

O peso do voto metropolitano: a representatividade das regiões metropolitanas na Assembleia Legislativa do Paraná

The weight of the metropolitan vote: the representativeness
of metropolitan regions in the Legislative Assembly of Paraná

Jéferson Soares Damascena
Celene Tonella

Resumo

Nas últimas décadas as metrópoles tiveram o reconhecimento de sua relevância na dinâmica urbana. Entretanto, não ocorreu a politização do tema metropolitano. Busca-se testar a hipótese de que a negligência em relação às questões metropolitanas tem um nexo causal com o sistema representativo brasileiro. Esse sistema tende a prejudicar a capacidade de representação parlamentar dos centros mais urbanizados do País. Analisaremos a composição da Assembleia Legislativa do Paraná – ALEP, tendo por base a territorialização dos votos obtidos pelos deputados eleitos em 2006 nas regiões metropolitanas (RMs) polarizadas por Curitiba, Maringá e Londrina. A partir dos mapas eleitorais, verifica-se que ocorre uma sub-representação das regiões metropolitanas na Assembleia. Concomitantemente, há uma sobrerrepresentação das cidades-polo, em detrimento das outras cidades das RMs.

Palavras-chave: representação metropolitana; Assembleia Legislativa do Paraná; eleição de 2006; representação; voto metropolitano.

Abstract

In the last few decades the metropolises had had the recognition of its relevance in the urban dynamics. However, this very fact has not happened with the politicization of the metropolitan issue. One searches to test the hypothesis of that the recklessness in relation to the questions metropolitans has a causal nexus with the Brazilian representative system. This very system that in its implementation tends to undermine the capacity of parliamentary representation of the country's most urbanized centers. In this sense, we review the current composition of the legislative assembly of Parana – ALEP, based on the territorialization of votes cast by parliamentarians elected in 2006 in the metropolitan regions (MRs) polarized by Curitiba, Maringa and Londrina. From the electoral maps, it is verified that an under-representation of the regions occurs metropolitans in the Assembly. Concomitantly, it has an overrepresentation of the city-polar region, in detriment of the other cities of the RMs.

Keywords: representation metropolitan; State legislature of the Paraná; election of 2006; representation; metropolitan vote.

Introdução

No presente trabalho, temos por objetivo analisar a distribuição geográfica dos votos para os representantes da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), nas regiões metropolitanas de Curitiba (RMC), Maringá (RMM) e Londrina (RML) na eleição de 2006. O entendimento é que as regiões metropolitanas, apesar de sua influência socioeconômica e do expressivo eleitorado, não conseguem traduzir esse poder em um número condizente na composição da Assembleia Legislativa, estando, pois, sub-representadas em relação ao interior do Estado.

Segundo Carvalho (2010), o sistema representativo proporcional, em sua operacionalização, tende a prejudicar de forma sistemática a composição das representações parlamentares dos centros mais urbanizados do País, bem como as capitais e as regiões metropolitanas. A falta de integração entre as cidades que compõem as RMs estudadas confronta com os discursos e propostas em defesa da ampliação dessas regiões.

Buscamos empreender um exercício de aproximação com a obra de Carvalho (2003; 2009), replicando-a em um cenário mais adensado, ou seja, a geografia do voto para a Assembleia Legislativa do Paraná, no pleito de 2006, mas tentaremos ampliá-la, abrindo as seguintes frentes de investigação: 1) a sub-representação das regiões metropolitanas de Maringá, Londrina e Curitiba na Assembleia Legislativa; 2) concomitantemente, a sob-representação das cidades-polo em relação aos deputados eleitos nas RMs; 3) a sub-representação das cidades menores que compõem as Regiões Metropolitanas de Curitiba (RMC),

Maringá (RMM) e Londrina (RML) em relação à base geográfica dos deputados estaduais eleitos; e 4) levantamento dos projetos dos deputados estaduais eleitos com maioria de votos nas RMs. A fonte principal de informações serão os mapas eleitorais dos municípios das duas RMs, para que possamos compreender a dinâmica das práticas político-eleitorais por meio de um levantamento¹ dos projetos propostos pelos deputados.

Primeiramente, verificamos a votação por cidade, de cada um dos 54 deputados eleitos em todo o Estado. Em seguida, decidimos fazer um recorte, considerando apenas a votação dos eleitos nas regiões metropolitanas de Curitiba (RMC), Londrina (RML) e Maringá (RMM). Partindo dos mapas da votação dos deputados estaduais eleitos no pleito de 2006 do TSE, foi possível fazermos algumas inferências sobre a composição do voto nas RMs estudadas, que de certa forma contrariam nosso apriorismo e nos força a um recorte mais aprofundado nas questões de estratégias de cada deputado, bem como na real extensão da sua influência, que não se limita à sua base territorial.

As Regiões Metropolitanas do Paraná

Conforme apontam Ribeiro e Pasternak (2009), o destino das metrópoles está no centro dos dilemas das sociedades contemporâneas. Desde a década de 1970, estão em curso as transformações tecnológicas, sociais e econômicas, em especial as decorrentes da globalização e da reestruturação socioprodutiva, que aprofundaram a dissociação engendrada pelo capitalismo

industrial entre progresso material e urbanização, economia e território, Nação e Estado.

Em particular, as metrópoles do hemisfério sul registram vultosas taxas de crescimento populacional, sem que ocorra a associação com o progresso material. Ocorrem dois processos: aquele gerado pela vertiginosa concentração populacional em grandes cidades nos países que estão conhecendo o processo de desruralização induzido pela incorporação do campo à expansão das fronteiras mundiais do espaço de circulação do capital, e o outro decorrente da condição urbana de concentração do capital, do poder e dos recursos de bem-estar social.

Na década de 1970, existiam no Brasil nove regiões metropolitanas e, hoje, existem vinte e sete. São identificadas regiões metropolitanas oriundas de um primeiro grupo, composto pelas criadas por iniciativa federal durante o regime militar, constituídas como forma de integrar o território nacional e modernizar a estrutura econômica, caracterizadas pela crescente industrialização e urbanização. É esse grupo de regiões que tem o maior tamanho populacional, dentro do qual se destacam as cidades-sede das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. O segundo grupo é composto pelas demais regiões metropolitanas e são de iniciativa estadual, uma tarefa delegada aos Estados pela Constituição Federal de 1988.

Os estudos atuais apontam como uma diferença importante o fato de as regiões metropolitanas do segundo grupo liderarem o crescimento demográfico do conjunto das metrópoles do País, com taxas que chegaram a 4% ao ano, entre 1991 e 2000. Isso significa que as novas aglomerações têm se constituído

em polos de incorporação de migrantes (Rodrigues e Tonella, 2010).

Vinte e seis municípios compõem atualmente a Região Metropolitana de Curitiba, a qual foi instituída originalmente pela Lei Complementar Federal 14/73 e constantemente redefinida por legislações estaduais, o que levou à configuração de um território extenso e heterogêneo. São quatorze os municípios originais, cinco desmembrados e sete outros integrados por meio de legislações estaduais, o que levou à configuração de um território extenso e heterogêneo. Conforme nos informa Moura et al. (2009, p. 4): “essa área, embora contínua, é bastante desigual, tanto no que se refere à inserção dos municípios na dinâmica da economia regional, quanto nas condições socioambientais”. Segundo o Censo de 2010, a região abriga mais de 3,1 milhões de moradores.

A região metropolitana de Maringá (RMM) foi criada em 1998 pela Lei Estadual nº 83/98, acrescida pela Lei Complementar Estadual nº 13/565-2002 e pela Lei Complementar nº 110, e 688 de 2005. Assim, ficou constituída pelos municípios de Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu, Mandaguaçu, Floresta, Doutor Carmargo, Itambé, Astorga e Ivatuba (Silva, 2006, p. 185). A população da região metropolitana de Maringá passou a contar com 612.617 habitantes, estando 587.971 na região urbana e 24.646 na zona rural, distribuídos em treze municípios com uma área territorial total de 3.190,07 km² (IBGE/2010).

Desde a sua constituição até a recente inclusão de alguns municípios, a região metropolitana de Maringá é caracterizada pela falta de um critério aparente para sua conformação e gestão, além, é claro, da evidente

priorização dos interesses de alguns grupos no poder que patrocinam representantes políticos movidos apenas pela lógica eleitoral imediata e particularista.

Na visão de alguns autores, em Londrina e em Maringá existem processos de aglomeração que não caracterizam uma metropolização, mas, antes, uma ampliação de papéis e funções de cidades médias. Assim, podemos identificar a aglomeração urbana em ambos os casos, contudo:

[...] não fica evidente um processo de metropolização, pois as transformações ocorridas nas duas cidades que conduzem a uma expansão territorial, não chegam a reestruturar os espaços urbanos que compõem as chamadas "Regiões Metropolitanas" e tampouco a extensão territorial desta aglomeração é característica da uma entidade metropolitana. (Silva, 2006, p. 189)

Desse processo, surge a região metropolitana, instituída em 1998 pela Lei Estadual Complementar nº 81, de 17/6/98, e acrescida pela Lei Estadual Complementar nº 91, de 5/6/2002, que ampliou o número de municípios que compõem a região metropolitana de Londrina. São eles: Londrina, Cambé, Jataizinho, Ibiporã, Rolândia, Tamarana, Bela Vista do Paraíso e Sertãozinho (Silva, 2006). A RML conta com 764.258 habitantes, estando 731.875 na região urbana e 32.383 na zona rural, distribuídos em oito municípios, com uma área territorial total de 4.285,39 km² (IBGE/2010).

Cada uma das regiões carrega características próprias, fruto do crescimento econômico, de distintos desenhos de inserção na economia regional, estadual e nacional e, também, de intervenções políticas que levaram à agregação

de municípios na gramática metropolitana. Mesmo com as limitações no enquadramento em um tipo puro metropolitano, sofrem de problemas inerentes à metropolização e são as regiões mais desenvolvidas do estado do Paraná.

Resultados eleitoriais *versus* dinâmica metropolitana

Nos últimos anos, vêm ocorrendo algumas modificações no modo como são analisados os resultados eleitorais. Se na década de 1970 os estudos demonstravam que as preferências políticas eram orientadas pelas características sociais, econômicas e culturais dos eleitores, atualmente observamos uma tendência dos eleitores em votar em uma pessoa, e não em um partido ou em conjunto programático.

A relevância de profissionais de marketing político é cada vez maior nas campanhas, além das assessorias de comunicação e agências de promoção da imagem do "candidato-produto". É necessário que o candidato se diferencie para um eleitor cada vez mais cético e desinteressado por propostas (quando existem) cada vez mais similares umas às outras. O que observamos na prática é que os candidatos que logram sucesso na sua eleição não são os de maior prestígio local, nem os com propostas mais próximas das demandas do eleitorado, mas sim os "comunicadores", que dominam as técnicas da mídia e da encenação

O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas

e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do "comunicador". (Manin, 1995, p. 18)

Assim, podemos inferir que, na opinião dos eleitores, a confiança e o carisma que o candidato "transmite" são fatores decisivos na hora de votar, muito mais relevantes que o conhecimento dos projetos e propostas. Manin (2010) pontua que os eleitores costumam votar em partidos distintos em eleições presidenciais, legislativas e municipais, sugerindo que as decisões de voto consideram somente a percepção de que o que está sendo decidido diz respeito apenas a uma eleição específica, independente das características socioeconômicas e culturais dos eleitores:

Esse aspecto aparece de modo nítido na relação que se estabelece entre o poder executivo e os eleitores no plano nacional. Há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. Nos países em que o chefe do poder executivo é eleito diretamente por sufrágio universal, a escolha do presidente da República tende a ser a eleição mais importante. (Manin, 1995, p. 17)

A enorme expansão do universo eleitoral, principalmente com a ampliação do direito de voto a várias categorias sociais, requisitou o aperfeiçoamento tanto das instituições políticas como dos sistemas eleitorais, principalmente no que se refere ao processo de concessão, por parte dos eleitores, da defesa de suas demandas pelos representantes escolhidos por meio do sufrágio. A representação política passa a ser um recurso para o uso do poder do Estado em relação ao cidadão, e sob seu

consentimento. Entretanto, esse tipo de relação de poder, dado pelo povo para, pelo menos teoricamente, ser usado em seu nome e benefício, exigia um grupo de cidadãos preparados e legitimamente aptos pelo processo eletivo para tornarem-se apto na elaboração de leis.

Nas democracias representativas como o Brasil, os parlamentares eleitos têm basicamente duas atribuições inerentes à sua função: legislar e fiscalizar o Poder Executivo. O que se espera de um parlamentar é que cumpra seu papel de representar da melhor maneira os interesses de todos os cidadãos, sob a forma de elaboração de políticas públicas que atendam suas demandas. Também lhes cabe a prerrogativa de monitorar e fiscalizar as ações e propostas do Executivo de forma a garantir que as políticas públicas se traduzam em resultados que garantam a consecução de tais interesses. Manin assinala que:

Tal capacidade será maior quanto maior for a articulação política entre os cidadãos visando à manifestação de uma opinião que lhes é comum. É praticamente inútil que opiniões divergentes quanto à forma pela qual é o governo é conduzido se manifestem isoladamente; sem coordenação, tais manifestações não se constituem em ação política eficaz. (Manin, 1995, p. 59)

Além disso, os representantes eleitos serão pressionados a fazer valer, junto às instâncias decisórias do Estado, demandas e interesses dos segmentos sociais específicos que os elegeram. Assim, "percebe-se que as distintas formas de atuação dos representantes políticos trazem em si o exercício do poder político derivado do consentimento" (Magdaleno, 2010, p. 49).

Alguns autores, como Ames (2003) e Nicolau (2007), sustentam que o formato político institucional e eleitoral brasileiro, de lista aberta e proporcional, não permite governos com sustentação parlamentar. Torna-se necessária a formação de alianças amplas, resultando em coalizões que fragilizariam o Executivo, que precisaria, então, para governar, lançar mão de incentivos a um Legislativo inclinado a comportamentos individualistas, que minariam a coesão e a disciplina partidárias. Ademais, a proporcionalidade na divisão das cadeiras fragmenta os partidos e reduz a conexão dos eleitores com seus representantes. Para Nicolau,

[...] com muitos representantes eleitos no distrito, os eleitores teriam mais dificuldades para identificar o representante e fazer uma boa avaliação de sua atuação, seja para puni-lo (caso não tenha tido uma boa atuação), seja para recompensá-lo (quando tenha tido uma boa atuação). (Nicolau, 2007, p. 61)

Ames (2003) toma por argumento central a fragilidade do sistema institucional político eleitoral brasileiro, consequência do sistema de representação de lista aberta, em que as estratégias eleitorais refletem um tipo singular de competição, que pode ser representado com base em duas dimensões: uma, que varia relativamente e em ordem direta com a "penetração política vertical" do candidato, ou seja, o total de votos amealhados em determinado município ou conjunto de municípios e que traduz a dominância do político naquele espaço. Outra disputa se caracteriza pela relação da distribuição geográfica dos municípios, em que o candidato obteve sua votação e que revela o grau de concentração ou dispersão de sua base eleitoral. Combinadas, tais instituições produzem

um número excessivo de *veto players*, ou seja, atores com poder de obstrução de mudanças podem gerar uma permanente crise de governabilidade, uma vez que, para o autor, os políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais, buscando projetos e recursos para suas clientelas específicas. Desse modo, grande parte dos representantes orienta sua carreira "para a oferta de contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos" (Ames, 2003, p. 46). Esse tipo de político, com perfil fisiologista e clientelista, seria majoritário e contribuiu para o desenho das regras necessárias à vazão livre do paroquialismo no interior do Poder Legislativo:

[...] ali os líderes partidários não possuem controle sobre as bancadas e os indivíduos ou grupos suprapartidários encontram-se em condição de determinar o preço de sua cooperação. Os presidentes da República, por sua vez, precisam "estar sempre reconstruindo maiorias". (Ames, 2003, p. 294)

Mesmo com todo o poder, principalmente em matéria orçamentária, que a Constituição lhe outorgou, o Executivo, por não contar, de fato, com uma maioria no Congresso, se depara com uma considerável margem de incerteza na aprovação da sua agenda. Assim, a mesma coalizão que lhe deu sustentação eleitoral para chegar ao poder, não lhe dá garantia de sustentação política nas votações. Para Mainwaring (2001), outra característica dessa relação entre os Executivos e os Legislativos brasileiros, derivadas da necessidade de formação de governos de coalizão sempre em bases frágeis, seria o uso político dos recursos públicos sob a forma de patronagem. Em outras palavras, trata-se da nomeação de apadrinhados

políticos para ocuparem cargos na máquina pública, transformados em moeda de troca de apoio político, e também através do clientelismo e o fisiologismo.

Essas práticas têm um alto custo para o país, pois, além de emperrarem o processo de tomada de decisões importantes no atendimento das demandas da sociedade por meio de soluções coletivas, acabam privilegiando os interesses particularistas de alguns grupos ou facções.

A melhoria dessa situação, no sentido de dar mais efetividade e qualidade na relação entre Executivo e Legislativo, aponta para uma transformação em sua natureza, cabendo ao eleitor demonstrar o acompanhamento das atividades do seu candidato. Entretanto, é tarefa dos representantes proporcionar canais de informação de suas atividades, permitindo aos cidadãos maior capacidade de fiscalizá-los:

A disseminação e o aperfeiçoamento de mecanismos institucionalizados de interlocução entre cidadãos e representantes eleitos, na arena legislativa, diminuiriam a assimetria informacional entre estes atores e tornariam mais plurais as fontes de informação dos legisladores, capacitando-os para conhecer quais são e como representar os melhores interesses dos cidadãos. (Anastasia e Nunes, 2006, p. 29)

A complexidade das sociedades modernas, cada vez mais marcadas por clivagens e pela diversidade, transforma a representação política em uma espécie de consenso como única solução política capaz de atender às demandas. Entretanto, embora hegemônicos no mundo ocidental, o sufrágio universal e a representação não são as únicas formas

de atendimento das necessidades e anseios das populações.

Com os avanços da “sociedade da informação em tempo real”, hoje se faz indispensável a adoção de outras formas de acesso do cidadão na vida política. A representação, apesar seu importante papel, apresenta alguns problemas, como o revezamento das elites no poder, que dificultam a renovação, pois concentra demasiado poder em pouquíssimas mãos.²

Outro aspecto importante que daria mais qualidade à relação representante e representado refere-se à ampliação dos mecanismos de prestação de contas dos mandatos, reduzindo o chamado “déficit de controle da representação”. Atualmente, depois de eleitos os representantes, a única forma de controle sobre o mandato por parte do eleitor é a possibilidade de não-renovação da outorga, ou seja, a não-reeleição. A representação tem, sem dúvida, um papel relevante nos governos e nas democracias modernas, sendo necessária a ampliação desse processo, incentivando a formação de práticas de comprometimento para além do sufrágio obrigatório como única instância da relação entre eleitor e eleito.

Neste sentido, admitiremos neste trabalho que o modo mais fácil e usual de os parlamentares, mais especificamente os deputados estaduais paranaenses da legislatura de 2007-2010, buscarem a reeleição concentra-se na reivindicação de benefícios e recursos para seus eleitorados específicos. O modelo distributivista parte do princípio de que os parlamentares são regidos pelo desejo de reeleição, maximizando suas ações para a obtenção desse resultado esperado. Assim, nesse modelo, o fator preponderante é a análise das motivações que levam o parlamentar a agir de determinada

forma na arena legislativa. Entretanto, o Legislativo, qualquer que seja, é palco de disputas e conflitos entre os mais variados e diversos interesses individuais e de grupos. Uma das principais atribuições dos legislativos é a formulação e destinação de recursos e benefícios sob a forma de políticas públicas.

Carvalho (2003, pp. 20-21) informa que, no caso brasileiro, a importação do modelo distributivista para se interpretar o comportamento legislativo ocorreu pela similitude de alguns elementos análogos identificados no congresso norte-americano:

- a) a baixa institucionalização dos partidos;
- b) o particularismo legislativo; e, sobretudo,
- c) o predomínio do voto personalizado na arena eleitoral.

Nesse contexto, são sancionados leis e programas que afetam a vida de muitos cidadãos, inclusive os eleitores de cada parlamentar, que têm, por sua vez, a exata dimensão do fato de estarem subordinados à sanção periódica desses eleitores. A relevância da "conexão eleitoral", ou seja, da relação entre representado e representante faz com que todo parlamentar tenha fortes incentivos para atender aos interesses específicos dos eleitores de sua região:

Uma política distributiva trata-se de uma decisão de política que concentra

benefícios em um distrito geográfico específico e financia gasto por meio de uma tributação generalizada [...]... se é claro que toda política traz uma incidência geográfica de custos e benefícios, o que distingue uma política distributiva é que os benefícios têm um alvo geograficamente definido. (Carvalho, 2003, p. 20)

Torna-se óbvia, então, a preferência dos deputados em relação à deliberação de políticas públicas que viabilizem recursos em forma de benefícios concentrados e custos dispersos, aumentando, teoricamente, suas chances de reeleição. Esse sistema se organiza através dos redutos eleitorais, porque é através deles que o político conhece as preferências dos que votaram nele (Limongi, 2006; Lemos, 2001).

A representação nas Regiões Metropolitanas

Por meio dos dados disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2006, organizamos os dados dos deputados mais votados nas RMs do Paraná (Quadro 1), detalhando o total de votos no estado, o total de votos obtidos na RM correspondente, bem como a porcentagem em relação ao total de votos obtidos, o mesmo ocorrendo em relação à cidade-polo.

Quadro 1 – Deputados mais votados nas RMs e suas votações nas cidades-polo

Deputados RMM x Maringá	Total votos PR	Votos RMM	%	Votos Maringá	%
Manoel Batista da S. Jr. (PMN)	26.174	25.027	93,68	18.821	70,45
Wilson Quinteiro (PSB)	24.307	21.079	86,72	17.060	70,19
Maria Ap. Borguetti (PP)	66.492	51.373	77,26	32.783	49,30
Enio José Verri	36.800	23.650	64,27	17.538	47,66
Luiz Hiloshi Nishimori (PSDB)	45.247	28.602	63,21	15.000	33,15

Deputados RML x Londrina	Total votos PR	Votos RML	%	Votos Londrina	%
Antonio Casemiro Belinati (PP)	81.157	78.429	96,64	68.299	84,16
Luiz Eduardo Cheida (PMDB)	39.298	28.596	72,77	26.994	68,69
José Durval M. do Amaral (PFL)	46.476	23.891	51,41	3.776	8,12

Deputados RMC x Curitiba	Total votos PR	Votos RMC	%	Votos Curitiba	%
Izabete Cristina Pavin (PMDB)	38.266	37.357	97,62	5.834	15,25
Cleusa Rosane R. Ferreira (PV)	18.844	18.176	96,46	2.653	14,08
Osmar Stuart Bertoldi (PFL)	27.385	26.146	95,48	22.627	82,63
Mauro R. Moraes e Silva (PMDB)	48.513	45.784	94,37	43.651	89,98
Edson Luiz Strapasson (PMDB)	38.645	36.408	94,21	4.301	11,13
Carlos Xavier Simões (PTB)	32.138	29.319	91,23	10.356	32,22
Luiz Carlos Martins (PDT)	54.520	48.779	89,47	31.982	58,66
Ney Leprevost Neto (PP)	53.471	46.581	87,11	37.348	69,85
Antonio Tadeu Veneri (PT)	28.204	22.967	81,43	17.094	60,61
Fabio de Souza Camargo (PFL)	37.973	22.903	60,31	19.712	51,91
Edson da Silva Praczyk (PRB)	38.645	21.066	54,51	13.225	34,22

Fonte: TSE (2010), adaptado por Damascena.

Carvalho (2003) estudou a composição das bancadas ditas “metropolitanas” no Congresso Nacional brasileiro, nos pleitos de 1998, 2002 e 2006, testando a hipótese que contraria, em princípio, os ditames da sociologia eleitoral, ao apontar a sub-representação dessas áreas mais desenvolvidas. Ao transferirmos a

avaliação para a geografia do voto do Estado do Paraná, e se levarmos em conta o potencial eleitoral das RMs, comparadas com a quantidade de deputados eleitos, verificaremos uma sub-representação da RMs na Assembleia Estadual. De início, apenas em termos numéricos, no pleito de 2006, as áreas metropolitanas que

teriam condições de eleger em torno de 23 deputados, elegeram 19. Ainda conforme Carvalho (2010), na bancada dita metropolitana, a quase totalidade dos deputados apresenta votação concentrada em um único município, que pode ser a capital do estado ou a cidade-polo:

Ora, se os deputados metropolitanos, ou o que poderíamos designar de nossa bancada metropolitana, tratam-se de representantes com votação concentrada em suas respectivas RMs, cabe por fim identificar a natureza – mais ou menos integrada dentro do espaço metropolitano – do município que recebe a maioria dos votos dos deputados dali egressos. Selecionando dois pontos no tempo, as eleições de 1994 e a de 2006, verificamos que nossa bancada metropolitana, além de concentrar a votação, tem seus votos – de forma mais do que majoritária – extraídos dos municípios-polo (em geral, as capitais dos estados) e das áreas mais integradas das RMs. As áreas menos integradas, mais periféricas das nossas RMs pouco se acham representadas [...]. (Carvalho, 2010, p. 11)

Essa constatação explicaria, *a priori*, a falta de interesse na politização das questões metropolitanas, porque, segundo a literatura da conexão eleitoral, esses deputados estariam “comprometidos” em atender as suas bases por meio de ações de natureza localista, em uma espécie de “paroquialismo metropolitano”.

No caso da RMM, alguns deputados obtiveram votações expressivas e concentradas não só na cidade-polo, mas também em Sarandi e em Paiçandu, municípios conurbados com Maringá. Analisando os dados, um fato que “salta aos olhos” é que, à medida que se sai do centro da RMM, Maringá, a votação dos deputados que adotamos por seus “representantes

naturais” perdem o “vigor” na captação de votos. Ou seja, nas cidades *border line* da região metropolitana, o desempenho dos candidatos com base em Maringá sofrem a concorrência de outros deputados.

Mesmo que tenha ocorrido uma renovação de 50% entre os quatro deputados eleitos pela região metropolitana de Maringá em 2006 em relação a 2002, podemos afirmar que, na prática, mais uma vez apenas a elite estava representada. Talvez assim, sem qualquer ameaça de ruptura com as elites dominantes, estivesse garantida a manutenção de práticas políticas tradicionais, comprovando que, ainda hoje, a renovação em Maringá ainda é conservadora:

[...] verificamos que a política local seguiu um padrão recorrente na política nacional, que é o de manter fortes contornos clientelistas e personalistas. Tal constatação baseou-se numa prática dos políticos descompromissados com as bases por um lado, e, por outro, no limitado índice de cobranças por parte da sociedade em relação aos seus representantes. (Tonella, 1991, p. 160)

Levando em conta a votação concentrada na região, em especial na cidade-polo, e o histórico dos eleitos mais votados na RMM, sendo Ênio Verri (PT), Luiz Nishimori (PSDB), Dr. Batista (PMN), Cida Borghetti (PP) e Wilson Quintero (PSB), que assumiu há pouco menos de 18 meses do fim da legislatura, podemos inferir, como sugere Carvalho (2009), a conformação de uma “bancada metropolitana.” Porém, à medida que nos afastamos desses três municípios contíguos dentro da RMM, verificamos votações significativas de alguns deputados que não têm sua base eleitoral na RMM, em alguns casos, superando os

candidatos tidos por “representantes naturais” da região metropolitana.

Importante registrar que, dos treze municípios³ que compõem a RMM, é apenas e tão somente em três deles, Maringá, Paiçandu e Sarandi, os deputados Ênio Verri (PT), Cida Borghetti (PP), Dr. Batista (PMN), Luiz Nishimori (PSDB) e Wilson Quinteiro (PSB) têm votação absolutamente maior. Em alguns casos, a votação de pelo menos um dos quatro é menor que a de deputados “estranhos” à região. No caso, em Ângulo, Antonio Martins Anibelli (PMDB) teve 39,97% dos votos nominais, seguido por José Durval Matos Amaral (DEM), com 15,16% dos votos nominais em contraste com Cida Borghetti (PP), que teve a terceira maior votação, 9,26% dos votos nominais. Já em Astorga, José Durval Matos Amaral (PMDB) obteve 13,43%, e Luís Nishimori (PSDB) 7,34% dos votos nominais. No município de Itambé, a situação se repete, demonstrando uma forte votação de José Durval Matos Amaral (PMDB), com 21,78%, enquanto Cida Borghetti (PP) teve 19,29% dos votos nominais.

Mandaguari confirma a tendência de dispersão de votos dos deputados de Maringá, mas chama atenção a alta fragmentação dos votos, uma vez que possui um eleitorado de 20.549 votantes, e a maior votação foi de Luis Carlos Caíto Quintana (PMDB), com 5,14% dos votos nominais, perfazendo apenas 953 votos. É possível constatar que, dos cinco deputados eleitos mais votados, quatro deles têm sua base eleitoral na cidade-polo, Maringá, e apenas um, Luis Nishimori (PSDB), teve boa votação, mas seu voto é mais disperso.

Conforme a análise é feita saindo da RMM e da “zona de influência” da cidade-polo, outros candidatos conseguem, em algumas

cidades, votações maiores do que alguns candidatos que têm sua base em Maringá, o que não altera significativamente o quadro, pois a cidade-polo tem o maior contingente de eleitores.

A concentração dos votos dos cinco deputados eleitos mais votados na RMM, de acordo com o critério de Carvalho (2010), permite assumir que os cinco deputados mais votados na RMM sejam considerados “deputados metropolitanos”, porque, do total de votos obtidos na região, todos fizeram mais de 50% desses votos na cidade-polo.

É importante observar que, dos quatro candidatos mais votados na região metropolitana de Maringá, o deputado Dr. Batista (PMN) apresentou a maior concentração de votos na RMM (93,68%), mas foi Wilson Quinteiro (PSB) quem apresentou o perfil de votos mais concentrado na cidade-polo (72,42%), demonstrando um padrão mais concentrado. Cida Borghetti (PP) foi a mais votada entre os quatro no Estado. Reeleita, ampliou sua base eleitoral, tendo a terceira menor concentração dos seus votos tanto na região metropolitana (77,26) quanto na cidade-polo (49,30%). Já Luis Nishimori (PSDB), também no seu segundo mandato, é o deputado da região metropolitana que tem o perfil mais disperso, apresentando o menor índice de concentração tanto na RMM (64,27%), ainda sim bastante alta, como na cidade-polo (33,15%). Entretanto, no município de Marialva, seu reduto eleitoral, o deputado teve votação maior que e de todos os outros juntos, 6.090 votos, e Nishimori (PSDB) também demonstrou agregar os votos da colônia japonesa, muito grande na região norte do Paraná.

Analisando a concentração dos votos dos deputados estaduais eleitos, e considerando-se

que Cida (PP), Ênio (PT), Dr. Batista (PMN) e Quinteiro (PSB) residem, votam e têm representações políticas em Maringá, à exceção de Nishimori (PSDB), que tem empresa em Marialva, é possível inferirmos que a predominância das elites políticas da cidade-polo é muito significativa e decisiva. Por outro lado, os demais doze municípios que fazem parte da RMM, a exemplo de Sarandi e Mandaguari, que contam com o segundo e terceiro maiores eleitorados da região, respectivamente, estas sim estariam sub-representadas.

Conforme demonstra o Quadro 1, a concentração dos votos dos cinco deputados eleitos mais votados na RMM, de acordo com o critério de Carvalho (2010), permite assumir que sejam considerados "deputados metropolitanos", visto que, do total de votos obtidos na região, todos fizeram mais de 50% desses votos na cidade-polo. Interessante notar que, dos quatro candidatos mais votados na RMM, o deputado Dr. Batista (PMN) apresentou a maior quantidade de votos na RMM (93,68%), porém foi Wilson Quinteiro (PSB) quem apresentou o perfil de votos mais concentrado na cidade-polo (72,42%). Cida Borghetti (PP) foi a mais votada entre os quatro no estado. Reeleita, ampliou sua base eleitoral, tendo a terceira menor concentração tanto na região metropolitana (77,26%), quanto na cidade-polo (49,30%). Já Luis Nishimori (PSDB), também no seu segundo mandato, é o deputado da região metropolitana que tem o perfil mais disperso, apresentando o menor índice de concentração tanto na RMM (64,27%), ainda sim bastante alta, como na cidade-polo (33,15%). Entretanto, no município de Marialva, seu reduto eleitoral, o deputado com votação maior que de todos os outros juntos, e mesmo com 6.090 votos,

Nishimori (PSDB) também demonstra agregar os votos da colônia japonesa, muito grande na região norte do Paraná.

A região metropolitana de Londrina é cenário de um fato que confirma a tese defendida por Carvalho (2009) de que a sub-representação das grandes cidades e das regiões metropolitanas é intrínseca à natureza do sistema eleitoral representativo brasileiro. Contando com oito municípios que representam um potencial eleitoral de 433.187 votos válidos para deputado estadual, a região metropolitana de Londrina elegeu três deputados. Ao compararmos com a região metropolitana de Maringá, que, mesmo tendo um número em torno de 29,12% a menos de eleitores (306.168 votos válidos para deputado estadual), elegeu quatro deputados e um suplente que mais tarde assumiu o mandato, é possível inferir uma considerável sub-representação da região metropolitana de Londrina.

O mais votado da RML foi Antonio Belinati (PP), que obteve 78.429 votos válidos, o que representa 18% do total da região metropolitana. O segundo deputado mais votado na RML foi Luiz Eduardo Cheida (PMDB). Como deputado eleito pela RML em 2006, Cheida (PMDB) também obteve bom desempenho na cidade de Londrina (10,61%), tendo uma votação muito fraca nas demais cidades da RML. O terceiro deputado eleito mais votado, José Durval Amaral (PFL, hoje DEM), obteve 51,41% dos votos válidos na RML, nesse que seria seu quinto mandato consecutivo como deputado estadual, mas poucos votos na cidade-polo.

Por fim, dos três deputados eleitos e mais votados na RML, apenas Durval Amaral (PFL), apesar da votação concentrada na RML, não apresenta o mesmo desempenho na cidade-

-polo, tendo um perfil de votação mais disperso pelos demais municípios, em especial Cambé, segundo maior eleitorado da RML.

No caso da RMC, onze deputados tiveram mais de 50% da votação na região metropolitana, resultando, contudo, em pelo menos três cenários; Isabete Pavin (PMDB), Cleusa Ferreira (PV), Carlos Simões (PTB) e Edson Strapasson (PMDB) apresentam-se como os deputados de caráter metropolitano, com a maioria dos votos obtidos na região metropolitana, mas não concentrados na cidade-polo. O segundo caso corresponde às votações de Osmar Bertoldi (PFL) e Mauro Moraes (PMDB), os quais apresentam as mesmas características de votação restrita à RMC, mas com mais de 80% dos votos em Curitiba. Os demais compõem um quadro intermediário de votações mais dispersas em todo o espectro metropolitano.

Como Carvalho sugere, a concentração de votos dos deputados ditos “metropolitanos” nas cidades-polo caracteriza um situação não prevista na literatura da sociologia eleitoral:

[...] estaríamos, então, diante de um híbrido perverso, não previsto pela tradição de nossa sociologia eleitoral: a sub-representação das áreas urbanas, de um lado, e o paroquialismo metropolitano, de outro. Embora de origem urbana, a representação metropolitana no Brasil, ao concentrar sua votação no espaço geográfico de um único município, se moveria – tal qual os congêneres das áreas rurais pela lógica do particularismo, deixando fora de sua agenda temas de natureza universalista, como a governança metropolitana. (Carvalho, 2009, p. 369)

O pressuposto é que o tema metropolitano chama a atenção de um eleitor de perfil mais avançado, com um voto de extração mais

ideológica; entretanto, não tem se revertido em números suficientes para eleger representantes da temática.

Produção legislativa dos deputados metropolitanos

Para demonstrar melhor os desdobramentos da conexão eleitoral e da concentração dos votos dos deputados na RMM e na cidade-polo, analisaremos os projetos de lei propostos (Quadro 2). É possível perceber com mais clareza como se dá a ação localista nas proposições. Para tanto, apresentaremos as proposições segundo sua natureza e recorrência, divididas em quatro linhas gerais, e primeiramente classificaremos os projetos de lei que declaram entidades sem fins lucrativos como sendo de “utilidade pública”. Esses projetos são aprovados sem dificuldade no plenário, pois em sua imensa maioria contemplam entidades e organizações da base eleitoral do deputado. Assim, nos detemos mais nesse tipo de projetos por entendê-los como indicadores da ação paroquialista, uma vez que as entidades passam a gozar de benefícios do Executivo Estadual, com maior acesso a políticas públicas (Cervi, 2009).

Também agruparemos os projetos de lei que se destinam a prestar homenagens em geral póstumas (nominando ruas, estradas, escolas, prédios públicos); leis que criam datas comemorativas e leis que concedem títulos para homenagear personalidades. Essas leis também contam com alta taxa de aprovação, porque seus efeitos, na prática, são inócuos e não implicam dispêndio de recursos e servem apenas para melhorar a imagem do deputado.

Consideraremos as leis que criam, alteram ou regulamentam políticas públicas e programas, envolvendo temas como saúde, educação, meio ambiente, direito do consumidor, entre outros. Essas proposições são caracterizadas, por sua natureza, obtêm baixa taxa de aprovação por entrarem em conflito com as diretrizes aprovadas por lei complementar ou “simplesmente, não são consensuais à maioria dos parlamentares (sofrem o dilema da ação coletiva e a dispersão de preferências entre os deputados)” (Veiga et al., 2008, p. 18).

Por fim, classificamos as propostas de projeto de lei que afetam de forma direta a administração pública, instituindo cargos e alterando salários ou regulamentando questões de natureza orçamentária e fiscal, como a criação e isenção de tributos. Esses projetos de lei são na maioria arquivados, por tratarem de matérias legislativas cuja prerrogativa de proposição é exclusiva do executivo estadual (Veiga et al., 2008).

O Quadro 2 demonstra a existência de relevante quantidade de projetos de declaração de entidades de utilidade pública de tal forma que, do total de 288 projetos propostos pelos deputados da RMM, 62 são dessa natureza, ou seja, 21,53%. O deputado que mais apresentou este tipo de projeto foi Cida Borghetti (PP) com 23 proposições, sendo 16 deles para entidades da cidade-polo, Maringá, o que representa 69,57% do total de projetos de concessão do título de entidade pública, apresentados pela deputada. Como já ressaltamos, esse tipo de projeto de lei permite às entidades gozarem de benefícios do Executivo Estadual e terem maior acesso a políticas públicas. Cida Borghetti (PP), no seu segundo

mandato, é a deputada mais ligada às questões metropolitanas.

O segundo tipo de projeto de lei mais proposto foi criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.), tendo 61 apresentações ou 21,18% do total. O deputado que mais apresentou proposições desta natureza foi o deputado Dr. Batista (PMN), sendo a maioria deles ligada à temática da saúde, sua área de atuação. Dr. Batista costuma reforçar esta identificação, ao percorrer o estado dando palestras sobre vários temas.

A criação de datas comemorativas, concessão de títulos e denominação de ruas, com 42 solicitações, ou 14,58% do total. Nesse tipo de projeto de lei, o deputado que mais apresentou propostas foi Luiz Nishimori (PSDB), muitos deles relacionados com a colônia japonesa, de todo estado, justificando seu perfil de votação mais disperso. Em relação às propostas de lei que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária), na prática prerrogativas do Executivo e de difícil aprovação, apenas 25 foram apresentadas, ou seja, 8,6% do total. Por fim é necessário destacar que, dos 288 projetos de lei apresentados (não consideramos sua aprovação ou arquivamento), apenas quatro, ou seja, 1,39% versavam sobre a questão metropolitana, sendo dois de Cida Borghetti (PLs 310/2007 e 344/2007) que incluem municípios na RMM. Luiz Nishimori (PSDB) apresentou uma proposta (PL 129/2008), que também inclui municípios na RMM, bem como Wilson Quintero (PSB), com a PL 105/2010, que dispõe sobre o monitoramento da qualidade do ar da região metropolitana de Maringá.

Quadro 2 – Projetos de lei apresentados pelos deputados da RMM

Cida Borghetti (PP)		73 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública ⁴		27	36,99
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		13	7,81
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		23	31,51
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		6	8,22
Outros		4	5,48
Dr. Batista (PMN)		60 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		8	13,33
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		8	13,33
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		29	48,33
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		14	23,33
Outros		1	1,67
Enio Verri (PT)		9 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		7	77,78
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		0	0,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		0	0,00
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		0	0,00
Luiz Nishimori (PSDB)		73 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		17	29,31
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		18	31,03
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		5	25,86
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		3	5,17
Outros		5	8,62
Wilson Quinteiro (PSB)		13 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		3	23,08
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		3	23,08
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		4	30,77
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		2	15,38

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena.

Quadro 3 – Projetos de lei apresentados pelos deputados da RML

Antonio Belinati (PP)		80 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		12	15,00
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		4	5,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		36	45,00
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		23	28,75
Outros		5	6,25
Luiz Cheida (PMDB)		45 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		20	44,44
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		3	6,67
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		19	42,22
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		2	4,44
Outros		1	2,22
Durval Amaral (DEM)		17 PLs	
Natureza da proposta		Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública		6	35,29
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas		2	11,76
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)		1	5,88
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)		6	35,29
Outros		2	11,76

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena.

Os dados do Quadro 3 permitem constatar que de um total de 142 propostas, 56, ou seja, 39,44% do total de projetos de lei apresentados pelos representantes da RML, dizem respeito à criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas. O deputado que mais apresentou proposições desta natureza foi o deputado Antonio Belinati (PP), com 19 propostas (33,93% do total), sendo a

maioria delas relacionadas à regulamentação de atividades profissionais, e isenção do pagamento de taxas e cobranças de pedágio. Os projetos de declaração de entidades de utilidade pública ficam em segundo lugar, com 38 recorrências, ou 26,76% do total, e o deputado que mais apresentou este tipo de projeto foi Luiz Cheida (PMDB), com 20 projetos de lei, representando 52,63% do total dessa natureza.

Conforme ressaltamos anteriormente, esse tipo de projeto de lei permite às entidades condição junto ao Executivo, tendo maior acesso a políticas públicas e que assumimos como passíveis de práticas paroquialistas, pois atendem as demandas específicas da base do deputado. Assim, dos 20 projetos propostos por Cheida (PMDB), 14 são para entidades de Londrina, sua base eleitoral. As propostas que tratam de administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária), e de competência do executivo, ocupam o terceiro lugar entre as preposições dos deputados da RM, perfazendo 31 projetos de lei, ou 21,83% do total de projetos de lei elaborados. Novamente, foi o deputado Antonio Belinati (PP) quem mais enviou esse tipo de proposta, 23, ou 93,55% do total desta natureza. Por fim, a criação de datas comemorativas, concessão de títulos e denominação de ruas foi a que apresentou menos recorrências, nove, respondendo por 6,33% do total, tendo no deputado Antonio Belinati (PP) o maior proponente deste tipo de projeto, com quatro propostas. Dos 142 projetos de lei apresentados (não consideramos

sua aprovação ou arquivamento), apenas um (0,70% do total), versava sobre a questão metropolitana, sendo de autoria de Antonio Belinati (PP), sem dúvida o deputado que mais projetos encaminhou à mesa.

Assim, diferente da região metropolitana de Maringá, os deputados da região metropolitana de Londrina apresentaram interesse maior por temas ligados à criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas. Principalmente em virtude da profusão dos 80 projetos apresentados por Antonio Belinati (PP), que vão desde a colocação de câmeras em todas as dependências das escolas públicas, até a garantia da utilização dos elevadores dos condomínios residenciais para pessoas de todas as classes sociais. Entretanto, é importante ressaltar que a prática de declarar entidades de utilidade pública teve a segunda maior recorrência entre os deputados eleitos pela RML. A exemplo de Cheida (PMDB), o deputado Belinati (PP) utilizou esta mesma estratégia, concedendo essa “benesse” para 12 entidades, porém de forma não tão concentrada em Londrina (duas entidades apenas).

Quadro 4 – Projetos de lei apresentados pelos deputados da RMC

Rosane Ferreira (PV)		
	40 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	15	37,50
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	5	12,50
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	15	37,50
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	1	2,50
Outros	4	10,00
Osmar Bertoldi (PFL)		
	77 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	12	15,58
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	0	0,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	43	55,84
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	13	16,88
Outros	9	11,69
Ney Leprevost (PP)		
	162 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	19	11,73
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	46	28,40
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	37	22,84
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	22	13,58
Outros	38	23,46
Mauro R. Moraes e Silva (PMDB)		
	84 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	5	5,95
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	1	–
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	30	–
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	15	–
Outros	33	–
Luiz Carlos Martins (PDT)		
	15 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	5	33,33
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	3	20,00
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	0	0,00
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	3	20,00
Outros	4	26,67

Isabete Pavin (PMDB)		
	13 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	2	15,38
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	3	23,08
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	3	23,08
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	2	15,38
Outros	3	23,08
Fabio de Souza Camargo (PDT)		
	54 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	16	29,63
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	9	16,67
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	15	27,78
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	6	11,11
Outros	8	14,81
Edson Luiz Strapasson (PMDB)		
	20 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	9	45
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	4	20
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	2	10
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	4	20
Outros	1	5
Edson da Silva Praczyk (PRB)		
	24 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	7	29,17
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	1	4,17
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	6	25
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	1	4,17
Outros	9	37,50
Carlos Xavier Simões (PTB)		
	7 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	1	14,29
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	2	28,57
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	3	42,86
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	0	0
Outros	1	14,29

Antonio Tadeu Veneri (PT)	41 PLs	
Natureza da proposta	Recorrência	%
Declaração de entidade de utilidade pública	17	41,46
Criação de datas, concessão de títulos e denominação de ruas	1	2,44
Criação, alteração ou regulamentação de programas e políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.)	6	14,63
Leis que tratam da administração pública (política fiscal, orçamentária, tributária)	8	19,51
Outros	9	21,95

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena.

O total de projetos de lei apresentados pelos deputados considerados metropolitanos foi de 214. Individualmente, apresentaram maior número de PL, pela ordem, Ney Leprovost (162), Mauro Moraes (84), Osmar Bertoldi (77), Fábio Camargo (54) e Tadeu Veneri (41). Não está em questão a qualidade das proposições e, pela lógica do eleitor, foram bem sucedidos em apresentar grande volume de propostas, pois todos os listados foram reeleitos.

Na linha de argumentação que aponta que a solicitação de declaração de entidades de utilidade públicas, sem maiores critérios, reforça práticas clientelistas, entre os deputados listados, em torno de 24% foram PLs com esta

característica. Individualmente os parlamentares que mais apresentaram foram: Tadeu Veneri (41,5%), Rosane Ferreira (37,5%) e Luis Carlos Martins (33,3%). Os dois últimos não foram reeleitos. Curi, campeão de votos no Estado e conhecido por práticas clientelistas, apresentou 44,16% de PLs em busca de benefícios a entidades assistenciais.⁵

Na análise dos projetos de lei apresentados pelos deputados da 16ª legislatura da ALEP eleitos pelas RMs estudadas, reforça a argumentação de que o tema metropolitano não encontra lugar na agenda dos deputados. No período, dez deputados apresentaram projetos de lei sobre o tema, conforme Quadro 5.

Quadro 5 – PLs apresentados versando sobre o tema metropolitano

Deputado	PLs	Conteúdo
Rosane Ferreira (PV)	PL 257/2010 PL 726/2007	- Institui, no estado do Paraná, o programa “tarifa reduzida” no transporte coletivo metropolitano das regiões metropolitanas no estado do Paraná. - Dispõe sobre o monitoramento em tempo real da qualidade do ar da região metropolitana de Curitiba.
Osmar Bertoldi (DEM)	PL 368/2010 PL367/2010 PL366/2010	- Autoriza o poder executivo criar a linha do turismo nos municípios da região metropolitana de Curitiba. - Autoriza a criação e instalação de centros integrados de atendimento ao cidadão – CIAC – nos municípios da RMC. - Institui os conselhos metropolitanos de segurança pública das regiões metropolitanas do estado do Paraná, e dá outras providências.
Mauro Moraes (PMDB)	PL 483/2008	- Cria uma central de tratamento de resíduos de Curitiba e região metropolitana de Curitiba – Comec.
Geraldo Cartário (PMDB)	PL 632/2007 PL 561/2007 PL Complementar 8/2008	- Autoriza o poder executivo a instituir a universidade estadual da comunidade dos municípios da RMC, com sede no município de Faz, Rio Grande. - Autoriza o poder executivo a instituir a subdivisão policial do município de Fazenda Rio Grande, com atuação no âmbito da comarca e cidades vizinhas na região metropolitana de Curitiba. - Altera a redação da lei complementar nº 81, de 17 de junho de 1988, alterada pelas leis complementares nºs 86/00 e 91/02, incluindo o município de Alvorada do Sul, entre os da região metropolitana de Londrina.
Edson Strapasson (PMDB)	PL Complementar 212/2008	Regionaliza a região metropolitana de Curitiba e seus conselhos deliberativo e consultivo e define o modelo de gestão das funções públicas de interesse comum metropolitanas.
Alexandre Curi (PMDB)	PL Complementar 175/2010 PL Complementar 231/2009 PL Complementar 26/2009	- Altera o art. 1º da lei complementar nº 81, de 17/6/88, que foi alterada pelas leis complementares nºs 86/00 e 91/02, que institui a região metropolitana de Londrina (constituída pelos municípios de Londrina, Cambé, Bela Vista do Paraíso, Jataizinho, Ipirorã, Rolândia, Sertãoópolis, Tamarana, Primeiro de Maio e Alvorada do Sul). - Altera o art.1º da lei complementar nº 81/88, que instituiu a região metropolitana de Londrina (inclusão do município de Primeiro de Maio). - Institui a região metropolitana de Umuarama e dá outras providências (Umuarama, Alto Paraíso, Cruzeiro do Oeste, Ivate, Perobal, Maria Helena, Xambrê, Altônia, Alto Piquiri, Brasilândia do Sul, Esperança Nova, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Douradina, Francisco Alves, Icaraíma, Iporã, Mariluz, Nova Olímpia, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapejara e Tapira).
Cida Borghetti (PP)	PL Complementar 344/2007 PL Complementar 310/2007	- Altera a redação do art. 1º da lei complementar nº 83/1998, região metropolitana de Maringá (inclui os municípios de Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Florai, Atalaia, São Jorge do Ivaí e Ourizona. - Altera a redação do art. 1º da lei complementar nº 83/1998 (região metropolitana de Maringá).
Wilson Quinteiro (PSB)	PL Complementar 105/2010	- Dispõe sobre o monitoramento da qualidade do ar da região metropolitana de Maringá em tempo real.
Luiz Nishimori (PSDB)	PL Complementar 129/2008	- Propõe ampliação dos municípios que compõem a região metropolitana de Maringá.
Antonio Belinati (PP)	PL Complementar 328/2009	- Estabelece a criação do passe livre para o cidadão desempregado (empresas de transporte coletivo terão 30 passagens gratuitas para trabalhadores desempregados residentes nas regiões metropolitanas).

Fonte: ALEP (2011), adaptado por Damascena.

A deputada Cida Borghetti (PP) apresentou dois projetos de lei complementar referentes à região metropolitana de Maringá, (310/2007 e 344/2007), que incluem municípios na RMM. Luiz Nishimori (PSDB) apresentou um projeto de lei complementar 129/2008, também ampliando os municípios que compõem a região metropolitana de Maringá. Wilson Quinteiro (PSB), que assumiu o cargo em dezembro de 2009, apresentou o projeto de lei 105/2010, que dispõe sobre o monitoramento da qualidade do ar da região metropolitana de Maringá em tempo real.

Pela Região Metropolitana de Londrina, no período de 2007-2011, apenas o deputado Antônio Belinati (PP) apresentou proposta relacionada à questão metropolitana, o projeto de lei 328 /2009, que estabelece a criação de 30 passes livres mensais pelas empresas de transporte coletivo, para o cidadão desempregado residente nas regiões metropolitanas

A maioria dos PLs é de autorização do poder executivo e não aponta destinação de recursos públicos para a ação, o que leva o executivo a vetar a proposição.

Observe-se que Geraldo Cartário e Curi, dois deputados não listados como de caráter metropolitano, apresentaram projetos sobre o tema. Esse último tenta instituir uma nova região metropolitana, a de Umuarama. Incluir municípios nas RMs ou criar novas aparecem aos parlamentares como um mecanismo de angariar apoios de prefeitos e do eleitorado, uma vez que o imaginário político aponta para um ganho de *status* quando o município pertence a alguma RM, ainda que a prática demonstre que não nenhum ganho mais substancial por esta forma de configuração de território.

Considerações finais

Neste trabalho abordamos dois assuntos que, *a priori*, parecem distintos, mas na prática estão intimamente ligados: regiões metropolitanas e representação política. Em um levantamento da literatura foi possível compreender as razões do descaso com o tema metropolitano, e da consequente ausência da governança metropolitana na agenda dos gestores. O argumento central que orientou este trabalho é que os problemas estruturais – mobilidade populacional, moradia, saneamento, sistema viário, violência, entre outros – adquirem a dimensão metropolitana, mas a forma de atuação dos parlamentares é local e paroquial, de atendimento às bases municipais.

Às demais cidades que compõem as regiões metropolitanas de Curitiba, Maringá e Londrina, resta um papel secundário; muitas vezes como fornecedoras de mão de obra, carregam o ônus do déficit de programas e políticas públicas. A sub-representação política destes municípios certamente faz parte da causa dos muitos problemas sociais enfrentados por estas populações, principalmente no que se refere à ausência do Estado.

Neste sentido, os números indicam a falta de um projeto mais amplo de cooperação e integração. As elites políticas das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina optaram por priorizar suas práticas personalistas, seguindo um cálculo puramente eleitoral, o que acaba pulverizando seu potencial de representação ao eleger um número bastante baixo de deputados.

Neste estudo, os dados referentes à Região Metropolitana de Maringá (RMM)

contradizem nossa hipótese inicial de sub-representação, demonstrando, ao contrário, que na 16ª legislatura (2007-2010), se verifica uma sob-representação da RMM na assembleia legislativa do Paraná. Com seus 402.582 eleitores em 2006, a região metropolitana de Maringá elegeu quatro deputados, tendo um quinto assumido a vaga de suplente. Assim, *grosso modo*, e apenas com fins demonstrativos, a RMM teria um deputado para cada 80.516 habitantes.

Por outro lado, a Região Metropolitana de Londrina confirma nossa hipótese de sub-representação, pois, mesmo tendo um eleitorado de 513.515 votantes (21,6% maior que o de Maringá), conseguiu eleger apenas três deputados estaduais, um para cada 171.171 habitantes, ou seja, mais que o dobro de eleitores por deputado do que a RMM.

Os dados apontam para o fato de que a característica presente nas RMs estudadas é a sub-representação das cidades menores em relação ao poder econômico e social das cidades-polo, que se traduz também em poder político das suas elites, organizadas em pequenos grupos na disputa pela representação.

Com relação a nossa segunda hipótese, de que haveria um paroquialismo metropolitano “de fato”, o resultado do estudo dos projetos apresentados, no qual a recorrência e a ocorrência dos projetos de concessão de título de utilidade pública para as bases eleitorais sugerem práticas localistas paroquialistas, uma vez que estas entidades passam a usufruir de benefícios e têm acesso mais fácil a recursos públicos. Confirmam-se as teses de Carvalho, de predominância do particularismo legislativo e do predomínio do voto personalizado na arena eleitoral.

Em relação ao novo cenário da eleição de 2010, a RMM, que contava com cinco deputados eleitos em 2006, não conseguiu repetir o mesmo desempenho, elegendos apenas três deputados: Dr. Batista (PMN), Evandro Jr. (PSDB) e Ênio Verri (PT), caracterizando uma sensível perda de sua representação.

No caso da RML, que apesar de seu eleitorado ser superior ao da RMM, já em 2006 não tinha conseguido traduzir isto em uma maior representatividade política na esfera estadual, elegendos apenas dois representantes. Seguindo a tendência de Maringá, a RML viu sua representação encolher ainda mais em 2010, reelegendo apenas dois deputados, Luiz Cheida (PMDB) e Durval Amaral (DEM). Belinati (PP) desistiu de se candidatar com receio da lei de ficha limpa.

A RMC tem um histórico mais consolidado de tentativas de integração metropolitana e a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec ser a única das coordenações metropolitanas com dotação orçamentária condizente com a relevância de sua área de abrangência. Interessante observar que o único deputado que se identificava com a temática metropolitana, Luis Strapasson, não foi reeleito. Em 2010, apesar de o índice de renovação da ALEP ser de apenas um terço de parlamentares, dos deputados metropolitanos foram reeleitos somente cinco: Osmar Bertoldi (DEM), Ney Leprovost (PP), Mauro Moraes (PSDB), Fabio Camargo (PTB) e Tadeu Veneri (PT).

As questões apresentadas objetivam a reflexão sobre a pouca integração, cooperação e falta de políticas públicas conjuntas entre as regiões metropolitanas. Parece-nos que a ausência do tema metropolitano da agenda dos gestores se dá pela falta de um arcabouço

legislativo que lhes forneça suporte, demonstrando quão importante é a representação dessas regiões na arena legislativa. Assim, gestão metropolitana e representação têm implicação direta na vida cotidiana do cidadão destes

centros urbanos, que enfrentam problemas cada vez mais complexos, requerendo soluções conjuntas e integradas, e não apenas servindo a interesses de acúmulo de capital político com vistas à reeleição.

Jéferson Soares Damascena

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá e Pesquisador do Observatório das Metrópoles, núcleo Maringá. Maringá, Paraná, Brasil.
jefersonsd@yahoo.com.br

Celene Tonella

Cientista político. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, Paraná, Brasil.
celenetonella@yahoo.com.br

Notas

- (1) Ressaltamos, porém, que, devido à falta de colaboração dos responsáveis pela estrutura da Assembleia Legislativa do Paraná-ALEP, não tivemos acesso aos dados referentes às emendas ao orçamento por parte dos deputados. Sem dúvida, esses dados seriam de extrema relevância na identificação de eventuais práticas distributivas e clientelistas.
- (2) Abordagem desenvolvida em Damascena, J. (2011).
- (3) A RMM conta hoje, oficialmente, com 25 municípios. A adoção de 13 municípios corresponde à configuração existente em 2006.
- (4) A declaração de entidade de utilidade pública pode ser pleiteada nos três níveis de governo. Por meio desse reconhecimento, as entidades podem obter verbas, isenções, receber doações e demais benefícios do governo. No caso do estado do Paraná, a legislação é bastante antiga, Lei 6.944, de 10/1/78, parcialmente alterada pela Lei 8589, de 22/10/1987. A Lei 6.944 não define o tipo de benefício que o poder público estadual pode conceder às entidades. Define quais os requisitos a serem obedecidos para obter a declaração. O artigo 1º, que define os requisitos, em inciso IV, que comprovadamente, mediante relatório apresentado, promove a educação, a assistência social ou exerce atividades de pesquisas científicas, de cultura, inclusive artísticas ou filantrópicas, de caráter geral ou indiscriminatório.
- (5) O deputado Alexandre Curi foi o campeão de votos no Estado, sendo reeleito com 131.988 votos. Na RMC fez 26.377 votos, mas representou apenas 20% do total. Não se caracteriza, portanto, como deputado metropolitano.

Referências

- ALEP - Assembleia Legislativa do Paraná: pesquisa legislativa (2011). Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/atividade-parlamentar/pesquisa-legislativa>. Acesso em: 12/1/2011.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ANASTASIA, F. e NUNES, F. (2006). “A reforma da representação”. In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- CARVALHO, N. R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- _____. (2009). Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 367-384, jul/dez. Acesso em: 13/8/2010.
- _____. (2010). *TR- Localismos, geografia social do voto e governança metropolitana*. Observatório das Metrôpoles, mimeo.
- CERVI, E. (2009). Produção legislativa e conexão eleitoral na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, v. 17, n. 32, pp. 159-177.
- DAMASCENA, J. (2011). *O peso do voto metropolitano: a representatividade das regiões metropolitanas de Maringá e Londrina na Assembleia Legislativa do Paraná – ALEP*. Dissertação de Mestrado. Maringá, Universidade Estadual de Maringá.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, pp. 303-344.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Censo 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidades. Acesso em: 18/10/2010.
- LEMONS, L. B. de S. (2001). O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, pp. 561-605.
- LIMONGI, F. (2006). Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n. 76, pp. 17-41.
- LOUREIRO, M. R. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 1, pp. 63-93.
- MAGDALENO, F. S. (2010). *A territorialidade da representação política – vínculos de compromissos dos deputados fluminenses*. São Paulo, Annablume.
- MAINWARING, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- MANIN, B. (1995). *As metamorfoses do governo representativo*. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm. Acesso em: 13/8/2010.
- MOURA, R. e RODRIGUES, A. L. (org.) (2009). *Como andam as metrôpoles – Curitiba e Maringá*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.

- NICOLAU, J. (2007). "O Sistema Eleitoral Brasileiro". In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo, UNESP.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). Relatório arranjos para a gestão metropolitana. Disponível em: www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf. Acesso em: 8/6/2010.
- RIBEIRO, L. C. Q. e PASTERNAK, S. (2009). *Projeto de Pesquisa - Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá (2009-2013)*. Mimeo.
- RODRIGUES, A. L. e TONELLA, C. (orgs.)(2010). *Retratos da Região Metropolitana de Maringá: subsídios para a elaboração de políticas públicas participativas*. Maringá, Eduem.
- SILVA, W. R. (2006). *Para além das cidades – centralidade e estruturação urbana: Londrina e Maringá*. Tese de doutorado. Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista.
- TONELLA, C. (1991). *Poder local, partidos e eleições na reedição do pluripartidarismo em Maringá, Paraná – 1979/1988: um estudo de caso*. Dissertação de mestrado. Campinas, IFCH.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2010). Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso em: 8/10/2010.
- URBINATI, N. (2006). *O que torna a representação democrática?* São Paulo, Lua Nova, n. 67.
- VEIGA, L.F.; TOMIO, F. e DE PAULA, C. A. (2008). *Conexão Eleitoral em uma Assembleia Legislativa: a atuação do parlamentar e atitude do eleitor*. Disponível em: www.cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos. Acesso em: 18/11/2010.

Texto recebido em 25/ago/2011

Texto aprovado em 12/out/2011