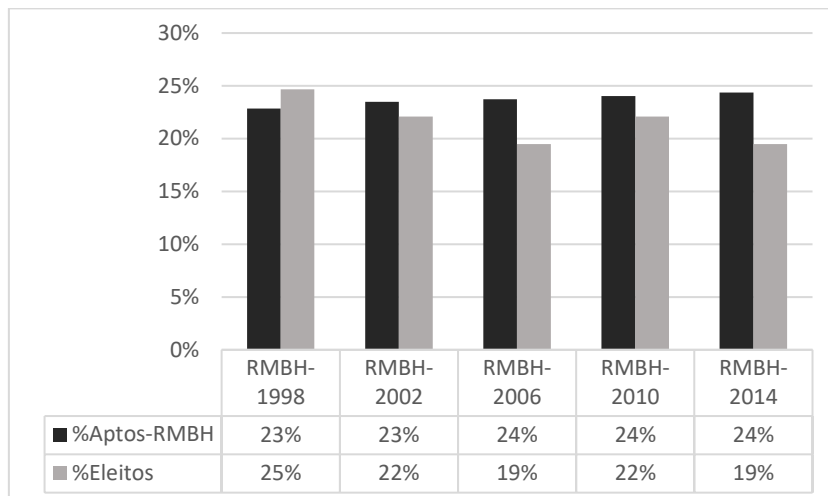
<i>RMBH</i>	<i>Aptos</i>	<i>% Aptos/MG</i>	<i>% Comparec.</i>	<i>%Aproveit.</i>	<i>% Eleitos</i>
RMBH-1998	4622836	23%	83%	31%	25%
RMBH-2002	4809950	23%	87%	40%	22%
RMBH-2006	4904182	24%	85%	39%	19%
RMBH-2010	4995651	24%	85%	39%	22%
RMBH-2014	5039133	24%	83%	33%	19%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Tabela 14 - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos da RMBH e interior do estado - 1998-2014

	RMBH		INTERIOR-MG	
	%APTOS	%Bancada	%APTOS	%Bancada
1998	23%	25%	77%	75%
2002	23%	22%	76,5	78%
2006	24%	19%	76,3	81%
2010	24%	22%	76,0	78%
2014	24%	19%	75,6	81%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Gráfico 2 Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais Eleitos da RMBH - 1998-2014

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Conforme se pode observar nas tabelas, a sub-representação metropolitana nos dois estados só é visível a partir de 2006. Nos dois primeiros pleitos – 1998 e 2002 –, só se percebe uma tímida diferença na eleição de 2002, para a RMBH – 1% a menos de eleitos em comparação à proporção de eleitores aptos na região. Ao tempo em que se poderia considerar uma sobre-representação na RMBH em 1998 – 2% a mais de eleitos frente ao eleitorado – e na RMS em 2002 – 1% a mais de eleitos.

A partir de 2006, nota-se uma queda muito acentuada na representatividade da RMS, saindo do patamar de 24% dos deputados eleitos com votos concentrados nessa região em 2002, para 13% – aumentando um ponto percentual em 2010 e caindo para 11% em 2014. Esse achado torna-se mais significativo ao se considerar a evolução do déficit representativo – a diferença entre o potencial eleitoral e a proporção de eleitos – da região nesse intervalo, conforme a tabela 12: uma diferença de 10% em 2006, 11% em 2010 e 14% em 2014 – eleição em que o interior do estado atingiu uma representatividade de 89% dos parlamentares eleitos. Portanto, pode-se perceber não apenas uma sub-representação metropolitana, como também que a desproporção entre o número de eleitos e o potencial eleitoral dessa região foi crescente a partir da eleição de 2006.

Esse panorama pode ser explicado pelo contexto político estadual e nacional, tendo em vista o realinhamento de forças nos planos nacional e local, assim como no papel da capital: tanto no que diz respeito a sua importância no cenário da competição política do estado, quanto por seu peso eleitoral na própria região metropolitana. Detalhes das mudanças no cenário político foram assinalados na seção anterior.

Aqui cabe pontuar outro dado relacionado à capital: a queda na proporção da representatividade da RMS a partir de 2006 coincide com a mudança do alinhamento da capital em relação ao governo do estado e ao governo Federal. Se em 1998 e 2002 a prefeitura de Salvador estava alinhada ao governo nos dois planos, de 2006 em diante prevalece a condição de oposição frente ao governo do estado: em 2006 era liderada por João Henrique, então no PDT, que fazia oposição ao governador Paulo Souto, então PFL (atual DEM, e do grupo carlista). Em 2010, o prefeito João Henrique (reeleito em 2008), agora no PMDB, também era oposição ao governo do estado, após período em que fez parte da base. Nesses dois momentos – 2006 e 2010 – a prefeitura de Salvador esteve alinhada ao governo Federal. Em 2014, o então prefeito de Salvador, ACM Neto (DEM), era oposição tanto ao governo do estado, quanto ao governo Federal.

A análise da região metropolitana de Belo Horizonte não permite seguir o mesmo raciocínio. Primeiro, pode-se perceber que a desproporção entre a representação e o eleitorado é mais discreta do que aquela verificada na RMS. Ao mesmo tempo, a variação dessa representatividade não segue um mesmo padrão: a queda representativa da RMBH no pleito de 2006 é menos significativa do que a observada na RMS, recuperando o patamar anterior em 2010 e tornando a cair para os mesmos 19% em 2014. O contexto político do estado de Minas Gerais guarda particularidades relevantes, quando observado diante do caso baiano, principalmente por uma tradição de maior pluralismo político.

Os realinhamentos políticos vivenciados no estado não estão atrelados àquele verificado no plano nacional, a partir de 2002. Entre os pleitos de 1998 e 2002, houve alternância dos grupos políticos eleitos no plano estadual, ao mesmo tempo em que ocorria o realinhamento de sentido inverso no plano nacional – o PSDB deixava o governo Federal e reassumia o governo do estado, depois de ter sido derrotado em 1998 na campanha de reeleição. No intervalo de 2002 a 2014, os mesmos cenários são vistos nos dois planos: o PSDB como governo no estado e o PT como governo Federal, os dois em polos opostos na disputa local.

Entre 2006 a 2014, no entanto, na contramão dessa conjuntura mais linear, não se pode menosprezar a variação da representatividade metropolitana: o déficit representativo que era de 1% em 2002, passou a 5% em 2006, diminuiu para 2% em 2010 e volta novamente a 5% em 2014. Em que pese apresentar uma desproporção mais discreta do que a verificada na RMS, a explicação para a variação desse intervalo precisa levar em consideração outra dimensão, conforme será analisado após as tabelas 15 e 16, a seguir.

Tabela 15 - Dados de Salvador: N° de eleitores aptos, proporção do comparecimento, do aproveitamento, peso eleitoral na RMS e proporção de bancada –1998-2014

<i>Eleição</i>	<i>Aptos</i>	<i>%Comparec.</i>	<i>%Aprov.</i>	<i>%SSA/RM</i>	<i>%Eleitos</i>
SSA-1998	1325415	76%	39%	78%	19%
SSA-2002	1508170	81%	47%	77%	16%
SSA-2006	1657559	85%	25%	78%	8%
SSA-2010	1831496	82%	29%	77%	6%
SSA-2014	1922192	80%	34%	75%	8%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Tabela 16 - Dados de BH: N° de eleitores aptos, proporção do comparecimento, do aproveitamento, peso eleitoral na RMBH e proporção de bancada –1998-2014

<i>Eleição</i>	<i>Aptos</i>	<i>%Comparec.</i>	<i>%Aprov.</i>	<i>%BH/RM</i>	<i>%Eleitos</i>
BH-1998	1565365	83%	32%	58%	8%
BH-2002	1646041	86%	39%	55%	8%
BH-2006	1742843	84%	34%	54%	8%
BH-2010	1828630	84%	40%	52%	8%
BH-2014	1909031	82%	32%	51%	4%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

A primeira particularidade que é preciso salientar é o peso proporcional de eleitores das duas capitais em suas respectivas regiões metropolitanas: Salvador possui peso eleitoral muito mais significativo em sua região do que a capital mineira. Isso implica dizer que a estratégia dos candidatos difere em cada realidade, pois o desempenho individual num município com baixo potencial eleitoral pode não ser significativo para o cômputo geral. Isso estimularia o candidato a centrar esforços num "distrito" com maior disponibilidade de votos. Esse é o cenário das cidades da região metropolitana de Salvador: no geral, são municípios com potencial eleitoral muito limitado, que enfraqueceria a estratégia de uma campanha "regional", estimulando o direcionamento para a capital. O inverso ocorre no caso da RMBH: outros municípios da região possuem eleitorado mais relevante, como é o caso de Betim, Contagem, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, podendo estimular uma campanha regionalizada, dado o potencial de votos para além da capital.

Sendo maior o peso eleitoral da capital baiana, as proporções das bancadas com votação mais relevante nas capitais também diferem. Isso poderia sugerir uma atuação menos *metropolitana* para o caso baiano, em contraste com o caso mineiro – dados que são trabalhados em outro capítulo. Cumpre sinalizar, porém, a já mencionada variação nas taxas de aproveitamento de votos das duas capitais: Salvador apresenta maiores taxas de aproveitamento

em três eleições, com maior diferença nos dois primeiros pleitos analisados – 39% contra 32% em 1998; 47% contra 39% em 2002 – o que se justificaria pelo maior peso eleitoral dessa capital. Esse dado também reforçaria uma atuação mais *metropolitana* da bancada mineira. Em 2014 a diferença entre as duas capitais é menos significativa, conforme se observa nas tabelas 15 e 16.

Conforme já trabalhado na seção anterior, há uma relevante mudança na eleição de 2006, em Salvador, com a significativa queda na taxa de aproveitamento de votos (de 47% para 25%). Apesar disso, a tendência nos pleitos seguintes é de crescimento nessa taxa, alcançando o patamar de 34% em 2014 – ainda menor que nas duas primeiras eleições. No caso da capital mineira, a variação nas taxas de aproveitamento segue um padrão de ascendência e queda entre um pleito e outro, não apontando tendências.

O peso eleitoral metropolitano compartilhado no caso mineiro pode ser um elemento explicativo tanto para a diferença de cenário em relação à representatividade da RMS – a qual é refém da situação de Salvador, que possui peso mais expressivo –, quanto para o crescimento do déficit representativo da RMBH a partir de 2006. É que, ao se observar os alinhamentos dos três maiores municípios metropolitanos em relação aos governos do estado e federal, tem-se maior embaralhamento do cenário justamente a partir de 2006, conforme se pode notar no quadro abaixo.

Quadro 1 - Posicionamento dos Prefeitos das três maiores cidades da RMBH em relação aos governos estadual e Federal – 1998-2014

	BH				BETIM				CONTAGEM				%RMBH
	Est.		Fed.		Est.		Fed.		Est.		Fed.		
	gov	opo	gov	opo	gov	opo	gov	opo	gov	opo	gov	opo	
1998		X		X		X		X		X	X		76%
2002		X		X		X	X			X	X		74%
2006		X	X		X			X		X	X		72%
2010	X		X			X	X			X	X		71%
2014	X		X		X			X		X	X		71%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

Legenda: Est.: Governo Estadual; Fed.: Governo Federal; gov.: Governo (situação); opo.: Oposição; X da cor preta: condição de situação do prefeito em relação aos governos do estado e/ou Federal; X na cor vermelha: oposição.

O quadro apresenta o peso proporcional do eleitorado das três maiores cidades da RMBH na última coluna, numa variação decrescente entre 1998 e 2014 – quando sai de 76% e chega a 71%. Ainda que seja menor do que o peso de Salvador na RMS no mesmo período – 78% em

1998 e 75% em 2014 –, tem-se uma dimensão aproximada da relevância desses três municípios na região, frente à capital baiana. São também as cidades mais desenvolvidas da RMBH.

Fica explícito, no quadro, que os partidos dos prefeitos dessas cidades apresentam o mesmo posicionamento – de oposição – em relação ao governo do estado nos dois primeiros pleitos da série, período no qual a representatividade da RMBH foi superior à proporção do eleitorado em 1998, em 2%, e inferior apenas 1% em relação ao eleitorado em 2002. A partir de 2006, no entanto, o cenário sofre alteração: os prefeitos de Belo Horizonte e Betim passam à condição de situação em relação ao governador em dois dos três momentos analisados. Apenas Contagem manteve os mesmos posicionamentos nos dois níveis em toda a série histórica – oposição ao governo do estado e situação no plano nacional.

A tomar o contexto político como variável, portanto, o cenário que mais apresenta variação no posicionamento é entre 2006 a 2014, e coincide com o período de crescimento do déficit representativo da RMBH. Nesse intervalo, em Betim, os realinhamentos se dão tanto em relação ao plano estadual quanto ao plano Federal, sendo que ocorre uma alternância na prefeitura entre o PSDB e o PT no período – 2006 com o PSDB, 2010 com o PT e 2014 novamente com o PSDB. Em Belo Horizonte percebe-se um alinhamento com o governo Federal nos três cenários, no entanto passa para a condição de aliado ao governo do estado em 2010.

Pode-se depreender desses dados, que o cenário de maior variação nos alinhamentos partidários das prefeituras frente aos dois planos de governo seria potencialmente estimulador à dispersão do voto para deputado estadual da região, repercutindo em sua representatividade. Candidatos de diferentes campos, com capacidade de articular apoio estrutural ou do governo do estado, ou do governo federal, incrementam o potencial competitivo de suas candidaturas, inclusive para outras áreas do estado, reduzindo a vinculação mais estrita com a base eleitoral metropolitana. Por outro lado, como se viu no capítulo 3, esse cenário de maior pluralidade e variação dos posicionamentos das prefeituras, pode ter repercutido positivamente na articulação de atores de diferentes campos nos anos 2000, que viabilizaram a aprovação de matérias na assembleia para a reorganização dos instrumentos institucionais de tratamento das regiões metropolitanas em Minas Gerais.

Tabela 17 Dados comparativos Salvador, Belo Horizonte e suas RMs - Proporção de Eleitores e Deputados Estaduais eleitos - 1998-2014

Eleição	ELEITOS	%EL.	Eleição	ELEITOS	%EL.
<i>BH-1998</i>	6	8%	<i>SSA-1998</i>	12	19%
<i>RM-1998</i>	4	5%	<i>RM-1998</i>	1	2%
<i>RMBH-1998</i>	19	25%	<i>RMS-1998</i>	13	21%
<i>BH-2002</i>	6	8%	<i>SSA-2002</i>	10	16%
<i>RM-2002</i>	6	8%	<i>RM-2002</i>	3	5%
<i>RMBH-2002</i>	17	22%	<i>RMS-2002</i>	15	24%
<i>BH-2006</i>	6	8%	<i>SSA-2006</i>	5	8%
<i>RM-2006</i>	6	8%	<i>RM-2006</i>	1	2%
<i>RMBH-2006</i>	15	19%	<i>RMS-2006</i>	8	13%
<i>BH-2010</i>	6	8%	<i>SSA-2010</i>	4	6%
<i>RM-2010</i>	4	5%	<i>RM-2010</i>	1	2%
<i>RMBH-2010</i>	17	22%	<i>RMS-2010</i>	9	14%
<i>BH-2014</i>	3	4%	<i>SSA-2014</i>	5	8%
<i>RM-2014</i>	4	5%	<i>RM-2014</i>	1	2%
<i>RMBH-2014</i>	15	19%	<i>RMS-2014</i>	7	11%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados eleitorais do TSE.

Por fim, com grande diferença de potencial eleitoral de Salvador comparada à Belo Horizonte, frente às suas respectivas regiões metropolitanas, já se espera que o peso do voto da capital seja mais relevante na bancada da RMS do que na bancada da RMBH. Porém, cabe destacar a presença significativa de deputados com votação metropolitana no caso mineiro – ou seja, dispersa por toda a região, não concentrada na capital ou nos outros municípios: atinge uma proporção de 10% a mais de deputados com votação em toda a região em 2014 e 12% em 1998, quando comparada com as proporções somadas da capital e dos outros municípios da região, nestes pleitos. Isso significa a possível percepção de uma *bancada metropolitana* com algum peso na RMBH, comparada à RMS, sinalizando a possibilidade de menor incidência do chamado *paroquialismo metropolitano*.

4.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo procurou situar a primeira dimensão da análise eleitoral a qual esta tese se propõe, no caso, a dinâmica da representatividade e caracterização dos espaços políticos metropolitanos nos dois estados selecionados.

Inicialmente, uma breve revisão de literatura situou o debate teórico ao qual a discussão aqui se associa: a necessidade de ressaltar a centralidade de variáveis políticas na compreensão dos fenômenos políticos. Nesse sentido, problematizam-se alguns dos pressupostos que seguem a tradição dos estudos vinculados aos teóricos da modernização, para os quais, no geral, o desenvolvimento econômico das sociedades é condição para a estabilidade e manutenção da democracia.

O desdobramento dessa corrente no Brasil foi trabalhado para situar o debate político sobre a problemática metropolitana. Parte dessa discussão defende que os espaços mais urbanizados são caracterizados por comportamento político pautado pelo universalismo, em contraposição às práticas clientelistas e personalistas, que seriam característicos em regiões atrasadas, rincões controlados politicamente. Isso estaria relacionado com duas arenas, a eleitoral e a legislativa. Na primeira, o comportamento eleitoral das diferentes localidades sociais influencia diretamente no resultado da competição. Logo, a segunda arena seria um reflexo direto desses padrões de comportamento e competição.

Boa parte dessa literatura, portanto, parte do pressuposto de que o sistema eleitoral brasileiro, em sua operacionalização, produz desincentivos à representação das regiões metropolitanas.

Assim, zonas mais urbanizadas, densamente povoadas – como as metrópoles –, são marcadas por dinâmicas sociais mais fragmentadas, que não se refletiria nas instituições políticas. Nessas regiões, o eleitor tenderia a adotar comportamento menos personalizado e mais identificado com a agenda dos partidos, e isso seria identificado pelos votos em legenda e pelo aproveitamento de votos. Este último demonstraria a diferença entre um mercado político mais plural de um mais restritivo, pois a “intuição [...] sugere que os mercados com maior aproveitamento de votos [...] ocorrem em situações de concentração de recursos de poder [...]” que seria resultado da oligarquização, “da coordenação estratégica do voto entre eleitores [...] e elite política”. (CARVALHO, 2003, p. 87)

A análise empírica do capítulo se dividiu em duas partes: primeiro, verificou-se as características dos diferentes mercados políticos em cada estado: as capitais, regiões metropolitanas e o interior, da Bahia e de Minas Gerais, no que tange aos dados de comparecimento eleitoral, voto em legenda e aproveitamento de votos. Na segunda parte, foram analisados os dados referentes à representatividade dessas zonas, visando verificar as diferenças de proporção entre os pesos eleitorais e a representação de cada localidade.

Os achados apontam que, por um lado, é verdade que nos dois estados a taxa de aproveitamento de votos foi superior nos municípios do interior na maior parte das eleições

analisadas. No entanto duas ponderações são necessárias: primeiro, a diferença entre o aproveitamento dos votos nos municípios do interior e nas regiões metropolitanas só é significativa no caso baiano entre as eleições de 2006 e 2014, ainda assim só ultrapassando a marca dos 50% em 2010 (51%) e 2014 (54%). Muito distantes, portanto, dos resultados encontrados por Carvalho (2003) em sua análise para deputado federal no conjunto do estado em 1994 (71%) e 1998 (89%) (CARVALHO, 2003, p. 86).

Em segundo lugar, a variação da taxa de aproveitamento entre os pleitos nos cenários desagregados – capital, RM e interior – sugere que fatores de natureza política seriam mais relevantes para tentar compreender o fenômeno do que variáveis sociais ou econômicas. Se em 2002 a taxa de aproveitamento de votos em Salvador (47%) foi maior do que essa mesma taxa no interior da Bahia (44%), chegando a ser bem menor no pleito seguinte – 25% a 47%, respectivamente –, não se pode deduzir que a urbanização ou a densidade populacional sejam fatores explicativos, já que se supõe que a diferença dessas variáveis entre os dois cenários não sofreu mudanças significativas.

Por outro lado, as análises das taxas de comparecimento e de votos em legenda não confirmam a expectativa sugerida pela literatura. O comparecimento seria indicativo da participação eleitoral que, para Carvalho e Ribeiro (2013), seria menor nas cidades mais urbanizadas e metrópoles. Já a proporção dos votos em legenda seria maior nessas regiões, pois sinalizaria comportamento eleitoral mais politizado e identificado com a agenda dos partidos – portanto, menos personalista.

A taxa de comparecimento dos municípios do interior, nos dois estados, foi menor do que as verificadas nas capitais e regiões metropolitanas, em todas as eleições analisadas. Já a proporção dos votos em legenda, no caso baiano, só foi maior na capital e RMS em uma eleição (1998). Foi menor em outras três (2002, 2006 e 2010) e igual em 2014 – capital e interior, 10% cada.

O caso mineiro se diferenciou pouco: a capital e a região metropolitana apresentaram proporção de votos em legenda maior que o interior em três eleições, no entanto a diferença entre essas proporções só ultrapassou 1% em duas ocasiões cada – portanto, sugerindo um cenário de mais equilíbrio do que disparidade.

A segunda parte do capítulo procurou analisar o desdobramento do comportamento eleitoral dos municípios em termos de representatividade. Ou seja, problematizou a expectativa de parte da literatura acerca do princípio democrático de igualdade do voto de cada cidadão. A literatura adotada como referência sugere que um dos problemas de natureza política mais relevantes das regiões metropolitanas brasileiras possui relação com a representatividade.

A análise dos dados eleitorais de cinco eleições para deputado estadual nos municípios da Bahia e Minas Gerais aponta a preponderância da sub-representação metropolitana na série histórica, ainda que com diferenças entre os casos. Tomando os dados das duas regiões metropolitanas em paralelo com os municípios do interior nos dois estados, verifica-se um déficit de representatividade significativo a partir de 2006 – principalmente no caso da região metropolitana de Salvador.

Aqui cabe diferenciar os dois casos: a região metropolitana de Belo Horizonte, em que pese aparecer sub-representada em quatro das cinco eleições, apresenta uma variação discreta desses valores. O maior déficit verificado foi de 5%, nas eleições de 2006 e 2014, sendo mais equilibrado em 2002 e apresentando uma discreta sobre-representação em 1998 e sub-representação em 2010 – diferença de 2% cada.

Já a região metropolitana de Salvador apresenta uma demarcação mais precisa. Nas duas primeiras eleições a proporção de eleitos é praticamente equivalente ao potencial eleitoral do território, com leve sobre-representação de 1% em 2002. Nos três pleitos seguintes, no entanto, o déficit representativo da região passa a ser muito expressivo: uma diferença de 10% em 2006, 11% em 2010 e 14% em 2014 – eleição em que o interior do estado atingiu uma representatividade de 89% dos parlamentares eleitos. Portanto, além de perceber uma sub-representação metropolitana, é ainda crescente a desproporção entre o número de eleitos e o potencial eleitoral dessa região a partir de 2006.

Parte da explicação da mudança do déficit representativo verificado nos dois casos pode estar relacionada com o contexto político da relação entre prefeitura e governo do estado. Além disso, é preciso situar as diferenças verificadas entre as duas regiões. A RMS é mais sensível à situação política da capital, dado seu peso eleitoral muito significativo. Por isso, para além dos elementos contextuais observados na relação entre os planos estadual e nacional, os realinhamentos de Salvador frente aos dois níveis de governo entre 2006 e 2014 podem ajudar a compreender a drástica redução da representatividade metropolitana no mesmo período.

Já a RMBH apresenta configuração diferente. Ali, é preciso considerar a soma dos três maiores municípios para alcançar peso eleitoral próximo àquele representado por Salvador. A variação dos alinhamentos dos partidos dos prefeitos de dois deles – Belo Horizonte e Betim – frente aos níveis estadual e federal de governo, também entre 2006 e 2014, coincide com o maior déficit representativo da região no período. Isso sinaliza virtual repercussão na representatividade da região, na medida em que, ser da base de governo, em qualquer dos níveis, incrementam o potencial eleitoral de candidaturas, muitas vezes para outras áreas do estado,

reduzindo a vinculação mais estrita com a base eleitoral metropolitana. Essa suposição sugere mergulho em outras possibilidades de investigação, não contempladas nesse trabalho.

Outro achado relevante da seção diz respeito a diferença da representatividade metropolitana nos dois casos. Por apresentar um peso eleitoral muito desproporcional ao conjunto dos municípios de sua região, Salvador concentra a maior parte dos deputados eleitos com votação metropolitana em todos os pleitos. Já no caso da região metropolitana de Belo Horizonte, verifica-se uma proporção significativa de candidatos eleitos com votação dispersa por toda a região, ou seja, não concentrada na capital, ou nos outros municípios.

Isso implica dizer que, na comparação entre as duas regiões, percebe-se a presença de uma bancada metropolitana com mais peso no caso mineiro do que no baiano, sendo, a princípio, menores os incentivos a um possível *paroquialismo metropolitano* na RMBH.

Os próximos capítulos debruçam-se sobre a dinâmica do mercado político nos dois estados, nas suas regiões metropolitanas e no interior das duas metrópoles. O objetivo é investigar como se configura a disputa por vaga para deputado estadual em cada um desses cenários, a partir de dois índices diferentes de mensuração – o número efetivo de candidatos por município (*NEC_m*) e o índice de desequilíbrio e competitividade (índice *T*) – e, com isso, verificar se a dinâmica da competição desfavorece a representação dessas áreas.

5 COMPETIÇÃO RESTRITA? CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NA DISPUTA PARA OS LEGISLATIVOS SUBNACIONAIS: BA E MG (1998-2014)

O presente e o próximo capítulos (5 e 6) procuram enfrentar a problemática da representatividade eleitoral a partir dos efeitos da competitividade. Tendo realizado o mapeamento e análise da representação metropolitana nas assembleias de Minas Gerais e Bahia no capítulo anterior, o objetivo agora é identificar como a disputa por vagas nas assembleias ocorrem no interior dos municípios, a partir de indicadores de competitividade – ou seja, como cada realidade possui maior ou menor chance de viabilizar eleitoralmente um candidato – e do número efetivo de candidatos – uma delimitação de quais são realmente os candidatos competitivos numa dada localidade, mensurando se a competição é concentrada em poucos candidatos ou não; mais ou menos oligarquizada, de acordo com a ponderação da literatura.

O roteiro da literatura abordada aqui segue os desdobramentos do que foi apresentado no capítulo anterior, interpelando estudos de sistemas eleitorais, geografia do voto e comportamento político.

Primeiramente, segue-se a discussão e análise trabalhada por Carvalho (2003), de identificação das bases eleitorais e compreensão dos padrões de votação dos deputados eleitos. Já foi mencionado que, em trabalhos posteriores, ele verificou a existência de um déficit representativo das regiões metropolitanas e maiores cidades nos legislativos do país. Para além disso, em outro plano de análise, e em coautoria, esse autor aponta que a votação da maioria dos deputados com bases eleitorais metropolitanas se concentra em apenas um município da região, ou mesmo em parte (redutos) destes municípios, em particular nas capitais (CARVALHO, CORRÊA e GHIGGINO, 2010). Para eles, esse padrão geraria desincentivos para a efetivação de uma agenda política universalista e/ou metropolitana.

Não apenas identificaram essa concentração. Efetuaram, ainda, mergulho em outro nível de análise dos indicadores eleitorais: a votação intrametropolitana, para compreender como se dá a dinâmica da competição em áreas delimitadas no interior dos municípios metropolitanos. Para os autores, uma “análise espacial mais fina do padrão de competição no mercado político metropolitano revela [...] importante variação no comportamento desse mercado, com áreas mais competitivas e áreas mais controladas”. (CARVALHO, CORRÊA e GHIGGINO, 2010, p. 11)

Desta forma, a hipótese é que o padrão de votação dos deputados metropolitanos concentrado em locais de baixa competitividade, áreas mais controladas, incentivaria um

comportamento paroquialista – segundo Carvalho, “*paroquialismo metropolitano*”. (CARVALHO, 2009, p. 381)

Nesse sentido, dentre os obstáculos ao enfrentamento dos problemas dessas regiões, alguns estariam ancorados no sistema de representação política no Brasil, que impediria a construção de um sistema de governança, e a mobilização de atores políticos, para viabilizar uma agenda política direcionada a essas áreas.

Na abordagem acerca da competitividade eleitoral, outras perspectivas apontam determinados limites na literatura recente, da qual Carvalho é um dos expoentes, seguindo roteiro dos argumentos que se debruçam sobre os fatores que influenciam a disputa eleitoral.

Os autores que se situam na perspectiva distributivista focam o interesse na reeleição. Ou seja, para estes o sistema eleitoral incentiva o comportamento particularista, direcionado a determinadas áreas – menos competitivas.

Contrário a essa tese, Limongi (2006) defende que não se pode apontar ausência de competitividade nas eleições brasileiras, nem em pequenos municípios, tendo em vista, inclusive, que o distrito eleitoral formal no Brasil é o Estado. Portanto, nenhum candidato estaria institucionalmente impedido de disputar votos em qualquer das localidades no interior do distrito ao qual está vinculado, ou em qualquer área de interesse. Em análise descritiva, ele questiona a hipótese da persistência de redutos eleitorais não competitivos, pois estes são poucos e representam porcentagem reduzida do eleitorado (LIMONGI, 2006, p. 39).

Padilha (2018) lembra que, além dessa abordagem, Avelino, Biderman e Silva (2011) apontam a influência dos resultados eleitorais para prefeituras no desempenho dos candidatos a deputado nas eleições seguintes. Perder uma prefeitura para partido ou candidato opositor, aumentaria a concorrência local (ou perderia influência). Já Samuels (2003) (*apud*, PADILHA, 2018) aponta que existe rotatividade das vagas em disputa, pois os deputados não permanecem na mesma estratégia de carreira, dando prioridade a cargos executivos, “provocando surgimento de oportunidades para que outros políticos se elejam deputados com os votos daquela região.” (PADILHA, 2018, p. 88)

Nesse sentido, surgem análises que procuram utilizar os mais diversos indicadores para aferir a competitividade eleitoral dos municípios. Um desses, já sinalizado, é a utilização do Número Efetivo de Partidos (*NEP*), originado de Markku Laakso e Rain Taagepera (1979) – tendo por base de cálculo o índice de concentração de Herfindal-Hirschman (HH).

O índice de concentração de HH é calculado tomando-se o somatório do quadrado das proporções das fatias de mercado controladas por cada empresa de um determinado segmento. A fórmula é dada por $\sum \pi_i^2$, onde π_i é a proporção de mercado controlada pela 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.

Carvalho (2003, 2009) segue metodologia recorrente na literatura sobre geografia do voto (DIAS, 1991, INDAJAIAN, 1981, *apud*, CARVALHO, 2003, p. 71), adaptando o índice de fragmentação de Rae, invertido, para cada município – índice que é utilizado na literatura ao número de partidos (*NEP*) presentes nos sistemas políticos – para a disputa eleitoral entre os candidatos a deputado federal, construindo o Número Efetivo de Candidatos por Município (*NECm*). O objetivo é aproximar o número médio de candidatos a deputado estadual que obtêm votação suficiente em determinado município para torná-los competitivos na disputa local. É calculado pela fórmula:

$$NECm = 1 / \sum_{j=1}^n pij^2,$$

onde pij 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 desse índice para medir a competitividade eleitoral, porém, encontra uma crítica em Silva (2013, 2016, 2017). Seguindo uma tradição de estudos que defendem que os indícios de crise política e ingovernabilidade não encontram fundamento explicativo no funcionamento das instituições políticas brasileiras, este autor adota outro mecanismo para a investigação da competitividade eleitoral dos municípios.

De acordo com Silva (2013), o índice *NECm* não é capaz de apreender por completo a dinâmica da competitividade local, já que desprezaria as disparidades entre pares de votação, atendo-se somente aos candidatos com votação expressiva em cada localidade. Assim, através do índice de desequilíbrio, oriundo de Taagepera (1979), encontra evidências que não permitem sustentar que as regiões mais pobres ou menos populosas sejam menos competitivas do que as demais - mesmo fazendo a ressalva de que as capitais tendem a ter uma disputa mais competitiva.

O Índice desenvolvido por Silva (2013), chamado Índice *T*, é o indicador utilizado neste trabalho para efetuar as análises de competitividade eleitoral nos municípios dos estados selecionados. A fórmula para esta medida pode ser descrita pela seguinte expressão:

$$T_m = \frac{\sum_{i=1} [(P_{i,m} - P_{i+1,m})/i] - H^2_m}{\sqrt{H_m - H^2_m}}$$

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 $\sqrt{H_m} - H^2_m$. 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 trabalho realizado nessa tese, no entanto, procura contemplar a análise da dinâmica eleitoral a partir dos dois índices, dividindo em dois capítulos. Ou seja, a utilização do Índice T é realizada após a análise por meio do índice desenvolvido por Carvalho (2003), NEC_m , no intuito de contemplar as duas dimensões da competição eleitoral no município: o número efetivo de candidatos, aqueles considerados competitivos em dada localidade, assim como a competitividade eleitoral em cada município, medida através das distâncias entre os pares de votação, pelo índice T .

Desta forma, cumpre-se o objetivo de identificar de maneira mais ampla, as características da competição eleitoral em cada localidade, se mais ou menos oligarquizada: na medida que o índice T apresenta a taxa de competitividade local – que pode ser altamente equilibrada, mas somente entre duas candidaturas, por exemplo –, o NEC_m permite problematizar esses achados, apontando que uma competição com essa característica – duas candidaturas altamente equilibradas – não deixa de ser oligarquizada, já que apenas dois candidatos, num universo de centenas deles, num determinado estado, são competitivos.

As seções a seguir procuram apresentar as análises dos dados eleitorais dos casos selecionados a partir do Número Efetivo de Candidatos em cada município, o NEC_m . No capítulo 6 contempla-se a real análise da competitividade, a partir do índice T . Considerando que as regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte sejam sub-representadas na maior parte das eleições analisadas – ainda que com diferenças relevantes entre elas –, o que se busca é tentar testar se a concentração e a competitividade eleitoral nos municípios exercem impactos para essa sub-representação. Além disso, busca-se comparar os dois casos, investigando as razões das diferenças de representação entre eles a partir dos mesmos indicadores.

No capítulo 7 a análise é aprofundada para a competitividade intrametropolitana. Ou seja, seguindo a trilha de Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010) e Corrêa (2012), é realizado um mergulho nos índices de concentração e competitividade eleitoral no interior das metrópoles, a partir das zonas eleitorais das duas capitais. Assim, é possível traçar paralelos e diálogo crítico com dois caminhos da literatura: a que indica a incidência do voto de *reduto* no interior das regiões metropolitanas, configurando a possibilidade do *paroquialismo metropolitano*, assim como com a que defende a ideia de um mercado eleitoral menos oligarquizado e mais competitivo nas metrópoles e grandes cidades.

5.1- A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA:

5.1.1- Análise do Número Efetivo de Candidatos por Município (*NECm*): cenário geral e desagregado

Esta subseção contemplará a análise da disputa eleitoral em todos os municípios da Bahia a partir do índice *NECm* elaborado por Carvalho (2003), nas eleições de 1998 a 2014. O *NECm* tem o objetivo de aproximar o número médio de candidatos a deputado estadual que obtêm votação suficiente em determinado município para torná-los competitivos na disputa local. A fórmula para o cálculo desse índice foi apresentada acima, na introdução do capítulo.

Ao se aplicar esse índice de fragmentação aos 417 municípios baianos⁴, verifica-se um reduzido número de candidatos efetivos em média, por município. Considerando-se as extensas listas de candidatos em cada eleição, a competição nos municípios se realiza na verdade entre um restrito número de candidatos efetivos. É possível observar, também, certa estabilidade do padrão de competição nos municípios, ainda que seja perceptível um crescimento pequeno entre um pleito e outro. Nesse sentido, a menor média apresentada ocorre em 1998, sendo o ano em que a disputa eleitoral foi mais concentrada, com 4 candidatos efetivos em média por município, alcançando a maior média em 2014, não elevando muito esse patamar e concentrando a disputa em torno de 6 candidatos.

⁴ Em 1998 o estado da Bahia possuía 415 municípios.

Tabela 18 - Estatística Descritiva para o índice *NECm*, das eleições para deputado estadual, em todos os municípios da Bahia - 1998-2014

	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	415	417	417	417	417
Nº Candidatos	418	502	586	692	672
Cand./Vaga	6,6	8	9,3	11	10,67
<i>NECm</i>-Médio	4,10	4,57	5,36	6,25	6,33
Mediana	3,40	3,86	4,53	5,34	5,58
<i>NECm</i>-Mínimo	1,26	1,38	1,55	1,88	1,99
<i>NECm</i>-Máximo	39,59	29,25	89,30	76,29	61,73
Desvio padrão	3,14	2,73	4,78	4,64	4,28

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

É necessário matizar esses achados médios, no entanto, quando se verifica o quadro geral da concorrência por vaga na Assembleia Legislativa. Em que pese um universo de 418 candidatos a deputado estadual em toda a Bahia, em 1998, e uma média de 4 candidatos por município do estado – sugerindo uma competição altamente concentrada nos municípios –, a concorrência por vaga, neste pleito é de somente 6,6 candidatos. Ou seja, a cada vaga em disputa na assembleia, de um total de 63, aproximadamente 7 candidatos concorrem efetivamente – 3 candidatos a mais que a média por município, nesta eleição. Esse achado, porém, pode ser melhor problematizado adiante, quando a análise for feita de forma desagregada, entre a capital, a região metropolitana e o interior do estado.

Um indicador que merece destaque na tabela, por outro lado, é o *NECm*-Máximo: como é possível observar, seus valores estão muito acima da média do estado, em alguns casos apresentando dez vezes mais candidatos efetivos. Como será apresentado adiante, esses valores dizem respeito à cidade do Salvador. E duas observações relevantes sobre esse indicador podem ser destacadas: a primeira, é que o *NECm*-Máximo é o único indicador que não apresenta uma tendência de evolução no decorrer das eleições, sugerindo que, apesar de um crescimento do número efetivo de candidatos elevado entre 2002 e 2006, a tendência posterior é de queda. Ou seja, entre 2006 e 2014, a competição por vagas na assembleia em Salvador foi reduzindo seu patamar de dispersão – ainda que os números sejam muito superiores às eleições anteriores a 2006.

A segunda observação relevante diz respeito justamente ao *boom* de candidatos efetivos na eleição de 2006, em Salvador. Isso se torna ainda mais expressivo quando se observa que a média desse índice (*NECm*-Médio) não apresenta variação muito relevante nesse mesmo pleito, mantendo mais ou menos o mesmo ritmo de crescimento entre um pleito e outro.

A eleição de 2006 foi marcada pela vitória do campo oposicionista no estado, único pleito da série em que um grupo governista sofre derrota eleitoral para o executivo estadual. Assim, é possível interpretar que o contexto político estadual exerceu impacto muito mais significativo sobre a disputa para deputado estadual em Salvador do que nos outros municípios do estado. E essa observação é reforçada quando se verifica a tendência de queda nesse indicador (*NECm-Máximo*) nos pleitos seguintes, de 2010 e 2014, sugerindo uma reacomodação das forças e candidaturas com maior potencial eleitoral na capital. Essa análise pode ser melhor desenvolvida a partir dos dados desagregados por cada realidade (interior, RM, Salvador), abaixo.

Tabela 19 - Estatística Descritiva do índice *NECm* desagregado: RM (sem a capital), RMS e Interior - deputado estadual, Bahia-1998-2014

<i>RM</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	12	12	12	12	12
<i>NECm-Médio</i>	10,35	7,79	8,10	12,28	12,05
<i>NECm-Mínimo</i>	3,41	2,68	2,53	2,88	2,48
<i>NECm-Máximo</i>	28,55	20,49	16,34	24,12	42,47
<i>RMS</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	13	13	13	13	13
<i>NECm-Médio</i>	12,60	9,44	14,35	17,21	15,87
<i>NECm-Mínimo</i>	3,41	2,68	2,53	2,88	2,48
<i>NECm-Máximo</i>	39,59	29,24	89,30	76,29	61,73
<i>INTERIOR</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	402	404	404	404	404
<i>NECm-Médio</i>	3,83	4,41	5,07	5,89	6,02
<i>NECm-Mínimo</i>	1,26	1,38	1,55	1,88	1,99
<i>NECm-Máximo</i>	18,64	18,64	16,46	23,26	22,01

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Pela tabela acima, algumas das observações feitas anteriormente podem ser reforçadas. Em primeiro lugar, destaca-se que o *NECm-Médio* para o interior do estado, dentre os três cenários desagregados, é o único que apresenta uma tendência regular de evolução, ainda que tímida, entre as eleições de 1998 e 2014, ao contrário da variabilidade entre os pleitos nos outros dois cenários.

Em segundo lugar, reforçando observação anterior, fica ainda mais explícito o impacto das eleições de 2006 sobre Salvador: ao contrário do que ocorre na RM (sem a capital) e no interior, só na capital é possível observar um crescimento do indicador *NECm-Máximo* neste pleito, onde manifesta o mais alto número de candidatos efetivos em toda a série histórica analisada. Por outro lado, é possível observar que é nesta eleição que esse indicador apresenta

seu menor resultado nos outros dois cenários. Como se trata de conjunto de municípios, nesses casos não é possível afirmar pelo *NECm-Máximo* o nível de concentração da competição nessas localidades, e sim pela média do índice. Assim, ao observar a média nesses dois cenários, não se verificam mudanças que possam ser consideradas significativas na eleição de 2006, reforçando a interpretação realizada para o caso de Salvador.

Pode-se concluir, então, que o cenário político estadual e nacional, que remonta a 2002, exerceu impacto relevante sobre a disputa para deputado estadual em Salvador na eleição de 2006. Em 2002, o grupo oposicionista na Bahia, liderado pelo PT, vence as eleições nacionais, possibilitando ao partido (e aliados) ocupar espaços institucionais de poder antes não acessados. Nesse caso, permite à oposição estadual ampliar o alcance em outras localidades. Ao mesmo tempo, os escândalos de corrupção em nível nacional envolvendo a alta cúpula do governo liderado pelo PT, afetou fortemente sua base de apoio mais tradicional – chegando a provocar uma mudança de base social que foi determinante na reeleição de Lula em 2006, de acordo com Nicolau e Peixoto (2007) – podendo ser considerado um fator explicativo para a expressiva dispersão de candidaturas competitivas na capital, nesta eleição. Essa pode ser a razão, portanto, do elevado *NECm-Máximo* em Salvador, cidade marcada por uma trajetória eleitoral de forte apoio aos partidos oposicionistas de centro-esquerda, em eleições proporcionais.

Vale ainda destacar um aspecto adicional da competição nos municípios: como sugere a tabela 19, o padrão de competitividade observado nos cenários do interior e da região metropolitana sem a capital apresenta certa estabilidade. Ainda que se observe alguma variabilidade do *NECm-Médio* nesses dois cenários, ela se manifesta dentro de um intervalo relativamente limitado, quando comparada ao cenário da capital. O número efetivo de candidatos em Salvador apresenta variações sempre elevadas, sempre superior a dez candidatos efetivos entre um pleito e outro – atingindo um aumento de 60 candidatos efetivos entre 2002 e 2006. Essa circunstância representa uma grande dificuldade de previsibilidade acerca da competitividade na capital – interpretação que será problematizada de maneira mais precisa na seção que analisa os dados eleitorais pelo índice *T*.

Por fim, cabe ressaltar o baixo número de candidaturas competitivas nos municípios do interior: é o cenário onde se observam as menores médias de número efetivo de candidatos. Além disso, também é aí que se encontram os menores resultados de *NECm-Mínimo*, chegando a apresentar, nos municípios de Piatã, Ituaçu e Lajedão (com populações de aproximadamente

18.000 os dois primeiros, e 3.400, o último, em 2000), somente um candidato efetivo nos pleito de 1998, e em Lajedinho (4.352 habitantes em 2000⁵), em 2002.

É também possível recuperar a comparação desagregada dessas médias com os dados de concorrência de candidatos por vaga apresentados na tabela 18: somente entre os municípios do interior do estado a disputa para deputado estadual apresenta média de candidatos efetivos menor do que a concorrência em todos os pleitos da série histórica. Esse dado para a região metropolitana, sem Salvador, só é menor que a concorrência nos pleitos de 2002 e 2006. Nas outras três eleições as médias são superiores à concorrência geral, insinuando uma disputa eleitoral menos concentrada na região metropolitana.

Esses achados, portanto, sugerem uma maior concentração eleitoral nos municípios não-metropolitanos, podendo sustentar a interpretação de uma competição eleitoral mais oligarquizada e personalizada nos municípios do interior do estado, dialogando com a intuição manifestada por Carvalho (2003).

A seguir, avalia-se de forma mais precisa o formato da competição no interior das unidades políticas analisadas, com a utilização de uma tipologia com os diversos cenários que podem assumir a disputa nos municípios.

5.1.2 – Classificação do *NECm* da Bahia por faixas de concentração

Seguindo metodologia de classificação dos cenários de concentração e dispersão da disputa eleitoral na unidades de análise – o município – construída por Dias (1991), adaptada por Carvalho (2003) e também utilizada em Padilha (2018), nesta subseção os diversos formatos de disputa eleitoral nos municípios da Bahia serão distribuídos numa tipologia que apresenta quatro cenários possíveis de competição. Parafraseando Carvalho, “quatro diferentes tipos de cenários de ‘equilíbrio’, num *continuum* de graus distintos de competitividade”. (CARVALHO, 2003, p. 73)

Assim, os quatro cenários se distribuem em dois nos quais a disputa nos municípios é concentrada e dois onde a disputa é dispersa, ou mais equilibrada. De acordo com Carvalho (2003), no primeiro cenário hipotético, a disputa é altamente concentrada em dois candidatos, sendo o índice de candidatos efetivos menor ou igual a 4,5. O segundo cenário hipotético sugerido por Carvalho apresenta uma disputa considerada de média concentração, numa faixa entre 4,5 e 6,4 candidatos efetivos. O terceiro seria o de média dispersão, compreendendo um

⁵ Informações sobre população de acordo com o censo do IBGE de 2000, disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=29>.

intervalo em que é superior a 6,4 e menor ou igual a 11,7 candidatos efetivos no município. Já o quarto e último cenário apresenta número de candidatos efetivos superior a 11,7, correspondendo à faixa de alta dispersão da disputa eleitoral para deputado, no interior de um município.

A partir desta metodologia, a distribuição para o caso da Bahia é apresentada na tabela abaixo, referente aos municípios do estado nas quatro faixas de concentração/dispersão, e no gráfico em seguida, agregando as quatro faixas em duas, para as eleições de 1998 a 2014.

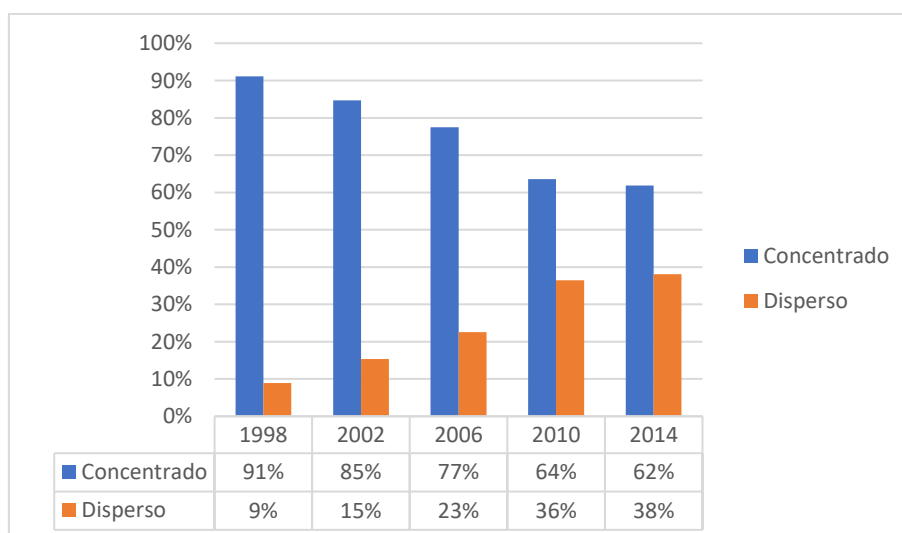
Tabela 20 - Disputa eleitoral nos municípios baianos a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998		2002		2006		2010		2014	
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%
ALTA CONCENTRAÇÃO	310	75%	265	64%	204	49%	147	35%	138	33%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	68	16%	88	21%	119	29%	118	28%	120	29%
MÉDIA DISPERSÃO	28	7%	55	13%	80	19%	127	30%	139	33%
ALTA DISPERSÃO	9	2%	9	2%	14	3%	25	6%	20	5%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Legenda: Mun: Municípios

Gráfico 3 - Disputa eleitoral nos municípios baianos a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

A primeira observação que cabe assinalar, a partir da análise da tabela 20, e em diálogo crítico com os achados de Carvalho (2003), é que não há uma persistência das frequências das diversas taxas de competição no tempo. Sobre isso, vale ressaltar que aqui a série histórica é

maior – cinco eleições, ao passo que no trabalho de Carvalho apenas duas eleições foram analisadas; além do fato de que seu estudo fez a análise das eleições para Deputado Federal em todo o Brasil.

Ainda estabelecendo paralelos com os achados de Carvalho (2003), seus dados para a Bahia em 1994 e 1998 apontam uma persistência maior do padrão de Alta Concentração, chegando a 78% em 1998. Por outro lado, neste pleito (único analisado aqui que aparece no trabalho do autor), a distribuição dos municípios do estado nas faixas de concentração e dispersão são muito semelhantes, nas disputas para deputado federal e estadual: 78%, 15%, 6%, 1%, no primeiro caso (CARVALHO, 2003, p. 77) e 75%, 16%, 7%, 2%, conforme tabela acima. Esse achado sugere que uma análise da mesma série histórica para deputado federal poderia apresentar resultados semelhantes aos apresentados aqui, para deputado estadual.

Os padrões que sofrem menor variação na série histórica são os de Média Concentração e de Alta Dispersão. Ainda assim, não se pode considerar irrelevantes as mudanças nesses casos. No primeiro, o percentual em 1998 é de 16% dos municípios baianos, chegando a 29% já em 2006 e reproduzindo esse patamar em 2014. No segundo caso, bem mais discreto, a mudança, no entanto, chega a triplicar, saindo de um patamar de 2% em 1998, atingindo 6% em 2010 e caindo para 5% no último pleito analisado.

Estabelecendo um paralelo com o trabalho de Frederica Padilha (2018) para o caso de São Paulo, os achados aqui apresentados são bem diferentes. Em seu trabalho, o padrão que mais prevalece é o de Média Dispersão, numa série histórica de três eleições: 2002, 2006 e 2010. Além disso, em um dos pleitos o padrão de alta Concentração é o de menor percentual – 18%, em 2002, ficando com 19% em 2010. O inverso do que se observa no caso baiano, conforme a tabela 20, no qual, em toda a série analisada, o padrão de maior prevalência é o de Alta Concentração – mesmo se observando a queda entre os pleitos, chegando a se igualar ao de Média Dispersão em 2014.

Além dessa diferença, cabe ressaltar que, em São Paulo, agregando as faixas de concentração, prevalece a dispersão, ou seja: não se pode dizer que a disputa eleitoral nos municípios paulistas é concentrada, como no caso baiano. Esse dado pode sinalizar acordo com uma parte da literatura que sustenta ser a competição nos estados menos desenvolvidos mais concentrada e oligarquizada. Os estados do Nordeste seriam mais propensos a esse padrão. Na próxima seção será analisado o caso de Minas Gerais, e comparado ao da Bahia, testando esse suposto da literatura.

É possível, portanto, apontar um mercado político com maior presença do padrão mais restrito de competição, o mesmo encontrado por Carvalho (2003). Ou seja, na série histórica

analisada, os municípios com disputa eleitoral mais concentrada prevalecem, conforme se pode visualizar no gráfico 3.

Há que se destacar, porém, a acentuada mudança que se observa no decorrer dos pleitos. A observação do gráfico 3 demonstra com clareza a tendência de crescimento do padrão disperso e encolhimento do padrão concentrado – no agregado das faixas. Uma interpretação possível pode ser sugerida a partir do contexto da competição política no estado, de mudanças nos grupos que ocuparam o poder Executivo no período, tanto em nível nacional, quanto no estadual. A tendência observada de crescimento do padrão de dispersão da competição nos municípios da Bahia, aponta como possível efeito a ampliação da capacidade de atingir municípios outrora não alcançáveis por parte do grupo opositor nos pleitos anteriores a 2006. Com mais acesso a recursos de poder, esse grupo passou a atingir maior capacidade eleitoral nos municípios do interior do estado, em certa medida “embaralhando” competições locais. Esse dado será problematizado também na análise a partir do Índice *T*, verificando se o padrão de competitividade sofre alteração relevante na série analisada.

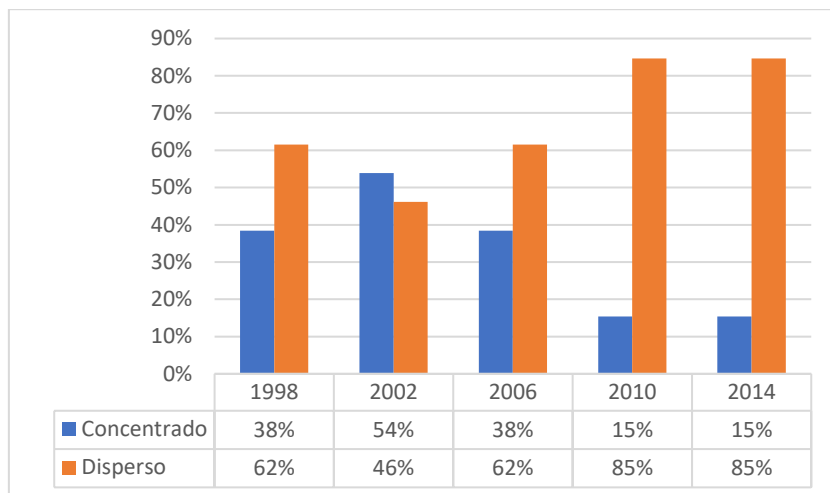
Tabela 21 - Disputa eleitoral nos municípios da RMS a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998		2002		2006		2010		2014	
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%
ALTA CONCENTRAÇÃO	2	15%	5	38%	2	15%	1	8%	1	8%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	3	23%	2	15%	3	23%	1	8%	1	8%
MÉDIA DISPERSÃO	3	23%	3	23%	4	31%	5	38%	6	46%
ALTA DISPERSÃO	5	38%	3	23%	4	31%	6	46%	5	38%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Legenda: Mun: Municípios

Gráfico 4 - Disputa eleitoral nos municípios da RMS a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Cabe uma observação para os cenários das faixas agregadas por concentração e dispersão para o caso da região metropolitana de Salvador, na série histórica analisada. Diferente do padrão para todos os municípios do estado, na RMS prevalece uma disputa eleitoral para deputado estadual mais dispersa em quatro das cinco eleições analisadas. O dado é ainda mais robusto ao se observar a tendência que passa a se manifestar a partir de 2006: neste pleito, os padrões reproduzem a distribuição observada em 1998, porém apresentam salto significativo do padrão disperso nos pleitos posteriores, 85%. Isso implica ressaltar novamente que as mudanças ocorridas no contexto político no estado em 2006 produziram efeitos mais significativos em Salvador e RMS do que no restante do estado.

Também é possível destacar o pleito de 2002, única eleição em que o padrão de disputa eleitoral concentrado prevalece sobre o disperso, ainda que o equilíbrio entre eles seja relevante, 54% a 46% respectivamente. O mais relevante dado que se apresenta nesta eleição, no entanto, está na faixa de alta concentração: é a que atinge a maior marca neste pleito, sendo também sua maior representação na série histórica. Ou seja, não apenas a eleição para deputado estadual nos municípios metropolitanos foi mais concentrada do que dispersa neste pleito, como também foi altamente concentrada, com uma disputa com poucos candidatos efetivos numa parcela significativa desses municípios.

Os achados para a região metropolitana de Salvador, portanto, apontam maior competitividade nos municípios metropolitanos – apesar da exceção na eleição de 2002 –, corroborando entendimento da literatura de maior oligarquização da disputa nos municípios menos urbanizados. Esse argumento será retomado ao final da análise do caso mineiro.

5.2- A DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS:

5.2.1- Análise do Número Efetivo de Candidatos por Município (*NECm*): cenário geral e desagregado

Nesta subseção é realizada a análise do *NECm* para os municípios do estado de Minas Gerais, adotando os mesmos procedimentos observados no caso baiano.

O estado de Minas Gerais possui 853 municípios, mais que o dobro do número da Bahia. Aplicando o índice de fragmentação ao caso mineiro, o que chama a atenção num primeiro momento é o baixo número médio de candidatos efetivos por município – um cenário muito semelhante ao observado nos municípios da Bahia.

A lista de candidatos em cada eleição é elevada e crescente a partir de 2006, ressaltando ainda mais a concentração da competição nos municípios mineiros. Assim como na Bahia, também aqui se verifica certa estabilidade no *NECm*-Médio, com a ressalva de que, em Minas, a tendência de crescimento posterior a 2006 é mais discreta.

Tabela 22 - Estatística Descritiva para o índice *NECm*, das eleições para deputado estadual, em todos os municípios de Minas Gerais - 1998-2014

	1998	2002	2006	2010	2014
Nº Municípios	853	853	853	853	853
Nº Candidatos	819	744	853	942	1199
Cand./Vaga	10,64	9,66	11,08	12,23	15,57
NECm - Médio	4,43	5,41	4,88	5,51	6,02
Mediana	3,55	4,57	4,16	4,59	5,13
NECm-Mínimo	1,27	1,49	1,31	1,42	1,37
NECm-Máximo	87,10	56,66	69,08	62,29	74,94
Desvio padrão	4,01	3,65	3,63	3,82	4,21

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

O quadro da concentração da disputa para deputado estadual nos municípios mineiros fica ainda mais relevante ao se comparar com a concorrência por vaga para a assembleia no período. Somente no pleito de 2002 essa concorrência não é o dobro da média de candidatos efetivos por município no estado. Em 2014 esse patamar é aproximadamente 16 candidatos por vaga, contra uma média de 6 candidatos efetivos por município. A exemplo da análise na Bahia, esses achados são problematizados abaixo, na tabela com os dados desagregados entre a capital, a região metropolitana e o interior.

Os números apresentados no *NECm*-Máximo também são relevantes, e dizem respeito à capital, Belo Horizonte. Assim como Salvador, chama a atenção o fato de que o pleito de 2002 apresenta o menor patamar desse indicador, representando também a maior variação – decrescente – entre os pleitos – no caso, de 1998 a 2002. Esse dado também pode estar relacionado ao contexto de mudanças no cenário político nacional – com a ressalva das diferenças nas dinâmicas políticas entre os dois estados, neste pleito.

A eleição de 1998 apresenta o maior *NEC*-Máximo, ao contrário do verificado na Bahia: o número de candidatos efetivos em BH chegou a 87. Por outro lado, variação desse indicador entre um pleito e outro não apresenta nenhuma tendência.

Apesar de muito semelhantes no indicador *NECm*-Mínimo, vale o registro de que esse dado se apresenta um pouco menor em três eleições em Minas, sem a tendência de crescimento – ainda que discreta – verificada na Bahia a partir de 2006.

Tabela 23 - Estatística Descritiva do índice *NECm* desagregado: RM (sem a capital), RMBH e Interior - deputado estadual, MG-1998-2014

<i>RM</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	33	33	33	33	33
NECm - Médio	9,17	12,45	9,69	13,27	14,27
NECm-Mínimo	2,29	3,50	2,16	2,83	3,46
NECm-Máximo	36,94	39,94	44,14	32,04	29,66
<i>RMBH</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	34	34	34	34	34
NECm - Médio	11,46	13,75	11,43	14,71	16,05
NECm-Mínimo	2,29	3,50	2,16	2,83	3,46
NECm-Máximo	87,10	56,66	69,08	62,29	74,94
<i>INTERIOR</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
Nº Municípios	819	819	819	819	819
NECm - Médio	4,14	5,06	4,61	5,13	5,61
NECm-Mínimo	1,27	1,49	1,31	1,42	1,37
NECm-Máximo	16,31	19,73	19,31	21,98	22,99

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Os cenários desagregados para o caso mineiro se apresentam com algumas semelhanças relevantes com o caso baiano. Pode-se verificar como a média do número de candidatos efetivos para o interior é baixa nos dois casos, com uma proximidade nos valores. No interior de Minas Gerais, as médias não apresentam uma tendência evolutiva na série histórica, variando entre os pleitos, mas mantendo uma margem de diferença menor do que aquela observada no interior da Bahia.

As médias nos outros dois cenários em Minas Gerais também não são muito distantes das médias apresentadas na Bahia. Vale registrar que as eleições de 2002 imprimiram um efeito oposto sobre os dois cenários metropolitanos mineiros – sem e com a capital – em comparação aos cenários baianos: na Bahia as eleições de 2002 impactaram na redução da média de candidatos efetivos na RMS, ao passo que em Minas se deu o inverso, houve aumento nas médias dos cenários da RMBH.

Há que se considerar, no entanto, que esse impacto não foi o mesmo para a capital mineira, que sofreu drástica redução do *NECm* no pleito de 2002, apontado pelo *NECm-Máximo* do cenário da RMBH – assim como ocorreu em Salvador, em que pese, neste caso, a redução ter sido menos expressiva; porém, o crescimento no pleito seguinte foi ainda mais significativo, diferente da capital mineira, que também cresceu, mas com menos intensidade.

A interpretação sobre o cenário político nacional apontada para o caso da capital baiana, não possui o mesmo peso explicativo para Belo Horizonte. Ou seja, as mudanças nas bases sociais de sustentação da coalizão petista em nível nacional, assim como os escândalos de corrupção em 2005, poderiam ajudar a explicar a dispersão de candidatos efetivos em 2006, quando comparado a 2002. Porém, enfraquecendo essa suposição, o pleito de maior dispersão eleitoral na capital mineira se deu em 1998, com aproximadamente 87 candidatos efetivos, contrariando o cenário observado no caso da Bahia, onde o maior *NECm* da capital se deu em 2006.

A comparação da média de candidatos efetivos desses cenários desagregados com os dados relativos à concorrência de candidatos por vaga em Minas Gerais, apontam conclusões semelhantes ao caso baiano. Somente os cenários que contam com a capital apresentam número médio de candidatos efetivos maiores que a concorrência por vaga. Além disso, somente no interior dos estados é possível visualizar as médias sempre inferiores à concorrência.

Confirmando os achados apontados para o caso da Bahia, também em Minas Gerais existe uma maior concentração eleitoral nos municípios não-metropolitanos, onde se manifestaria uma competição mais oligarquizada, em acordo com a intuição de Carvalho (2003) apontada anteriormente. Apesar disso, pode-se matizar outra observação sugerida pela literatura: tendo em vista uma semelhança nos cenários desagregados entre os dois estados, não haveria um padrão de disputa eleitoral mais concentrada num estado oriundo do Nordeste. No entanto é necessário destacar que os dois estados selecionados apresentam determinadas características que os aproximam: grande extensão territorial, elevada população, municípios com atributos semelhantes, parte deles também pertencente ao polígono das secas do qual faz parte boa parte dos municípios da Bahia.

A seção a seguir permite maior problematização desses achados.

5.2.2 – Classificação do *NECm* de Minas Gerais por faixas de concentração

Seguindo procedimento adotado para os municípios da Bahia, a tabela abaixo apresenta a distribuição dos municípios mineiros nas quatro faixas de concentração/dispersão e o gráfico em seguida agrega essas faixas em duas, para as eleições de 1998-2014.

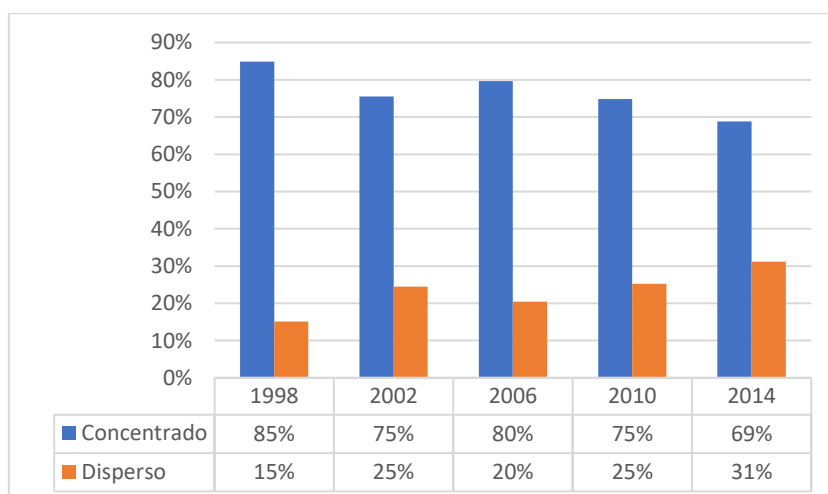
Tabela 24 - Disputa eleitoral nos municípios de MG a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998		2002		2006		2010		2014	
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%
ALTA CONCENTRAÇÃO	583	68%	419	49%	482	57%	409	48%	337	40%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	141	17%	225	26%	197	23%	229	27%	250	29%
MÉDIA DISPERSÃO	108	13%	173	20%	159	19%	177	21%	217	25%
ALTA DISPERSÃO	21	2%	36	4%	15	2%	38	4%	49	6%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Legenda: Mun: Municípios

Gráfico 5 - Disputa eleitoral nos municípios de MG a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Assim como verificado no caso da Bahia, não há persistência das frequências das diversas faixas de competição na série histórica analisada. Os dados, portanto, não corroboram as conclusões gerais de Carvalho (2003) para a disputa de deputados federais nos pleitos de 1994 e 1998.

Os achados de Carvalho (2003) para o estado de Minas Gerais também sugerem um crescimento significativo da faixa de alta concentração entre 1994 e 1998, de 60% para 70%, respectivamente. Apesar disso, a exemplo do verificado no caso da Bahia, a comparação dos achados do autor para a disputa de deputados federais em Minas no ano de 1998 com os apresentados aqui, para deputado estadual, no mesmo pleito, indica semelhanças: 70%, 15%, 12%, 3%, distribuídos nas quatro faixas, em Carvalho (2003, p. 77); e 68%, 17%, 13%, 2%, apontados na tabela 24. Esse achado pode sinalizar a possibilidade de que as disputas para os dois legislativos apresentam padrões de competição semelhantes.

Em Minas Gerais não é possível observar tendências em nenhuma das faixas na série histórica completa. No entanto cabe destacar o pleito de 2006 como um marco temporal na série: a partir desse ano verifica-se uma tendência à redução do número de municípios com alta concentração na disputa, e uma tendência de crescimento do número de municípios nas outras faixas, com destaque para as duas faixas intermediárias. Esses resultados diferem daqueles encontrados no caso da Bahia, onde se verificava tendência de crescimento em toda a série da faixa de média dispersão e de redução na faixa de alta concentração.

Apesar da ausência de tendências em toda a série histórica, é possível verificar uma variação significativa em todas as faixas apresentadas. A manifestação da alta concentração na disputa em 68% dos municípios em 1998, passa a se observar em 40% em 2014. Em que pese essa redução, a faixa de alta concentração é a maior em toda a série analisada, desempenho que não foi observado na Bahia para o pleito de 2014. A faixa de alta dispersão, como no caso baiano, triplica sua presença, com 2% em 1998 e atingindo 6% em 2014.

O paralelo com os achados de Padilha (2018) para São Paulo, entre 2002 e 2010, são ainda mais distintos na comparação com os dados de Minas Gerais do que eram em relação aos da Bahia. A já demonstrada persistência do padrão de alta concentração em toda a série histórica como o de maior incidência, se distancia dos achados da autora – onde a média dispersão é o que mais prevalece. Além do fato de que, na competição para deputados estaduais em São Paulo, a tendência entre os municípios paulistas é de uma disputa de maior dispersão entre candidatos, ao passo que, na maior parte dos municípios mineiros a competição se apresenta mais concentrada.

Assim, cabe já sinalizar para o cenário dos dados agregados em duas faixas, conforme o gráfico 3: diferente do observado na Bahia e dos achados de Padilha (2018) para São Paulo, em Minas Gerais não se verifica uma tendência acentuada de encurtamento das distâncias entre as duas faixas agregadas. Mesmo o pleito de 2014 se apresentando como o de menor incidência do padrão concentrado e maior do disperso, na série histórica, a diferença entre eles é maior

que o dobro, com 69% dos municípios no primeiro caso, e 31% no segundo. Enquanto na Bahia o padrão disperso da competição quadruplicou entre 1998 e 2014, em Minas o crescimento foi somente duas vezes mais, ainda assim não se deu de forma regular entre os pleitos.

Além disso, a disputa nos municípios de Minas é ainda mais distante da realidade paulista do que o caso baiano. Em São Paulo, conforme já apontado, prevalece uma disputa dispersa nos municípios, com 60% em 2002 e 2006, e 63%, em 2010 (PADILHA, 2018, p. 98). Nos mesmos pleitos, a dispersão da disputa em MG se dá em 25% dos municípios em 2002 e 2010, e 20% em 2006.

É necessário salientar, portanto, que o cenário de restrição da competição, dentre os casos aqui analisados, é maior entre os municípios de Minas Gerais, onde se verificam as maiores taxas de concentração da disputa na série histórica analisada. Uma observação mais detalhada, porém, demonstra que nos dois primeiros pleitos, 1998 e 2002, a incidência da concentração na disputa se apresenta maior na Bahia – 91% e 85%, respectivamente –, em comparação com Minas – 85% e 75%. No caso baiano, a eleição de 2006 já reforça a tendência de queda verificada em 2002, atingindo agora 77% dos municípios, diferente do caso mineiro, que vê o percentual de municípios com disputa mais concentrada subir para 80%.

Os dados apresentados até aqui, para deputado estadual, portanto, não permitem corroborar com algumas conclusões de Carvalho (2003) de que haveria uma competição mais restritiva nos estados do Nordeste.

A seguir são apresentados a tabela e o gráfico com os dados referentes ao cenário da região metropolitana de Belo Horizonte, permitindo análise mais detalhada desses achados.

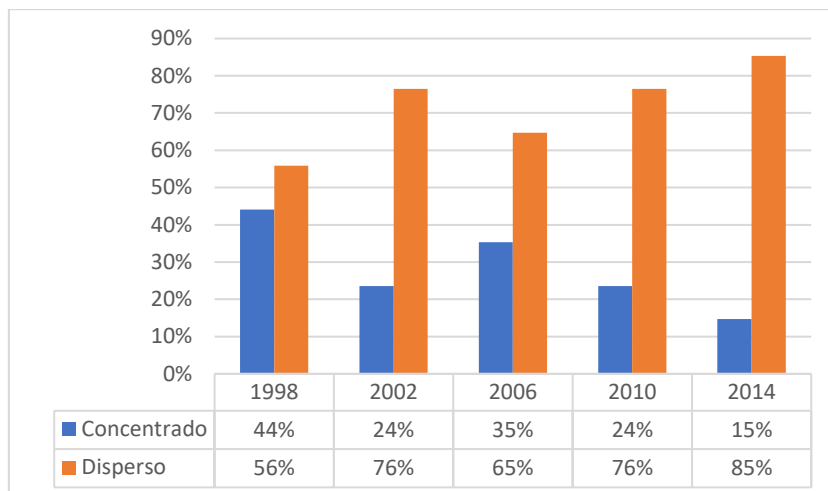
Tabela 25 - Disputa eleitoral nos municípios da RMBH a partir dos cenários de concentração e dispersão de votos pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998		2002		2006		2010		2014	
	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%	Mun	%
ALTA CONCENTRAÇÃO	8	24%	3	9%	5	15%	4	12%	2	6%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	7	21%	5	15%	7	21%	4	12%	3	9%
MÉDIA DISPERSÃO	10	29%	11	32%	14	41%	7	21%	10	29%
ALTA DISPERSÃO	9	26%	15	44%	8	24%	19	56%	19	56%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Legenda: Mun: Municípios

Gráfico 6 - Disputa eleitoral nos municípios da RMBH a partir dos cenários agregados de concentração e dispersão pelo *NECm* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Os dados referentes à RMBH demonstram um cenário bem diferente daquele verificado para o conjunto dos municípios de Minas Gerais, principalmente em relação às faixas de dispersão, sempre superiores às de concentração. Em que pese esse dado, também aqui não se pode apontar uma tendência precisa na série histórica, em qualquer das faixas, como observado para o restante do estado: as duas faixas de concentração caem de 1998 para 2002, ao passo que as duas de dispersão crescem. Entre 2002 e 2006 verifica-se um crescimento das duas de concentração, também visualizado para a faixa de média dispersão. Já a faixa de alta dispersão, neste mesmo pleito, cai para a menor marca da série histórica, crescendo, em 2010, para a maior porcentagem dentre todas as faixas, em todas as eleições: 56%, resultado repetido em 2014. Entre 2006 e 2014, as duas faixas de concentração seguem uma tendência de queda, atingindo as menores marcas em 2014: 6% dos municípios com alta concentração na disputa e 9% com média concentração. A faixa de média dispersão apresenta uma queda significativa em 2010 – sua menor marca, 21% – voltando a crescer em 2014 – 29%.

Cabe destacar que mais da metade dos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte apresenta uma competição para deputado estadual altamente dispersa nas eleições de 2010 e 2014, fenômeno que não se verificou em nenhum dos pleitos na região metropolitana de Salvador.

Essa visualização do cenário para as quatro faixas se apresenta com mais clareza quando são agregadas em duas, conforme o gráfico 6. Diferente da RMS, em nenhum dos pleitos aqui a competição se apresentou mais concentrada do que dispersa. O maior patamar de concentração na disputa se deu em 1998, primeira eleição analisada da série histórica, atingindo

44% dos municípios da região. Nos pleitos posteriores, atinge a marca de 35% em 2006, mas chega a somente 15% dos municípios em 2014.

Também diferente do cenário observado na região metropolitana de Salvador, não é possível apontar o pleito de 2006 como um marco relevante na série histórica. Em Minas Gerais, nesta eleição, o grupo governista estadual é reeleito, mantendo o mesmo cenário político nos planos nacional e local. Conforme já mencionado, a Bahia em 2006 viu o grupo governista local ser derrotado pela oposição, que, então, passaria a condição de situação nos dois planos. Todo esse quadro reforça a interpretação para os achados do caso baiano, da relevante influência do contexto político na competição por vagas na assembleia no interior dos municípios.

Pode-se concluir, portanto, que a competição para deputado estadual nos municípios da região metropolitana de Belo Horizonte se apresenta, no geral, de maneira fragmentada, em diversas candidaturas.

Agrupando os dois achados da seção, pode-se, por um lado, refutar parte da suposição do senso comum, de que a competição política nos estados do Nordeste seria mais oligarquizada do que estados mais desenvolvidos, do Sudeste – aqui apontado pelo indicador da concentração na disputa. Isso pelo fato de que as maiores taxas de concentração da competição na série histórica analisada se manifestam em Minas Gerais, em comparação com a Bahia. No entanto é necessário apontar as semelhanças entre os dois estados, conforme sinalizado ao final da seção anterior: em que pese a delimitação regional, Bahia e Minas Gerais compartilham uma série de características, inclusive sendo estados fronteiros, os maiores em suas regiões, com muitos municípios de características similares – o que sugere matizar o peso desses achados.

Por outro lado, pode-se sustentar, até aqui, a intuição de Carvalho (2003), de maior oligarquização da disputa política nos municípios menos urbanizados ou desenvolvidos, já que a competição se deu de forma mais concentrada no interior dos dois estados, ao contrário das duas regiões metropolitanas, onde se manifestou de maneira mais fragmentada e dispersa.

Essa análise será mais problematizada em outros dois momentos: pelo índice *T*, verificando como se dá a competitividade nos municípios a partir de outro indicador; e pela análise da competição intrametropolitana, quando se verificará a competitividade nas zonas eleitorais das duas capitais.

5.3- APROVEITAMENTO DOS VOTOS POR FAIXA DE CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO NA BAHIA E MINAS GERAIS

Retomando um tópico trabalhado no capítulo anterior, e estabelecendo um paralelo com achado de Carvalho (2003, p. 88), nesta seção é feita uma comparação entre os dados referentes ao aproveitamento de votos para deputado estadual nos dois casos analisados, assim como um comparativo desse índice de aproveitamento de votos nas diversas faixas de competição – da mais concentrada à mais fragmentada –, retratando os diversos municípios dos dois estados.

Essa análise se propõe a um duplo objetivo, visando testar uma das conclusões de Carvalho (2003), em seu estudo sobre a competição para deputado federal: primeiro, de que o fenômeno oligárquico se manifesta com mais intensidade na região Nordeste, como preditor do índice de aproveitamento de votos, já que nessa região este índice se apresenta maior no geral e em todas as faixas de competição. Reforçando esse achado, o autor aponta os estados da Bahia e Maranhão, como representantes de "percentuais inusitados de aproveitamento de votos, 89% e 83% respectivamente", concluindo, assim, "que a maior coordenação de votos, no caso dos distritos brasileiros, explica-se em grande medida pela sociologia política: o aproveitamento, ou melhor, o controle do voto se dá com maior vigor em distritos *mais atrasados e com recursos de poder mais concentrados*." (CARVALHO, 2003, p. 88 – *grifos nossos*) Aqui, será testado esse raciocínio final mergulhando em duas realidades particulares, Bahia e Minas Gerais, na disputa para deputado estadual, comparando um estado nordestino com um do sudeste, utilizando um dos pleitos analisados por Carvalho em seu estudo, o de 1998 - eleição na qual a Bahia e o Maranhão ainda estavam "há décadas controlados por um mesmo grupo político". (CARVALHO, 2003, p. 88)

Antes disso, cabe sinalizar os dados demonstrados por Carvalho, agregados por região do país, para deputado federal. A região Nordeste apresentou uma proporção de 81% de aproveitamento dos votos no geral. Na distribuição entre as faixas de competição, o quadro se apresenta da seguinte forma:

Tabela 26 - Média de votos aproveitados nas regiões Nordeste e Sudeste e por faixas de competição – Média das eleições 1994 e 1998

	NE	SE
	%Aprov.	
TOTAL REGIÃO	81%	64%
ALTA CONCENTRAÇÃO	83%	70%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	77%	61%
MÉDIA DISPERSÃO	72%	60%
ALTA DISPERSÃO	67%	58%

Fonte: Adaptado de Carvalho (2003, p. 88).

Pode-se observar que os achados de Carvalho (2003) demonstram um relevante aproveitamento de votos nos dois casos e em todas as faixas, sempre acima de 50%. Na tabela a seguir, com os dados da Bahia e Minas Gerais para deputado estadual, será possível perceber que o aproveitamento nunca ultrapassa 50%, em nenhum estado e em nenhuma das faixas.

Os dados de aproveitamento demonstrados e ressaltados por Carvalho sinalizam a superioridade dos índices de aproveitamento do Nordeste em relação ao Sudeste⁶. Nesse sentido, o autor conclui que tais achados qualificam a associação entre mercados políticos concentrados com estruturas de poder oligarquizadas. Seguindo esse raciocínio, pode-se dizer o mesmo em relação aos dados trabalhados nesse estudo, para o pleito de 1998, já que em todos os cenários a Bahia apresenta maiores taxas de aproveitamento do que Minas Gerais.

Tabela 27 – Aproveitamento de votos na Bahia e Minas Gerais e média da taxa de aproveitamento entre os municípios por faixas de concentração de cada estado – 1998

	BA-1998	MG-1998
	%Aprov.	
TOTAL ESTADUAL	49%	32%
ALTA CONCENTRAÇÃO	49%	35%
MÉDIA CONCENTRAÇÃO	42%	30%
MÉDIA DISPERSÃO	30%	27%
ALTA DISPERSÃO	36%	30%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Cabe ressaltar, no entanto, a enorme disparidade em relação aos dados apresentados por Carvalho (2003), já antecipada acima. Em nenhum dos cenários os índices de aproveitamento

⁶ No estudo, ele demonstra que essa superioridade se apresenta na comparação com todos os cenários, de todas as regiões (CARVALHO, 2003, p. 88).

desses estados se apresentam acima de 50%, o que sugere menos força ao argumento de que haveria forte coordenação de votos das elites políticas locais.

Apesar disso, os dados corroboram com as conclusões apresentadas pelo autor: em todos os cenários, a taxa de aproveitamento de votos é maior na Bahia do que em Minas, sugerindo uma competição mais coordenada no caso baiano frente ao mineiro. Isso poderia apontar para um cenário de maior controle do voto no estado em que o grupo político exerce o poder a mais tempo.

A análise da competitividade através do índice T contribuirá, também, para aprimorar a percepção desse achado. Ou seja, ao apresentar um indicador que se propõe a medir a competitividade em nível local através dos pares de candidaturas, um cenário mais preciso se apresenta, propiciando melhor discernimento acerca da existência de controle oligárquico em cada realidade.

5.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Após mapeamento e análise do comportamento eleitoral e da representação metropolitana nas assembleias, realizados no capítulo anterior, o presente capítulo enfrentou a primeira dimensão de análise da dinâmica do mercado político nos municípios baianos e mineiros. Ou seja, tratou-se de mensurar a competição eleitoral a partir do número efetivo de candidatos por município, através do índice NEC_m . Com isso, verificou-se um dos elementos que influenciam a representatividade das localidades no parlamento estadual, assim como procurou testar pressupostos da literatura que sugerem uma competição mais oligarquizada nos municípios menos urbanizados, do interior dos estados e, também, entre os municípios nordestinos.

Inicialmente, o capítulo deu continuidade ao resgate da literatura realizado no capítulo 4. Aqui, interpelou-se as contribuições dos estudos de sistemas eleitorais e geografia do voto, dando destaque às contribuições metodológicas de Carvalho (2009) e Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010), que apresentaram dois novos desdobramentos dessa literatura: a baixa representatividade das metrópoles e regiões metropolitanas em virtude dos padrões de competitividade nas unidades eleitorais mais básicas, os municípios; e a necessidade de identificar como se configuram as bases eleitorais dos próprios deputados com votação concentrada nas metrópoles e regiões metropolitanas, visando verificar a possibilidade de incidência do que ele denominou como *paroquialismo metropolitano* (CARVALHO, 2009), que seriam bases eleitorais no interior das metrópoles com as mesmas características de competição de rincões eleitorais de disputa mais restrita, oligarquizada.

Apesar de apresentar a crítica (SILVA, 2013, 2016, 2017) ao método adotado pelos estudos da geografia do voto que utilizam o *NECm* como índice de mensuração da competitividade local, desenvolvido e utilizado por Carvalho (2003), e apresentar o outro procedimento de análise, o índice *T*, de desequilíbrio, optou-se por dividir em dois capítulos a análise dos dados eleitorais a partir dos dois índices. Portanto, o presente capítulo debruçou-se sobre a disputa eleitoral a partir do *NECm*, investigando o potencial de competitividade eleitoral dos municípios nos dois estados; e o capítulo seguinte completará a análise a partir da real competitividade de cada localidade.

Desta forma, cumpre-se o objetivo de identificar de maneira mais completa as características da competição eleitoral em cada localidade, se mais ou menos oligarquizada: na medida que o índice *T* apresenta a taxa de competitividade local – que pode ser altamente equilibrada, mas somente entre duas candidaturas, por exemplo –, o *NECm* permite problematizar esses achados, apontando que uma competição com essa característica – duas candidaturas altamente equilibradas – não deixa de ser oligarquizada, já que apenas dois candidatos, num universo de centenas deles, são competitivos.

A análise do *NECm* para os municípios da Bahia e de Minas Gerais encontrou baixa média de candidatos efetivos, nos dois casos. O *NECm*-médio do conjunto dos municípios esteve sempre abaixo da concorrência por vaga em todas as eleições analisadas. Essa diferença foi um pouco mais significativa nos municípios mineiros do que nos baianos.

Nos cenários desagregados entre as capitais, regiões metropolitanas e interior, no entanto, foi possível identificar uma diferença dos padrões de competição: tanto na Bahia quanto em Minas Gerais os municípios do interior apresentaram maior concentração eleitoral, confirmando a percepção sugerida por Carvalho (2003) de maior oligarquização da disputa nas localidades não-metropolitanas.

Quando se analisa os dados a partir das faixas de concentração eleitoral, de acordo com os padrões encontrados em Carvalho (2003) e Padilha (2018), pode-se ampliar o paralelo com as sugestões da literatura. Se é verdade que os municípios metropolitanos apresentam maior número de candidatos efetivamente competitivos, sugerindo menor restrição na disputa eleitoral – ou seja, menor oligarquização –, por outro lado, não se pode afirmar que a realidade da competição em um estado do Nordeste se apresenta muito diferente daquela verificada em um estado do Sudeste. Apesar dos achados de Padilha (2018) apontarem uma disputa eleitoral mais dispersa para os municípios de São Paulo – ou seja, prevalecem médias elevadas de candidatos efetivos no conjunto do estado –, na série histórica analisada aqui, tanto a Bahia quanto Minas Gerais apresentaram padrão de disputa mais concentrada, em média. Sendo assim, é possível

matizar a sugestão da literatura de maior oligarquização da competição em municípios do Nordeste.

Toda comparação entre os dois estados, no entanto, precisa também levar em consideração as semelhanças entre eles: em que pese pertencerem a regiões diferentes, são limítrofes e compartilham algumas características socioeconômicas territoriais em boa parte de seus municípios.

Apesar dos achados anteriores, ao final do capítulo realizou-se uma outra análise para complementar a percepção sobre a possibilidade de ocorrência da oligarquização da disputa no conjunto dos municípios nos dois estados. Partiu-se de achados de Carvalho (2003), quando efetuou análise sobre a taxa de aproveitamento de votos nos municípios distribuídos pelas faixas de concentração/competição eleitoral a partir do *NECm*. Em seu trabalho, ele encontrou evidências de que o fenômeno oligárquico se manifesta com maior intensidade nos estados do Nordeste: os municípios dessa região apresentam maior taxa de aproveitamento de votos em todas as faixas de competição. Esse procedimento complementa análise realizada no capítulo 4, quando foram verificadas as taxas de aproveitamento de votos nos dois estados analisados.

A análise dos votos para deputado estadual realizada nos estado da Bahia e Minas Gerais, um do Nordeste e um do Sudeste, em 1998, apresenta resultados que corroboram as conclusões de Carvalho (2003): a taxa de aproveitamento de votos é maior nos municípios baianos em todas as faixas de competição, em comparação com os municípios de Minas. Portanto, em que pese uma proximidade na proporção de candidatos efetivos entre os municípios dos dois estados, matizando a sugestão da literatura de maior oligarquização da região Nordeste, pode-se apontar maior coordenação entre elite política e eleitorado nos municípios baianos, já que apresenta maiores taxas de aproveitamento de votos em todas as faixas de concentração/competição, do *NECm*, pela análise da eleição de 1998.

Esses dados, no entanto, não obstante indicarem maior aproveitamento da Bahia em relação a Minas Gerais, são muito menores daqueles encontrados em Carvalho (2003) – que analisou os votos para deputado Federal: em nenhum cenário analisado aqui a taxa de aproveitamento de votos foi superior a 50%, muito distante da taxa de 89% para a Bahia encontrada em Carvalho (2003, p. 88), assim como abaixo de todos os achados que ele apontou para as faixas das duas regiões – tanto o Nordeste, quanto o Sudeste apresentam aproveitamento sempre superior a 50%.

No próximo capítulo, a análise debruça-se sobre a outra dimensão da dinâmica do mercado político dos municípios nos dois estados: a competitividade, mensurada pelo índice *T*, que possibilita verificar onde a disputa eleitoral se apresenta mais ou menos equilibrada,

complementando os achados encontrados pelo *NECm*. A partir do índice *T* será possível obter um diagnóstico mais preciso das diferenças de níveis de competitividade entre as duas realidades analisadas.

6 A DINÂMICA DA COMPETITIVIDADE LOCAL NAS ELEIÇÕES PARA OS LEGISLATIVOS ESTADUAIS: BAHIA E MINAS GERAIS (1998-2014)

Neste capítulo, o procedimento de análise da disputa eleitoral para deputado estadual nos municípios da Bahia e de Minas Gerais, adota a contribuição de Silva (2013), já mencionada em capítulo anterior, o índice *T*. Esse índice segue formulação de Taagepera (1979, *apud*, SILVA, 2013), o qual propõe um indicador que avalia a relação entre cada par de observações simultaneamente, um índice de desequilíbrio.

De acordo com esse autor, os índices de concentração focam na comparação entre o maior componente e o tamanho total de uma composição, a exemplo do *NEC_m* utilizado anteriormente. Para ele, avaliar a relação entre cada par de observações simultâneas seria uma característica desejada, pois focaria basicamente nas diferenças destes tamanhos relativos (SILVA, 2013, p. 410-411).

Silva (2013) reproduz e testa um exemplo apresentado por Taagepera, para ilustrar a importância do indicador.

Suponha duas cidades nas quais 40 candidatos receberam votos em determinada eleição. Na primeira cidade, dois candidatos receberam 30%, um terceiro recebeu 3% e os demais receberam, cada um, 1% dos votos da cidade. Na segunda, um candidato recebeu 40% dos votos, outros dois receberam 10% cada, um quarto recebeu 4% e os demais receberam também 1%. Taagepera (1979, p. 283) mostra que os índices tradicionais de desigualdade e de concentração não captam as diferenças apresentadas nestas duas cidades. Seus resultados são iguais nos dois casos: como exemplo, o índice *H* calculado em cada cidade tem valor igual a 0,185. Porém, a utilização do índice *T* mostra que, na primeira cidade, o desequilíbrio é igual a 0,26, enquanto na segunda é igual a 0,73. O desequilíbrio na segunda cidade é maior, resultante da consideração dos votos de todos os candidatos. Não haveria condição de captar esta diferença se fossem utilizados índices tradicionais. [...]

É importante ressaltar que, se calculado o número de candidatos efetivos com a fórmula do NEP [*ou seja, NEC_m, no presente estudo*], o resultado seria igual a 5,4 candidatos por cidade. Entretanto, a primeira cidade possui dois candidatos com elevado percentual de votos e o restante está dividido entre outros 38 candidatos. O índice acaba por camuflar a elevada dispersão dos votos em torno de muitos candidatos que disputariam os votos de determinada localidade. O fato de o índice de desequilíbrio ponderar as diferenças sucessivas temporalmente capta alterações importantes como a disputa em torno do segundo lugar e a distância deste para o primeiro lugar, o que é fundamental para a avaliação da competição eleitoral. Deve-se notar que este índice distingue as situações em que um candidato possui 50% dos votos e o segundo colocado tenha recebido, por exemplo, 10% dos votos, de outra situação em que o primeiro obtenha os mesmos 50%, mas o segundo possua 49% dos votos. A aplicação do índice proposto permite este avanço sobre a mensuração tradicional, captando uma característica da competição eleitoral brasileira. (SILVA, 2013, p. 411-412 – *grifos nossos*).

Nesse sentido, a utilização do índice de desequilíbrio permite uma mensuração mais precisa do grau de competitividade em cada localidade.

As seções a seguir seguem a ordem utilizada no capítulo anterior: primeiro analisa-se o índice T para os municípios da Bahia, depois para os de Minas Gerais. Em seguida, uma análise comparada entre os dois estados e, ao final, uma análise comparada utilizando os dois índices trabalhados, $NECm$ e T .

6.1- COMPETITIVIDADE E DESEQUILÍBRIO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

6.1.1 Índice T de competitividade para deputado estadual: cenário geral e desagregado

Aplicando a fórmula do índice T e um resumo estatístico para os 417 municípios da Bahia, os achados se apresentam conforme tabela a seguir. Vale recordar, de início, que a variação do indicador da competitividade através do índice de desequilíbrio (T) sugere o inverso daquele observado pelo $NECm$: ou seja, quanto menor o índice T , maior a competitividade, numa variação entre 0 e 1. De modo que, uma disputa mais competitiva apresenta valores mais próximos de 0.

Tabela 28 - Estatística Descritiva para o índice T , das eleições para deputado estadual, em todos os municípios da Bahia – 1998-2014

	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	415	417	417	417	417
<i>T - Médio</i>	0,50	0,51	0,43	0,43	0,42
<i>Mediana</i>	0,50	0,51	0,41	0,39	0,41
<i>T - Mínimo</i>	0,12	0,10	0,09	0,08	0,08
<i>T - Máximo</i>	0,95	0,95	0,85	0,88	0,92
<i>Desvio padrão</i>	0,20	0,19	0,18	0,18	0,18

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

O primeiro dado relevante a se observar é a tendência a uma relativa estabilidade nos valores médios, considerando dois intervalos de eleições: 1998-2002; 2006-2014. Essa observação demonstra a relevância do contexto político geral para a dimensão da competitividade nos municípios baianos. Conforme já sinalizado, o recorte de 2006 como um marco da mudança da taxa de competitividade média, indica a influência que a mudança do cenário a partir de 2002 exerceu sobre a disputa para deputado estadual. A variação de 1998 a 2002 é praticamente nula; o mesmo ocorrendo de 2006 a 2014. Já a variação entre 2002 e 2006 é acentuada, indicando um crescimento na competitividade a partir da mudança na composição

do governo Federal. Ao mesmo tempo, porém, indica que a mudança no plano estadual não exerceu impacto sobre a competitividade, já que, apesar da vitória oposicionista em 2006, o índice T médio em 2010 não sofre alteração, e é praticamente o mesmo em 2014. Fica nítido, portanto, que a competitividade registrada a partir de 2006 representa uma extrema mudança de patamar frente aos pleitos anteriores.

Os resultados médios do índice variam entre 0,4 e 0,5, se apresentando bem próximos ao centro do intervalo. Os valores máximo e mínimo sofrem variação menor, em certa medida acompanhando a variação da média. Os valores referentes à mediana também sofrem variação semelhante nos pleitos analisados, quase reproduzindo a média verificada no período. Em conjunto, os dados sugerem que os valores de desequilíbrio são relativamente baixos para a maioria dos municípios baianos, apresentando uma queda em 2006 que se estabiliza nos pleitos seguintes. Ou seja, é relativamente baixo o número de casos em que alguma candidatura desequilibra a competição local. Isso implica dizer que o nível da competição eleitoral, desde 2006, se apresenta relativamente alto, sugerindo tendência de aumento. Os achados aqui apresentados, para deputado estadual, se assemelham às conclusões apresentadas por Silva (2013) para deputado federal em todo o Brasil.

A seguir, a distribuição do índice T entre os cenários desagregados da Bahia, Salvador, região metropolitana sem a capital, interior e região metropolitana completa.

Tabela 29 - Estatística Descritiva para o índice *T* desagregado: Salvador, RM (sem a capital), RMS e Interior - deputado estadual, Bahia-1998-2014

<u>SSA</u>	1998	2002	2006	2010	2014
Índice T	0,18	0,28	0,13	0,17	0,17
<u>RM</u>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	12	12	12	12	12
<i>T – Médio</i>	0,48	0,59	0,42	0,40	0,54
<i>Mediana</i>	0,38	0,54	0,41	0,34	0,56
<i>T-Mínimo</i>	0,25	0,38	0,17	0,14	0,08
<i>T-Máximo</i>	0,90	0,77	0,67	0,84	0,92
<i>Desvio padrão</i>	0,21	0,13	0,18	0,22	0,24
<u>RMS</u>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	13	13	13	13	13
<i>T – Médio</i>	0,46	0,56	0,40	0,38	0,51
<i>Mediana</i>	0,37	0,52	0,37	0,32	0,56
<i>T-Mínimo</i>	0,18	0,28	0,13	0,14	0,08
<i>T-Máximo</i>	0,90	0,77	0,67	0,84	0,92
<i>Desvio padrão</i>	0,22	0,15	0,19	0,22	0,25
<u>INTERIOR</u>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	402	404	404	404	404
<i>T – Médio</i>	0,50	0,51	0,43	0,43	0,42
<i>Mediana</i>	0,50	0,51	0,41	0,39	0,41
<i>T-Mínimo</i>	0,12	0,10	0,09	0,08	0,08
<i>T-Máximo</i>	0,95	0,95	0,85	0,88	0,92
<i>Desvio padrão</i>	0,20	0,20	0,18	0,18	0,18

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

De acordo com a tabela, as médias para os dois cenários metropolitanos sofrem variações mais relevantes na série histórica do que o interior: este último reproduz todos os resultados para o conjunto do estado. Diferente do observado na tabela anterior, não se pode dizer que existe estabilidade nos cenários desagregados para a RM e a RMS, nem apresentar qualquer indicativo de tendência de crescimento ou redução da competitividade. Apesar da mudança acentuada verificada entre 2002 e 2006, como para o conjunto do estado, a variação também se apresenta entre 1998 e 2002, assim como entre 2010 e 2014. Isso sugere que o efeito da mudança no contexto político foi pouco relevante na competitividade dos municípios metropolitanos.

Os dados da tabela também demonstram que, ao contrário do esperado, não se pode dizer que a competitividade de Salvador e região metropolitana é maior do que a observada no interior do estado: em dois pleitos, 2002 e 2014, a média do interior é menor do que as médias da região metropolitana; nas outras três eleições os índices de desequilíbrio são muito aproximados.

Além disso, analisando os índices mínimos e o índice T de Salvador, verifica-se que, em toda a série histórica analisada, é um município do interior que apresenta a maior competitividade – somente em 2014 se iguala ao mínimo de um município da RM. Em 1998, São Gabriel, município do interior do estado, com pouco mais de 18 mil habitantes, apresenta índice de desequilíbrio de 0,12, sinalizando alta competitividade entre os candidatos a deputado estadual naquele local. Em 2002 é o município de Jussiapé, na região da Chapada Diamantina, com aproximadamente 8 mil habitantes, que apresenta a maior competitividade no estado, 0,10. Em 2006, o município de Boquira, com aproximadamente 21.500 habitantes e índice T de 0,09, a maior competitividade dessa eleição. Queimadas, município do interior baiano com pouco mais de 26 mil habitantes, apresenta o menor índice T , 0,08, mesmo resultado apresentado por Canarana – município do interior com cerca de 26 mil habitantes – e Vera Cruz – município da região metropolitana de Salvador, com mais de 43 mil habitantes – em 2014.

A considerar a população dos municípios listados, a competitividade não se apresentou mais equilibrada entre aqueles mais populosos, ou densamente povoados; também não se pode dizer que são os municípios mais urbanizados do estado que apresentam os maiores índices de competitividade já que, em toda a série analisada, a cidade de Vera Cruz é a única metropolitana – porém de pequeno porte, menos urbanizada – a apresentar a maior competitividade, no pleito de 2014.

Os índices máximos da tabela, por outro lado, apontam cenário mais variado. Em todos os pleitos é o interior que apresenta os maiores índices de desequilíbrio, variando entre 0,88 e 0,95, bem próximos do limite: ou seja, com um cenário de quase ausência de competitividade. Apesar disso, os máximos observados na região metropolitana só se distanciam expressivamente do interior nas eleições de 2002 e 2006, onde apresentam T de 0,77 e 0,67, respectivamente. Nas outras três eleições, a variação se apresenta entre 0,84 e 0,94, muito próxima do verificado no interior e altamente desequilibrada.

Os dados desagregados da tabela 29, portanto, sugerem, em princípio, uma interpretação diferente daquela apontada na análise do $NECm$ para a Bahia. Ali, Salvador apresentava os maiores números de candidatos efetivos, e o interior é marcado por uma competição mais concentrada em poucos candidatos. De acordo com o índice de desequilíbrio (T), apesar de alta, não se pode dizer que a competitividade seja maior em Salvador ou em qualquer município metropolitano em comparação com os municípios do interior do estado.

Na próxima seção, analisa-se o índice de desequilíbrio distribuído por faixas de competição, a exemplo do que foi feito para o índice $NECm$, possibilitando aprimorar as

conclusões acerca da variabilidade desse indicador entre os municípios da Bahia, e podendo testar de forma mais precisa a intuição de Carvalho (2003).

6.1.2- Classificação dos municípios da Bahia por faixas de competição

Para melhor visualização e análise da competitividade na disputa para deputado estadual nos municípios da Bahia, adotou-se a construção de faixas de competitividade eleitoral, a exemplo do que foi realizado na análise do índice *NECm*. Nesse caso, segue-se a sugestão de Padilha (2018), na qual o intervalo do índice *T* de 0 (todos os candidatos com o mesmo número de votos) a 1 (apenas um candidato concentra todos os votos do município) é dividido por quartis. Assim, os municípios são classificados a partir da seguinte divisão:

- 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: $0,50 < T \leq 0,75$;
- Municípios com baixa competitividade eleitoral: $0,75 < T \leq 1$.

A seguir, a distribuição de todos os municípios da Bahia por faixas de competitividade, nas cinco eleições analisadas.

Tabela 30 - Distribuição dos municípios baianos por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	53	13%	48	12%	80	19%	82	20%	84	20%
COMPETITIVIDADE ALTA	151	36%	151	36%	183	44%	196	47%	204	49%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	154	37%	167	40%	133	32%	116	28%	107	26%
BAIXA COMPETITIVIDADE	57	14%	51	12%	21	5%	23	6%	22	5%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Os dados da tabela acima sugerem uma interpretação diferente da apresentada anteriormente. Pode-se observar, em princípio, que a distribuição da competitividade entre os municípios da Bahia nas eleições analisadas se concentram majoritariamente nas faixas intermediárias, em toda a série histórica, com leve vantagem no intervalo de média competitividade em 1998 e 2002, alterando para uma concentração mais relevante no intervalo de competitividade alta nos pleitos seguintes – com uma tendência de crescimento entre eles, atingindo 44% em 2006 e chegando a 49% em 2014. A média competitividade ocorre em 40%

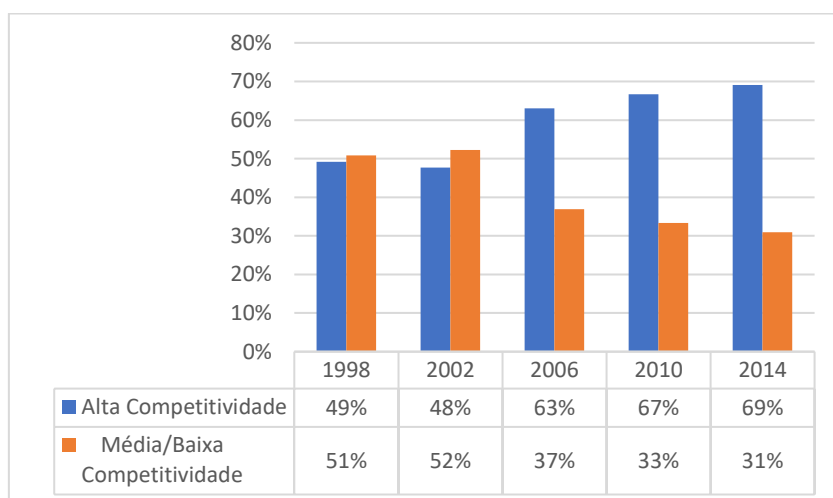
dos municípios baianos em 2002 – sua maior marca – caindo para 32% em 2006 e seguindo uma tendência de queda, atingindo 26% dos municípios em 2014.

É possível observar que o mesmo cenário se configura nas faixas extremas da competição: a competitividade muito alta ocorre em 13% e 12% dos municípios em 1998 e 2002, respectivamente, subindo para 19% deles em 2006 e apresentando 20% nos dois pleitos seguintes – portanto, um cenário que se estabiliza entre 2006 e 2014. Inversamente, a faixa de baixa competitividade manifesta tendência de queda entre os pleitos analisados: 14% em 1998, caindo a 5% em 2006, 6% em 2010, e retornando aos mesmos 5% em 2014.

Diante desse quadro, assim como observado na seção anterior, pode-se sugerir que o pleito de 2006 representa um marco na série histórica analisada: a tendência das faixas passa a apresentar tendência inversa a partir dessa eleição. Isso pode sinalizar o efeito do contexto político sobre os indicadores de competitividade: novamente, a mudança no cenário nacional a partir de 2002 sugere que esse pleito produziu mudanças na distribuição da competitividade para deputado estadual entre os municípios baianos, resultando numa tendência para o crescimento da competitividade entre eles já a partir da eleição de 2006.

É o que se pode observar com mais precisão a partir da reunião das quatro faixas em duas, agregando as de “competitividade muito alta” e “competitividade alta” em uma, aqui chamada “Alta Competitividade”, e as de “competitividade média” e “baixa competitividade” em “Média/Baixa Competitividade”, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 7 - Distribuição dos municípios baianos nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

As faixas agregadas apontam com mais clareza a inversão das tendências de competitividade nos municípios da Bahia a partir de 2006. Seria possível apontar que a mudança na composição do governo Federal após as eleições de 2002 produziu um efeito dispersivo entre as forças políticas e candidaturas nos municípios do estado. Além disso, também a redução da alienação eleitoral pode ser um fator a mais, fenômeno que passou a ser percebido em 2002 e continuou em 2006, como observa Dantas Neto (2003, 2010). No agregado, é plausível notar a radical alteração da competitividade em 2006, quando a faixa da alta competitividade salta de 48% dos municípios para 63%, subindo a 67% em 2010 e 69% em 2014. A faixa agregada inferior, que atingia mais da metade dos municípios baianos em 1998 e 2002, cai para 37% já em 2006, 33% em 2010 e atinge a marca de 31% em 2014.

Esses dados, portanto, apontam que, em toda a série histórica analisada, não se pode dizer que os municípios da Bahia apresentam uma competitividade baixa para deputado estadual, ou seja: no geral, não existem candidaturas que desequilibrem a competição, como sugere o senso comum acerca da competitividade em municípios do Nordeste. Além disso, a radical mudança observada a partir de 2006 reforça com mais vigor essa interpretação: em mais de 60% dos municípios do estado a competitividade entre os candidatos a deputado estadual é alta ou equilibrada, sendo baixo, portanto, o índice de desequilíbrio na competição.

Os achados aqui apresentados apontam um cenário diferente daquele visto para o *NECm* entre os municípios da Bahia: ali, a tendência de crescimento da competitividade se verificou em todos os pleitos, porém é sempre maior o número de municípios com uma maior concentração da competição – 91% dos municípios em 1998, caindo sequencialmente até atingir 62% em 2014, indicador relevante da forte concentração da disputa para deputado estadual em poucas candidaturas, no conjunto do estado. Essa análise comparativa, todavia, será tratada com mais detalhe no capítulo 7.

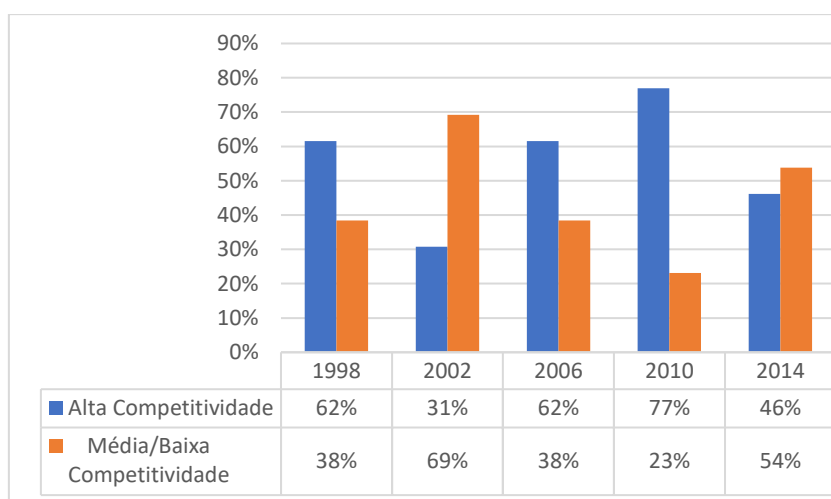
A seguir, apresenta-se a análise do índice de desequilíbrio para os municípios da região metropolitana.

Tabela 31 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Salvador por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	2	15%	0	--	5	38%	3	23%	2	15%
COMPETITIVIDADE ALTA	6	46%	4	31%	3	23%	7	54%	4	31%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	3	23%	7	54%	5	38%	1	8%	5	38%
BAIXA COMPETITIVIDADE	2	15%	2	15%	0	--	2	15%	2	15%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Gráfico 8 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Salvador por faixas de competitividade agregadas, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

O tratamento dos dados para a região metropolitana de Salvador sugere, em princípio, uma interpretação ligeiramente diferente da análise para o conjunto dos municípios do estado. As faixas intermediárias apresentam os maiores números em 1998, 2002 e 2014. Em 2006 e 2010 a competitividade é muito alta em cinco municípios (38%) e três municípios (23%), respectivamente, sendo maior que a faixa de competitividade alta em 2006 (três municípios, ou 23% deles) e que a faixa de média competitividade em 2010 (um município, ou 8% do total da região). A faixa de baixa competitividade é a menor em 1998 – mesmo patamar da competitividade muito alta –, em 2006, quando não ocorre em nenhum dos municípios da região, e em 2014, quando se iguala ao número de cidades que tiveram competitividade muito alta, dois municípios.

A partir dos dados apresentados na tabela, portanto, não se pode dizer que a competitividade entre os municípios da região metropolitana apresenta uma uniformidade nas

eleições analisadas. Ao mesmo tempo, assim como na análise para o conjunto do estado, é pouco significativa a presença de candidaturas que desequilibram a competição nesses municípios, dado que sustenta a expectativa da literatura. Porém, não é possível afirmar que o cenário de elevada competitividade na região metropolitana seja mais relevante daquele verificado para o conjunto do estado – como também seria esperado pela literatura.

Agregando as faixas em duas, também é possível observar que a análise do índice T para a região metropolitana de Salvador não sugere nenhuma tendência relevante. O cenário da alta competitividade se manifesta em três eleições – 1998, 2006 e 2010 – e o de média/baixa competitividade nas de 2002 e 2014. Nesse caso, porém, verifica-se uma diferença substantiva para a competitividade no conjunto dos municípios do estado: ali, a competitividade é crescente a partir de 2006, apresentando uma diferença relevante entre a faixa de alta competitividade e a de média/baixa competitividade. Já na RMS, a variabilidade entre as duas faixas, em quatro das cinco eleições, é elevada, com diferença significativa entre elas: mais municípios com alta competitividade em 1998, 2006 e 2010. A eleição de 2014 apresenta um cenário de maior equilíbrio entre as duas faixas, com maior número de municípios na faixa de média/baixa competitividade.

Esses dados sugerem que a manifestação de candidaturas que desequilibram a competição não é relevante entre os municípios da Bahia, principalmente a partir de 2006. Mais do que isso, porém, chama a atenção o fato de não ser possível concluir que a competitividade tende a ser sempre mais alta para os municípios metropolitanos, diferente dos achados verificados na análise do $NECm$, onde a tendência a uma maior dispersão da disputa eleitoral é mais significativa na região metropolitana, sendo muito elevada a diferença entre os cenários a partir de 2006. Ou seja, diferente da conclusão apresentada para o caso do índice $NECm$ entre os municípios baianos, a análise do índice T , de desequilíbrio, não sugere um cenário de maior *oligarquização* da competição entre os municípios menos urbanizados, e sim uma distribuição dispersa da competitividade pelo estado.

Esses achados serão comparados após a análise dos municípios de Minas Gerais, na seção a seguir.

6.2- COMPETITIVIDADE E DESEQUILÍBRIO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

6.2.1- Índice *T* de competitividade para deputado estadual: cenário geral e desagregado

Nesta seção serão analisados os indicadores de competitividade para os 853 municípios mineiros, a partir do índice *T* de desequilíbrio, seguindo o mesmo roteiro adotado para o caso da Bahia. A seguir, a primeira tabela com um resumo estatístico para o conjunto dos municípios do estado de Minas Gerais.

Tabela 32 - Estatística Descritiva para o índice *T*, das eleições para deputado estadual, em todos os municípios de Minas Gerais – 1998-2014

	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>
<i>Nº Municípios</i>	853	853	853	853	853
<i>T - Médio</i>	0,51	0,47	0,48	0,45	0,44
<i>Mediana</i>	0,51	0,45	0,47	0,44	0,41
<i>T-Mínimo</i>	0,09	0,06	0,10	0,08	0,06
<i>T-Máximo</i>	0,95	0,94	0,96	0,94	0,95
<i>Desvio padrão</i>	0,21	0,20	0,21	0,19	0,20

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Os achados apresentados na tabela permitem observar, em princípio, um cenário de competitividade parcialmente estável na série histórica analisada, já que o índice *T* médio apresenta uma variação entre 0,51 e 0,44, uma diferença pouco significativa entre a maior e a menor média do período. Ao mesmo tempo, em que pese a discreta diferença, é possível apontar que a média da competitividade entre os municípios mineiros apresentou uma tendência de crescimento (redução do indicador), com o desequilíbrio caindo de 0,51 em 1998 para 0,47 em 2002, oscilando para 0,48 em 2006 e caindo, nos dois pleitos seguintes, para 0,45 e 0,44, respectivamente. É um cenário semelhante ao verificado na Bahia, que apresentou um intervalo de 0,51 a 0,42 no período analisado.

Assim como no caso da Bahia, os resultados médios aqui também se apresentam próximos ao centro do intervalo. No indicador do *T* máximo, a variação entre os pleitos é quase nula, bem próximo do limite do índice, portanto cenários em que uma única candidatura praticamente monopolizou a competição local.

O T mínimo também apresenta resultados extremos, mas com uma variação um pouco maior. Chega a atingir 0,06 nos pleitos de 2002 e 2014, muito próximos do equilíbrio máximo entre as candidaturas num dado município. É o caso de Vespasiano em 2002, município da região metropolitana de Belo Horizonte, com cerca de 116.500 habitantes; e são os casos de Carangola e Nanuque, em 2014, dois municípios do interior do estado, com 33.000 e 40.839 habitantes, respectivamente.

Os valores referentes à mediana também apresentam variação semelhante aos valores médios, como ocorreu no caso da Bahia. A maior diferença entre a média e a mediana ocorre em 2014, quando esta última atinge o patamar de 0,41, sugerindo um predomínio de municípios com uma taxa de desequilíbrio na competição relativamente baixa. Assim como verificado na Bahia, os achados para Minas Gerais apresentam um nível relativamente alto da competitividade para deputado estadual, no conjunto dos municípios do estado, também se aproximando das conclusões de Silva (2013).

Conforme foi realizado para a competição na Bahia, a seguir são apresentados os dados desagregados entre a capital, a região metropolitana sem a capital, a RMBH completa e o interior do estado.

Tabela 33 - Estatística Descritiva para o índice *T* desagregado: Belo Horizonte, RM (sem a capital), RMBH e Interior - deputado estadual, Minas Gerais-1998-2014

<i>BH</i>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Índice T</i>	0,24	0,14	0,16	0,21	0,12
<i>RM</i>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	33	33	33	33	33
<i>T - Médio</i>	0,52	0,45	0,54	0,44	0,42
<i>Mediana</i>	0,54	0,45	0,54	0,31	0,38
<i>T-Mínimo</i>	0,12	0,06	0,17	0,12	0,12
<i>T-Máximo</i>	0,91	0,81	0,94	0,90	0,86
<i>Desvio padrão</i>	0,21	0,21	0,24	0,25	0,24
<i>RMBH</i>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	34	34	34	34	34
<i>T - Médio</i>	0,52	0,44	0,53	0,43	0,41
<i>Mediana</i>	0,52	0,45	0,52	0,31	0,38
<i>T-Mínimo</i>	0,12	0,06	0,16	0,12	0,12
<i>T-Máximo</i>	0,91	0,81	0,94	0,90	0,86
<i>Desvio padrão</i>	0,21	0,22	0,24	0,25	0,24
<i>Interior</i>	1998	2002	2006	2010	2014
<i>Nº Municípios</i>	819	819	819	819	819
<i>T - Médio</i>	0,51	0,47	0,48	0,46	0,44
<i>Mediana</i>	0,51	0,46	0,47	0,44	0,41
<i>T-Mínimo</i>	0,09	0,07	0,10	0,08	0,06
<i>T-Máximo</i>	0,95	0,94	0,96	0,94	0,95
<i>Desvio padrão</i>	0,21	0,20	0,21	0,19	0,20

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

É possível perceber, também aqui, que os dados relativos ao interior do estado são quase semelhantes àqueles apresentados para o conjunto de todos os municípios. As médias para o interior apresentam uma variação menor, com a mesma tendência de diminuição do índice de desequilíbrio, entre 2002 e 2014.

As taxas médias para os casos metropolitanos e para a capital não seguem o mesmo padrão: primeiro, pode-se observar uma maior variação entre os pleitos, com destaque para o índice *T* da capital, com 0,24 em 1998, chegando a 0,12 em 2014 – a menor marca da série para Belo Horizonte. Apesar do intervalo entre o maior e o menor índice *T* de BH ser o mesmo para os dois cenários metropolitanos, na capital seu valor cai pela metade entre o primeiro pleito, 1998 e o último, 2014.

Entre os cenários desagregados, conforme já antecipado, chama a atenção o fato de os menores índices de desequilíbrio da série histórica se apresentarem no interior do estado. Em todos os pleitos é um município do interior que apresenta a maior taxa de competitividade, à exceção para 2002, onde um município metropolitano, Vespasiano, apresenta o menor *T*, 0,06, mesmo patamar de dois municípios do interior em 2014 – já sinalizados acima. Ao mesmo tempo, porém, é também no interior onde aparecem as maiores taxas de desequilíbrio, chegando

a 0,96 em 2006 nos municípios de São Gotardo e Piedade dos Gerais, no interior do estado. Neste mesmo pleito, todavia, é o município de Ibitaré, na RMBH, quem apresenta a segunda maior taxa de desequilíbrio, 0,94 – nestes três casos pode-se dizer que uma única candidatura desequilibrou a competição, concentrando quase a totalidade dos votos locais.

A alta variabilidade entre os pleitos, sem visualizações de tendências, nos cenários metropolitanos e na capital, não permite apontar o efeito do contexto político geral sobre os indicadores de competitividade nesses casos. Já no cenário do interior, a sinalização de ampliação da competitividade entre 1998 e 2014 indica maior dispersão das forças políticas e candidaturas pelo estado, entre os pleitos. Apesar disso, não é possível acusar o cenário nacional como relevante para essa mudança, como verificado no caso da Bahia, já que a média do índice em 2002 e 2006 é praticamente a mesma, 0,47 e 0,48. Entretanto, a derrota do grupo governista liderado pelo PSDB em 1998, e seu retorno ao governo em 2002, podem sugerir a influência do contexto estadual nesses indicadores, já que é perceptível a queda na taxa de desequilíbrio em todos os cenários entre os dois pleitos.

Assim como observado para o caso da Bahia, também aqui, em dados gerais, não se verifica uma tendência de competitividade maior na capital e região metropolitana do que a observada no interior. Já se comentou que as menores taxas de desequilíbrio estão no interior (*T-mínimo*). Além disso, em dois pleitos, 1998 e 2006, a média do interior é menor que as duas médias metropolitanas, e os índices não são muito maiores nas outras três eleições. Portanto, também em Minas Gerais a expectativa do senso comum não se confirma – ou seja, que capital e região metropolitana apresentariam maiores indicadores de competitividade.

Sendo assim, em paralelo com os dados para o número efetivo de candidatos em Minas Gerais, a análise através do índice *T* de competitividade e desequilíbrio não confirma um cenário de competição mais controlada no interior do estado, conforme sugerida pelo *NECm*. Ainda é necessário, no entanto, realizar a análise por faixas de competitividade, para uma visualização e comparação mais precisa desses achados.

6.2.1- Classificação dos municípios de Minas Gerais por faixas de competição

Seguindo o mesmo procedimento e roteiro adotado na análise do *NECm* e já utilizado na abordagem da competitividade entre os municípios da Bahia através do índice *T*, também aqui se utiliza a construção de faixas de competitividade eleitoral, para distribuição das diversas realidades de disputa eleitoral nos municípios mineiros. Adota-se novamente a sugestão de

Padilha (2018), dividindo o intervalo do índice *T* em quartis, conforme detalhado na seção anterior para a Bahia.

Os 853 municípios de Minas Gerais, portanto, estão distribuídos de acordo com a tabela a seguir, a partir dos seus índices de competitividade.

Tabela 34 - Distribuição dos municípios mineiros por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	120	14%	149	17%	156	18%	144	17%	176	21%
COMPETITIVIDADE ALTA	300	35%	346	41%	302	35%	361	42%	360	42%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	297	35%	273	32%	283	33%	279	33%	248	29%
BAIXA COMPETITIVIDADE	136	16%	85	10%	112	13%	69	8%	69	8%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

A tabela acima demonstra que a competitividade dos municípios mineiros está mais concentrada nas faixas intermediárias, de alta e média competitividade, em toda a série histórica analisada, com predomínio maior do intervalo da alta competitividade – em quatro das cinco eleições é o que reúne a maior parte dos municípios; só em 1998 se iguala ao intervalo de média competitividade, 35%. Nos pleitos de 2002, 2010 e 2014, o intervalo de alta competitividade chega a concentrar mais de 40% dos municípios de Minas Gerais.

Não se pode apontar tendências entre os intervalos para toda a série histórica. Entre 1998 e 2002 os de maior competitividade crescem em número de municípios. Entre 2002 e 2006, no entanto, a faixa de alta competitividade retorna à marca de 1998, enquanto todas as outras faixas crescem, com destaque para a de competitividade muito alta, que torna a crescer, chegando a 18%. A eleição de 2006, portanto, impede que se consolide um cenário de aumento da competitividade entre os municípios.

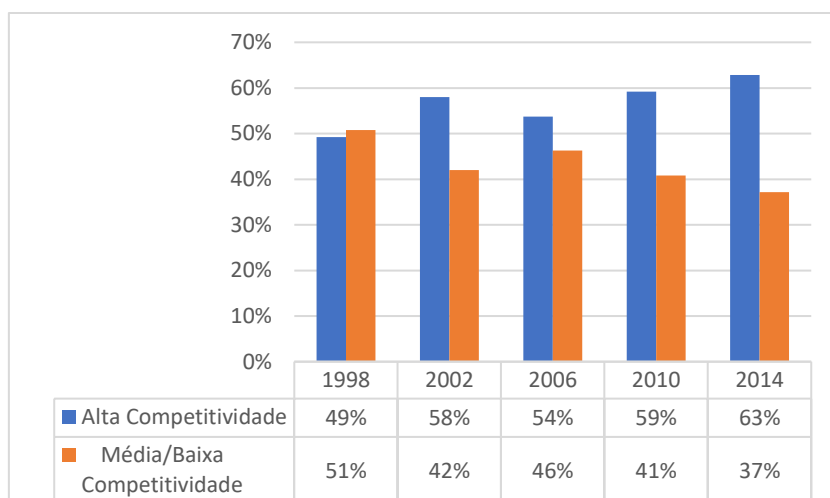
Em 2010 a faixa de competitividade alta volta a crescer, dessa vez sobre a proporção dos municípios que possuem baixa competitividade, pois os outros dois intervalos permanecem praticamente estáveis, com oscilação discreta de um ponto percentual a menos dos municípios com competitividade muito alta – retornando ao patamar de 2002, 17%. Já no pleito de 2014, este último intervalo cresce, atingindo a proporção de 21% dos municípios do estado, reduzindo a presença daqueles com média competitividade, que cai para 29% - sua menor marca na série histórica.

Com os resultados de 2010 e 2014, é possível afirmar que prevalece maior quantidade de municípios com maior competitividade, cenário que pode ser melhor visualizado quando as quatro faixas serão agregadas em duas.

Cabe ainda observar que, somente no pleito de 1998 o intervalo onde a competitividade é mais baixa não apresenta a menor proporção de municípios: nesta eleição, 16% se concentram nesta faixa, enquanto 14% estão na faixa extrema oposta, de competitividade muito alta. Nas outras quatro eleições, a baixa competitividade – ou seja, municípios que possuem um índice T maior do que 0,75 – é a de menor proporção, chegando a atingir somente 8% dos municípios nos últimos dois pleitos.

A visualização das faixas agregadas em duas – Alta Competitividade e Média/Baixa Competitividade –, a exemplo do que foi feito para o caso da Bahia, permite uma visualização mais ampla do quadro, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 9 - Distribuição dos municípios mineiros nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice T - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Apesar de não ser possível afirmar com precisão a tendência a um crescimento da competitividade entre os municípios mineiros, pode-se dizer que em apenas uma eleição a maior parte deles pende para o cenário de menor competitividade, justamente a primeira da série histórica, 1998. De modo que, mesmo caindo em 2006, o número de municípios com maior competitividade prevalece em quatro das cinco eleições analisadas, chegando a concentrar 63% em 2014. Esse patamar, entretanto, ainda é inferior àquele observado no caso baiano, que atinge a marca de 69% dos municípios com alta competitividade na mesma eleição.

A observação da distribuição das faixas de competitividade para os municípios mineiros não permite estabelecer a mesma interpretação feita para a Bahia, acerca da influência mais decisiva do contexto político nacional. Em 2002 ocorre um rearranjo de forças governistas no plano nacional, mas também no plano local, em Minas. Em 2006 e 2010, os mesmos grupos se reelegem nos dois planos, nacional e estadual, com composições opostas. A competitividade nos municípios, na disputa para deputado estadual, porém, não sugere correlação com esses cenários: cresce em 2002, diminui em 2006 e volta a crescer em 2010. Em 2014 a oposição no plano estadual vence as eleições, alinhando o estado de Minas Gerais ao campo governista no plano nacional – também vitorioso, com nova reeleição. A competitividade entre os municípios, no entanto, torna a crescer, como em 2010, atingindo a maior marca da série histórica.

Esses achados para a competitividade entre os municípios mineiros a partir do índice T , permitem apontar que não prevalece, na série histórica analisada, uma disputa desequilibrada na maior parte deles. Ou seja, no geral, a presença de candidatos que desequilibram a competição é pouco significativa.

Além disso, ao estabelecer uma comparação com os achados acerca do número efetivo de candidatos nesses mesmos municípios, percebe-se um cenário inverso: utilizando o NEC_m , em todas as eleições prevalece um maior número de municípios com uma eleição mais concentrada, ou seja, com baixo número de candidatos efetivos. Com o índice T , em quatro das cinco eleições, é maior o número de municípios com alta competitividade.

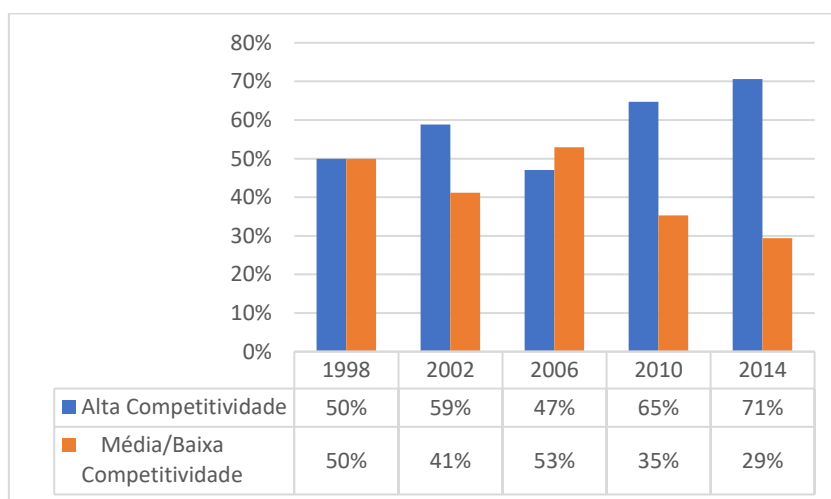
Em seguida, apresenta-se a análise desse índice de desequilíbrio para os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte, permitindo maior visualização desse cenário, num contexto diferente. Testa-se, aqui, a hipótese de que há uma proporção mais significativa de municípios com maior competitividade, tendo em vista dois supostos: o primeiro, pelo fato de ser um dos poucos estados que apresentam estruturas institucionais e articulações para a governança metropolitana mais desenvolvidas e consolidadas, com decisiva participação da assembleia legislativa na construção e consolidação desse processo. Sendo assim, esse dado se apoiaria na expectativa da literatura de que, sendo maior a competitividade, os candidatos tendem a adotar, no mandato, comportamento mais universalista, mais propício à efetivação de políticas que enfrentem a problemática metropolitana em seu conjunto, tendo em vista que não estão vinculados a redutos. O segundo, por se tratar de uma região metropolitana do Sudeste do país: pela expectativa do senso comum, por apresentar elevados indicadores de desenvolvimento econômico, essa região seria menos propícia ao voto personalista, ou a uma competição mais oligárquica.

Tabela 35 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	4	12%	7	21%	7	21%	12	35%	11	32%
COMPETITIVIDADE ALTA	13	38%	13	38%	9	26%	10	29%	13	38%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	12	35%	10	29%	10	29%	7	21%	6	18%
BAIXA COMPETITIVIDADE	5	15%	4	12%	8	24%	5	15%	4	12%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Gráfico 10 - Distribuição dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte por faixas de competitividade agregadas, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

A análise para os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte sugere um cenário com as mesmas tendências do conjunto dos municípios do estado. Aqui, no entanto, a diferença mais relevante se apresenta no fato de não se perceber a mesma prevalência de municípios com maior competitividade em quatro das cinco eleições analisadas. O dado de maior divergência se apresenta no pleito de 2006: enquanto na análise anterior o número de municípios com alta competitividade permanecesse maior, em que pese a redução na proporção, na RMBH esse dado se inverte, sendo a eleição em que os intervalos de alta competitividade apresentam o menor número de municípios da série histórica. No pleito de 1998 as duas faixas agregadas se igualam, com dezessete municípios cada uma.

Também aqui, o intervalo da competitividade alta, de acordo com a tabela, só não é o que reúne maior número de municípios em uma das eleições. No caso, o pleito de 2006, quando atinge a proporção de 26% – quase equivalente ao patamar alcançado no intervalo de baixa

competitividade, com 24%. Cabe destacar que esta foi a eleição em que esse último intervalo atingiu sua maior marca, o dobro da proporção alcançada em 2002 e 2014, seus menores números.

Esses dois intervalos – competitividade alta e baixa competitividade – são os únicos que não apresentam tendências explícitas entre as eleições. 38% dos municípios, em três das cinco eleições, se enquadram no primeiro caso. Em 2006 esse patamar cai para 26%, subindo a 29% em 2010 e retomando os mesmos 38%, das duas primeiras eleições, em 2014. Já o cenário em que a disputa foi mais desequilibrada ficou com a menor proporção em quase todas as eleições, à exceção do já mencionado pleito de 2006, onde alcançou patamar superior ao de competitividade muito alta.

Ainda sobre a competitividade muito alta, também chama a atenção o fato de ser a única faixa que apresenta uma tendência de crescimento significativa entre as eleições de 1998 e 2010, praticamente triplicando a proporção de municípios metropolitanos com competições extremamente equilibradas: sai do patamar de 12% para 35% dos municípios, ou quatro para doze, em números absolutos. Esse desempenho recua três pontos percentuais em 2014, que representa apenas um município a menos que o pleito anterior.

Essa observação se associa ao desdobramento do cenário na faixa de competitividade média: inversamente, é a única que apresenta uma tendência de queda entre as cinco eleições. Inicia sendo a realidade de 35% dos municípios metropolitanos. Cai para 29% em 2002 e reproduz essa marca em 2006. Em 2010 a queda é ainda mais acentuada, chegando a 21%, e finaliza a série histórica com nova queda, dessa vez ocorrendo em 18% dos municípios.

Todo esse quadro sugere duas interpretações: primeiro, não é possível apontar uma tendência à ampliação ou diminuição da competitividade de maneira muito efetiva entre os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. Apesar disso, é perceptivelmente superior o número de municípios em que a disputa eleitoral para deputado estadual é mais equilibrada na maioria das eleições – em três das cinco analisadas. A diferença entre os dois cenários agregados é significativa em 2014, quando 71% dos municípios metropolitanos apresentam alta competitividade, contra 29% com eleições desequilibradas – diferença que é mais relevante do que aquela verificada para o conjunto do estado, 63% a 37%.

Complementando esse paralelo com a análise para o conjunto do estado, cabe destacar, todavia, que não se confirma uma situação de maior competitividade na região metropolitana na série histórica analisada. Apesar da diferença ser mais significativa no pleito de 2014, e de uma diferença não tão significativa no pleito de 2010, a eleição de 2006 representa diferença que pende a região metropolitana para um contexto em que a disputa se manifesta com um

pouco mais de desequilíbrio, não sustentando a expectativa inversa: ou seja, de relevante predomínio de municípios mais competitivos em comparação ao conjunto do estado.

A análise da competitividade a partir do índice T , portanto, não permite confirmar a expectativa apontada pelo NEC_m , de cenários mais competitivos na disputa para deputado estadual na região metropolitana de Belo Horizonte. Muitas candidaturas conseguem ser competitivas, observando o número efetivo de candidatos; porém, esse cenário não implica dizer que a disputa nessas áreas é mais competitiva que o conjunto do estado. A sistematização da comparação entre os dois índices trabalhados nos capítulos 5 e 6 será realizada no próximo capítulo.

6.3- APROVEITAMENTO DOS VOTOS POR FAIXA DE COMPETITIVIDADE PELO ÍNDICE T NA BAHIA E MINAS GERAIS

A exemplo do que foi realizado no capítulo 5, a presente seção se propõe a fazer uma análise comparativa dos dados de aproveitamento de votos para deputado estadual a partir das diversas faixas de competitividade mensuradas pelo índice T . No capítulo 5, esse procedimento foi feito estabelecendo um paralelo com achados de Carvalho (2003), a partir da análise do número efetivo de candidatos. Este autor apontou em seu trabalho a propensão ao voto mais coordenado em estados com maior tradição de domínio oligárquico, ou seja, estados em que um mesmo grupo ocupa o poder por longo tempo teriam maior controle sobre o voto, que se traduziria na taxa de aproveitamento.

Na análise a partir do NEC_m , em que pese a diferença significativa dos índices de aproveitamento de votos por faixas de concentração para deputado estadual em relação aos achados de Carvalho (2003), para deputado federal, foi confirmada a hipótese de maior aproveitamento na Bahia, em todas as faixas de concentração/dispersão em comparação com Minas Gerais. A seguir, são apresentados os achados do mesmo procedimento a partir da análise pelo índice T de desequilíbrio.

Tabela 36 - Aproveitamento de votos na BA e MG e média da taxa de aproveitamento entre os municípios por faixas de competitividade pelo índice T nos estados – 1998

	BA-1998 MG-1998	
	%Aprov.	
TOTAL ESTADUAL	49%	32%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	38%	29%
COMPETITIVIDADE ALTA	43%	31%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	45%	34%
BAIXA COMPETITIVIDADE	50%	34%

Fonte: elaboração própria a partir do repositório de dados do TSE.

Os dados apresentados na tabela dizem respeito à média da taxa de aproveitamento do conjunto dos municípios em cada uma das faixas de competitividade mensuradas pelo índice T , além da proporção de votos aproveitados no conjunto do estado. A realização do levantamento apenas para o ano de 1998 se dá por ser a única eleição em comum entre esse estudo e o trabalho de Carvalho (2003).

De antemão, chama a atenção que, também para o teste através do índice desequilíbrio (T), os dados corroboram o argumento de Carvalho (2003) e seus achados em relação à disputa para deputado federal no Brasil. Em todos os cenários a taxa de aproveitamento de votos na Bahia é maior que em Minas Gerais. Convém observar que os achados obtidos através do índice T se aproximam mais do que espera o senso comum: quanto maior a competitividade, menor é o aproveitamento de votos, tendo em vista a maior dificuldade de controle do voto por um determinado grupo político. Assim, a tabela acima demonstra que a distribuição das médias de aproveitamento do voto entre os municípios crescem à medida que diminui a competitividade, da faixa de competitividade muito alta – com uma taxa de aproveitamento de 38% na Bahia e 29% em Minas Gerais –, até a baixa competitividade – com 50% de aproveitamento na Bahia e 34% em Minas Gerais.

Outro cenário demonstrado pela tabela, é que esse crescimento da taxa de aproveitamento entre as faixas de competitividade é mais intenso na Bahia. Em Minas Gerais a diferença da taxa de aproveitamento entre a faixa de máxima competitividade e a de mínima competitividade é pouco significativa, de apenas cinco pontos percentuais. Isso sugere que, mesmo nos casos em que a competitividade é pequena, não se pode apontar um relevante aproveitamento de votos entre os municípios mineiros.

Já no caso da Bahia, a taxa de aproveitamento de votos na faixa de menor competitividade – de forte desequilíbrio na competição – chega a 50%, discretamente superior à maior marca apontada pelo *NECm*, que foi de 49% na faixa de alta concentração da competição.

Assim, nessa dimensão, os achados demonstrados pelo índice *T* corroboram e reforçam aqueles apontados pelo *NECm*, sustentando as conclusões apresentadas por Carvalho (2003, p. 88), de maior controle do voto no estado com maior tradição de domínio oligárquico, ou que por mais tempo foi controlado pelo mesmo grupo político.

6.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo atual debruçou-se sobre a segunda dimensão de análise da dinâmica eleitoral dos municípios: a análise da competitividade através do índice *T* de desequilíbrio. Este índice foi utilizado a partir da contribuição de Silva (2013), que propôs uma avaliação mais precisa da competitividade eleitoral, para além do número de candidatos efetivos. O índice procura avaliar a relação entre cada par de observações simultaneamente, permitindo verificar o real nível de competitividade entre os candidatos.

A contribuição de Silva (2013) surgiu apontando os limites da análise por meio dos índices de fragmentação, dentre eles o *NECm*. Todavia optou-se, neste trabalho, por utilizar os dois índices, verificando não apenas a real competitividade local, mas também o nível de concentração da disputa, a partir do número efetivo de candidatos.

Primeiramente, os achados apontam que o nível da competitividade nos municípios dos dois estados é relativamente alto, portanto, com baixas médias nas taxas de desequilíbrio na série histórica analisada. Além disso, também apresentam tendência de crescimento da competitividade a partir do pleito de 2006, ainda que discreta. Isso implica dizer que é relativamente baixo o número de casos em que alguma candidatura desequilibra a competição eleitoral local, tanto na Bahia, quanto em Minas Gerais.

A análise desagregada em três cenários – capital, região metropolitana e interior –, nos dois estados, também convergem entre si: em que pese as maiores taxas de desequilíbrio se apresentarem em municípios do interior, nos dois estados, não se pode dizer que a tendência de competitividade seja maior nas capitais e regiões metropolitanas do que a observada na média do interior, na série histórica. Tomando casos isolados, chama a atenção o fato de que os menores índices de competitividade apresentados em todos os pleitos se deram em municípios do interior.

Esses achados divergem, portanto, da expectativa do senso comum e da literatura: não se pode confirmar que a disputa eleitoral seja sempre menos competitiva e oligarquizada no interior dos estados em comparação com o cenário das metrópoles e regiões metropolitanas. Divergem, também, dos achados apontados pelo *NECm* – ali, as capitais e regiões

metropolitanas sempre apresentaram menor concentração da disputa, com mais candidatos efetivos nessas áreas.

Na análise dos dois estados, no entanto, é necessário enfatizar dois aspectos relacionados, que sugerem alguma diferença entre os achados. O primeiro aspecto diz respeito à radical mudança de padrão observada na Bahia a partir de 2006. Se a diferença entre as faixas agregadas é muito discreta em 1998 e 2002, pendendo para o nível mais baixo de competitividade, a partir de 2002 verifica-se um crescimento vertiginoso na proporção de municípios com maior competitividade. O salto maior se dá entre 2002 e 2006, mas a tendência se mantém até 2014, quando atinge o patamar de 69% dos municípios do estado.

Em que pese apresentar maior proporção de municípios na faixa agregada de maior competitividade entre 2002 e 2014, em Minas não se observa um ritmo semelhante ao da Bahia. Entre 2002 e 2006 há uma queda nessa proporção, ainda que prevaleça maior; e a tendência de crescimento a partir deste último pleito só supera com mais folga a marca de 2002 na última eleição analisada, 2014 – quando atinge 63% dos municípios, portanto, menor que os 69% observados na Bahia. Assim sendo, há uma variação maior no caso mineiro, e a tendência de crescimento do patamar de competitividade se verifica de maneira mais discreta, a partir de 2010.

O segundo aspecto é uma tentativa de explicar essa radical mudança verificada na Bahia. Como já apontado, o contexto político pode ter provocado efeito dispersivo entre as forças políticas e candidaturas pelo estado. A diferença na trajetória da competição política dos dois estados no período pode atestar isso: enquanto Minas transitou entre governos de campos diferentes nos anos 1990 até 2002, a Bahia era governada por uma mesma coalizão, sob o carlismo. Nos anos 2000, em que pese o predomínio do PSDB no comando, o governo de Minas Gerais estava cercado pelo PT tanto no governo Federal, quanto na prefeitura da capital – até 2008.

O reposicionamento nacional em 2002, assim como as desavenças internas ao carlismo desde 1998, podem ter contribuído para iniciar o processo de dispersão no caso baiano, assim como para a redução da alienação eleitoral verificada nos pleitos de 2002 e 2006 – conforme Dantas Neto (2003, 2010) –, sugerindo, portanto, possível explicação para o crescimento da competitividade entre os municípios do estado.

Um dado que chama a atenção, em divergência com o anterior, é verificado no gráfico com as faixas agregadas de competitividade na região metropolitana de Salvador. Ali foi possível perceber a enorme discrepância representada pelo pleito de 2002, quando cai pela metade a proporção de municípios com alta competitividade em relação a 1998. Reforça essa percepção discrepante quando se verifica a retomada, em 2006, para o mesmo patamar da

primeira eleição da série histórica, portanto dobrando a proporção dos municípios metropolitanos com baixo desequilíbrio na disputa eleitoral. Parte da explicação pode se relacionar com os mesmos eventos apontados para o conjunto do estado. Entretanto, no capítulo a seguir é realizada análise mais aprofundada dos dados no interior da metrópole, permitindo melhor percepção desse cenário.

A análise das faixas agregadas das duas regiões metropolitanas não apresenta diferenças significativas, quando comparadas ao conjunto dos dois estados. Não apresentam, também, tendências significativas, com maior variação das faixas entre os pleitos, mesmo prevalecendo o cenário de maior competitividade. As duas regiões metropolitanas não são sistematicamente mais competitivas que os municípios do interior, nos dois casos, divergindo da expectativa da literatura, ou seja: não se pode dizer, com base na mensuração pelo índice T , que a disputa é menos competitiva entre os municípios menos urbanizados, ou com menor densidade demográfica.

A exemplo do que foi realizado no capítulo 5, também na última seção do presente capítulo, foi verificada a taxa de aproveitamento dos votos entre as faixas de competitividade através do índice T , seguindo os passos adotados em Carvalho (2003).

Conforme apontado, não foram observadas diferenças significativas entre as taxas de competitividade entre os dois estados, nem no geral, nem nas regiões metropolitanas. Apesar disso, no emparelhamento das faixas de competitividade dos dois estados em 1998, a partir dos percentuais de aproveitamento de votos em cada uma delas, verifica-se o mesmo que se deu na análise do $NECm$, qual seja: prevalece, em todas as faixas, um maior aproveitamento de votos entre os municípios baianos, chegando a atingir 50% dos votos na faixa de menor competitividade. Apesar de ser um dado distante daquele verificado em Carvalho (2003, p. 88), quando todas as taxas eram superiores a 65% – a Bahia tendo atingido 89% – os achados aqui demonstrados confirmam a expectativa da literatura, de maior controle do voto, ou uma tendência à maior oligarquização da disputa, em municípios de um estado do Nordeste.

O capítulo seguinte cumprirá dois objetivos. Primeiro, efetuará um mergulho mais profundo na análise dos dois índices, $NECm$ e índice T , para compreender a dinâmica do mercado político no interior das duas metrópoles selecionadas – Salvador e Belo Horizonte –, tendo como recorte as zonas eleitorais das duas cidades. Isso permitirá verificar com mais detalhe como se dá a competição por vagas na Assembleia Legislativa no espaço intrametropolitano, possibilitando estabelecer paralelos com os achados apresentados no conjunto dos municípios dos estados, assim como examinar a possibilidade do que se convencionou chamar de *paroquialismo metropolitano* – quando bases eleitorais no interior das

metrópoles assumem características de reduto eleitoral, no qual é possível o controle por parte de uma candidatura. Também será efetuada uma comparação entre os achados dos dois índices analisados nos capítulos 5 e 6, permitindo dialogar com os cenários verificados no capítulo 4 – ou seja, identificar de que maneira a concentração e a competitividade eleitoral podem repercutir sobre a representatividade metropolitana nas assembleias estaduais.

7 A DINÂMICA DA COMPETIÇÃO INTRAMETROPOLITANA E A ANÁLISE COMPARATIVA DA DISPUTA ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS

Estabelecidas as análises dos dois indicadores de mensuração da competitividade e concentração da disputa eleitoral nos municípios da Bahia e Minas Gerais, o presente capítulo busca, num primeiro momento, aprofundar essa avaliação a partir dos votos para deputado estadual nas Zonas eleitorais das duas capitais. O objetivo é investigar se, dadas as dimensões das metrópoles, e em que pese os elevados índices do número efetivo de candidatos e da competitividade, não haveria no interior delas uma concentração da disputa em redutos eleitorais, nos quais candidatos exerceriam maior controle político, e a competitividade seria limitada.

Essa discussão busca dialogar com achados de Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010) e Corrêa (2012) que, a partir de mergulho mais profundo na análise dos dados eleitorais, identificaram que a votação da maioria dos deputados metropolitanos se concentra em apenas um município da região, muitas vezes em parte (redutos) destes municípios, em particular nas capitais (CARVALHO, CORRÊA e GHIGGINO, 2010). Tal padrão desincentivaria a efetivação de uma agenda política universalista e/ou metropolitana.

Na segunda parte, busca-se resgatar os achados dos capítulos 5 e 6, sistematizando uma comparação entre os dois índices utilizados para análise da dinâmica eleitoral nos dois estados, a partir da correlação com os dados de participação eleitoral nos municípios.

7.1- A COMPETIÇÃO POLÍTICO-ELEITORAL INTRAMETROPOLITANA

A necessidade de investigar mais a fundo a dinâmica da competição política no interior das metrópoles exigiu dos autores referenciados acima uma análise a partir dos dados eleitorais intrametropolitanos. Seus achados apontam que o mercado político nessas áreas apresenta importante variação de comportamento, no qual parte relevante dos votos dos deputados é concentrada em locais de baixa competitividade, zonas controladas, conformando um padrão de votação de tipo paroquial, característico dos “grotões” situados em regiões mais afastadas das metrópoles. Isto estaria na raiz do que Carvalho batizou como “*paroquialismo metropolitano*” (CARVALHO, 2009, p. 381), e se contrapõe à expectativa de tradicional sociologia eleitoral e do senso comum de que as áreas mais modernas e urbanizadas seriam mais propícias a comportamento político mais ideológico, menos personalista, de maior competitividade.

Nos dois estudos mencionados no início do capítulo, os autores procuram espacializar os dados eleitorais de competitividade nas localidades da região metropolitana do Rio de Janeiro, visando correlacionar com indicadores socioeconômicos. Desta forma, desagregam os dados de votação dos deputados estaduais por locais de votação, tendo como base as áreas de ponderação do censo demográfico do IBGE, com uma dimensão menor do que as zonas eleitorais oficiais do TRE, podendo corresponder a uma área que abrange um ou mais bairros, a depender da densidade populacional e recorte geográfico.

Além disso, os autores utilizam como indicador de análise o número efetivo de candidatos (*NEC*), já utilizado neste trabalho, no capítulo 5. A partir da mensuração do *NEC*, estabelecem faixas de competitividade para as localidades de votação da região metropolitana do Rio de Janeiro e concluem que a maioria dos seus locais de votação “apresenta um mercado eleitoral caracterizado como concentrado em poucos candidatos”, e que a maior parte dos eleitores aptos a votar “estão alocados em locais de votação considerados de mercado concentrado”, estando “sujeita a uma lógica de disputa eleitoral concentrada”. (CORRÊA, 2012, p. 8) Portanto, mais oligarquizada.

Um dos supostos que delimitam o peso da concentração eleitoral mensurado pelos autores diz respeito à proporção de candidatos com votação efetiva na localidade, diante do universo de candidatos com votos na região. Assim, num universo de mais de 1400 candidatos com votos na RMRJ, um número de 18 candidatos efetivos apontaria para um cenário de concentração da disputa.

No presente trabalho, duas diferenças de procedimento serão adotadas em relação aos estudos mencionados. Uma primeira, diz respeito à delimitação espacial do tratamento dos dados: ao invés dos locais de votação agregados a partir das áreas de ponderação do IBGE, utiliza-se a delimitação das zonas eleitorais formais, e somente nas duas capitais, não expandindo aos outros municípios das regiões metropolitanas. Por ser uma área maior, geralmente superior à própria delimitação dos bairros, é uma delimitação de menor precisão que a do trabalho mencionado. No entanto, dividem o espaço por áreas contíguas, com características, no geral, aproximadas. Não são utilizadas as zonas dos outros municípios pelo fato de que, na região metropolitana de Salvador, somente a cidade de Camaçari possui mais de uma zona eleitoral – duas zonas. Portanto, praticamente não se diferencia da análise já realizada para o conjunto dos municípios da região, e impede a comparação com a região metropolitana de Belo Horizonte.

A segunda diferença é mais relevante, e atende a um dos objetivos da tese. Para mensurar a competitividade das zonas eleitorais, assim como realizado para o conjunto dos estados e suas

respectivas regiões metropolitanas, adota-se aqui o índice T , de desequilíbrio, sem deixar de lançar mão do mapeamento do número efetivo de candidatos, o *NEC*. Assim, complementa-se à percepção dos candidatos competitivos de dada localidade, o nível de competitividade real delas, sinalizando o quão competitivo e/ou controlado se apresentam os redutos eleitorais.

7.1.1- O Número Efetivo de Candidatos das Zonas Eleitorais em duas Metrôpoles

Inicialmente, aplica-se a fórmula de mensuração do *NEC* às zonas eleitorais de Salvador e Belo Horizonte, entre 1998 e 2014. Seguem-se, para demonstração, as tabelas com a distribuição e escala do número efetivo de candidatos por zona eleitoral de cada metrópole, nas cinco eleições analisadas. Em seguida, as tabelas com um resumo estatístico dessas informações.

A formatação das tabelas apresenta as zonas eleitorais das duas cidades distribuídas numa escala de cor do *NEC* em cada eleição, padronizada, do menor para o maior. Assim, quanto mais escura a cor, maior o número efetivo de candidatos.

Tabela 37 - Distribuição e escala do Número Efetivo de Candidatos (*NEC*) nas Zonas eleitorais de Salvador - Deputado Estadual-1998-2014

ZONA	NEC-1998	ZONA	NEC-2002	ZONA	NEC-2006	ZONA	NEC-2010	ZONA	NEC-2014
4	20,3	13	14,6	15	28	4	26	15	20,7
15	20,6	1	15,7	2	34,6	15	26,5	11	23,2
20	24,8	2	20,6	19	45,4	11	37	5	26,1
5	28,2	7	20,8	16	46,1	19	38,2	4	28,6
19	28,2	6	21,6	3	50,2	17	42	17	31,4
9	29,3	9	23,4	4	52,7	2	49,5	8	35,7
8	29,9	12	23,7	20	54,1	20	49,6	20	35,9
18	29,9	16	25	18	54,6	8	51,4	16	38,7
17	30	10	25,2	5	55,9	16	58,1	19	39,9
11	30,1	5	25,9	11	55,9	10	58,3	9	42,2
16	31,9	11	26,1	17	56,9	14	62,7	18	45,2
3	34	14	26,6	8	58,4	18	63,3	2	52,1
10	36,7	15	27,2	10	61,7	9	63,7	14	60
2	36,8	19	27,4	9	62,3	3	68,5	3	60,1
12	38,5	20	27,5	12	71,7	12	68,7	12	67,5
14	38,7	18	28,8	1	76,4	5	73	10	67,8
6	43,8	17	29,1	14	81	7	82,3	6	73,7
7	43,9	4	29,5	7	87,4	6	84,5	7	76,6
1	44,7	3	29,7	6	88,4	1	85,7	13	77,5
13	45	8	30,4	13	91,7	13	94	1	78,9

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 38 - Distribuição e escala do Número Efetivo de Candidatos (*NEC*) nas Zonas eleitorais de Belo Horizonte⁷ - Deputado Estadual-1998-2014

Zonas	NEC-1998	Zonas	NEC-2002	Zonas	NEC-2006	Zonas	NEC-2010	Zonas	NEC-2014
36	24,1	36	31,4	36	20,1	36	20,2	38	20,8
38	34,4	28	31,7	333	26,5	28	22,9	34	25,2
28	40,6	38	43,3	28	30,6	34	25,8	28	26,6
30	56,8	26	46,6	332	35,0	38	27,2	36	27,3
26	60,4	39	47,0	38	38,0	333	27,9	333	37,9
39	66,9	34	47,6	334	41,0	29	35,7	29	38,4
27	71,6	29	50,9	27	41,6	334	36,6	331	46,3
35	71,9	32	50,9	34	42,5	31	40,2	30	46,5
37	73,4	27	51,0	331	46,3	30	43,1	334	49,0
31	74,1	33	51,3	33	47,4	35	43,9	31	51,8
29	74,4	35	53,2	29	48,8	331	44,0	35	52,5
32	74,6	30	53,4	39	54,8	32	45,4	39	56,9
34	78,6	31	54,3	26	56,4	33	46,2	37	57,8
33	84,2	37	54,3	35	56,6	26	49,1	33	58,7
				32	56,7	27	49,4	26	60,8
				37	59,9	39	50,5	332	63,1
				31	64,2	37	53,1	27	66,9
				30	67,2	332	54,0	32	69,8

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 39 - Estatística descritiva do Número Efetivo de Candidatos nas Zonas Eleitorais de Salvador - Deputado Estadual - 1998-2014

	NEC-1998	NEC-2002	NEC-2006	NEC-2010	NEC-2014
Média	33,3	24,9	60,7	59,2	49,1
Mediana	31,0	26,0	56,4	60,5	43,7
Desvio padrão	7,6	4,4	17,4	19,4	19,7
Intervalo	24,7	15,8	63,7	68,0	58,2
Mínimo	20,3	14,6	28,0	26,0	20,7
Máximo	45,0	30,4	91,7	94,0	78,9
Contagem	20	20	20	20	20

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 40 - Estatística descritiva do Número Efetivo de Candidatos nas Zonas Eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual - 1998-2014

	NEC-1998	NEC-2002	NEC-2006	NEC-2010	NEC-2014
Média	63,3	47,6	46,3	39,7	47,6
Mediana	71,7	50,9	46,8	43,5	50,4
Desvio padrão	18,0	7,5	13,1	10,8	15,1
Intervalo	60,1	22,8	47,1	33,9	49,0
Mínimo	24,1	31,4	20,1	20,2	20,8
Máximo	84,2	54,3	67,2	54,0	69,8
Contagem	14	14	18	18	18

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

⁷⁷ Belo Horizonte delimita quatro novas zonas a partir de 2006.

De acordo com as tabelas que apresentam o resumo estatístico, a primeira observação a se fazer é que não é baixo o número de candidatos efetivos em nenhuma das zonas eleitorais, em toda a série histórica, tomando como referência a comparação com os achados para o conjunto dos municípios dos dois estados. O menor indicador do *NEC* para Salvador foi de aproximadamente 15 candidatos, em 2002; e, para Belo Horizonte, 20 candidatos, em 2006 e 2010. A rigor, levando em conta os intervalos que classificam as faixas de concentração eleitoral adotadas por Carvalho (2003), e utilizadas no capítulo 5 desta tese, em qualquer dos cenários das zonas eleitorais, o enquadramento seria na faixa de alta dispersão. Isso implica dizer que, pelo *NEC*, não é possível afirmar que qualquer das zonas das duas metrópoles apresenta baixa competitividade, com algum candidato exercendo maior controle sobre um reduto.

Considerando as médias das zonas eleitorais no período, também não é possível apontar tendências precisas, principalmente no caso de Salvador. Nesta cidade, a média do número efetivo de candidatos cai de 1998 a 2002 – 33,3 e 24,9 –, aumentando mais que o dobro em 2006 – 60,7 – e caindo mais substancialmente só em 2014, quando atinge aproximadamente 49 candidatos efetivos.

No caso de Belo Horizonte, pode-se constatar uma tendência de queda entre as eleições de 1998 – quando apresenta uma média de 63,3 candidatos efetivos –, e 2010 – quando chega a 39,7 –, retomando, em 2014, o mesmo número alcançado em 2002, 47,6 candidatos efetivos em média.

Outro indicador com variação relevante nas tabelas é o intervalo, que representa a diferença entre a zona com maior e menor número efetivo de candidatos. No caso de Salvador, as duas primeiras eleições da série histórica sinalizam uma variação menor de concentração eleitoral entre as zonas, ao passo que as eleições de 2006 a 2014 apresentam diferença significativa, principalmente em 2010, onde a dispersão de candidatos efetivos numa zona eleitoral chega a alcançar a marca de 94 – caso da zona 13, correspondendo aos bairros do Itaipara, Pituba, Costa Azul e adjacências, região caracterizada por concentrar habitantes de classe média e maior poder aquisitivo na cidade.

Na capital mineira, esse intervalo varia de eleição em eleição, sendo o pleito de 1998 o que apresenta a maior marca nesse indicador. É também nesta eleição que o *NEC* alcança seu maior valor, quando aproximadamente 84 candidatos são competitivos numa mesma zona eleitoral.

A informação que mais chama a atenção entre as tabelas, todavia, diz respeito ao pleito de 2002, em Salvador. Na tabela com o resumo estatístico, é possível notar que essa eleição

apresenta a menor média (24,9), o menor intervalo (15,8), assim como os menores *NEC* mínimo e máximo – 14,6 e 30,4, respectivamente. Já foi mencionado, no capítulo 5, o diferencial desta eleição no que diz respeito ao número efetivo de candidatos na capital do estado. Ali, foi possível perceber que a média do *NEC_m* sofre a maior variação negativa justamente no cenário onde a capital está inserida. Na tabela 37, com a distribuição do *NEC* por zonas eleitorais de Salvador, também é possível perceber que a zona que apresenta a maior concentração (ou o menor *NEC*) é justamente a 13 – a mesma mencionada anteriormente como responsável pelo maior número de candidatos efetivos na série histórica, em 2010. É ainda mais saliente observar que, exceto em 2002, em todas as eleições da série histórica essa é a zona que apresenta o maior número efetivo de candidatos – salvo em 2014, quando perde posição somente para a zona 1, também caracterizada por concentrar boa parte do eleitorado mais elitizado na cidade, reunindo os bairros da Graça, Vitória, Barra e adjacências.

Já se comentou acerca das possibilidades de explicação para o diferencial nos indicadores do número efetivo de candidatos no pleito de 2002. Aqui, cabe sinalizar uma outra variável de natureza política: nesta eleição, o candidato João Henrique Carneiro, então no PDT, é disparado o mais votado na cidade, concentrando cerca de 14% dos votos de Salvador – enquanto o segundo mais votado atingiu a marca de 6%, o candidato Maurício Gonçalves Trindade, então no PST. Das vinte zonas eleitorais de Salvador, em 2002, João Henrique é o mais votado em quatorze delas.

Sua candidatura apresentava forte apelo para segmentos da classe média da cidade, como a vitoriosa campanha pela suspensão da cobrança de estacionamento em centros comerciais e a constante exposição na mídia e *outdoors* pela judicialização de temas relacionados aos direitos do consumidor, durante seus mandatos (ROCHA, 2008⁸). Com isso, atingiu grande popularidade, principalmente nas regiões de maior concentração desse segmento populacional da capital, como atesta seu desempenho neste pleito.

Assim, as zonas eleitorais que mais se diferenciaram em relação aos outros pleitos na cidade, na série histórica analisada, foram justamente as zonas 1 e 13, que reúne bairros com eleitorado de maior poder aquisitivo – justamente as zonas em que João Henrique obteve votação mais expressiva, em termos proporcionais (dentro os votos dos eleitos neste pleito, ele chega a alcançar 41% nestas zonas).

⁸ Matéria publicada no Jornal A Tarde, 19 jul. 2008. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1126238-joao-henrique>. Acesso em: 17 jun. 2020.

O desempenho de João Henrique nesta eleição, portanto, pode explicar o diferencial acerca do *NEC* nas zonas eleitorais. Viria a ser eleito prefeito de Salvador em 2004, derrotando o grupo governista na capital após dois mandatos consecutivos.

A seguir, apresentam-se os dados relativos à competitividade eleitoral nas zonas das duas capitais, a partir da aplicação do índice *T*. Pretende-se, com este indicador, mensurar com maior precisão a competitividade das zonas eleitorais nas duas metrópoles, já que, conforme sinalizado anteriormente, em que pese a demonstração do quão concentrada pode ser a disputa numa dada localidade, o *NEC* não dá conta de apresentar seu nível real de competitividade.

7.1.2- A Competitividade das Zonas Eleitorais em duas Metrôpoles

Os dados serão apresentados seguindo o mesmo procedimento da análise pelo *NEC*: primeiramente, as duas tabelas com a distribuição dos índices de competitividade pelas zonas eleitorais, nas cinco eleições. Em seguida, as tabelas com o resumo estatístico referente a esses dados. Vale lembrar que o índice *T* se apresenta de modo inverso ao que se observa para o *NEC*. Ou seja, quanto maior o índice, menor a competitividade, numa escala de 0 a 1. De modo que, nas duas tabelas com a gradação de cor, o procedimento é semelhante ao anterior: quanto mais escura, maior é a competitividade da zona eleitoral – ou seja, menor é o índice *T*.

Tabela 41 - Distribuição e escala do índice *T*, de desequilíbrio, nas Zonas eleitorais de Salvador - Deputado Estadual-1998-2014

Zonas	T- 1998	Zonas	T- 2002	Zonas	T- 2006	Zonas	T- 2010	Zonas	T- 2014
15	0,38	13	0,77	2	0,58	19	0,45	11	0,56
4	0,33	1	0,76	18	0,41	11	0,45	5	0,51
20	0,31	7	0,71	3	0,38	4	0,45	19	0,32
5	0,26	6	0,70	15	0,36	2	0,44	15	0,28
16	0,25	10	0,64	19	0,28	15	0,40	17	0,27
17	0,24	12	0,63	8	0,26	10	0,37	20	0,24
18	0,24	14	0,58	5	0,24	16	0,33	4	0,22
2	0,22	5	0,54	10	0,23	18	0,32	10	0,18
3	0,22	3	0,53	11	0,22	17	0,30	18	0,18
9	0,22	8	0,43	20	0,19	9	0,27	16	0,18
11	0,21	9	0,40	16	0,17	20	0,26	9	0,18
8	0,20	2	0,38	1	0,16	3	0,23	8	0,16
7	0,14	15	0,35	6	0,14	8	0,22	12	0,12
14	0,14	11	0,33	9	0,13	12	0,16	13	0,10
19	0,14	4	0,31	12	0,11	14	0,14	7	0,10
12	0,13	20	0,29	4	0,10	5	0,13	3	0,07
13	0,11	18	0,25	14	0,09	7	0,12	2	0,07
1	0,11	17	0,23	7	0,09	6	0,10	14	0,07
10	0,09	16	0,23	13	0,09	1	0,08	1	0,07
6	0,07	19	0,19	17	0,07	13	0,07	6	0,05

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 42 - Distribuição e escala do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual-1998-2014

Zonas	T-1998	Zonas	T-2002	Zonas	T-2006	Zonas	T-2010	Zonas	T-2014
26	0,50	28	0,39	332	0,54	28	0,57	38	0,70
28	0,48	33	0,30	29	0,39	34	0,41	34	0,62
30	0,38	34	0,27	27	0,35	38	0,39	28	0,56
32	0,36	36	0,26	38	0,34	29	0,39	29	0,49
36	0,32	32	0,26	36	0,32	33	0,37	30	0,37
33	0,23	35	0,18	334	0,26	31	0,32	334	0,33
34	0,23	38	0,18	28	0,23	39	0,24	31	0,27
29	0,22	31	0,17	33	0,23	334	0,22	331	0,24
35	0,20	26	0,16	26	0,20	35	0,22	36	0,23
38	0,19	30	0,14	34	0,20	332	0,21	33	0,21
37	0,12	39	0,14	39	0,17	27	0,20	26	0,19
27	0,12	27	0,12	32	0,17	36	0,18	333	0,17
31	0,11	37	0,09	37	0,14	37	0,17	35	0,16
39	0,08	29	0,08	333	0,13	26	0,16	32	0,14
				30	0,13	32	0,15	27	0,11
				31	0,13	331	0,15	37	0,08
				35	0,12	30	0,14	332	0,07
				331	0,10	333	0,10	39	0,06

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 43 - Estatística descritiva do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas Eleitorais de Salvador - Deputado Estadual - 1998-2014

	T-1998	T-2002	T-2006	T-2010	T-2014
Média	0,20	0,46	0,22	0,26	0,20
Mediana	0,21	0,42	0,18	0,27	0,18
Desvio padrão	0,08	0,19	0,13	0,13	0,14
Intervalo	0,30	0,58	0,51	0,39	0,52
Mínimo	0,07	0,19	0,07	0,07	0,05
Máximo	0,38	0,77	0,58	0,45	0,56
Contagem	20	20	20	20	20

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 44 - Estatística descritiva do índice T, de desequilíbrio, nas Zonas Eleitorais de Belo Horizonte - Deputado Estadual - 1998-2014

	T-1998	T-2002	T-2006	T-2010	T-2014
Média	0,25	0,20	0,23	0,25	0,28
Mediana	0,22	0,18	0,20	0,22	0,22
Desvio padrão	0,13	0,09	0,12	0,13	0,20
Intervalo	0,42	0,32	0,44	0,47	0,64
Mínimo	0,08	0,08	0,10	0,10	0,06
Máximo	0,50	0,39	0,54	0,57	0,70
Contagem	14	14	18	18	18

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Como demonstrado na análise do número efetivo de candidatos, também aqui os índices de competitividade das zonas eleitorais das duas metrópoles são elevados. Quase todas as médias, nos dois casos, estão localizadas no primeiro quartil de competitividade (entre 0,0 e

0,25), conforme será analisado a seguir, na distribuição por faixas. Mas o indicador que mais simboliza a predominância de um mercado eleitoral competitivo nas duas metrópoles, a partir das tabelas com o resumo estatístico, é a Mediana: seus valores são sempre baixos, e o corte que ela apresenta é quase sempre inferior ou semelhante ao apresentado pelas médias, reforçando o dado de que as taxas de desequilíbrio são baixas para a maioria das zonas eleitorais nas duas cidades.

Nas zonas eleitorais de Salvador, não é possível apontar uma tendência entre as médias a cada eleição. Em Belo Horizonte, é possível observar uma discreta tendência de crescimento do índice T – ou seja, leve diminuição da competitividade – entre os pleitos de 2002 e 2014, mas os valores são muito aproximados, praticamente dentro de um mesmo intervalo.

Os valores referentes ao Mínimo, no resumo estatístico das duas metrópoles, são muito baixos, muito próximos de uma competitividade máxima, onde a proporção de votos de quase todos os candidatos na zona eleitoral é muito semelhante. São as zonas de maior equilíbrio na competição eleitoral.

A única exceção se dá, novamente, na eleição de 2002, em Salvador: assim como observado na análise do *NEC*, neste pleito o índice T nas zonas eleitorais da capital baiana apresenta os maiores valores em praticamente todos os indicadores. A média é a maior e a que mais destoa na série histórica das duas cidades – 0,46, quando todas as outras médias estão entre 0,20 e 0,28. O menor valor do índice é 0,19, muito acima dos mínimos verificados nos outros pleitos, assim como apresenta o maior valor, 0,77 – cenário em que a zona eleitoral apresentou elevada taxa de desequilíbrio na competição, quando um único candidato é capaz de controlar parte significativa dos votos da localidade.

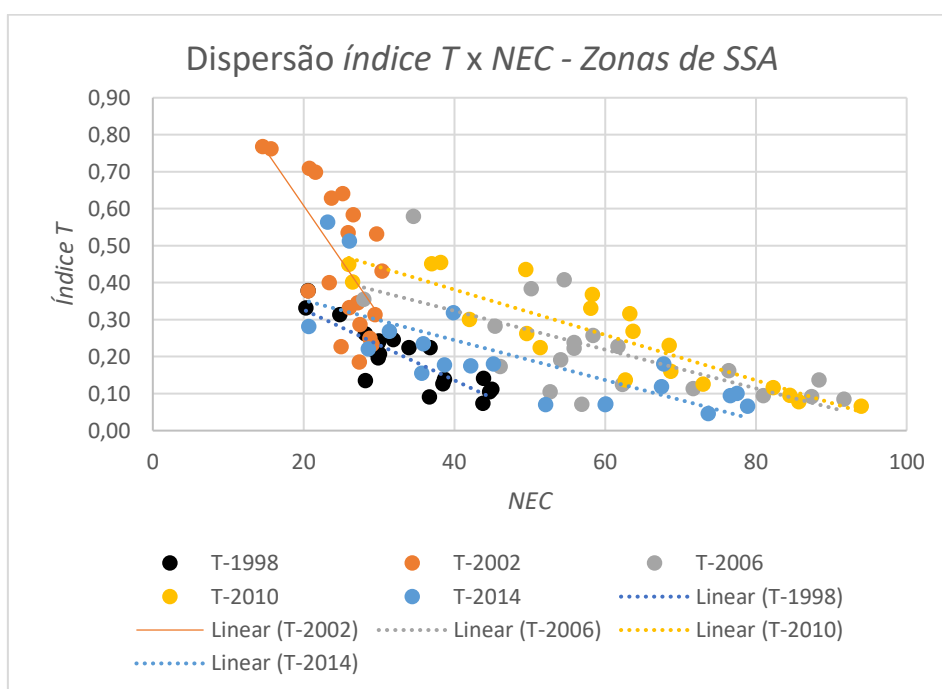
Esse dado não apenas corrobora como reforça o que foi apresentado na análise do *NEC* para as zonas eleitorais: na eleição de 2002, algumas poucas candidaturas foram capazes de desequilibrar a disputa, reduzindo a competitividade nessas áreas, em Salvador. Em que pese o número efetivo variar entre 14 e 30 candidatos nesta eleição, a taxa de desequilíbrio sinaliza que em algumas localidades a competitividade foi ainda mais fraca, quando o índice T ultrapassou a marca de 0,75 (atingindo a faixa de mais baixa competitividade) – justamente as mesmas zonas 1 e 13, as quais, como já sinalizado, a candidatura de João Henrique obteve os mais expressivos desempenhos nesta eleição. Sua candidatura, portanto, foi capaz de desequilibrar a disputa nestas localidades.

7.1.3- Comparação dos Índices e distribuição das Zonas Eleitorais por faixas de Competitividade

A análise da votação nas zonas eleitorais a partir do índice T confirma os achados apresentados na análise a partir do NEC , em toda a série histórica. Todos os pleitos apresentam elevados indicadores de competitividade e baixa concentração eleitoral na maioria das zonas eleitorais. Esse dado pode ser mais bem demonstrado quando se observa os dois indicadores representados em gráfico de dispersão, em todas as zonas, nos pleitos analisados.

Sabe-se que é pouco adequado mensurar a correlação entre dois índices que analisam o mesmo objeto, por meio dos mesmos dados – ainda que o cálculo de um seja a partir do número de candidatos e do outro a partir das diferenças de seus votos. O ideal seria verificar em que medida a incidência de um repercute sobre o outro índice; ou seja: se o elevado número de candidatos efetivos se traduz numa localidade mais competitiva, numa correlação entre estes índices. O objetivo com os gráficos de dispersão abaixo é somente ilustrar como os achados para o $NECm$ e índice T se comportam entre as zonas eleitorais dos dois municípios, quando colocados de maneira emparelhada, para se ter uma ideia dessa possível interação. Primeiro, a distribuição nas zonas de Salvador.

Gráfico 11 - Representação da dispersão dos índices T e NEC nas zonas eleitorais de Salvador, para os pleitos de 1998-2014 – Deputado Estadual

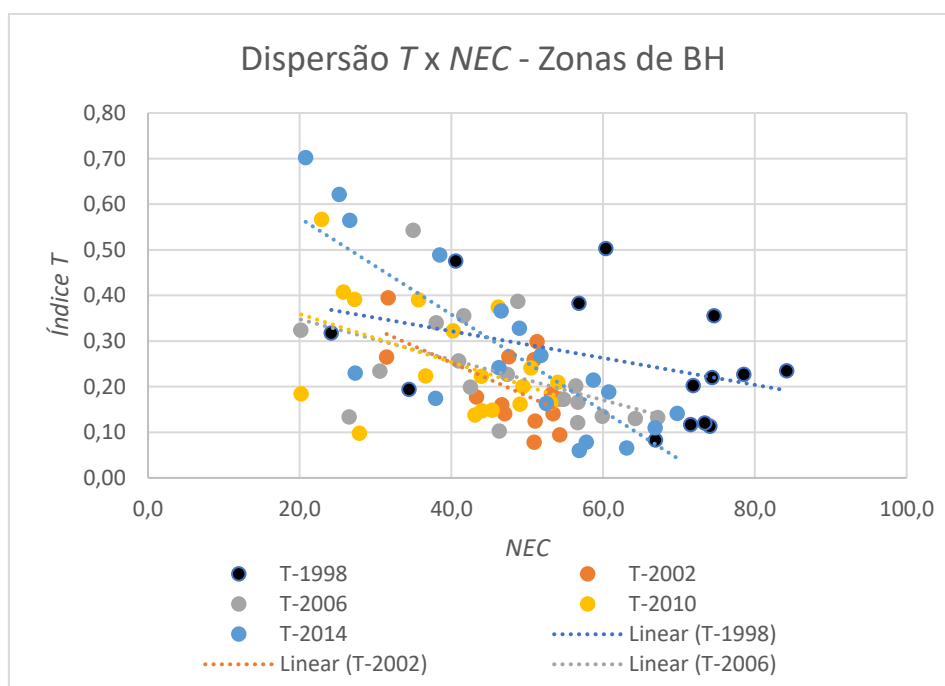


Fonte: elaboração própria após análise de dados obtidos do repositório de dados do TSE.

O gráfico permite observar que a tendência linear entre os dados para os dois índices é de sentido negativo, tirando pela verificação em cada pleito. Isso quer dizer que, num cenário de correlação, os índices seriam convergentes, já que a tendência negativa aqui diz respeito ao fato de os dois indicadores variarem em sentido inverso: ou seja, quanto maior o *NEC* mais dispersa é a zona eleitoral (menos concentrada); quanto menor o índice *T* maior a competitividade (menos desequilibrada). Se o sentido da linha fosse positivo, os dois indicadores estariam apontando tendências opostas.

É possível perceber que a distribuição e a linha referentes ao pleito de 2002 se apresentam de forma destoante em relação aos outros pleitos: os dados se concentram num baixo patamar de número de candidatos e mais elevado índice *T*; conseqüentemente, a queda da linha é mais acentuada. Essa discrepância pode ser explicada pelo fato de que os dois indicadores apresentam os intervalos mais destoantes da série histórica analisada, conforme verificado nas tabelas 39 e 43: é o maior intervalo do índice *T* (0,58) e o menor intervalo do *NEC* (15,8), indicando amplitudes opostas dos dois índices, fazendo com que a distribuição seja menos dispersa. Por outro lado, deixa ainda mais nítida a percepção de que houve um desequilíbrio na disputa neste pleito em algumas zonas eleitorais de Salvador. É também possível apontar que a redução no número de candidatos efetivos neste pleito afetou a competitividade. Essa discussão é aprofundada adiante, na análise do índice *T* pelas faixas de distribuição da competitividade.

Gráfico 12 - Representação da dispersão dos índices *T* e *NEC* nas zonas eleitorais de Belo Horizonte, para os pleitos de 1998-2014 – Deputado Estadual



Fonte: elaboração própria após análise de dados obtidos do repositório de dados do TSE.

A análise para os dados referentes às zonas eleitorais de Belo Horizonte aponta um cenário discretamente diferente. Não se pode dizer que o índice *T* reforça os achados apontados pela mensuração feita pelo *NEC*, pois é maior a dispersão na distribuição dos dois índices, na maioria das eleições. Mesmo assim, convergem na tendência linear negativa entre os dados – conforme visto, isso significa que o *NEC* e o índice *T* apontam tendências similares, já que são mensurados em sentidos opostos; o que implica dizer que, as zonas com o número de candidatos efetivos, no geral, tendem a apresentar maior competitividade, medida pelo índice de desequilíbrio (*T*).

Estabelecendo um paralelo com a literatura mencionada nesta seção, os achados aqui não permitem corroborar a observação de que o mercado político no interior das metrópoles apresente, em alguma medida, a possibilidade de maior restrição prevalecer numa disputa. Ou seja, é predominante, na ampla maioria das zonas eleitorais, em quase todas as eleições analisadas, altos indicadores de competitividade, assim como elevado número de candidatos efetivos. É o que as tabelas e gráficos com as faixas de competitividade a seguir permitem observar.

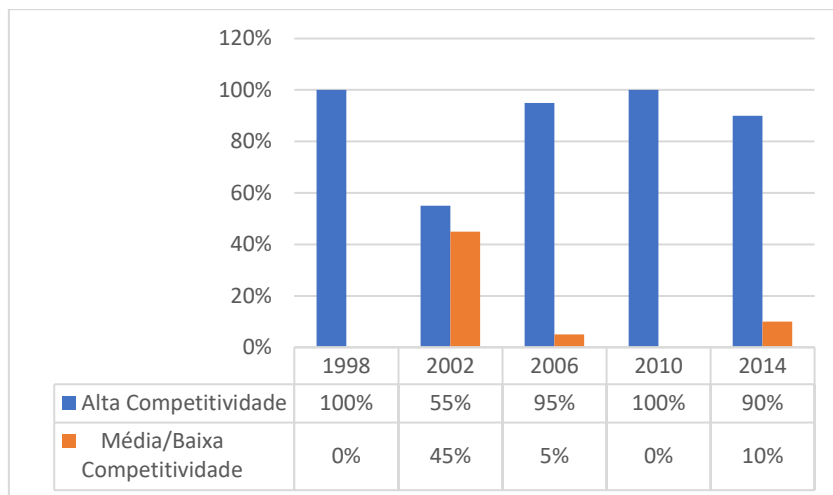
As tabelas com as faixas representam a distribuição dos índices de competitividade das zonas eleitorais das duas metrópoles por quartis. Já os gráficos, apresentam a agregação dessas faixas em duas, para estabelecer a comparação entre as zonas de maior e menor desequilíbrio na disputa. Os critérios de distribuição por quartis foi sinalizado no capítulo 6.

Tabela 45 - Distribuição zonas eleitorais de Salvador por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	16	80%	3	15%	14	70%	9	45%	15	75%
COMPETITIVIDADE ALTA	4	20%	8	40%	5	25%	11	55%	3	15%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	0	0%	7	35%	1	5%	0	0%	2	10%
BAIXA COMPETITIVIDADE	0	0%	2	10%	0	0%	0	0%	0	0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Gráfico 13 - Distribuição das zonas eleitorais de Salvador nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014



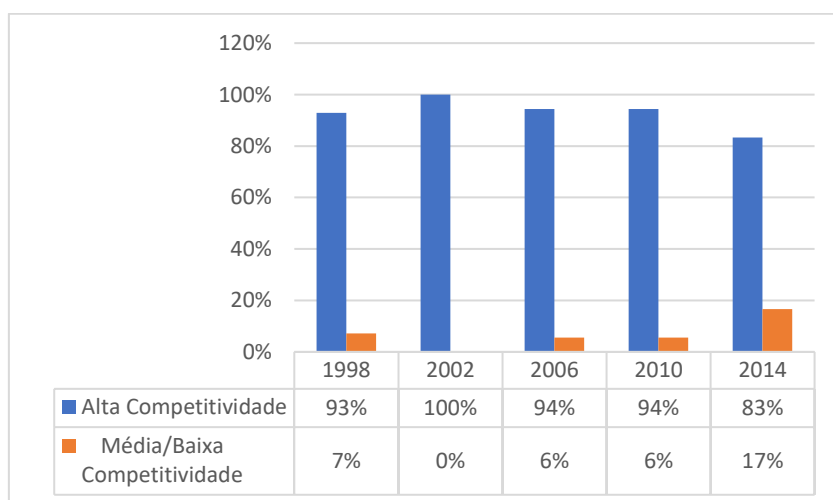
Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Tabela 46 - Distribuição zonas eleitorais de Belo Horizonte por faixas de competitividade, através do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
COMPETITIVIDADE MUITO ALTA	9	64%	9	64%	12	67%	12	67%	11	61%
COMPETITIVIDADE ALTA	4	29%	5	36%	5	28%	5	28%	4	22%
COMPETITIVIDADE MÉDIA	1	7%	0	0%	1	6%	1	6%	3	17%
BAIXA COMPETITIVIDADE	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Gráfico 14 - Distribuição das zonas eleitorais de Belo Horizonte nas faixas de competitividade agregadas a partir do índice *T* - Deputado Estadual-1998-2014



Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

A utilização de porcentagens para a apresentação desses dados de universo reduzido tem o objetivo de possibilitar comparações entre os casos. Portanto, os dados se apresentam em números absolutos e também através das proporções, tornando-os comparáveis.

Como é possível observar nas tabelas, a disputa nas zonas eleitorais das duas metrópoles está mais concentrada nas duas faixas superiores de competitividade, corroborando as observações já feitas de que são elevados os indicadores de competitividade nestas áreas. A faixa de mais alta competitividade é a que apresenta as maiores proporções na série histórica, nos dois casos – ainda que se observe que ela só é a que concentra maior número de zonas eleitorais em Salvador em duas eleições, 1998 (80%) e 2006 (70%); no entanto nenhuma outra faixa alcançou essas proporções.

Na capital mineira a faixa de competitividade muito alta é a que predomina em toda a série histórica, numa variação de 61% – marca alcançada em 2014 – e 67% das zonas eleitorais – atingida nos pleitos de 2006 e 2010 –, passando pela marca de 64% nas duas primeiras eleições analisadas. Em Salvador são duas as ocasiões em que essa faixa não reúne mais de 50% das zonas eleitorais: 2002, com somente 15%, e 2010, com 45% delas.

A faixa que apresenta competitividade média, na capital baiana, só aparece com maior proporção de zonas eleitorais do que uma das duas faixas superiores (competitividade muito alta) na eleição de 2002, quando atinge a marca de 35% das zonas eleitorais. Ainda assim, é inferior à proporção de zonas aglutinadas na faixa de competitividade alta. Já em Belo Horizonte, essa faixa média não é superior a nenhuma das superiores, com somente uma zona eleitoral em três, das quatro eleições em que apresenta algum dado.

Nenhuma das zonas eleitorais, nas duas metrópoles, aparece na faixa de baixa competitividade – com exceção de 2002 para Salvador, com duas zonas nesta faixa –, cenário que se diferencia dos visualizados para o conjunto dos municípios dos dois estados. Esse ponto será retomado adiante, na segunda seção do capítulo.

A observação dos gráficos reforça com mais nitidez esses cenários. Ao agregar as quatro faixas em duas, predomina com elevadíssima diferença a faixa de alta competitividade entre as zonas eleitorais das duas capitais. Não é possível perceber nenhuma tendência de crescimento ou redução da incidência de qualquer das faixas, ao longo da série analisada, mesmo porque a variação acontece de forma muito limitada em praticamente todos os pleitos.

A exceção aqui, como já analisado anteriormente, diz respeito ao pleito de 2002 em Salvador. A visualização dos gráficos permite observar como essa eleição se apresenta com forte diferencial em relação às demais, inclusive aos cenários da capital mineira. Há um quase equilíbrio entre as duas faixas agregadas, o que implica dizer que quase 50% das zonas eleitorais

de Salvador, em 2002, apresentam níveis de competitividade mais baixos. Ainda assim, cabe destacar que somente duas zonas eleitorais aparecem na faixa de baixa competitividade, enquanto sete estão na faixa de competitividade média – ou seja, mesmo reunindo maior número de zonas na faixa agregada de média/baixa competitividade, predomina a proporção de competitividade menos fraca. Por fim, cabe sinalizar também, que mesmo com esse diferencial no pleito de 2002, ocorre a predominância da faixa agregada de alta competitividade.

Cumprir reforçar, portanto, que a análise da competitividade pelo índice T e do número efetivo de candidatos nas zonas eleitorais das duas metrópoles, entre as eleições de 1998 a 2014, não permite corroborar os argumentos e os achados encontrados em Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010) e Corrêa (2012), de que predominaria um mercado político mais restritivo na disputa intrametropolitana. É preciso fazer a ressalva de que esses trabalhos se dedicaram a analisar toda uma região metropolitana – no caso, a do Rio de Janeiro –, em uma eleição, a de 2006, a partir somente do número efetivo de candidatos e utilizando uma demarcação espacial inferior ao tamanho das zonas eleitorais aqui utilizadas. Ainda assim, cabe destacar que o alcance dos achados do presente trabalho é mais extensivo, abarcando uma série de cinco eleições em duas metrópoles e com dois índices, e não confirmam aqueles apresentados pelos autores para uma eleição, em somente uma região.

Para além disso, a análise do mercado político no interior das duas metrópoles permite afirmar que, nestas áreas, o cenário é de maior competitividade do que aquele observado tanto para os municípios da região metropolitana, quanto para o conjunto dos municípios do estado, nos dois casos.

Isso permite explorar duas outras considerações para o objeto dessa tese: primeiro, sendo maior a competitividade, os parlamentares eleitos com maior proporção de votos na capital tendem a dispersar sua votação pelas zonas, dado que o potencial eleitoral delas é limitado, por ser mercado muito competitivo. Sendo assim, levando em consideração a expectativa de parte da literatura e do senso comum, num cenário como esse seria de se esperar uma atuação do parlamentar menos paroquial, menos localista, e seria maior o desincentivo para a patronagem; em paralelo, o comportamento do eleitorado tenderia a ser menos personalista.

A segunda consideração diz respeito ao potencial de representatividade a partir desses achados: dado que são áreas de altíssima competitividade, inclusive em termos comparativos à maior parte dos municípios do interior do estado, essas zonas tenderiam à sub-representação nos legislativos estaduais, estimulando uma estratégia eleitoral em que candidatos procurem concentrar mais esforços e recursos em localidades menos competitivas, às quais podem

estabelecer menor margem de incerteza. Isso implica dizer que a competitividade pode ser um filtro à representatividade dessas áreas.

Esses desdobramentos serão retomados no capítulo conclusivo, relacionando com os achados dos capítulos anteriores.

Na próxima seção estabelece-se um comparativo entre os dois índices trabalhados nos capítulos 5 e 6, para o conjunto dos municípios dos dois estados selecionados.

7.2- A ANÁLISE COMPARATIVA DA DINÂMICA ELEITORAL DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA E MINAS GERAIS: COMPETITIVIDADE E OLIGARQUIZAÇÃO

Na presente seção, são resgatados alguns achados dos capítulos 5 e 6 no sentido de estabelecer comparações entre os dois índices utilizados para mensurar a concentração e a competitividade eleitoral nos municípios dos estados analisados. Aplica-se aqui o teste de correlação entre os dados de comparecimento eleitoral e os achados de cada estado para o número efetivo de candidatos (*NEC_m*) e para o índice de competitividade/desequilíbrio (índice *T*), visando verificar a sensibilidade de cada índice em relação ao tamanho do eleitorado, medido pelo comparecimento às urnas. Assim, pode-se observar como se dá o comportamento eleitoral a partir da realidade de cada localidade, assim como dialogar com a contribuição dos estudos de geografia do voto, que apontam maior oligarquização da competição nos menores municípios, onde os candidatos apostam no comportamento da patronagem.

O teste permite verificar dois cenários em cada estado: se quanto maior o comparecimento, maior o número de candidatos efetivos num determinado município – correlacionando o comparecimento em cada eleição com o *NEC_m*; e, se quanto maior o comparecimento, maior a competitividade – correlacionando o comparecimento com o índice *T*. Com isso, busca-se testar se é possível afirmar que a dinâmica da competitividade eleitoral reafirma a lógica da concentração da disputa em cada localidade.

Essa verificação permite interpretar ainda dois cenários alternativos ao que espera o senso comum e parte da literatura: nem toda localidade com elevado número de candidatos apresenta, necessariamente, alta competitividade; e nem toda localidade com alta competitividade apresenta elevado número de candidatos efetivos, sinalizando uma possível oligarquização da disputa local mesmo nessas condições. Esse último cenário pode sugerir uma coordenação da competição entre dois grupos que sejam rivais apenas no âmbito municipal, mas podendo compor a mesma coalizão em nível estadual e/ou nacional. Desse modo, pode-se problematizar a sugestão manifestada por Silva (2013, p. 413), de que o nível da competição eleitoral é alto

na maioria dos municípios brasileiros, em virtude de serem baixos os valores de desequilíbrio encontrados.

Para o teste de correlação utilizado, os dados variam entre -1 e 1, e a interpretação segue a seguinte escala de análise:

0.9 a 1, positivo ou negativo, indica uma correlação muito forte;

0.7 a 0.9, positivo ou negativo, indica uma correlação forte;

0.5 a 0.7, positivo ou negativo, indica uma correlação moderada;

0.3 a 0.5, positivo ou negativo, indica uma correlação fraca;

0 a 0.3, positivo ou negativo, indica uma correlação desprezível.

Tabela 47 - Correlação entre Comparecimento Eleitoral X *NECm* e Comparecimento Eleitoral X índice *T* nos municípios da BA e MG – Deputado Estadual, 1998-2014

	<i>BAHIA</i>		<i>MINAS GERAIS</i>	
	<i>CP. X NEC</i>	<i>CP. X T</i>	<i>CP. X NEC</i>	<i>CP. X T</i>
1998	0,61	-0,11	0,76	-0,08
2002	0,53	-0,10	0,52	-0,07
2006	0,88	-0,12	0,65	-0,04
2010	0,77	-0,07	0,57	-0,05
2014	0,67	-0,08	0,58	-0,04

Fonte: elaboração própria a partir de dados do repositório de dados do TSE.

Legenda: CP.: Comparecimento.

De acordo com procedimento de interpretação dos dados para o teste de correlação, verificam-se diferentes cenários, para cada índice. A tabela permite apontar que o *NECm* é mais sensível ao tamanho do eleitorado local, aqui representado pelo número de eleitores que compareceram às urnas – para tornar a verificação mais próxima do efeito da participação eleitoral. Portanto, percebe-se que, na Bahia, em duas eleições (2006 e 2010) a correlação foi forte e positiva; nas outras três, houve uma moderada correlação positiva – sempre havendo correlação entre as variáveis. Isso quer dizer que, quanto maior o comparecimento, maior é o número efetivo de candidatos num município baiano.

Em Minas Gerais se deu praticamente o mesmo, somente um pleito a menos de forte correlação positiva – em 1998. Portanto, ainda que a maioria dos pleitos (quatro) apresentem moderada correlação, é possível confirmar a sensibilidade do *NECm* ao número de eleitores, pela participação eleitoral.

Já o teste de correlação com o índice *T*, de competitividade/desequilíbrio, demonstra que não há correlação entre a participação eleitoral e a competitividade local – as correlações verificadas na série histórica são desprezíveis. Ou seja, um município com maior quantidade de

eleitores, ou maior comparecimento destes às urnas, não é necessariamente mais competitivo, na disputa para deputado estadual, tanto na Bahia, quanto em Minas Gerais.

Assim, é possível afirmar que, para capturar a competitividade eleitoral real em um município, o *NECm* é menos apropriado, já que ele sempre vai ser mais alto quando for maior o número de eleitores, anulando a possibilidade de analisar, com o mesmo instrumento, municípios com potencial eleitoral muito distintos. Já o índice *T* permite mensurar a competitividade em diferentes cenários, pois o tamanho do eleitorado não afeta seu resultado. Pode-se encontrar alta competitividade mesmo em municípios com eleitorado muito reduzido.

Esses achados também permitem explorar a análise em outro sentido. Se é verdade que municípios com maior eleitorado tendem a apresentar maior número de candidatos efetivos, mas não necessariamente elevada competitividade, significa dizer que nem sempre um município com mais candidatos efetivos apresentará elevada competitividade entre eles.

Essa observação converge com a análise realizada no capítulo 6. Ao aplicar o índice *T* aos municípios da Bahia, foi possível perceber uma diferença em relação ao que havia sido verificado na análise do número efetivo de candidatos (*NECm*): no conjunto dos municípios baianos prevalece o cenário de maior concentração da competição, ainda que a tendência verificada tenha sido de queda. Ou seja, a maioria dos municípios do estado apresentou menor *NECm* em toda a série histórica, ao passo que o índice *T* apontou o inverso, maior competitividade na maioria deles, em três das cinco eleições analisadas.

Também para Minas Gerais é possível resgatar observação realizada no capítulo 6. Apesar de a correlação do comparecimento com o *NECm* apresentar um pleito a mais de moderação em relação à Bahia, os achados para o índice *T* e para o *NECm* do conjunto dos municípios mineiros apontaram diferenças mais expressivas, comparados aos do outro estado: em todas as eleições analisadas, foi sempre maior a proporção de municípios com eleição mais concentrada (baixo *NECm*), ao passo que, através do índice *T*, verificou-se em quatro, dos cinco pleitos da série, maior proporção de municípios com alta competitividade. O teste aplicado aos cenários dos dois estados permite sugerir, portanto, que mesmo onde o número de candidatos efetivos foi baixo, a competitividade pode ter sido alta, e vice-versa.

Ressalta-se, com isso, a percepção de que somente através do número efetivo de candidatos não se pode mensurar a competitividade. Por outro lado, apenas por meio do índice *T* não é possível assegurar que uma dada localidade seja menos oligarquizada, pois alta competitividade numa realidade com somente dois candidatos efetivos pode sugerir, também, uma disputa oligarquizada, limitando a oferta ao eleitor e condicionando seu comportamento –

inclusive com a possibilidade de haver coordenação entre dois grupos políticos rivais no plano local, mas que compõem a mesma coalizão a nível estadual e/ou nacional.

Podem ilustrar esse cenário a cidade de Correntina, no interior da Bahia, e o município de Mamonas, do interior de Minas Gerais. Ambos os casos, na eleição para deputado estadual de 2014, apresentam baixo número efetivo de candidatos e elevado índice de competitividade: NEC_m 2,18 e 2,32 (portanto, dois candidatos efetivos em cada) e índice T de 0,20 e 0,17 (portanto, na faixa de mais alta competitividade), respectivamente.

Os dois candidatos a deputado estadual mais votados em Correntina atingiram, juntos, 43% dos votos nominais no município. O mais votado, com 23% dos votos, pertencia ao PP, partido da base do governo estadual e federal, e o segundo mais votado, com 20% dos votos, pertencia ao PMDB, que era oposição ao governo do estado, mas situação no plano federal. Nenhum dos dois partidos eram os maiores protagonistas na disputa política municipal, já que não lideravam as coligações que disputaram a prefeitura em 2012 e 2016 – neste último pleito estiveram em campos opostos.

Ainda em Correntina, os candidatos que ficaram como terceiro e quarto mais votados obtiveram, juntos, 33% dos votos locais – 12% um candidato do PP e 11% um candidato do PMDB. Esse desempenho paralelo ao primeiro par apresentado explica o motivo de o índice T apontar uma elevada competitividade, mesmo o par anterior tendo atingido menos de 50% dos votos: dois pares de candidatos com elevada votação local, assim como elevada competitividade entre eles. Os quatro candidatos, somados, atingem 77% dos votos nominais do município. As candidaturas restantes registram votação sempre abaixo de 5%.

No município de Mamonas, em Minas Gerais, os dois candidatos mais votados praticamente dividiram entre eles a totalidade dos votos para deputado estadual no local: somados, atingiram 98% dos votos nominais, sendo 52% a um candidato do PP, e 46% a um candidato do PT. Esses dois partidos não pertenciam à mesma coligação eleitoral na disputa ao governo do Estado, mas eram aliados a nível Federal. No plano local, o PP era um partido com protagonismo, tendo vencido a eleição para prefeito em 2012 e ficado em segundo lugar em 2016.

Esses cenários similares nos índices analisados, portanto, apontam para situações que permitem diferentes interpretações. Em primeiro lugar, um baixo número de candidatos efetivos não inviabiliza uma competitividade local elevada. O índice de competitividade, porém, não implica, necessariamente, menor oligarquização, na medida em que há casos onde somente dois candidatos polarizam a disputa local, podendo, inclusive, controlar quase a totalidade dos votos – como se viu em Mamonas (MG).

Ao mesmo tempo, o limitado número efetivo de candidatos não implica, necessariamente, também, em controle efetivo do voto por parte de um mesmo grupo político. Os dois municípios destacados podem ilustrar isso. O caso de Correntina permite ampliar essa percepção: em que pese a elevada competitividade local, os dois candidatos mais votados reúnem, juntos, menos de 50% dos votos nominais. O segundo par de candidatos mais votados reúnem mais de 30% dos votos, polarizando entre eles. Portanto, a elevada competitividade se faz notar em dois pares de candidaturas, sinalizando a permeabilidade da disputa mesmo em localidades menores e com baixo número efetivo de candidatos.

Apesar disso, e em diálogo com as observações finais da seção anterior, a presente análise permite apontar que, para efeitos de representatividade e de comportamento eleitoral, e levando em conta a expectativa de parte da literatura e do senso comum, os municípios menores e não metropolitanos apresentam, em tese, maiores incentivos ao paroquialismo e à patronagem, já que na maioria deles é baixo o número efetivo de candidatos. E, por um lado, ainda que sejam altos os índices de competitividade em muitos casos, não é o padrão que predomina; por outro lado, é possível a construção de uma estratégia de campanha com maior coordenação, tanto com eleitores, quanto com candidatos de grupos adversários. Um cenário desse tipo limita a oferta de candidaturas ao cidadão, condicionando seu comportamento eleitoral.

É possível, portanto, ponderar a sugestão manifestada por Silva (2013, p. 413), acerca do elevado e crescente nível da competição eleitoral nos municípios brasileiros, já que, em certas situações, a competitividade elevada pode ser apenas aparente, não refletindo, por si, a dinâmica da disputa local.

Em resumo: mesmo com elevada competitividade, o cenário da disputa nessas localidades é de menor incerteza, dado que o número de candidatos efetivos é baixo, permitindo, potencialmente, que chefes políticos locais exerçam maior controle sobre a dinâmica da competição. Também por isso, pode-se sugerir que são menores os obstáculos à representação dessas localidades.

7.3- CONSIDERAÇÃO FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo buscou duplo objetivo, como parte de desdobramentos dos capítulos empíricos 4, 5 e 6: de um lado, verificar a competitividade e concentração numa dimensão mais profunda da dinâmica eleitoral, as zonas eleitorais nas duas metrópoles; de outro lado, procurou estabelecer um comparativo entre os dois índices utilizados para mensurar essa dinâmica nos municípios dos dois estados selecionados, nos capítulos 5 e 6, o *NECm* e o índice *T*.

O primeiro objetivo visou explorar e problematizar outra dimensão da competição eleitoral apontada pela literatura: ou seja, não apenas identificar que as metrópoles apresentam elevados indicadores de competitividade por si, mas também compreender como se dá essa competitividade no interior dessas localidades. Isso para ponderar estudos da sociologia eleitoral tradicional, apontando que no interior das capitais e regiões metropolitanas também se verificaria o comportamento eleitoral de reduto, de tipo paroquial, já que algumas localidades dessas regiões apresentam competição mais restrita, controlada por poucos candidatos – como sugerem Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010).

Os achados demonstrados nesse capítulo, contudo, não corroboram aqueles apresentados pelos autores. Aqui, adotou-se as zonas eleitorais como recorte espacial de análise, mensurando não apenas a concentração eleitoral em número efetivo de candidatos, mas também a real competitividade através do índice *T*, de desequilíbrio. Na aplicação dos dois índices, em duas regiões e num recorte de cinco eleições – portanto, num cenário de alcance mais extensivo –, o que se observou foi uma elevadíssima competitividade nas zonas eleitorais, assim como um número efetivo de candidatos muito alto, sempre acima do patamar de mais alta dispersão.

Portanto, a partir da análise da competitividade e concentração eleitoral das zonas eleitorais das duas capitais, não se pode afirmar que prevalece, em alguma medida, um mercado político mais restritivo na disputa intrametropolitana.

Cabe mencionar outro achado relevante que se destacou na série histórica analisada: a disputa eleitoral em 2002, em Salvador, foi a única que se apresentou com muita diferença em relação aos outros pleitos das duas cidades. A queda do número efetivo de candidatos e da competitividade registrada nessa eleição, em Salvador, foi muito significativa, mesmo prevalecendo um padrão elevado na média desses dois indicadores. Os dados apontam que a possível explicação desse diferencial se deve ao fenômeno eleitoral representado pela candidatura de João Henrique (então PDT) na cidade, em 2002, de forte apelo para segmentos da classe média da capital.

Atesta essa interpretação a verificação das zonas eleitorais que mais se diferenciaram em relação aos outros pleitos na cidade, na série histórica analisada: as zonas 1 e 13, que reúnem bairros com eleitorado de maior poder aquisitivo – justamente as zonas em que João Henrique obteve votação mais expressiva, em termos proporcionais. Reforça ainda mais essa percepção a observação dos índices de desequilíbrio das zonas eleitorais desagregados por faixas de competitividade: somente essas duas zonas da cidade de Salvador, em toda a série histórica, e considerando as duas capitais, se situaram na faixa de Baixa Competitividade.

Isso implica dizer que, se for possível apontar algum nível de oligarquização da disputa em uma área intrametropolitana, ela se manifestaria em zonas nobres da cidade, por obra de uma candidatura mais pautada na performance midiática – diferente do que insinua o senso comum e parcela da literatura, de que se verificaria esse fenômeno em áreas mais periféricas e por meio de candidaturas mais estruturadas e articuladas com o Poder Executivo, com recursos que permitem adotar a prática da patronagem.

A percepção da altíssima competitividade intrametropolitana no geral, portanto, sugere maiores desincentivos a uma atuação paroquial nestas áreas, consideradas a partir das zonas eleitorais das capitais – ou seja, inibe as chances para a incidência do *paroquialismo metropolitano*. Além disso, também sugere maiores dificuldades à representatividade nos legislativos estaduais, dado que desestimularia estratégia eleitoral dos candidatos direcionada a estas áreas. Sendo assim, os achados permitem afirmar que a competitividade pode ser um filtro à representatividade.

Isso possibilita estabelecer uma interpelação de ordem metodológica com os tradicionais estudos da sociologia eleitoral, já que, ainda que seja possível identificar um mercado eleitoral altamente competitivo nas metrópoles, 1) essa competitividade pode ser afetada pela dinâmica da política, não está dada a priori, pela urbanização ou densidade populacional; e 2) isso não implica, necessariamente – e só com base nesses dados –, em comportamento legislativo universalista.

A segunda seção do capítulo debruçou-se sobre a comparação dos dois índices utilizados para a análise da dinâmica eleitoral dos municípios da Bahia e Minas Gerais. Foi possível observar que a utilização do índice *T* se mostrou mais pertinente para mensurar a competitividade da disputa eleitoral em nível local. Os dois índices nem sempre sugerem as mesmas interpretações, dado que os testes de correlação aplicados aos dois cenários frente ao comparecimento de eleitores às urnas, apontou forte impacto sobre o número de candidatos efetivos e nenhum efeito sobre a competitividade. A participação eleitoral local não afeta a sua competitividade.

Verificou-se, ainda, que nem sempre um município com baixo número efetivo de candidatos apresenta competitividade restrita, e vice-versa. Foi possível identificar situações em que a disputa se concentra em somente dois candidatos efetivos, todavia serem tão competitivos que são capazes de concentrar quase a totalidade de votos do município. Esse dado sugere a possibilidade de a disputa ocorrer de forma oligarquizada mesmo com elevada competitividade – havendo ainda a chance de os dois adversários estabelecerem uma campanha

coordenada entre eles, visando delimitar áreas onde cada um possa atuar. Sendo assim, limita a oferta de candidaturas ao cidadão, condicionando seu comportamento eleitoral.

Também por meio dessa conclusão é possível fornecer uma ponderação sobre a sugestão manifestada por Silva (2013, p. 413), de que haveria um elevado nível de competição eleitoral na maioria dos municípios brasileiros: em certo sentido, essa elevada competitividade pode ser apenas aparente, sem apreender com mais nitidez a dinâmica da disputa política local.

Assim, o capítulo sugere que os municípios menores e não metropolitanos apresentam maiores incentivos ao comportamento paroquial e à prática da patronagem, já que manifestam padrão de competitividade mais restrito, tanto na comparação com os municípios metropolitanos, quanto na comparação com as áreas intrametropolitanas – aqui representadas pelas zonas eleitorais das metrópoles. Chefes políticos locais podem exercer maior controle sobre a dinâmica da competição, possibilitando, portanto, diminuir os obstáculos à representação dessas localidades.

8 CONCLUSÕES GERAIS

Esse trabalho procurou contribuir para a discussão sobre a problemática política relacionada às regiões metropolitanas do Brasil. Sabe-se que o processo de metropolização é marcado especialmente pela dinâmica socioeconômica, onde cada realidade apresenta suas particularidades. No entanto, decisões políticas e a conformação político-administrativa do país, podem ser consideradas não apenas desdobramentos dessa dinâmica econômica, mas também determinantes para a trajetória perseguida por essas regiões.

Nesse sentido, em que pese o acúmulo de experiências locais nos principais centros econômicos do país, especialmente em suas capitais, foi a partir de 1973 que a questão metropolitana passou a ser tratada a nível federal, estabelecendo parâmetros nacionais para seu enfrentamento. Esse momento, portanto, representa o marco inicial e referencial para a abordagem percorrida pela tese.

Resgatou-se o desenrolar dos acontecimentos relacionados a essas regiões, a partir das decisões que foram alterando seus arranjos institucionais: de um primeiro período marcado pelo fortalecimento, mas refém de uma lógica extremamente centralizada, dentro de um contexto arbitrário; passando por um enfraquecimento que acompanhou o próprio ocaso do regime militar; até a consagração da problematização desse formato na Constituinte nacional, marcada por forte pressão federalista e descentralizadora. A resultante dessa fase é a designação aos estados da responsabilidade pela questão – mesmo que estes tenham saído, no geral, menos fortalecidos.

A tese debruçou-se então sobre duas regiões metropolitanas, de dois estados, que vivenciaram desdobramentos diversos nas décadas posteriores à CF-1988. Perseguiu como objetivo geral enfrentar essa problemática a partir de uma contribuição de natureza política, através de três abordagens: analisar a trajetória institucional da questão, desdobrando o foco para os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte; a produção legislativa sobre a pauta metropolitana em seus estados, adentrando em um dos aspectos da representação; e a dinâmica político-eleitoral, abarcando as características dos distintos mercados políticos nesses estados, através de um recorte espacial, assim como a configuração da competição eleitoral dessas localidades para os legislativos subnacionais selecionados, no período 1998-2014.

A primeira abordagem submetida a avaliação diz respeito ao consenso de amplo segmento da literatura sobre o tema, que aponta o modelo de federalismo adotado pela CF-1988 e o empoderamento municipal resultante como fortes obstáculos ao tratamento da *pauta*

metropolitana, aqui considerada a partir das funções públicas de interesse comum – problemas que extrapolam as incumbências municipais – e aos arranjos institucionais especificamente desenhados para a gestão dessas regiões. O presente trabalho apresentou uma interpretação diferente para esta trajetória. Se é verdade que a constituinte sofre forte pressão municipalista, também é verdade que, no debate metropolitano, a saída foi construída de forma pactuada entre as diversas tendências que se debruçaram sobre a questão, resultando numa descentralização parcial, já que apenas designou aos estados a responsabilidade por seu tratamento. Por um lado, mitigou os efeitos do controle hierárquico no plano federal; por outro, porém, reforçou o potencial de controle dos governadores.

A análise dos casos da Bahia e de Minas Gerais demonstra que já nas constituintes estaduais as saídas se diferenciaram: na Carta baiana os constituintes praticamente silenciaram sobre a gestão dos espaços metropolitanos. Já a constituinte mineira incorporou a previsão de uma assembleia metropolitana (AMBEL), que viria a ser regulamentada em 1993. Dessas duas saídas resultaram lógicas opostas: a manutenção do aspecto centralizado do arranjo na Bahia, herança do regime anterior; e o desenho de um instrumento mais descentralizado, que terminou refletindo de maneira desproporcional os interesses da região de Belo Horizonte, no caso mineiro – mais sensível, portanto, a uma pressão dos interesses municipais.

O cenário de Minas Gerais representa o principal contraponto à ideia de que o empoderamento municipal é impeditivo ao tratamento e à consolidação de arranjos específicos de gestão metropolitana. Mesmo com maior número de prefeituras na RMBH, desde a Carta estadual o tema já se apresenta – com a AMBEL –, ainda que tenha sido esvaziada em seu funcionamento nos anos 1990. E o Estatuto da Cidade, de 2001, como marco de fortalecimento dos municípios, não se configurou um fator de constrangimento à viabilização das soluções institucionais mais significativas nos anos 2000, reconhecidas como de elevado patamar de consolidação e amplo tratamento da questão.

Ainda problematizando a expectativa de boa parte dos estudos sobre o tema, o viés centralizado não produziu, ao final, um arranjo mais efetivo: na Bahia, ainda que a entidade metropolitana tenha sido fortalecida num primeiro momento – pós-1988 –, pouco depois ela perde centralidade e esvazia seu caráter metropolitano. A dinâmica da competição política local, envolvendo a capital, foi determinante nesse processo. Após a elite política dominante no estado conquistar a prefeitura de Salvador em 1996, vencendo o principal grupo de oposição, o arranjo metropolitano – CONDER – passa a ser esvaziado em 1998, sem que nem o governo, nem as prefeituras da região, buscassem retomar a questão. Esse viés permanece dando a tônica da pauta na Bahia, já que, mesmo com a mudança no comando político do estado, em 2007, essa

agenda seguiu sendo esvaziada, e quando retomada, em 2014, continuou com a lógica centralizadora: a capital, liderada por grupo de oposição ao governo do estado, questionou a legitimidade do novo arranjo, a EMRMS.

A segunda abordagem trabalhada na tese procurou dialogar com a literatura que discute o papel dos legislativos subnacionais, ressaltando suas especificidades de funcionamento frente ao nacional. A premissa aqui é o fato de que, se são os estados os responsáveis pelas regiões metropolitanas, seus legislativos possuem um papel institucional sobre essa agenda. Resta saber como ela é enfrentada nessa esfera.

Em conformidade com os cenários observados na trajetória das instituições, os achados apontaram elevada produtividade sobre a temática metropolitana no legislativo mineiro, comparada ao baiano. Não apenas é maior como também é mais relevante: as matérias aprovadas na assembleia de Minas Gerais, entre 1999 e 2018, que abordam as regiões metropolitanas, tratam mais diretamente sobre as funções públicas de interesse comum e sobre os arranjos institucionais de gestão dessas áreas.

Diferente do que se esperava para a conformação dos arranjos, aqui o número de prefeituras da região, somado ao peso partidário dos deputados metropolitanos, podem ser considerados fatores que potencializaram essa agenda no legislativo mineiro, onde esses indicadores são muito mais expressivos do que na Bahia.

O peso do Executivo na aprovação de matérias relacionadas às regiões metropolitanas é significativo nos dois casos, com destaque para o mineiro. Isso se explica pelos menores custos que esse poder possui para a aprovação de projetos, comparados aos de iniciativa parlamentar. Mas foi intensa a proatividade dos deputados nas iniciativas sobre o tema, ainda que sejam, na maioria, de pouca relevância: os achados apontam o elevado número de projetos de tipo simbólico e de propostas de inclusão de municípios nas regiões metropolitanas.

Sobre essa inclusão cabe considerar duas ordens de fatores explicativos possíveis: primeiro, as prováveis vantagens que os municípios podem extrair em pertencer a estas zonas, desde aquelas relacionadas a tarifas e legislações regionais, até as que dizem respeito à participação em programas e investimentos de governos direcionados às regiões; segundo, os retornos políticos que os parlamentares podem extrair via proposição dessas matérias, desde se tornar um interlocutor de interesses dos municípios junto a setores da gestão estadual, até à expansão de suas bases eleitorais. Esse segundo ponto ganha mais relevância ao se verificar que a maior parte dos deputados que apresentam essas matérias possuem base eleitoral não metropolitana.

Esse achado aponta para o diálogo com os estudos de geografia do voto e conexão eleitoral. Desta última é preciso problematizar como as bases eleitorais exercem papel decisivo sobre o comportamento legislativo, na medida em que, dos temas aqui tratados na agenda parlamentar, a maior parte foi de iniciativa dos deputados que não possuem base mais determinante nas áreas metropolitanas. Por outro lado, é preciso identificar de que forma a dinâmica da competição eleitoral impacta na eleição dos parlamentares, podendo contaminar o tratamento da agenda – objeto de análise mais discutido pelos trabalhos da geografia do voto, que orientam a terceira abordagem dessa tese.

O tratamento da arena político-eleitoral representou a maior parte da análise empírica, cobrindo os capítulos 4 a 7. Essa abordagem foi norteadada pelos estudos que se ocupam da clivagem urbano-rural para analisar o comportamento político e eleitoral de distintas realidades. Parte dessa discussão é contemplada pela geografia do voto, em diálogo com os trabalhos da tradicional sociologia política brasileira, que defendia a suposição de que o sistema proporcional, aliado à modernização do país, seriam capazes de diluir a representação de natureza localista e paroquial, dando espaço crescente à representação das áreas urbanas. Nestas, por sua vez, prevaleceria uma representação de caráter mais universalista e plural (CARVALHO, CORRÊA e GHIGGINO, 2010, p. 3).

Alguns trabalhos da geografia do voto encontraram evidências de que a operacionalização do sistema eleitoral pode produzir desincentivos à representação urbana e metropolitana nos legislativos, limitando suas agendas políticas, pela excessiva sub-representação destas áreas. Assim, ao promover a sobre-representação de áreas não metropolitanas, tenderia a reforçar a lógica paroquial e a personalização da competição política.

Este trabalho tratou essa problemática por três vertentes. A primeira analisa as características dos diferentes mercados políticos nos estados da Bahia e de Minas Gerais a partir do comparecimento eleitoral, do voto em legenda e do aproveitamento de votos. Os achados sustentam parcialmente sugestão da literatura em relação ao aproveitamento de votos: no geral, foi superior o aproveitamento nos municípios do interior dos estados, mas essa diferença foi muitas vezes pouco significativa. Além disso, a análise em cinco eleições para deputado estadual, em dois estados, apontou resultados muito distantes – no máximo 54%, em 2014 – daqueles encontrados por Carvalho (2003, p. 86) para deputado federal em duas eleições – mais de 70% de aproveitamento no interior da Bahia. Também foi destacada a necessidade de se considerar elementos de natureza política para explicar a variação na taxa de aproveitamento: alta variação entre duas eleições em Salvador (2002 e 2006) não permite considerar que variáveis como urbanização e densidade populacional tenham sido determinantes, mas questões

relacionadas às mudanças dos governos em nível federal e municipal, assim como a redução da alienação eleitoral, ou até o fenômeno eleitoral de João Henrique para deputado estadual em 2002 – podem ter sido mais decisivos.

A análise do comparecimento e dos votos em legenda, por outro lado, não confirmam as expectativas da literatura. O comparecimento se refere à participação eleitoral que, para Carvalho e Ribeiro (2013), seria menor nas cidades mais urbanizadas e metrópoles. Já a proporção dos votos em legenda seria maior nessas regiões, sinalizando comportamento eleitoral menos personalista. Os achados apontam que o comparecimento foi menor nos municípios do interior nos dois estados, em todas as eleições. Dentre os votos em legenda, não foi significativa a incidência nas regiões metropolitanas: em três eleições, na Bahia, foi maior a proporção no interior; o inverso em Minas Gerais. Isso significa que, a tirar pela participação eleitoral e pelo voto partidário, não se pode sustentar o diferencial associado às áreas urbanas.

A segunda vertente da problemática tratou do comportamento eleitoral dos municípios a partir da representatividade. Os achados apontam uma preponderância da sub-representação metropolitana nos dois casos – confirmando as expectativas da literatura –, ainda que com diferenças entre eles. Na Bahia, o déficit representativo da região metropolitana de Salvador a partir de 2006 é muito mais significativo e crescente até 2014 – quando atinge 14%. Já em Minas Gerais, apesar de persistir o padrão de sub-representação desde 2002, ele é discreto, sendo de 5% o maior déficit verificado, nas eleições de 2006 e 2014.

O trabalho sugere o contexto político, envolvendo a relação entre prefeituras e governos, como parte da explicação para a mudança do déficit nos dois casos, destacando as diferenças entre eles. A região metropolitana de Salvador é mais sensível à situação política da capital, dado seu peso eleitoral muitíssimo significativo. Por isso, além das mudanças de relação entre os planos estadual e nacional, os realinhamentos da capital frente aos dois níveis de governo entre 2006 e 2014 ajudam a compreender a drástica redução da representatividade metropolitana no período.

Já no caso da RMBH é preciso considerar o peso eleitoral dos três maiores municípios, pelo menos, para alcançar aquele representado por Salvador em sua região. A variação dos alinhamentos dos partidos dos prefeitos em duas dessas cidades – Belo Horizonte e Betim – em relação aos níveis estadual e federal de governo, entre 2006 e 2014, aponta a possibilidade de repercussão na representatividade, pois coincide com o maior déficit representativo da região no período. Esse cenário sugere expandir a investigação para além do que o trabalho alcançou.

Ainda nessa vertente, outro achado aponta significativa proporção de candidatos eleitos com votação dispersa pela RMBH dentre aqueles com votação metropolitana – ou seja, com desempenho não concentrado na capital ou outro município da região. Diferente de Salvador, que acumulou a maior parte dos deputados com votação metropolitana, dada a elevada desproporção de seu peso eleitoral na região. Esse dado sugere menores incentivos ao voto de reduto na RMBH, ou à possibilidade do *paroquialismo metropolitano*.

Para atingir a análise mais específica dessa possibilidade – e aqui se adentra na terceira vertente da abordagem político-eleitoral –, antes efetuou-se investigação da dinâmica da competição política entre os municípios dos dois estados, contemplando duas dimensões, por meio de dois índices: o *NECm* e o índice *T*. O primeiro é utilizado com frequência nos estudos de geografia do voto, e verifica o número de candidatos efetivos numa determinada localidade. O segundo surge de uma crítica ao outro, mensurando a competitividade real entre os candidatos em cada situação. Este trabalho utilizou os índices de maneira complementar: o primeiro aponta se uma disputa eleitoral é mais ou menos oligarquizada; o segundo, se mais ou menos competitiva.

Os achados para o *NECm* foram parecidos nos dois estados: no geral, seus municípios apresentam baixa média de candidatos efetivos, sempre abaixo da concorrência por vaga em todas as eleições. Também nos cenários desagregados entre as capitais, regiões metropolitanas e interior, verificam-se semelhanças: a concentração eleitoral é sempre maior nos municípios do interior, confirmando sugestão da literatura de maior oligarquização da competição em localidades não metropolitanas. Confirmou, além disso, a percepção de maior aproveitamento dos votos entre todas as faixas de concentração eleitoral no caso da Bahia, sugerindo maior coordenação entre elite política e eleitorado nos seus municípios – ainda que os achados tenham sido muito menos expressivos do que os verificados em Carvalho (2003).

Nesse último ponto, os achados para o índice *T* em todas as faixas de competitividade também apresentaram maior aproveitamento de votos nos municípios baianos, confirmando resultados de Carvalho (2003, p. 88) – de menor padrão de competitividade num estado de maior tradição oligárquica.

Em outros aspectos, porém, a análise pelo índice *T* apontou cenários diferentes. É alto o nível da competitividade dos municípios dos dois estados, confirmando crítica de Silva (2013) – o que implica dizer que é baixo o número de casos em que alguma candidatura desequilibrou a competição local. Também são semelhantes os achados para os dois estados nos cenários desagregados: não se pode confirmar que a disputa eleitoral seja menos competitiva no interior, em comparação às capitais e suas regiões.

Os dois estados apresentam diferenças quando se observa a distribuição dos municípios agregados por faixas de competitividade. Na Bahia, a partir de 2002, verifica-se crescimento expressivo na proporção de municípios com maior competitividade, com uma tendência crescente nos pleitos posteriores, chegando ao patamar de 69% dos municípios do estado agregados nesse cenário. Em Minas Gerais, mesmo apresentando maior proporção de municípios mais competitivos, a variação da tendência entre os pleitos diferiu da Bahia, chegando a cair no pleito de 2006, e apresentando crescimento mais discreto do patamar de competitividade nos pleitos seguintes.

As mudanças no contexto político do período, com o reposicionamento nacional em 2002, e as desavenças internas ao carlismo desde 1998, podem ter repercutido na drástica mudança verificada na Bahia, na medida em que contribuíram para iniciar o processo de dispersão de forças políticas e candidaturas pelo estado, assim como para a redução da alienação eleitoral verificada nos pleitos de 2002 e 2006, tal como sugere Dantas Neto (2010).

A análise das regiões metropolitanas por faixas de competitividade permite apontar que essas áreas não são sistematicamente mais competitivas que os municípios do interior, divergindo da expectativa da literatura. O recorte por municípios, portanto, não sustenta que aqueles menos urbanizados, ou menores, são menos competitivos.

Apesar disso, foi efetuada a mensuração da concentração e da competitividade num nível mais desagregado de análise, as zonas eleitorais das duas capitais. O objetivo foi investigar se, dadas as dimensões das metrópoles, mesmo com elevado número de candidatos efetivos e alta competitividade, não haveria, no interior delas, dinâmicas variadas de competição: alguma concentração da disputa em redutos, onde candidatos exercem maior controle político e a competitividade é limitada.

Essa investigação seguiu a sugestão de Carvalho (2009) de que, mesmo em regiões metropolitanas, podem existir incentivos paroquiais oriundos de bases eleitorais de competição restrita – o que ele denominou *paroquialismo metropolitano*. Também adotou os passos de Carvalho, Corrêa e Ghiggino (2010), que confirmaram a existência desse padrão de competição na região metropolitana do Rio de Janeiro, em 2006.

Os testes realizados para as zonas eleitorais de duas metrópoles, em cinco eleições, não corroboram esses achados: em todos os pleitos, entre 1998 e 2014, foi sempre muito alto o número de candidatos efetivos – superior ao patamar de mais alta dispersão –, assim como foi elevadíssima a competitividade nestas áreas. Portanto, não se pode afirmar que, dentre as zonas das metrópoles, prevalece um mercado político mais restritivo de competição, inibindo as chances de incidência do *paroquialismo metropolitano*. Ademais, o cenário menos competitivo

verificado no interior de uma metrópole se manifestou em zonas mais nobres da cidade de Salvador, desequilibradas por uma candidatura de performance mais midiática, contrariando expectativa de que seria fenômeno mais comum a periferias.

Para além desses achados, também foi realizada uma análise comparativa entre os índices usados para mensurar a disputa eleitoral nos municípios: os testes de correlação destes com o comparecimento dos eleitores às urnas apontou maior sensibilidade do *NECm* ao tamanho do eleitorado de uma localidade, não afetando o índice *T*. Isso quer dizer que este índice é mais consistente para mensurar a competitividade local – pode-se encontrar alta competitividade mesmo em municípios com eleitorado muito reduzido.

Foi possível perceber, portanto, que nem sempre um município com baixo número efetivo de candidatos apresenta restrita competitividade, e vice-versa. Pode acontecer de a competição local ocorrer somente entre dois candidatos, sendo tão competitivos que concentram quase a totalidade dos votos no município. Isso sugere que a disputa pode ser oligarquizada mesmo com elevada competitividade, limitando a oferta de candidaturas ao eleitor e condicionando seu comportamento eleitoral.

Tomando esses dois últimos achados, portanto, pode-se afirmar que são maiores os possíveis incentivos ao comportamento paroquial e à prática da patronagem em localidades não metropolitanas, já que apresentam padrão de competição mais restrito, tanto em comparação aos municípios metropolitanos, quanto na comparação com as zonas eleitorais das metrópoles. Chefes políticos locais podem exercer maior controle sobre a dinâmica da competição, possibilitando diminuir os obstáculos à representação destas localidades.

Em resumo, a tese apresenta resultados de que a competitividade pode representar um filtro à representatividade; no entanto, é preciso levar em consideração a oligarquização da competição em um determinado local: alta competitividade com baixo número efetivo de candidatos não resulta em menor chance de eleição. Aqui pode pesar o elemento da coordenação entre grupos políticos, muitas vezes rivais no plano local, mas pertencentes a uma mesma coalizão em outro nível – estadual e/ou nacional. O que implica dizer que a operacionalização do sistema eleitoral pode constituir, em tese, fator de desincentivo ao tratamento da pauta metropolitana.

A repercussão disso na agenda dos parlamentos, no entanto, aponta para uma diluição da temática entre os deputados, independentemente de suas bases eleitorais. Ainda assim, chama a atenção o fato de que é proporcionalmente alta a produção sobre o tema por parte de deputados não metropolitanos.

Conforme visto, parte disso se explica pelo conteúdo das matérias apresentadas por esses parlamentares: muitas propostas de inclusão de municípios nas regiões metropolitanas. Deste modo, pode indicar estratégia do parlamentar de buscar maior influência na região, ampliação de bases eleitorais e conexões com instituições e atores políticos locais, ou em estruturas da administração estadual. Também sinaliza para possível interesse do município, pretendendo extrair vantagens no pertencimento à região. O deputado se apresenta respondendo a uma demanda local, visando ser um potencial interlocutor.

Por outro lado, os achados também apontam que as propostas mais relevantes para a problemática, dentre as apresentadas e dentre as aprovadas, são de iniciativa dos executivos estaduais. Isso se explica pela capacidade de maior articulação de propostas ante ampla diversidade de atores. Mas é também necessário observar os fatores que podem influenciar esse papel do executivo e favorecer um legislativo mais propício à interlocução dessas questões: maior número de parlamentares metropolitanos, maior peso partidário destes deputados e uma região metropolitana mais significativa em número de prefeituras.

Conclui-se, por fim, que, diferente de amplo consenso dos que se debruçam sobre a problemática política metropolitana, o federalismo consagrado na Carta de 1988, e seu complemento com o Estatuto da Cidade de 2001, não se configuraram como obstáculo à questão. A percepção do debate travado sobre essa pauta no contexto da ANC, a trajetória dos casos aqui analisados e a complexidade da dinâmica da arena político-eleitoral, demonstram a necessidade de se considerar a diversidade de interesses em jogo e o peso dos atores políticos envolvidos quando se busca sua regulamentação. A saída apresentada pelo recente Estatuto da MetrÓpole, ainda em disputa, arrisca reinserir a lógica centralizadora do marco original, na contramão do acúmulo do período democrático.

Também evidenciam que a solução amplamente reconhecida como mais próxima de um tipo ideal, em termos de um consolidado sistema de gestão institucional e de forte padrão de articulação para o que se convencionou chamar de *governança metropolitana*, foi construída a partir de uma dinâmica mais plural, com sinalizações de cooperação entre os muitos atores envolvidos – prefeituras, estado, União, assembleia, partidos, sociedade –, mediados pelo governo do estado, como em Minas Gerais. Mais do que isso, ainda ficou demonstrado que o padrão centralizado, mesmo em contexto democrático, não tem se mostrado favorável à necessária importância política reclamada pelo tema. É o que denota o caso baiano, que, na prática, continua a ecoar sua formatação original.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998, 253p.
- ALBA – **Assembleia Legislativa da Bahia**. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- ALMG – **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/home/index.html>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. RJ: Editora FGV, 2003.
- ARAÚJO FILHO, V. de. Antecedentes político-institucionais: a questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. (Orgs.). **Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, p. 49-70, 1996.
- AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, out./dez. 2012.
- AVELINO G.; BIDERMAN, C.; SILVA, G. P. da. A Concentração Eleitoral nas Eleições Paulistas: Medidas e Aplicações. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 319-347, 2011.
- AVELINO, G.; BIRDEMAN, C.; SILVA, G. P., da. A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, out./dez. 2016.
- AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Governança metropolitana e reforma do estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista da ANPUR**, n. 3, p. 131-144, nov. 2000.
- AZEVEDO, S. de.; MARES GUIA, V. R. dos. A trajetória da gestão metropolitana de Belo Horizonte, (RMBH). In.: ANDRADE, L. T. de.; MENDONÇA, J. G. de.; DINIZ, A. M. A. (Editores). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 1 ed., p. 359-389, 2015.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: EGBA, 1989.
- BAHIA. Lei no 11.172, de 1o de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1 dez. 2008.
- BAHIA. Lei no 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 29 nov. 2012.
- BAHIA. Lei Complementar no 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o

sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal no 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 13 jun. 2014.

BRASIL. Lei complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1973.

BRASIL. Ata da 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Municípios e Regiões. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Comissão da Organização do Estado – ANC. Câmara dos Deputados, p. 3-19, jul. 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-do-estado/subcomissao2c. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

BRASIL. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 818**, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, e a Lei no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 12 jan. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n o 9.011**, de 2017 (do Sr. Miguel Haddad). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, **Anais[...]** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 1-20, 2011.

CARVALHO, N. R. de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. 224p.

CARVALHO, N. R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul./dez. 2009.

CARVALHO, N. R. de. Apresentação. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 9-13, jan./jun. 2012.

CARVALHO, N. R. de; CORR EA, F. S.; GHIGGINO, B. Entre o Localismo e o Universalismo: a Geografia Social dos Votos e a Questão Metropolitana (alguns resultados preliminares). In: 34  ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. ST04: Comportamento Político. **Anais**. Caxambú/MG, 2010, ISSN 2177-3092.

CARVALHO, N. R. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Repr sentation et atrophie politiques des m tropolises: le cas du Brésil. **Sociologie et sociétés**, v. 45, n. 2, p. 293-319. 2013.

CORR EA, F. S. Conexões Territoriais: uma proposta de qualifica o das conexões eleitorais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Simposio Geografía Electoral en América Latina: VI Congreso Lationamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latioamericana de Ciencia Política (ALACIP). **Anais**. Quito, p. 1-26, 12-14 jun. 2012.

CORR EA, F. S. **O que fazer para sobreviver politicamente? Padrões de Carreira dos deputados estaduais no Brasil**. 2016. 152f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, M. A. A questão metropolitana no Brasil: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provoca es. In: GODINHO, F. J.; WERNER, C. M. L.; RIBEIRO, P. T. (Orgs.). **Políticas públicas: intera es e urbanidades**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. In.: COSTA, M. A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: Ipea, p. 181-204, 2016.

COSTA, M. A. O Estatuto da Metr pole e o Quadro Metropolitano Brasileiro: uma lei em implementa o, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Ipea, n. 21, p. 125-132, jul./dez. 2019.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil. v. 1. Brasília: Ipea, 2013. 336p.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997 [1972]. 240p.

DANTAS NETO, P. F. Carlismo e Oposi o na Bahia Pós-Carlista. **Programa Observatório Social do Nordeste**, Funda o Joaquim Nabuco, 2003. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2020.

DANTAS NETO, P. F. Mudança política na Bahia: circula o, competi o ou pluralismo de elites. In: CORTEZ, H.; SPINELLI, J. A. (eds.), **Nordeste 2006, os Sentidos do Voto: análises interpretativas dos resultados eleitorais dos estados do nordeste**, Natal, Editora UFRN, 2010.

DIAS, J. L. de M. O jogo e os jogadores: legisla o eleitoral e padrões de competi o política. Tese de Mestrado, Rio de Janeiro, Iuperj, datilo (1991). In: CARVALHO, N. R. de. 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, p. 367-384, jul./dez. 2009.

DINIZ, E. Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.

DUVERGER, M. **Ciência Política - Teoria e Método**. Rio de Janeiro: Zahar, 2 ed. 1976.

FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 7, n. 3, p. 295-309, set./dez. 2015.

FERREIRA, D. C.; MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Atuação do Poder Legislativo Estadual: análise dos incentivos dos deputados estaduais na atividade legislativa. 4 JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 2 (2018) **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 2, p. 700-724, jul./dez. 2018.

FLEISCHER, D. V. Concentração e Dispersão Eleitoral: um Estudo da Distribuição Geográfica do Voto em Minas Gerais. 1966-1974. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 43, p. 333-360, 1976.

FRANZONI, J. Á. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, 57p.

GARSON, S. B. P. **Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais e fiscais à cooperação em políticas urbanas**. 2007. 391f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

GARSON, S. B. P. Regiões Metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul./dez. 2009.

HUNTINGTON, S. **Ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp, 1975.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=29>. Acesso em: 15 jun. 2020.

INDJAIAN, M. L. Análise Preliminar da bancada federal paulista eleita pelo MDB em 1978. São Paulo (mimeo). Relatório parcial de pesquisa apresentado à FAPESP (1981). In: CARVALHO, N. R. de. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, vol. 11, nº 22, pp. 367-384, jul./dez. 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A institucionalização de regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1969.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2). Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2018.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Longman, 2002.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies**. 12, p. 3-27, abr. 1979.

LAMOUNIER, B. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 7. 1983.

LIMONGI, F. Prefácio. In: DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIPSET, S. M. **O Homem Político**. Zahar, 1967.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM (Coleção L&PM Pocket). 2001, 206p.

MELO, C. R. F. de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília/DF, n. 4, p. 13-41, jul./dez. 2010.

MELO, M. A. Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 23, n. 8, p. 83-100, 1993.

MELO, M. A. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, M. A. Políticas públicas urbanas para uma nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A. C. (org.). **Desenvolvimento em debate: painéis de desenvolvimento brasileiro II**. Rio de Janeiro: BNDES, p. 337-362, 2002.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**, de 21 set. 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&comp=&ano=1989&texto=original>. Acesso em: 28 jul. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar no 88**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar no 89**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2009.

MOORE JR, B. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia**: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno. Edições 70; Edição: 1, 2010 [1966].

NICOLAU, J. M. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, ISSN 0011-5258 On-line version ISSN 1678-4588. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300006&script=sci_arttext. Acesso em: 23 jul. 2018.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro; Brasília: J. Zahar Editor; Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999, 206p.

PADILHA, F. V. de Q. **Representação Política e Governança na Região Metropolitana de São Paulo**. 2018. 207f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

ROCHA, V. João Henrique. **A Tarde**, Salvador, 19 jul. 2008. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1126238-joao-henrique>. Acesso em: 17 jun. 2020.

RODRIGUES, M. A. dos S.; AZEVÊDO, L. M. G. de.; VELOSO, J.; CUNHA, L.; GAVAZZA, N.; CAVALCANTE, S. Os Caminhos do Planejamento e da Governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. In.: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, p. 323-346, 2018.

ROLNIK, R; SOMEKH, N. Governar as MetrÓpoles: dilemas da recentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 83-90, 2000.

SAMUELS, D. **Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, M. de O. Análise Institucional: Estatuto da MetrÓpole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In.: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole. Brasília: Ipea, p. 55-105, 2018.

SANTOS, D. F.; FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C. As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema Institucional de Cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju. **Cad. EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 3, Rio de Janeiro, p. 368-382, set./nov. 2013.

SARTORI, G. **La política**. México: FCE, 1995.

SÁTYRO, N. G. D.; REIS, B. P. W. Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em ciências sociais. **Teoria & Sociedade**, n. 22, p. 13-39, jul./dez. 2014.

SILAME, T. R. **Diálogos sobre o “Ultrapresidencialismo” Estadual**: Dos condicionantes políticos do Sucesso Legislativo dos Governadores Brasileiros. 2016. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais – FAFICH/UFMG. Belo Horizonte, 2016.

SILVA, F. L. M. da. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política, Mesa: “Estudos Legislativos I: Comportamento Legislativo”. **Anais**, p. 1-19, 24 abr. 2012, ISSN: 2318-2024.

SILVA, G. P. da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 403-429, nov. 2013.

SILVA, G. P. da. Mesmas instituições, mesmos resultados? Comparando o efeito da competição eleitoral sobre os níveis de concentração de votos. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 682-713, set./dez. 2017.

SOARES, G. A. D. Desigualdades Eleitorais no Brasil. **Revista de ciência política**, v. 7, n. 1, p. 25-48, 1973.

SOUZA, C. **Metropolização Brasileira: Uma Análise dos Anos Setenta**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1985.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Trajetória e Influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. de Q. **Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: INCT, p. 61-96, 2004.

SOUZA, C. Brazilian Metropolitan Regions: Regime Change and Governance Vacuum. **Public Administration and Development**. John Wiley & Sons, Ltd. Published online in Wiley InterScience, www.interscience.wiley.com. 25, p. 1-10, 2005.

SOUZA, C. Cooperação e Coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o Contexto Institucional. In: CARVALHO, I. N. M. e PEREIRA, G. C. (Orgs.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2 ed., p. 213-228, 2008.

SOUZA, M. do C. C de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1983.

STARNONE, D. **Segredos**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Todavia, 2020. 152p.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 set. 2013.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2.077/BA. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 197, 9 out. 2014.

TAAGEPERA, R. Inequality, Concentration, Imbalance. **Political Methodology**, 1979.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas assembleias estaduais. In: **7º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política**, Recife, 2010.

TOMIO, F. R. de L.; RICCI, P. O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Repositório de Dados Eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 25 nov. 2018.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.