

PORTE POPULACIONAL E REPRESENTATIVIDADE JUNTO AO LEGISLATIVO ESTADUAL: O CASO DOS MICROMUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA

PAULO RICARDO DINIZ FILHO¹

RESUMO:

A capacidade das instituições democráticas brasileiras transferirem, efetivamente, as demandas populares ao topo da agenda pública constitui tema bastante estudado pela produção acadêmica nacional. Entretanto, a relação entre eleitores e seus representantes legislativos não ocorre diretamente, livre de interferências. O federalismo vigente no Brasil produz grande número de influências no processo de representação democrática, pois estabelece centros de poder distintos e independentes nas esferas local, regional e nacional. O presente trabalho analisa a relação entre o contexto político municipal, especialmente das pequenas cidades da Zona da Mata mineira, e a atuação dos parlamentares estaduais na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A distribuição dos votantes em várias pequenas cidades parece, ao que indicam os dados apresentados, reduzir a atenção do representante eleito em relação às demandas de seu eleitorado.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Legislativo. Municípios. Representatividade. Zona da Mata.

¹ Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas). Graduando em Administração Pública (UFU). Graduando em Direito (PUC-Minas). Especialista em Gestão de Políticas Sociais (PUC-Minas). Mestre em Ciências Sociais (PUC-Minas). Doutorando em Ciências Sociais (PUC-Minas). Professor da Faculdade Pará de Minas (FAPAM), Fundação Pedro Leopoldo (FPL) e do Centro Universitário UNA. E-mail: paulo.ng.diniz@gmail.com

ABSTRACT:

The ability of Brazilian democratic institutions to echo popular demands, taking them to the top of the political agenda, is a widely studied subject in Brazil. However, the connection between citizens and their representatives is not a direct one, suffering influences from several other political forces. The Brazilian federal system creates different and independent centres of political power in the local, regional and national spheres of administration. The present article focuses on the small towns of the Zona da Mata region of Minas Gerais, in order to analyse the quality of the representation its citizens are experiencing on the state legislative chamber. The preliminary data gathered in the present article shows that voters scattered in small towns tend to be neglected by their representatives.

KEYWORDS: Federalism. Legislature. Municipalities. Representativeness. Forest Zone.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar a forma com que os menores municípios são representados na esfera do Poder Legislativo estadual. Para tanto, serão considerados elementos da dinâmica federativa brasileira, do desenvolvimento recente das políticas públicas no país, da conformação estrutural dos municípios de Minas Gerais, além da dinâmica de funcionamento da Assembleia Legislativa de nosso estado.

2 CONTEXTO GERAL

A década de 1990 foi marcada, na Ciência Política, pelo município como objeto de estudo privilegiado. A partir da nova distribuição de poderes feita na Constituição de 1988, passou-se a pesquisar as condições com as quais contavam tais entes federados para arcar com as atribuições que agora lhes cabiam. A descentralização das políticas públicas, assim, foi tema dominante durante a década, com destaque para a descrição feita por Marta Arretche (2000) das dinâmicas políticas que dominam a relação entre entes federativos.

A área de saúde deu início ao processo de descentralização, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, de forma que seus avanços na distribuição de responsabilidades entre os entes federados foram acompanhados de perto pelo meio acadêmico. Arretche (2000) destaca que a colaboração dos municípios com diretrizes amplas de políticas federais – na adesão ao Sistema Único de Saúde – ou estaduais depende do incentivo concedido em troca de tal cooperação. A descentralização é vista, nesse sentido, como par indispensável da coordenação de esforços entre os diferentes entes federados¹.

A cooperação entre os municípios e os demais entes federados foi bastante enriquecida pela linha de estudos representada por Fernando Luiz Abrucio (2001), que descreve a tendência ao isolamento dos municípios a partir de uma dinâmica de competição por ativos políticos. Caracterizado como “municipalismo autárquico”, tal fenômeno levava os governantes locais a buscar oferecer o máximo possível de serviços aos seus cidadãos, tentando exercer inteiramente todas as atribuições determinadas ao município pela Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2001). Uma vez que os recursos fiscais municipais não eram suficientes para a realização de todas essas tarefas, estabelecia-se a busca por apoios políticos junto aos governos estadual e federal. O resultado de tal desunião foi a montagem de estruturas de atendimento maiores do que as necessidades da população em algumas cidades e, na maioria das demais, a escassez de apoio deixou todos desassistidos, tanto os administradores locais quanto os cidadãos (ABRUCIO, 2001).

O processo de emancipação de novos municípios, típico da década de 1990, colocou-se como agravante do contexto descrito acima. Esse fenômeno se originou do interesse, por parte dos atores políticos locais, de multiplicar os ativos políticos que eram tradicionalmente disputados (vagas nas câmaras municipais e postos no Executivo local), através do desmembramento do território dos municípios existentes e do consequente estabelecimento de novos municípios². O principal repasse constitucional de recursos federais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) independe, em seu cálculo, de limites mínimos de tamanho populacional das cidades, apresentando

¹ Sobre os incentivos à cooperação interfederativa, merecem destaque a análise matemática de “custos” apresentada por Volden (2005), e o modelo de Diniz Filho (2006), que determina os efeitos específicos de cada diferente tipo de incentivo oferecido para que os municípios coordenem suas ações.

² Abrucio (1998) oferece interpretação diferente para tal tendência: em sua visão, os governadores tinham interesse direto na formação de novas lideranças políticas locais, mais submissas a seu mando, assim como no enfraquecimento das lideranças municipais tradicionais.

também um piso mínimo uniforme, de maneira que acabava por oferecer incentivos financeiros à criação de novos municípios (RIANI, 2002). Enquanto o Brasil ganhou, entre 1988 e 2001, 1.378 novos municípios, merecem destaque estados como o Rio Grande do Sul (que teve acréscimo de 103,27% no número de cidades) e Minas Gerais, que ganhou 131 novos municípios (SIMÕES, 2004).

O tamanho populacional reduzido é a principal característica dos novos municípios mineiros, o que contribuiu para intensificar os dilemas da descentralização de políticas públicas e do “municipalismo autárquico”. A escala mínima de oferta de serviços públicos³ se tornou problema estrutural, pois é impossível, para reduzidas populações, diminuir a atuação da Prefeitura Municipal de forma proporcional para evitar gastos desnecessários. Ramos e Sousa (1999) desenvolveram importante estudo nesse sentido, calculando os custos da capacidade ociosa instalada pelas prefeituras em municípios de pequenas populações:

(...) Constata-se que, em todas as metodologias, o desperdício de recursos é substancial em municipalidades com até 10 mil habitantes. Dependendo do método utilizado e da região considerada, esse desperdício varia de 12 a 70% do total dos recursos disponíveis para as despesas correntes. Esse resultado lança sérias dúvidas sobre a viabilidade técnica dos pequenos municípios. Embora seja necessário investigar mais a fundo esse problema, muito provavelmente a atual concentração de cidades em classes com população de até 10 mil habitantes representa um custo adicional não desprezível para o Brasil e indica que o tamanho típico dessas cidades está muito abaixo do exigido para maximizar o nível de serviços públicos postos à disposição da população.

(RAMOS e SOUSA, 1999, p. 454-5)

Enquanto Ramos e Sousa (1999) estabelecem a marca de 10 mil habitantes como patamar populacional mínimo para a oferta eficiente de bens públicos em um município, o presente trabalho adotará o conceito de micromunicípio, definido por Simões (2004) como aquele com população inferior a 5 mil habitantes. Em 2001, 29,2% dos municípios mineiros se encaixavam na categoria de micromunicípio (246 cidades), abrigando apenas 4,9% da população estadual (DINIZ FILHO, 2006). Como resultado de tais considerações, a década de 2000 foi marcada pela discussão de alternativas para tais problemas de escala de atendimento ao público e descoordenação entre entes federados. Os consórcios intermunicipais foram intensamente analisados nesse

³ Consideram-se tanto os bens públicos diretamente oferecidos à população, como saúde e educação, quanto aqueles de percepção indireta, como a representação política junto à Câmara de Vereadores (que, por sua vez, apresenta composição mínima de nove vereadores, independentemente do tamanho populacional da cidade).

contexto, com destaque para a pioneira experiência de Minas Gerais na área da saúde (DINIZ FILHO, 2006).

3 A QUESTÃO POLÍTICA

O presente trabalho busca explorar uma dimensão ainda inédita do fenômeno dos micromunicípios: a representação política desses diante de outros entes federados, especialmente do Legislativo estadual. Partimos do pressuposto de que o coeficiente eleitoral necessário para a eleição de um deputado estadual, nas últimas eleições em Minas Gerais, tem se situado pouco acima de 60 mil votos. Dessa maneira, o contingente de eleitores de um micromunicípio representaria, sempre, uma fração diminuta da votação obtida por um candidato vitorioso. Nessas condições, as demandas de um micromunicípio competiriam pela atenção do deputado estadual com aquelas provenientes de dezenas de outras pequenas cidades ou, em cenário mais adverso, com as necessidades de grandes grupos de eleitores, concentrados nas grandes cidades. O parlamentar estadual teria poucos incentivos para priorizar seus eleitores residentes em micromunicípios. Foi selecionada, para o presente estudo, a macrorregião mineira da Zona da Mata, caracterizada pelo grande número de municípios (142), pela presença de polos políticos significativos em seu interior e adjacências⁴, assim como por se tratar de uma das regiões de maior tradição política no Brasil⁵. A Zona da Mata possui 54 micromunicípios, com populações que variam de 1.558 a 4.993 habitantes, distribuídos por sete microrregiões⁶.

Cada micromunicípio da Zona da Mata é avaliado a partir dos resultados das eleições legislativas estaduais de 2006: iniciando seus mandatos em 2007, os deputados elaboraram, nesse ano, a Lei Orçamentária Anual de 2008, ano de eleições municipais, portanto, oportunidade inescapável para retribuir o apoio recebido no pleito que os levou à Assembleia Legislativa. Dessa forma, o ano de 2008 é o foco de estudos do

⁴ Além das cidades-polo de Juiz de Fora, Cataguases e Ubá, deve-se destacar as cidades relativamente próximas de Barbacena, Belo Horizonte, Governador Valadares, além do Vale do Aço e Região Metropolitana de Belo Horizonte (essas, bases de forte movimento sindical).

⁵ Durante o período republicano, a Zona da Mata deu origem a nove Governadores de Minas, e dois Presidentes da República.

⁶ A distribuição de tais micromunicípios não é uniforme: a microrregião de Cataguases conta com cinco micromunicípios; a de Juiz de Fora, com vinte e quatro; Manhuaçu, um; Muriaé, sete; Ponte Nova, oito; Ubá, quatro; e Viçosa, cinco.

presente trabalho, devido à sua extrema sensibilidade política no contexto dos micromunicípios.

São analisados, no presente trabalho, todos os projetos de lei apresentados nesse ano pelos deputados estaduais mineiros que atingiram, em 2006, a posição de mais votados – chamados “majoritários” – em qualquer dos 54 micromunicípios da Zona da Mata; também são analisadas as proposições que partiram de deputados que obtiveram mais de 20% dos votos válidos nessas cidades⁷.

4 OS DADOS

Atendem aos critérios delimitados acima 25 candidatos a deputado estadual, dos quais 18 foram eleitos, e sete atingiram a suplência. Isso fez com que 10 micromunicípios tivessem seus candidatos majoritários derrotados nas eleições de 2006, sendo que um desses teve também o segundo candidato mais votado como suplente. Esses dados, isoladamente, já são capazes de ilustrar os obstáculos enfrentados pelos eleitores dos micromunicípios para elegerem seus representantes na Assembleia Legislativa; o pequeno contingente de eleitores em cada uma dessas cidades perfaz apenas uma fração dos votos necessários à eleição de um deputado estadual.

Dentre os 44 municípios que tiveram seus candidatos majoritários a deputado estadual vencedores, 14 também deixaram de ter representantes junto à Assembleia Legislativa. Isso se deve ao fato de que 02 deputados eleitos assumiram cargos como Secretários de Estado durante todo o período da legislatura em questão (2007 – 2010), tendo sido um deles majoritário em 11 municípios⁸, e o outro, em 03. Logicamente, assumiram suas vagas os suplentes de seus respectivos partidos, mas esses possuíam seus próprios compromissos de representação, assumidos em relação às suas regiões de origem. Por fim, dois deputados estaduais vitoriosos em 2006 – cada um majoritário em uma cidade – apenas exerceram seus mandatos durante o ano de 2007, pois participaram de campanhas municipais em 2008 e as venceram, tendo de renunciar a seus mandatos parlamentares. Dessa maneira, apenas 28 dos micromunicípios da Zona da Mata,

⁷ Todos os deputados majoritários obtiveram votação superior a 20% dos votos válidos nos micromunicípios analisados.

⁸ Como majoritário, tal candidato obteve mais de 50% dos votos válidos em quatro micromunicípios da Zona da Mata; foi segundo colocado em seis outras cidades, chegando a obter 33,37% dos votos válidos em uma delas.

efetivamente, tiveram seus deputados estaduais mais votados como representantes na Assembleia Legislativa mineira, enquanto 26 acabaram por não ter quem os representasse.

Foram considerados os projetos de lei apresentados por 16 deputados estaduais mineiros durante o ano de 2008, compondo esse grupo 14 deputados majoritários, e 02 segundos colocados que obtiveram mais de 20% dos votos válidos em ao menos um dos micromunicípios aqui estudados. A menção ao nome de um dos micromunicípios da Zona da Mata no projeto de lei é considerada, no âmbito da presente pesquisa, como sinal de que o deputado proponente está em contato com suas bases eleitorais nesse município e, assim, busca representar seus eleitores dessa localidade.

Os 217 projetos de lei propostos pelo grupo de deputados estaduais considerado se encaixam em um número reduzido de categorias, dentre as quais se destacam: os que declaram como “utilidade pública” a entidades sem fins lucrativos (101 projetos), os que dão nome a rodovias ou prédios públicos (19 projetos), os que realizam a doação de imóveis públicos a prefeituras ou entidades sem fins lucrativos (11 projetos), que tratam de relações de consumo (11 projetos), que buscam instituir isenções fiscais (7 projetos), dentre outros que figuram em menor quantidade⁹. Por sua natureza, alguns tipos de projetos de lei abrangem todo o território mineiro de forma genérica, de maneira que, para os objetivos de localização geográfica do presente trabalho, serão considerados apenas os projetos de lei que têm eficácia sobre municípios específicos: aqueles que dão nome a bens públicos (rodovias e prédios, entre outros), os que declaram entidades como “utilidade pública”, e os que doam terrenos estaduais.

Considerando-se os critérios acima dispostos, tem-se um universo de 135 projetos de lei que fazem menção a municípios mineiros específicos. Desse total, apenas cinco abordam os micromunicípios da Zona da Mata, o que perfaz 3,70% das propostas legislativas dos deputados estaduais mais votados nesses mesmos municípios. Vale lembrar que se trata do ano de 2008, no qual foram realizadas eleições locais, um momento no qual a presença do deputado é altamente valorizada pelos grupos políticos de cada cidade. O Quadro 1, abaixo, oferece mais detalhes sobre os cinco projetos de lei em questão:

⁹ Dados analisados pelo autor do presente trabalho, obtidos junto a ALMG (2012).

QUADRO 1: Projetos de lei que trataram dos micromunicípios da Zona da Mata em 2008

Município	Objetivo projeto	Condição do deputado proponente no município	Aprovação
Brás Pires	Nomear rodovia	2º mais votado em outro micromunicípio	Sim
Caiana	Doação de imóvel	Majoritário	Sim
Chiador	Declaração de “utilidade pública”	Majoritário em 5 outros micromunicípios; segundo colocado em 9 outros	Sim
Rosário da Limeira	Nomear rodovia	2º mais votado	Não
	Nomear rodovia	Majoritário em outros 2 micromunicípios; 2º colocado em outro micromunicípio	Sim

Fonte: Elaboração própria

Como se pode perceber, em apenas dois projetos de lei, o deputado proponente foi bem votado no município em questão. Os municípios de Brás Pires, Chiador e Rosário da Limeira não tiveram seus candidatos majoritários presentes na ALMG: no último, pelo fato de o majoritário ter sido suplente, e nos primeiros, porque o majoritário assumiu uma Secretaria de Estado. O fato de os deputados majoritários em outras cidades buscarem representar esses três municípios, ao proporem os projetos de lei vistos no Quadro 1, pode significar uma tentativa de ocupar o vácuo político representativo que se estabeleceu nessas localidades.

5 CONCLUSÕES

O distanciamento entre os micromunicípios da Zona da Mata e a representação de seus eleitores na Assembleia Legislativa mineira é enorme. Destaca-se, nesse contexto, o pequeno número de eleitores de tais cidades, responsável por criar uma dinâmica que as torna pouco prioritárias aos olhos dos deputados estaduais. Também devem ser destacadas, nesse mesmo sentido, as opções feitas pelos atores políticos em suas “carreiras” pessoais: decidem por assumir posições junto ao Poder Executivo, a partir de considerações de cunho individual, e deixam de lado o dever de representar as milhares de pessoas – e dezenas de cidades – que depositaram neles sua confiança.

Porém, o maior destaque cabe à organização do sistema eleitoral brasileiro, que considera todo o território estadual como um único distrito eleitoral, responsável pela escolha conjunta de todos os 77 deputados estaduais. Não existe, como em outros países, a delimitação legal de distritos eleitorais de população uniforme, cada um responsável pela escolha de apenas um representante legislativo. Destaque-se, nesse sentido, o trabalho de Barry Ames (2003) ao conceituar os “distritos eleitorais

informais”, ou seja, as áreas de atuação preferencial dos candidatos a deputado, definidas por esses próprios no desenrolar de suas campanhas¹⁰. É a partir dessa dinâmica político-institucional que podemos compreender o alto grau de personalismo que marca as eleições e o funcionamento do Legislativo no Brasil. Nesse contexto, faz sentido associar a representatividade popular à figura específica de cada deputado eleito (AMES, 2003), o que acaba por produzir áreas “vazias” no mapa da representação popular, como o verificado nos micromunicípios da Zona da Mata.

Os dados aqui apresentados parecem trazer clara sustentação à tese da implantação do “voto distrital”, vivamente debatida no Brasil. Entretanto, em uma hipotética delimitação de distritos eleitorais “formais” na Zona da Mata, é bastante provável que os micromunicípios ficassem agregados a cidades maiores para compor o grupo de eleitores mínimo necessário para a eleição de um deputado estadual, isso ocorrendo devido à distribuição geográfica dos micromunicípios. Nesse caso, seria provável a repetição das dinâmicas hoje vigentes, tendo apenas sua intensidade reduzida.

A solução definitiva para tal dilema parece residir no campo do fortalecimento da cultura participativa dos eleitores dos micromunicípios, no sentido de que esses busquem contato direto e constante com seus representantes no Poder Legislativo. É bom pontuar, por fim, que o papel desempenhado pelo prefeito municipal como arregimentador de votos para candidatos a deputado não necessariamente é benéfico para a lógica da representatividade dos interesses populares junto à Assembleia Legislativa. De fato, o papel do prefeito municipal parece mais guiado pelo cálculo político da progressão da carreira pessoal.

Sendo assim, fica evidente que a questão da representatividade dos micromunicípios na esfera política estadual apresenta facetas distintas, algumas estruturais – como o próprio porte populacional dessas cidades –, outras institucionais – como a sistemática eleitoral vigente – e ainda outras de ordem cultural, como a relação entre eleitos e eleitores durante os mandatos dos parlamentares. A consideração de cada uma desses vertentes deve marcar pesquisas e debates futuros.

REFERÊNCIAS:

¹⁰ Diniz Filho (2009) buscou aplicar tal conceito à macrorregião da Zona da Mata mineira, traçando os “limites” dos distritos eleitorais informais.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Parte I, p.95-105.

ALMG. Assembleia Legislativa de Minas Gerais: **Legislação mineira**. Disponível em <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>, acesso em 20/07/2012 às 17:40 horas. 2012.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: A experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais**. 2006. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Demarcando fronteiras: Distritos eleitorais informais na Zona da Mata mineira. **Revista Teoria e Cultura**, Juiz de Fora, vol. 4, n.1-2, jan-dez 2009, p. 67-71.

RAMOS, Francisco S.; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**. Nº 53, vol. 4, out./dez. 1999, pp. 433 – 461.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. População, Federalismo e Criação de Municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 09, 2004, Caxambu. **Anais**. Associação Nacional de Estudos Populacionais. Campinas, 2004, p. 20-37.

VOLDEN, Craig. Intergovernmental Political Competition in American Federalism. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 327-342, abr. 2005.