

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

MARIA SALETE SOUZA DE AMORIM

**CULTURA POLÍTICA E DECISÃO ELEITORAL
NO OESTE DO PARANÁ**

Porto Alegre

2006

MARIA SALETE SOUZA DE AMORIM

**CULTURA POLÍTICA E DECISÃO ELEITORAL
NO OESTE DO PARANÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Marcello Baquero

Porto Alegre

2006

MARIA SALETE SOUZA DE AMORIM

**CULTURA POLÍTICA E DECISÃO ELEITORAL
NO OESTE DO PARANÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política

Aprovada em Novembro de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Marcello Baquero – Orientador / UFRGS

Dr. Eduardo Andrés Vizer – Universidade de Buenos Aires

Dra. Rute Vivian Baquero – Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Dr. Everton Rodrigo Santos – Centro Universitário FEEVALE

Dra. Jussara Reis Prá – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Marcello Baquero pela amizade, orientação e contribuições neste processo de aprendizagem e na produção deste trabalho.

Agradeço aos amigos e amigas do NIEM/NUPESAL da UFGRS, núcleos de pesquisa coordenados pelos professores Marcello Baquero e Jussara Reis Prá, pelos momentos de discussões e debates que possibilitaram a compreensão e a vivência do capital social.

Agradeço aos eleitores de Toledo que se dispuseram a contribuir com meu trabalho, concedendo entrevistas.

Agradeço a Unioeste pela liberação e apoio, que possibilitou minha qualificação docente com dedicação total. Agradeço especialmente a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e a Divisão de Capacitação Docente, na pessoa de Sônia Lemanski, que sempre atenciosa, me informava dos trâmites burocráticos da instituição.

Agradeço a minha família e aos meus amigos pela paciência, pelo carinho, apoio e estímulo recebido, sobretudo nestes últimos anos de estudo e conclusão da tese.

RESUMO

Na área da Ciência Política, estudos sobre o comportamento político e eleitoral, sob diferentes perspectivas analíticas, permitem verificar um conjunto de variáveis e indicadores que elucidam aspectos da cultura política e do processo de construção democrática. O objetivo da presente tese é compreender a lógica do comportamento político de Toledo, PR, a partir da identificação das percepções, motivações e atitudes dos cidadãos em relação à política e às instituições democráticas. Os dados examinados, oriundos de pesquisas realizadas na região, evidenciam um cenário de ceticismo e de decepção frente à atuação dos políticos e do desempenho socioeconômico do regime democrático. Observou-se uma tendência do voto personalista em detrimento do voto programático/partidário, especialmente entre eleitores que expressaram baixos níveis de interesse por política, de confiança institucional e de participação política. O argumento é de que a personalização do poder e práticas como o clientelismo, o nepotismo e a corrupção estão enraizados na cultura política brasileira, apesar dos avanços na institucionalização de procedimentos poliárquicos.

Palavras-Chave: Democracia, cultura política, decisão eleitoral, comportamento político, personalismo, clientelismo.

ABSTRACT

In the area of political science, research on political and electoral behavior from different theoretical perspectives allows us to examine several variables and empirical indicators that enlighten political culture aspects as well as a deep understanding of the democratic construction process. The main objective of this dissertation is to understand the underlying logic of political behavior in Toledo –Parana- Brazil, based upon the analysis of perceptions, motivations and attitudes of citizens in regards to politics and political democratic institutions. The data examined through research conducted in this State show a context where cynicism and deception with politicians and government's socio-economic performance prevail. The results also indicated a personalistic tendency to vote instead of a programmatic-partisan vote, especially among electors that showed low levels of political interest, as well as reduced indices of institutional trust and political participation. The main argument of this study is that the personalization of political power and practices such as clientelism, nepotism and corruption are rooted in the Brazilian political culture, in spite of advances in the poliarquical formal democratic procedures.

Key Words: Democracy, political culture, electoral decision, political behavior, personalism, clientelism.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1. Apoio e Satisfação com a Democracia..... | 36 |
| Gráfico 2. Nível de Escolarização da Amostra..... | 123 |
| Gráfico 3 Sexo por Grau de Escolaridade..... | 124 |
| Gráfico 4.Faixa Etária do Eleitorado..... | 125 |
| Gráfico 5. Situação Profissional da Amostra..... | 126 |
| Gráfico 6. Renda Familiar da Amostra..... | 127 |
| Gráfico 7. Interesse por Política..... | 130 |
| Gráfico 8. Opinião sobre as coligações partidárias..... | 132 |
| Gráfico 9. Opinião sobre Reforma Agrária..... | 134 |
| Gráfico 10. Opinião sobre a crise no setor agrícola..... | 135 |
| Gráfico 11. Opinião sobre o combate ao tráfico de drogas..... | 137 |
| Gráfico 12. Avaliação dos Serviços Públicos..... | 139 |
| Gráfico 13. Avaliação da atuação dos políticos..... | 143 |
| Gráfico 14. Participação Política e Social em Toledo..... | 145 |
| Gráfico 15. Decisão do voto em Toledo..... | 155 |
| Gráfico 16. Principais Fatores na Escolha Eleitoral..... | 158 |
| Gráfico 17. Intenção de Voto para Governador..... | 161 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1. Principais Teses do Comportamento Eleitoral no Brasil..... | 19 |
| Quadro 2. Estabelecimentos de Ensino em Toledo (1948-1987)..... | 93 |
| Quadro 3. Indústrias Comunitárias de Toledo (1946-1959)..... | 101 |
| Quadro 4. Estrutura Demográfica do Município de Toledo..... | 103 |
| Quadro 5. Quadro Partidário no Paraná e no Município de Toledo (1947-2004)..... | 116 |
| Quadro 6. Percepção dos toledanos a respeito da democracia..... | 181 |
| Quadro 7. Percepção dos toledanos sobre corrupção, nepotismo e clientelismo..... | 191 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Confiança nas Instituições – América Latina..... | 37 |
| Tabela 2. Valor Adicionado por Setor da Economia..... | 99 |
| Tabela 3. Distribuição Populacional por Sexo..... | 122 |
| Tabela 4. Confiança nas Instituições – Toledo..... | 142 |
| Tabela 5. Avaliação da atuação dos políticos..... | 142 |
| Tabela 6. Preferência Partidária em Toledo..... | 160 |
| Tabela 7. Resultado das Eleições para Governador..... | 162 |
| Tabela 8. Preferência Partidária x Intenção de Voto..... | 163 |
| Tabela 9. Interesse por política x Conhecimento sobre interesses defendidos pelos candidatos..... | 165 |
| Tabela 10. Escolaridade x Decisão do Voto..... | 168 |
| Tabela 11. Interesse por política x Decisão do Voto..... | 169 |
| Tabela 12. Confiança Institucional x Participação Política..... | 170 |
| Tabela 13. Participação Política x Decisão do Voto..... | 172 |

LISTA DE MAPAS

| | |
|--|-----|
| Mapa 1. Configuração Municipal do Paraná (1954)..... | 95 |
| Mapa 2. Mapa Político da Região Oeste do Paraná..... | 96 |
| Mapa 3: Mapa Político de Toledo – PR..... | 104 |

LISTA DE ABREVIATURAS

ACIT – Associação Comercial e Industrial de Toledo
ADVT – Associação dos Deficientes Visuais de Toledo
APA – Associação Promocional de Assistência aos Idosos
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
ESEB – Estudo Eleitoral Brasileiro
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG – Organização Não Governamental
PDC – Partido Democrata Cristão
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PP – Partido Progressista
PR – Partido Republicano
PRP – Partido da Representação Popular
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
TRE/PR – Tribunal Regional Eleitoral do Paraná
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 1.1 TEMA DA PESQUISA..... | 15 |
| 1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA..... | 21 |
| 1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA..... | 23 |
| 1.4 HIPÓTESES DO TRABALHO..... | 24 |
| 1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS..... | 24 |
| 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO..... | 30 |
| 2 CULTURA POLÍTICA E ALCANCES DA DEMOCRACIA | 32 |
| 2.1 DEMOCRACIA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO..... | 33 |
| 2.2 NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA..... | 43 |
| 2.3 RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO CONCEITO DE CULTURA POLÍTICA..... | 49 |
| 2.4 ARTICULAÇÃO TEÓRICA NA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO..... | 58 |
| 3 FENÔMENO CLIENTELISTA NAS CONFIGURAÇÕES POLÍTICAS | 64 |
| 3.1 CLIENTELISMO POLÍTICO NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS..... | 65 |
| 3.2 PERSONALISMO E CLIENTELISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA..... | 70 |
| 3.3 CLIENTELISMO E NOVAS FORMAS DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES..... | 84 |
| 4 ASPECTOS DO SISTEMA POLÍTICO TOLEDANO | 88 |
| 4.1 DETERMINANTES HISTÓRICOS DO OESTE DO PARANÁ..... | 89 |
| 4.2 DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS DO OESTE DO PARANÁ..... | 98 |
| 4.3 DINÂMICA POLÍTICA E PODER LOCAL EM TOLEDO..... | 107 |
| 4.4 TENDÊNCIAS DO QUADRO PARTIDÁRIO EM TOLEDO (1952 a 2004)..... | 113 |
| 5 CARACTERIZAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA DE TOLEDO | 121 |
| 5.1 PERFIL SÓCIO-DEMOGRÁFICO DA AMOSTRA..... | 122 |
| 5.2 INTERESSE POR POLÍTICA..... | 128 |
| 5.3 CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS..... | 140 |
| 5.4 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA..... | 144 |
| 6 COMPORTAMENTO POLÍTICO E DECISÃO ELEITORAL | 152 |
| 6.1 FATORES NA ESCOLHA ELEITORAL..... | 153 |
| 6.2 PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA E MOTIVAÇÃO PARA O VOTO..... | 159 |
| 6.3 A LÓGICA DO COMPORTAMENTO ELEITORAL EM TOLEDO..... | 167 |

| | |
|---|------------|
| 7 CLIENTELISMO E NEPOTISMO NA PERCEPÇÃO DOS TOLEDANOS..... | 175 |
| 7.1 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA QUALITATIVA..... | 176 |
| 7.2 A VISÃO DE DEMOCRACIA DOS CIDADÃOS TOLEDANOS..... | 179 |
| 7.3 PERCEPÇÃO DOS TOLEDANOS SOBRE A POLÍTICA LOCAL..... | 188 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 202 |
| REFERÊNCIAS..... | 209 |
| APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO..... | 221 |
| APÊNDICE B – CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES..... | 229 |
| APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA..... | 234 |
| APÊNDICE D – QUADRO PARTIDÁRIO: CÂMARA MUNICIPAL..... | 236 |
| ANEXO A – DADOS DO CENSO DEMOCRÁFICO/2000..... | 238 |

1 INTRODUÇÃO

Há um reconhecimento por parte da Ciência Política contemporânea de que valores culturais são elementos importantes na análise do comportamento político e na compreensão do funcionamento das instituições democráticas. Os estudos de cultura política, introduzidos na década de 60, surgem na América Latina com a redemocratização possibilitando examinar como as pessoas internalizam, decodificam e constroem suas representações em relação à política e aos princípios democráticos. Esse debate torna-se profícuo na medida em que se reconhece que, além das instituições, os aspectos culturais contribuem para o fortalecimento democrático. Dessa forma, verifica-se que essas duas dimensões não são mutuamente excludentes, pelo contrário, são complementares.

Nessa perspectiva, as pesquisas de opinião permitem avaliar os padrões atitudinais dos cidadãos em relação à democracia e captar os níveis de satisfação com o funcionamento das instituições políticas. Sabe-se, por exemplo, que percentuais significativos da população evidenciam apoio à democracia, porém, ao mesmo tempo revelam altos índices de insatisfação com o desempenho socioeconômico do regime. Tais atitudes decorrem do aumento da pobreza e da exclusão social, bem como da crescente onda de denúncias de corrupção nos governos, o que contribui para o distanciamento e o descrédito dos cidadãos em relação à política.

No caso do Brasil, esse cenário de crise política e econômica tem gerado desconfiança e mal-estar das pessoas em relação à esfera política, abrindo espaço para a manutenção de elementos tradicionais no regime democrático, tais como clientelismo, nepotismo e personalismo. Alterar esse quadro, de modo a garantir maior estabilidade e legitimidade à democracia requer mudanças na cultura política brasileira. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que os valores, atitudes e comportamentos participativos são essenciais na construção de uma cultura política democrática e no fortalecimento das instituições políticas.

1.1 TEMA DA PESQUISA

Existe vasta literatura sobre comportamento político e eleitoral no Brasil que, sob diferentes perspectivas e enfoques, busca explicar as motivações para o voto, analisar os principais fatores da decisão eleitoral e avaliar as atitudes, crenças e opiniões dos cidadãos em relação à política. A Ciência Política brasileira tem incorporado em suas análises as principais vertentes teóricas da literatura internacional representadas pelas correntes sociológica, psicossociológica e teoria da escolha racional¹.

A perspectiva sociológica propõe analisar o comportamento eleitoral a partir de fatores histórico-estruturais e econômicos que, por sua vez, determinam as preferências partidárias dos eleitores. A participação eleitoral e as decisões individuais passam a ser compreendidas dentro dos contextos sociais nos quais os eleitores estão inseridos. De acordo com Castro (1994, p. 65),

a hipótese mais geral que orienta este tipo de estudo é que processos sociais amplos, como o avanço do capitalismo, são acompanhados por mudanças estruturais importantes, como a industrialização e a urbanização, que possibilitam a manifestação das clivagens sociais no apoio de camadas do eleitorado – classes sociais ou estratos diferentes – a determinados partidos e candidatos.

Os primeiros estudos sobre comportamento eleitoral no Brasil se inserem nessa perspectiva de análise e estabelecem uma associação entre classe social e voto, considerando que a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social explica suas preferências eleitorais e partidárias (SIMÃO, 1956; SOARES, 2001 [1973]; REIS, 1978). Gláucio Soares (2001) argumenta que o legado marxista muito influenciou as pesquisas de cunho sociológico daquele período e que a teoria das classes sociais em muito contribuiu para explicar o

¹ Para uma revisão das principais teses do comportamento eleitoral, ver os trabalhos de Figueiredo (1991); Castro (1994); Radmann (2001); Carreirão (2002).

comportamento político dos cidadãos. De acordo com o autor, “o que se demonstrou é que, naquele momento e naquele contexto, a situação de classe e a consciência de classe condicionavam – quase determinando – as ideologias, as preferências partidárias, a intenção de voto” (SOARES, 2001, p. 237).

Um dos limites analíticos dessa corrente é de que a explicação do voto baseia-se apenas em categorias globais e estruturais. As mudanças ocorridas no cenário político e econômico nas décadas de 1970 e 1980 se configuram numa reestruturação e diluição das identidades de classe nas sociedades complexas, de modo que a associação entre classe social e identidade partidária perde a força explicativa. A decisão eleitoral passa a ser analisada mais pela identificação com os candidatos e com os *issues* relevantes conjunturalmente do que pela identidade partidária (CASTRO, 1994; BAQUERO, 1997).

Uma outra abordagem bastante utilizada pelos pesquisadores brasileiros é a teoria da escolha racional, que propõe explicar o comportamento eleitoral a partir do pressuposto da racionalidade dos indivíduos. De acordo com essa perspectiva, o voto é uma ação instrumental e estratégica que deve trazer maiores benefícios para o eleitor, indivíduo com capacidade de pensar e agir logicamente, de analisar e interpretar a realidade e de estabelecer comparações, guiado por um padrão de comportamento (DOWNS, 1999; FIGUEIREDO, 1991). Os eleitores votam no partido político que acredita estar mais próximo de suas posições e que, na sua avaliação lhe trará maiores benefícios. Ao propor a identificação partidária como fator explicativo do voto, a teoria da escolha racional afirma que não se trata de uma adesão afetiva, mas racional.

As críticas dirigidas à teoria da escolha racional se referem à formação de preferências e à adoção de esquemas simplistas na explicação dos fenômenos sociais e políticos. Os indivíduos, necessariamente, não verificam continuamente a racionalidade de suas ações, fazendo isto apenas quando confrontados com conseqüências não intencionais. Dessa forma,

autores argumentam que a ação dos indivíduos deve ser compreendida a partir do contexto estrutural e cultural no qual estão inseridos, pois os custos e benefícios não são calculados no vazio, mas definidos pelas possibilidades culturais (RENNÓ, 1999; BAERT, 2005; HALL e TAYLOR, 2005).

Além de considerar a situação socioeconômica do eleitor, a perspectiva psicossociológica introduz na análise do comportamento eleitoral fatores de nível micro e aspectos psicológicos, como as percepções, valores, crenças, atitudes e motivações dos indivíduos. Lavareda (1999), utilizando-se de resultados eleitorais agregados e dados de pesquisas de opinião referentes aos pleitos realizados no período de 1945 a 1964, argumenta que a congruência entre identificação partidária e intenção de voto varia em função da cultura política e de fatores do quadro legal-institucional vigente. De acordo com o autor, a “análise evidencia o fato de que um processo de consolidação do sistema partidário, em termos de seus vínculos psicológicos com o eleitorado, estava em marcha pelo menos nos últimos anos daquela fase republicana” (LAVAREDA, 1999, p. 181).

Um dos pressupostos da corrente psicossociológica é o de que as preferências partidárias, estabelecidas a partir de laços afetivos e ideológicos, correspondem à escolha eleitoral. Contudo, pesquisas evidenciam baixo grau de informação e de estruturação ideológica do eleitorado, e o predomínio do voto personalista sobre o voto partidário (CASTRO, 1994; BAQUERO, 1997; RADMANN, 2001).

Observa-se que a identificação partidária, sob diferentes aspectos, predomina como fator explicativo do voto para as três perspectivas de análise. A corrente sociológica aborda a questão da preferência partidária como fruto das interações sociais e da relação entre posição social e partidos políticos. A teoria da escolha racional argumenta que a adesão partidária é racional e tem como objetivo diminuir os custos de aquisição e processamento de informações políticas, necessárias para decidir o voto. A corrente psicossociológica parte do pressuposto

que a identificação partidária baseia-se em laços afetivos e psicológicos, fruto do processo de socialização política ocorrido desde a infância. O declínio da importância dos partidos políticos, especialmente na América Latina, compromete o poder explicativo das três perspectivas analíticas, indicando a necessidade de incorporar um conjunto de fatores e condicionantes na análise do comportamento político e da decisão eleitoral.

Um dos argumentos para o declínio da identificação partidária é a expansão dos meios de comunicação nos processos políticos e eleitorais e o conseqüente fortalecimento dos vínculos diretos entre candidatos e eleitores. A escolha eleitoral pauta-se numa relação de confiança com os políticos e de identificação pessoal (MANIN, 1995; MAINWARING, 2001). Outra vertente de análise sugere que o declínio dos partidos está associado ao processo de modernização contemporânea e à institucionalização de valores pós-materialistas (DALTON, 2000; INGLEHART, 2002). Essa tese não se aplica ao contexto latino-americano, cuja base material não foi resolvida, como, por exemplo, a satisfação das necessidades mais elementares do ser humano: alimentação, habitação, saúde e educação.

A seguir, apresenta-se um quadro sintético das principais teses do comportamento eleitoral no Brasil, tendo como base alguns estudos realizados sobre essa temática. Busca-se destacar a perspectiva adotada, as evidências e os resultados encontrados, bem como as lacunas apontadas pela literatura corrente. Dessa forma, pretende-se situar a presente tese em um quadro teórico, expondo as categorias analíticas adotadas neste trabalho.

QUADRO 1

Principais Teses do Comportamento Eleitoral no Brasil

| Autor | Perspectiva Teórica | Hipóteses | Pesquisa empírica | Evidências Apontadas | Lacunas |
|------------------------------|--|--|---|--|---|
| Fábio W. Reis (org.) 1978 | Perspectiva sociológica | Existe uma correlação entre a decisão do voto e a identificação partidária, sendo que esta é definida pela classe social e/ou pelo contexto social no qual o indivíduo está inserido. | Pesquisa empírica realizada por ocasião das eleições municipais de 1976 em 4 cidades de porte médio: Presidente Prudente, SP; Caxias do Sul, RS; Niterói, RJ; Juiz de Fora, MG. | Existem diferentes lógicas que estruturam o voto dentro de diferentes contextos sócio-econômicos. Os autores encontraram correlações positivas entre preferência partidária e indicadores de posição social. | A associação entre classe social e identificação partidária pressupõe consciência de classe e ideologia, dois fatores que perderam a força diante da reestruturação sócio-econômica das sociedades contemporâneas. |
| Marcus Figueiredo (1991) | Teoria da Escolha Racional | A decisão individual de abster-se ou participar como eleitor tem um fundamento racional, dissolvendo com isso, o paradoxo da participação. | Com base na teoria dos jogos, o autor constitui um quadro com as possibilidades decisórias decorrentes da interação de três variáveis: preferências eleitorais, chances de vitória entre os candidatos, e as expectativas de cada eleitor sobre o comportamento dos demais. | A incerteza sobre os resultados eleitorais estimula a participação dos cidadãos no processo político. Estes, guiados por comportamentos racionais avaliam um conjunto de preferências, visando selecionar aquela que oferecerá maiores benefícios. | Além de fazer deduções sobre as preferências partidárias utilizando-se apenas dos resultados eleitorais, este trabalho falha ao tentar explicar os fenômenos sociais a partir de indivíduos isolados e autônomos em relação aos contextos sociais (Castro, 1994). |
| André Singer (2000) | Perspectiva Psicossociológica | A identificação ideológica é um dos principais fatores na escolha eleitoral. A autolocalização no espectro direita-esquerda associa-se a um sistema de crenças e imagens políticas do eleitor. | Utilização de dados de três pesquisas realizadas no âmbito do Projeto "Cultura Política e Consolidação Democrática no Brasil", patrocinada pelo consórcio entre o Instituto DataFolha, Cedec e USP, em 1989 e 1994. | Analizando as eleições presidenciais de 1989 e 1994, o autor afirma que o eleitorado se posicionou mais ao centro, inclinando-se à direita no espectro ideológico e votou no candidato que lhes pareceu ser o "defensor do povo". | Para uma parcela significativa do eleitorado, os termos "esquerda" e "direita" não possui nenhum significado político. Pesquisas mostram um eleitor mais pragmático e menos ideológico na escolha de seus candidatos (Baquero, 1997). |
| Mônica Castro (1994) | Articulação entre a perspectiva sociológica, psicossociológica e teoria da escolha racional. | O comportamento eleitoral é resultado de uma rede complexa de condicionantes. As escolhas eleitorais se dão em função de atributos sociais (dimensão macro) e de características políticas, como interesse, envolvimento e informação política (dimensão micro). | Utilização de um survey nacional, realizado pelo Instituto Vox Populi, e um survey realizado em Belo Horizonte pelo Departamento de Ciência Política da FAFICH/UFGM, meses antes das eleições de 1989. | Os dados sugerem que a sofisticação política é uma variável importante na estruturação ideológica dos eleitores. O voto dos mais sofisticados é orientado por preferências partidárias e ideológicas. | O ponto crítico do trabalho é em relação à forma diferenciada com que a autora analisa a relação de causalidade entre sofisticação política, racionalidade e intenção de voto (Carreirão, 2002). |

Quadro elaborado pela autora.

As pesquisas referenciadas no Quadro 1 revelam a importância da temática para a Ciência Política e mostram a pertinência da realização de abordagens que levem em conta um conjunto de variáveis e indicadores que permitam análises contextualizadas e articuladas sobre o comportamento político e eleitoral. Há diversos estudos que articulam diferentes perspectivas teóricas tendo em vista construir um modelo analítico mais complexo sobre comportamento político. Mônica Castro (1994) considera as dimensões macro (características sócio-econômicas e políticas) e micro (interesse, envolvimento e informação política) em sua análise sobre o comportamento eleitoral brasileiro. Por sua vez, Lúcio Rennó (1999) propõe uma abordagem que articula a teoria da escolha racional com a teoria da cultura política, combinando o estudo de valores e crenças associado à racionalidade dos indivíduos, que traçam planos coerentes, visando maximizar preferências e minimizar custos. O autor busca entender o comportamento político através da ação individual, configurada e orientada por arranjos institucionais e culturais.

Os estudos de cultura política destacam a importância da matriz histórico-cultural dos países latino-americanos na análise do comportamento político e da institucionalização da democracia. A vertente teórica adotada neste trabalho propõe articular a perspectiva psicossociológica e a teoria da cultura política, com o objetivo de explicar a lógica do comportamento político no município de Toledo, Paraná, tendo em vista avaliar as crenças, atitudes, motivações e percepções dos indivíduos em relação à política e às instituições democráticas. A análise do comportamento político-eleitoral em um contexto local e sob a perspectiva da cultura política mostra-se relevante para compreender os meandros da democracia, tendo como base a formação de valores, normas e atitudes políticas dos cidadãos frente a política local e nacional.

O trabalho pretende contribuir teoricamente para o debate sobre a democracia no Brasil, propondo uma abordagem sinérgica que pondera a importância do desempenho das

instituições democráticas e os aspectos da cultura política no fortalecimento dessas instituições. Parte-se do pressuposto de que a confiança institucional e a participação política são importantes indicadores da cultura política democrática. A temática justifica-se e mostra-se pertinente pela contribuição a novos estudos sobre comportamento político e eleitoral em contexto regional tendo em vista a escassa produção sobre o tema no âmbito dos municípios do Oeste paranaense.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A investigação social e a construção do conhecimento na área das Ciências Sociais implicam na contextualização do problema de pesquisa e na determinação de sua relevância. Contexto e metagenda são definidos por Brunner e Sunkel (1993, p. 20) como um “conjunto de condições mais gerais que marcam a orientação de uma sociedade através de seu sistema político, a organização e funcionamento de sua economia e as idéias, crenças e valores predominantes em sua cultura”. A metagenda, tema-foco em torno do qual se estruturam, ordenam e expressam os assuntos de interesse público, opera como um marco de significação e identificação do objeto de pesquisa e das temáticas relevantes a serem estudadas.

De acordo com os autores, contexto e metagenda contribuem para definir as instâncias diretoras, capazes de incidir decisivamente na condução da sociedade para enfrentar e resolver os problemas derivados da metagenda pública (BRUNNER e SUNKEL, 1993). No caso do Brasil, o combate à corrupção foi a principal metagenda do governo Collor. Para o governo Fernando Henrique, foi o combate à inflação, ao passo que o combate à fome tornou-se a principal metagenda do governo Lula. A presente pesquisa se insere na metagenda da desconfiança, do individualismo e do personalismo político, marcada pelo contexto de uma

democracia formal de caráter excludente e pela baixa participação e envolvimento político dos cidadãos.

Os estudos sobre o comportamento político do ponto de vista espacial são relevantes para compreender e caracterizar os aspectos do sistema político mais amplo e as relações de poder que se estabelecem entre a esfera municipal, estadual e federal. Recentes pesquisas mostram que a política no Estado do Paraná, especialmente nos pequenos municípios, configura-se pela ênfase na política local, no clientelismo e no personalismo como mecanismos de sustentação política. A continuidade de padrões tradicionais nas relações de poder imprime um caráter personalista à política municipal, marcada por uma matriz histórico-estrutural conservadora e autoritária (NAZZARI, 2002; OLIVEIRA, R., 2001).

A esse respeito, Roberto DaMatta (1993) argumenta que a naturalização desses elementos tradicionais no processo político brasileiro está relacionada a questões culturais e históricas, o que nos diferencia de muitos outros países. As relações pessoais recebem mais peso e importância do que as leis e as normas, contribuindo para reforçar o familismo e o patrimonialismo nas relações público-privado. De acordo com o autor, esse cenário favorece a continuidade de um Estado extremamente autoritário e perverso do ponto de vista da cultura política democrática (DAMATTA, 1993).

O processo de ocupação da região Oeste do Paraná, marcado pela presença de famílias tradicionais no domínio do poder político e econômico, produz uma dinâmica política submetida a uma lógica ditada pelas lideranças locais, percebidas como os *donos do poder* e da municipalidade. Observa-se que o personalismo e o clientelismo vigoram com relativa força no processo político dos municípios do Oeste Paranaense, gerando uma incongruência entre atitudes e valores democráticos e um distanciamento entre cidadãos e instituições políticas. Nesse contexto, busca-se compreender a lógica do comportamento político no município de Toledo a partir da investigação das seguintes questões:

- 1) Qual o impacto das práticas clientelistas e das relações personalistas no comportamento político dos toledanos?
- 2) Os índices de baixa participação verificados no país e no Estado do Paraná encontram correspondência com aqueles encontrados no município de Toledo?
- 3) Qual a relação entre conhecimento, informação e interesse político e os níveis de participação política do eleitorado?
- 4) De que forma os indicadores de confiança contribuem para o fortalecimento da política local e das instituições democráticas?

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta tese é compreender a lógica do comportamento político no município de Toledo, a partir da identificação das percepções, motivações e atitudes dos toledanos em relação ao processo político, tendo como base a abordagem psicossociológica e a teoria da cultura política.

A pesquisa pretende alcançar cinco objetivos específicos:

- a) Analisar o perfil do eleitorado e o nível de participação política dos cidadãos nos canais formais e informais da política local;
- b) Analisar os traços do personalismo e do clientelismo presentes na região Oeste do Paraná e seu impacto no comportamento político dos eleitores;
- c) Verificar o quadro partidário predominante no período de 1952 a 2004 no Estado e nos municípios do Oeste paranaense;

- d) Relacionar as variáveis da cultura política com os dados agregados eleitorais, buscando compreender a lógica eleitoral na região;
- e) Verificar se os dados encontrados no município de Toledo corroboram com dados de pesquisas nacionais no tocante ao comportamento eleitoral.

1.4 HIPÓTESES DO TRABALHO

Com base em pesquisa empírica, busca-se testar três hipóteses sobre o comportamento político no âmbito do município de Toledo:

Hipótese 1: Quanto maior a escolaridade e o interesse por política, menor a probabilidade do voto personalista sobrepor-se ao voto programático/partidário.

Hipótese 2: Quanto maior a descrença e a desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, menor a sua participação política.

Hipótese 3: Quanto mais baixa a participação política do eleitorado, maior o predomínio do voto personalista.

1.5 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O estudo do comportamento político e dos valores intrínsecos à esfera política favorece o surgimento da pesquisa empírica e sistemática na área da Ciência Política, especialmente a partir da década de 1960. Os valores culturais, as crenças e hábitos tornam-se fatores analíticos importantes na explicação dos fenômenos sociais e políticos, e as regularidades do comportamento político passam a ser testadas empiricamente através de

técnicas quantitativas. De acordo com Easton (1968, p. 46), a "abordagem do comportamento representa o início de uma fase de teorização nas ciências sociais como um todo, associada, no entanto, aos princípios e métodos da ciência empírica". Os estudos de cultura política, utilizando-se da pesquisa comparada e da estatística, permitem a operacionalização dos conceitos e a construção de teorias, bem como modelos explicativos a respeito do funcionamento das instituições políticas e das estruturas de poder (ALMOND e VERBA, 1965; EASTON, 1968).

Em seu estudo *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, Gabriel Almond e Sidney Verba (1965), comparam as diferenças entre cinco democracias contemporâneas e vislumbram um conjunto de atitudes que teoricamente favorecem a participação política e a estabilidade democrática, evidenciando uma congruência entre padrões de atitudes e qualidades do sistema político. O estudo da cultura cívica mostra que a educação é uma importante variável na formação de atitudes políticas nos países estudados. Uma das principais contribuições dos autores para a Ciência Política é a incorporação das variáveis institucionais e culturais como intervenientes das variáveis histórico-estruturais, via política comparada.

Um dos pressupostos fundamentais dessa abordagem é a possibilidade de comparar sistemas políticos, independentemente das diferenças culturais, históricas e políticas das nações. A comparação pode ser feita a partir da maximização das diferenças para comparar semelhanças ou da maximização das semelhanças para encontrar diferenças. A pesquisa comparada permite conhecer os diferentes sistemas políticos e examinar o impacto destas diferenças sobre outros fenômenos sociais observados dentro destes sistemas. Dessa forma, a meta da pesquisa é confirmar afirmações gerais sobre o comportamento político, em um dado contexto, num determinado espaço e tempo (PRZEWORSKI e TEUNE, 1970).

A técnica de levantamento de dados - *survey* - passa a ser amplamente utilizada nos estudos de cultura política e do comportamento eleitoral. As opiniões colhidas em uma amostra representativa permitem, dentro de uma margem de erro, generalizar os resultados para o conjunto da população. A coleta e a quantificação dos dados se tornam fontes permanentes de informação ao serem transformadas em códigos e analisadas estatisticamente. A pesquisa de *survey* permite descrever e explicar a distribuição de traços, atributos, atitudes e comportamentos de determinada nação, além de possibilitar o estabelecimento de comparações com outras nações e sistemas políticos. A pesquisa quantitativa remete à idéia de causalidade entre variáveis, com ênfase na objetividade, validade e construção de teorias (BAQUERO, R., BAQUERO, M. e GONÇALVES, 1995).

A amostragem refere-se à coleta de dados relativos a alguns elementos da população que poderão proporcionar informações relevantes sobre toda a população. Existem dois tipos de amostragem na pesquisa quantitativa: a probabilística e a não-probabilística, utilizadas de acordo com o tipo de pesquisa a ser desenvolvida. O princípio básico da amostragem probabilística é a aleatoriedade, que garante a todos os membros da população igual oportunidade de serem incluídos na amostra. A amostragem estratificada e por conglomerados em múltiplas etapas é a mais utilizada nas pesquisas de opinião pública. Na amostragem não-probabilística, a amostra não é aleatória e se dá com base no conhecimento que o pesquisador tem da população. A seleção de amostra por quotas é a forma mais usual de amostragem não-probabilística. Neste caso, são consideradas várias características da população, em geral as sócio-demográficas, e amostradas proporcionalmente ao número da população (SELLTIZ et al, 1967; BABBIE, 2001).

As abordagens teórico-metodológicas da corrente psicossociológica e da teoria da cultura política utilizam as técnicas da pesquisa quantitativa, assim como as técnicas da pesquisa qualitativa, tendo em vista serem complementares entre si e coerentes com os seus

pressupostos epistemológicos. Dessa forma, o estudo desenvolvido nesta tese propõe a combinação do método quantitativo e qualitativo, visando compreender a cultura política e a dinâmica do comportamento político dos toledanos, por diferentes fontes de informação.

Para a pesquisa quantitativa são utilizados dados de *survey* provenientes de pesquisa realizada no município de Toledo em 2002, nos meses que antecederam as eleições para Presidente da República e para Governador do Estado. A pesquisa intitulada “*Comportamento Político e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná*”, teve como objetivo compreender a complexa rede de determinantes que envolvem a decisão eleitoral no município de Toledo². Na ocasião, foi constituída uma amostra não-probabilística de 300 eleitores, residentes na área urbana do município, com idade acima de 16 anos, e estratificada por bairro e sexo, segundo dados do Censo Demográfico de 2000. Dessa forma, os 21 bairros cadastrados pelo IBGE foram incluídos na amostra e a população masculina e feminina distribuída proporcionalmente ao número da população por bairro/sexo levantada pelo IBGE (ver Anexo A).

O questionário, composto de 26 questões fechadas e 2 questões abertas, buscou sondar variáveis relacionadas às características sócio-demográficas, interesse por política, preferência partidária, decisão do voto, fatores na escolha eleitoral, intenção de voto para governador e para presidente, confiança nas instituições políticas e participação política dos cidadãos (ver Apêndice A). O instrumento foi construído a partir de duas pesquisas realizadas em 1989, uma pelo Instituto DataFolha/CEDEC sobre Cultura Política, aplicada em todo o Brasil, e outra pelo Departamento de Ciência Política da UFMG sobre as Eleições Presidenciais, aplicada em Belo Horizonte, MG.

O programa *Statistical Package for Social Science - SPSS* permitiu a distribuição de freqüências, o cruzamento de variáveis e a avaliação do grau de associação entre elas. Para a

² O banco de dados está disponível no Núcleo de Documentação e Pesquisa da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Campus de Toledo, no software *Statistical Package for Social Science - SPSS*, o qual permite a descrição de freqüências e o cruzamento de variáveis.

construção do índice de interesse por política foram utilizadas quatro variáveis que avaliam o interesse dos cidadãos por informações políticas e o seu envolvimento político. A correlação entre essas variáveis foi identificada através de análise fatorial (ver Apêndice B).

Para a pesquisa qualitativa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, no primeiro semestre de 2006, no referido município, com o objetivo de explorar as diferentes opiniões e pontos de vista dos cidadãos sobre a política nacional e local, e aprofundar aspectos da cultura política encontrados na pesquisa quantitativa, especialmente em relação ao clientelismo, personalismo, nepotismo e corrupção - categorias analíticas vigentes na democracia brasileira. Utilizou-se de roteiro flexível visando favorecer o diálogo entre entrevistador e entrevistado (ver Apêndice C).

Ser eleitor e morador do município de Toledo foi o critério utilizado para a seleção dos entrevistados. A primeira etapa consistiu no levantamento de movimentos sociais, associações e ONG's atuantes no município, dos partidos predominantes no cenário político local, dos meios de comunicação e das igrejas presentes na região. O objetivo era entrevistar eleitores com diferentes características e inseridos em diferentes campos de atuação, de modo a captar a diversidade de opiniões e percepções sobre a política e as instituições democráticas.

A segunda etapa – escolha dos entrevistados – apoiou-se no “sistema de rede”, o qual busca indivíduos-chave que disponham de informações sobre determinado segmento social e que indiquem pessoas, como a técnica da bola de neve, em que os participantes sugerem outros participantes para serem entrevistados. No caso dos vereadores, a seleção se deu proporcionalmente ao número de partidos políticos presentes na Câmara Municipal. Tendo em vista que a pesquisa qualitativa privilegia mais a qualidade da informação do que o número de entrevistados que compartilham tais informações, foram entrevistados 20 toledanos inseridos nos diferentes segmentos sociais: seis (6) representantes da política local,

quatro (4) eleitores e dez (10) representantes da sociedade civil (ONG's, Sindicatos, Meios de Comunicação, Igrejas, Associações).

A entrevista semi-estruturada está entre as técnicas de pesquisa qualitativa mais utilizada nas Ciências Sociais, pois fornecem dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações sociais, como fatos, idéias, crenças, opiniões, sentimentos e comportamentos, contribuindo para elucidar condições estruturais, sistemas de valores, representações sociais e culturais, de modo a refletir as interações e relações sociais e políticas existentes na sociedade. A realização de entrevistas em profundidade contribui para elucidar o processo de formação da opinião e da tomada de decisões. De acordo com Minayo (2004), a entrevista refere-se a uma situação de interação entre entrevistado e entrevistador, favorecendo a descrição dos fenômenos sociais, assim como uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos.

A fim de desenvolver a análise proposta, utiliza-se, portanto, da abordagem quali-quantitativa por permitir a construção de indicadores e índices fundamentados na percepção dos atores sociais. Os fenômenos políticos e sociais podem ser analisados em toda a sua complexidade, se tais métodos e técnicas de pesquisa estiverem integradas num mesmo projeto, fruto de uma triangulação metodológica (MINAYO, 2004). O período diferenciado na realização das pesquisas contribuiu para melhor avaliar a matriz histórico-estrutural da cultura política toledana, que se mantém ao longo dos anos.

Finalmente, além dos dados primários, a pesquisa utiliza-se de resultados eleitorais fornecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR), dados da pesquisa do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB) fornecidos pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP/UNICAMP), e dados de pesquisa sobre o perfil dos municípios brasileiros obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

No capítulo introdutório são apresentados o tema, a contextualização do problema, os objetivos e as hipóteses, bem como os aspectos metodológicos da pesquisa.

No Capítulo 2, são abordados os referenciais teóricos que norteiam essa tese. Procede-se a uma discussão sobre o significado de democracia e sobre a relevância e atualidade do conceito de cultura política na análise do comportamento político.

O Capítulo 3 discute os fundamentos do clientelismo e do personalismo político nas sociedades contemporâneas e a sua incidência na política brasileira. Objetiva analisar, também, as práticas clientelistas que insistem em permanecer dentro das novas formas de intermediação de interesses.

No Capítulo 4, analisam-se os determinantes históricos e socioeconômicos do Oeste do Paraná, situando política, econômica e geograficamente o município de Toledo. Dada a importância de estudos sobre comportamento político em contexto regional, busca-se caracterizar a política local, abordando aspectos do sistema político municipal e as tendências do quadro partidário configuradas na região.

No Capítulo 5, utilizam-se dados de um *survey* realizado em 2002 no município de Toledo, com o objetivo de caracterizar a cultura política toledana. É desenvolvida análise descritiva das variáveis sócio-demográficas e das variáveis atitudinais relativas à participação política e à confiança nas instituições democráticas.

Com base nos dados quantitativos e qualitativos, o Capítulo 6 analisa os principais fatores da escolha eleitoral e a da motivação do voto. Busca-se testar as três hipóteses da tese, de modo a compreender a lógica do comportamento eleitoral que se configura em Toledo.

No Capítulo 7 examinam-se quais as concepções dos toledanos sobre a democracia e sobre o poder político no âmbito nacional e municipal. Abordam-se as percepções dos cidadãos sobre a política local, especialmente sobre as temáticas da corrupção, do nepotismo e do clientelismo.

Por fim, o Capítulo 8 apresenta as principais proposições sustentadas pelos dados e as considerações finais sobre o presente estudo. Busca-se apontar novas perspectivas de pesquisa para a região Oeste do Paraná, tendo em vista contribuir com outros estudos sobre comportamento político no contexto regional.

2 CULTURA POLÍTICA E ALCANCES DA DEMOCRACIA

Este capítulo tem por objetivo discutir conceitos teóricos que norteiam a análise do comportamento político. O texto está estruturado de modo a pontuar, inicialmente, o debate sobre o significado da democracia no contexto brasileiro. Pesquisas indicam que o sentimento favorável à democracia e a predisposição atitudinal à participação não têm se materializado em comportamentos participativos, evidenciando ambigüidades da cultura política e uma incongruência entre atitude e comportamento democrático.

A seguir, examinam-se as novas formas de participação política nas democracias contemporâneas. Dentro desse marco de análise, situam-se autores que argumentam que, a despeito do declínio da participação política convencional, surgem novas institucionalidades as quais visam promover a cidadania e a inclusão social.

A terceira seção situa os parâmetros da perspectiva teórica de cultura política. Sua relevância consiste em aferir atitudes, valores, normas e crenças que, internalizados, traduzem-se em comportamentos no processo de construção democrática. Argumenta-se que a cultura política é uma variável importante que contribui para compreender a estabilidade e as mudanças dos sistemas políticos.

Por fim, busca-se articular os pressupostos teóricos da abordagem psicossociológica e da cultura política visando construir uma explicação mais ampla e consistente da lógica do comportamento político. Trata-se de abordar a temática tendo em vista os aspectos histórico-estruturais, institucionais e atitudinais, avaliando as ações das pessoas em relação à política.

2.1 DEMOCRACIA NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

A democracia representativa, ao estabelecer o princípio dos direitos, da liberdade, da igualdade e da representação política, via procedimentos e regras democráticas, revela-se o paradigma predominante de governo nas sociedades contemporâneas. Segundo essa perspectiva, a democracia caracteriza-se pela contínua responsividade do governo às demandas e preferências de seus cidadãos, expressas por meio da participação eleitoral e da contestação pública. "Para suscitar adesão e participação, a democracia tem de gerar resultados substantivos, ela deve oferecer a todas as forças políticas relevantes oportunidades reais de melhorar suas condições de bem-estar material" (PRZEWORSKI, 1994, p. 54). Dessa forma, a participação política dos cidadãos deverá ser motivada pelos resultados sociais, políticos e econômicos gerados pelo regime democrático.

Nessa perspectiva, Robert Dahl (1997; 2001) refere-se à democracia como uma poliarquia, um sistema político que garante direitos civis e políticos a todos os cidadãos, considerados politicamente iguais. Entre esses direitos cabe destacar o de votar em eleições livres, o de candidatar-se a cargos públicos, o de exercer oposição ao governo, o de participar de organizações políticas, o de manifestar-se publicamente, o de ler e ouvir opiniões divergentes sobre questões políticas. Como pré-requisitos para o bom funcionamento de uma poliarquia, o autor argumenta que deve haver consenso sobre as regras do jogo democrático e sobre as opções políticas, e legitimidade da atividade política. A democracia é, portanto, um sistema político que deve promover o consenso, a moderação, a estabilidade política e a paz social.

Dessa forma, a abordagem institucionalista, pautada nos pressupostos da teoria da escolha racional, compreende a origem e a manutenção das instituições políticas como um acordo voluntário firmado entre os atores interessados. Estes, guiados por comportamentos

racionais e estratégicos, avaliam um conjunto de preferências e escolhas, de modo inteiramente utilitário, escolhendo aquela que lhes oferecerá maiores benefícios. Nessa perspectiva, a democracia é definida como um conjunto de regras procedimentais que visa selecionar um governo e gerar resultados que decorrem de negociações entre as forças políticas, as quais competem entre si dentro de estruturas institucionais, em intervalos periódicos, resultando na vitória de uns e na derrota de outros (PRZEWORSKI, 1994; DOWNS, 1999).

Desse ponto de vista, os partidos políticos são instituições fundamentais para o funcionamento da democracia, não apenas por se constituírem em canais de representação e de mediação entre cidadãos e Estado, mas por se constituírem em atores de intervenção na arena decisória e governamental. Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1985), os partidos adquirem a supremacia, o oligopólio e a universalidade da representação em meados do século XIX, caracterizado como o “século de Michels” em virtude da consolidação de burocracias especializadas na arena democrática. A extensão do sufrágio eleitoral e a nacionalização da disputa política efetiva-se com o processo de industrialização e urbanização, caracterizando o apogeu dos partidos políticos. De acordo com o autor, o surgimento de novos movimentos sociais marca a quebra do oligopólio da representação partidária como forma exclusiva da participação política.

De acordo com pesquisas realizadas na América Latina, não há um consenso sobre o significado de democracia, concebida como a melhor forma de governo. Em termos políticos e ideais, a democracia é vista como um conjunto de instituições, normas e práticas que visa o desenvolvimento humano e a liberdade política. Em termos sociais, a democracia é compreendida como um regime que visa potencializar não apenas a liberdade política, mas a igualdade socioeconômica entre os cidadãos. Contudo, a democratização na América Latina opera em um contexto de elevada exclusão e desigualdade social, não permitindo a

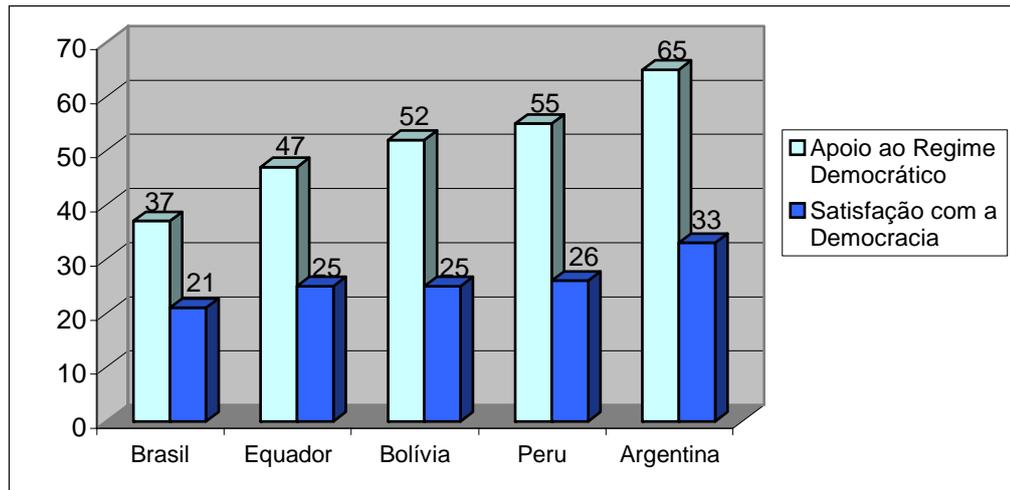
consolidação de uma sociedade democrática. Entre as condições que obstaculizam o desenvolvimento da democratização, Barreda e Costafreda (2004) apontam duas: os graves problemas econômicos e sociais na região, e a prevalência de uma institucionalidade informal que constrange a democracia.

Nesse contexto, os latino-americanos mostram-se insatisfeitos com o funcionamento da democracia e com a atuação dos partidos políticos. Verifica-se um ceticismo em relação às instituições políticas, o que não é exclusivo desses países (BAQUERO, 2000; ALCÂNTARA, 2001). Dados da Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Survey*), coordenada por Ronald Inglehart, evidenciam o sistemático declínio dos partidos políticos, o descrédito e a desconfiança nas instituições democráticas em diversas democracias ocidentais. Mas, em contrapartida, cresce o interesse dos cidadãos pelos direitos humanos, pela questão ambiental e pela qualidade de vida, confirmando uma mudança efetiva nos padrões de participação política, expressa pela adesão e apoio aos novos movimentos sociais (INGLEHART, 2002). No entanto, o que ocorre nas democracias latino-americanas é o afastamento dos cidadãos da esfera política, tanto do nível formal como informal, devido ao déficit democrático entendido aqui como a queda da qualidade de vida e a negligência com a dimensão social.

Nesse sentido, além da dimensão procedimental, que é parte essencial na construção democrática, é necessário incorporar normas democráticas e uma base normativa de apoio ao sistema político. Na acepção de David Easton (1968) o *apoio difuso*, baseado em laços de lealdade e afeição, envolve atitudes relacionadas com a aprovação das características essenciais do sistema político, e o *apoio específico* relaciona-se com o grau de satisfação dos cidadãos com o desempenho dos políticos e dos governantes. O autor argumenta que a ausência de respostas do sistema político (*outputs*) às demandas da população (*inputs*) compromete a estabilidade e a legitimidade do regime democrático.

Em relação ao apoio e a satisfação dos cidadãos latino-americanos com a democracia, dados de pesquisa revelam que o Brasil é um dos países com menores percentuais de apoio e de satisfação com o regime democrático.

Gráfico 1
Apoio e Satisfação com a Democracia (%)



n = 18.522

Fonte: Latinobarômetro, 2002

De acordo com os dados do Gráfico 1, verifica-se que a maioria da população prefere a democracia a qualquer outro tipo de regime. Contudo, o apoio e a adesão aos princípios democráticos convivem com um alto índice de insatisfação com o desempenho do regime, contribuindo para o surgimento de novos ciclos de protestos na região³. Entre os países mencionados, o Brasil é aquele que apresenta o menor percentual de apoio e de satisfação com a democracia. Entre os 17 países estudados pelo Latinobarômetro, a média calculada para o período de 1996-2002 referente ao apoio à democracia é de 56%, e de satisfação com o sistema político é de apenas 33%. A pesquisa revela que a percepção dos cidadãos a respeito

³ Nos últimos anos ocorreram inúmeros protestos no Equador, na Bolívia e no Peru, resultando, em alguns casos, na derrubada de presidentes.

da situação política e econômica do regime afeta o grau de confiança que estes depositam nas instituições democráticas (ZOVATTO, 2002).

A confiança institucional é um dos indicadores mais importantes do estágio da construção democrática e da dimensão da legitimidade do sistema político. Através dos dados, é possível perceber a evolução dos níveis de confiança na região.

Tabela 1
Confiança nas Instituições Latino-Americanas
(Média para 17 países, 1996-2002)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 / 2000 | 2001 | 2002 | Média 1996-2002 |
|--------------------|------|------|------|-------------|------|------|--------------------|
| Igreja | 72 | 77 | 78 | 74 | 76 | 71 | 75 |
| Televisão | 50 | 46 | 45 | 42 | 49 | 45 | 46 |
| Forças Armadas | 42 | 42 | 38 | 43 | 38 | 38 | 40 |
| Polícia | 30 | 36 | 38 | 36 | 30 | 33 | 34 |
| Presidente | nd | 39 | 32 | 39 | 30 | 25 | 33 |
| Poder Judiciário | 33 | 36 | 32 | 34 | 27 | 25 | 31 |
| Congresso | 27 | 36 | 27 | 28 | 24 | 23 | 27 |
| Partidos Políticos | 20 | 28 | 21 | 20 | 19 | 14 | 20 |

Fonte: Latinobarômetro (elaborado por Zovatto, 2002)

De acordo com os dados da Tabela 1, verifica-se que o Congresso e os partidos políticos são as instituições de menor prestígio entre os cidadãos, recebendo o menor percentual de confiança nos últimos anos. Avalia-se que o fenômeno da desconfiança nas sociedades latino-americanas, em grande parte, está associado ao funcionamento das instituições políticas. Em um contexto onde mais de 40% vive abaixo da linha da pobreza, o desempenho socioeconômico do regime democrático tem particular importância. Zovatto (2002) argumenta que a democracia precisa recuperar níveis aceitáveis de apoio, de participação e de confiança nas instituições políticas, de modo a gerar uma cultura política democrática que enfrente a crise de governabilidade e instabilidade, gerada pela incapacidade

de resposta governamental às demandas da sociedade civil, que tem predominado nos países da América Latina.

Assim, o que desafia a consolidação democrática nesses países são os crescentes níveis de pobreza e exclusão social, que contribuem para o distanciamento e o descrédito dos cidadãos em relação às instituições políticas. O relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004) destaca dois desafios para a democracia na região: 1) encontrar soluções políticas a seus problemas sociais, buscando formas alternativas de participação política e de controle do poder público; e 2) encontrar soluções para a desigualdade social e pobreza buscando alcançar uma cidadania de alta intensidade⁴.

A pesquisa do PNUD reconhece que a debilidade da democracia latino-americana não está associada a questões institucionais, mas a processos de exclusão social, a crises de governabilidade e a baixos índices de confiança no sistema político, que colocam em risco a estabilidade do regime democrático. “Instituições políticas que perdem credibilidade e a persistência das situações de pobreza e exclusão social constituem um cenário complexo que torna as democracias vulneráveis frente à ingerência dos poderes fáticos” (PNUD, 2004, p. 175). Poderes esses, representados pelas famílias tradicionais, grupos econômicos e meios de comunicação, que influenciam e intervêm diretamente nas decisões governamentais.

A indiferença e a desconfiança em relação às instituições políticas, captadas pelas pesquisas de opinião, refletem a decepção dos cidadãos frente aos graves problemas sociais, ao aumento da pobreza, à má qualidade dos serviços públicos, à ineficácia dos partidos e dos governos em responderem às demandas sociais e ao aumento da corrupção. O Índice de

⁴ A intensidade da cidadania é avaliada pelo exercício dos direitos políticos e pelo acesso aos direitos sociais (PNUD, 2004).

Percepções de Corrupção, publicado em 2002 pela Transparência Internacional, indica que a América do Sul é uma das regiões do mundo com maior incidência de práticas de corrupção⁵.

Na mesma linha de análise, recentes estudos apontam que a crescente desvalorização das instituições poliárquicas se caracteriza por um processo de *desconsolidação* das democracias latino-americanas. Sánchez-Parga (2004, p. 69) argumenta:

Podría objetarse que el concepto de desconsolidación no posee suficiente pertinencia para significar los procesos de desinstitucionalización de la democracia, pues democracias que nunca llegaron a consolidarse mal podrían desconsolidarse. A tal objeción cabe argüir que la transición democrática supone una inicial institucionalización de prácticas, procedimientos, organismos y ordenamientos políticos; las elecciones, por ejemplo, confieren a los ciudadanos la capacidad de elegir y legitimar a sus representantes y gobernantes; éstos a su vez en base a leyes adquieren el poder de implementar políticas con efectos en la sociedad; la misma relación entre poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentra normalizada y ordenada en base a principios, leyes y procedimientos constitucionales.

Segundo o autor, há três fatores que impedem a institucionalização da democracia no contexto latino-americano. O primeiro refere-se ao presidencialismo e à personalização do poder, caracterizada pela ênfase no poder pessoal do presidente à revelia das instituições políticas e sociais. O segundo refere-se à crise de representação política, que se agrava com o predomínio do voto personalista em detrimento do voto partidário. Além de enfraquecer as instituições políticas, o personalismo e o clientelismo transformam as políticas públicas em interesses particularistas. O terceiro fator destacado pelo autor relaciona-se com a cultura política latino-americana, em que as orientações e atitudes autoritárias arraigadas historicamente funcionam como obstáculos para a consolidação do regime democrático (SANCHÉZ-PARGA, 2004).

⁵ Relatório divulgado no site: <http://www.transparency.org>

Já argumentava O'Donnell (1991), sobre as “novas democracias” latino-americanas, que são marcadas pela continuidade de práticas e comportamentos autoritários e caracterizadas como “democracias delegativas”. A delegação de poder é atribuída à presença de um sistema multipartidário fragmentado, de uma cultura política pouco democrática, de um presidencialismo plebiscitário, com alta personalização e concentração de poder, e de crescentes desigualdades sociais na América Latina.

Na mesma linha de argumentação, Weffort (1992) sugere que a democracia política não se consolidará num quadro de extrema desigualdade social, mas pela constituição de uma democracia social com o fim do “sistema dual”, composto por integrados e marginalizados. De acordo com Weffort (1992, p. 23), os marginalizados "são livres para participar das eleições e, na realidade, a maioria o faz. Não são marginalizados por nenhum tipo de restrição institucional, mas pelas próprias condições sociais, políticas e culturais em que vivem e que os transformam em massas amorfas". Segundo o autor, a democracia social pressupõe uma sociedade integrada que promova a distribuição de renda e de poder entre os cidadãos. Desse ponto de vista, a igualdade social e a participação política são componentes essenciais na vida democrática e na construção de uma sociedade capaz de romper com a situação de pobreza e de exclusão social vivenciada nas democracias latino-americanas.

Uma das fontes da crise de governabilidade, segundo Santos (1993, p. 79), encontra-se no “híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica a um hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico”. As funções básicas de uma poliarquia, como a segurança, a proteção e a justiça, não chegam a alcançar extensão necessária no universo social de países como o Brasil. De acordo com o autor, os brasileiros expressam uma tendência a combinar adesão à democracia com atitudes de desconfiança e de pouca predisposição à participação política, colocando em questão a legitimidade e a estabilidade do regime democrático.

Este ponto, no entanto, não é consensual, pois pesquisas realizadas no Brasil sobre a transição democrática revelam que, apesar da decepção dos cidadãos com as instituições políticas, existe uma base de adesão aos princípios normativos da democracia, uma “reserva” preliminar de legitimidade democrática. Na avaliação de José Álvaro Moisés (1995), o desencanto e a desconfiança gerada pelo impacto das avaliações negativas dos mecanismos de *input* e *output* pode acirrar a crise de legitimidade comprometendo essa base de apoio à democracia.

O paradoxo da legitimidade democrática, no Brasil, consiste, portanto em que perversões do passado, isto é, vícios políticos herdados do autoritarismo, persistem no presente, ameaçando virtudes novas como a tendência de valorizar e de viver a democracia. Do ponto de vista da consolidação democrática, a questão crucial converte-se, então, em saber se esse círculo vicioso pode, de algum modo, ser rompido (MOISÉS, 1995, p. 269).

Dessa forma, Moisés (1995) argumenta que esse círculo vicioso será rompido mediante mudanças efetivas na cultura política dos brasileiros, pois o apoio dos cidadãos aos procedimentos e regras democráticas e a predisposição em participar existem. O autor verifica que as transformações políticas, econômicas e sociais do Brasil nos anos 1990, possibilitaram a formação de uma opinião pública mais atenta aos processos políticos e o surgimento de diferentes subculturas políticas. O autor afirma que a construção de uma cultura política democrática é tão importante quanto a institucionalização dos mecanismos de representação e de controle público das ações governamentais.

No que diz respeito a procedimentos, parte da literatura especializada trata a consolidação democrática em termos de um maior ou menor grau de institucionalidade formal, atentando para a existência de eleições periódicas, livres e transparentes, acesso a informações políticas e garantia de liberdade e direitos políticos (SARTORI, 1994; BOBBIO, 2000). Esta perspectiva negligencia ou esquece que a base material também é fundamental no

processo de solidificação democrática. Do ponto de vista da dimensão social e da qualidade da democracia, por exemplo, três questões devem ser respondidas:

- 1) Se, de fato, todos os membros da poliarquia são politicamente iguais e qualificados para participar do processo decisório, porque os interesses sociais não têm igual representação na gestão pública? Há um número bastante significativo de cidadãos excluídos do pleno exercício da cidadania, entre os quais mulheres, negros, homossexuais, pessoas com necessidades especiais, pobres e miseráveis.
- 2) As instituições políticas são capazes de consolidar processos democráticos, com a permanência do personalismo, do clientelismo, do nepotismo e da corrupção na política? Esses elementos muitas vezes são considerados naturalizados e inerentes ao processo político.
- 3) As crenças e os valores políticos têm sido levados em consideração no fortalecimento das instituições poliárquicas? As pesquisas de opinião realizadas em vários países do mundo revelam altos índices de desconfiança e descrença dos cidadãos nas instituições democráticas.

Há o reconhecimento, por parte da Ciência Política, de que as crenças e os valores culturais são importantes para compreender o sistema político. A própria abordagem institucionalista admite que as crenças individuais influenciam as ações coletivas e, com isso, a estrutura e o funcionamento das instituições e sistemas políticos. De acordo com Dahl (1997), quanto maior a crença na legitimidade das instituições políticas de um país, maiores as chances de consolidar uma poliarquia. As crenças sobre a eficácia governamental são influenciadas pela performance do governo, esta refletida pelos êxitos ou fracassos em seu desempenho.

De fato, atualmente, instituições e cultura caminham e evoluem paralelamente. Instituições eficientes geram comportamentos cívicos, os quais, por sua vez, passam a cobrar maior eficiência dessas instituições. Entender o sistema político democrático consiste em verificar atitudes individuais e coletivas de seus membros em relação às instituições políticas, de forma a compreender o funcionamento das estruturas formais de governo, dos partidos políticos, das estruturas de poder e de influência, das normas, dos modelos de comunicação e interação entre Estado e sociedade.

Esse debate evidencia que a democracia não é algo que possa ser atingido com a simples adoção de leis e normas, mas depende de uma base normativa de apoio dos cidadãos nas instituições políticas. A mudança atitudinal dos atores políticos e a formação de uma cultura política compatível com os valores democráticos são de fundamental importância para promover a organização social e a legitimidade do sistema político. A confiança e a participação política são importantes indicadores da cultura política democrática. Decorre desses elementos a necessidade de examinar a forma como o processo de participação vem se modificando nas últimas décadas. Dessa forma, na próxima seção, serão discutidas as novas modalidades de participação política nas democracias contemporâneas diante do declínio da participação dos cidadãos nos canais formais e institucionais da política.

2.2 NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A participação política caracteriza-se pela ação exercida pelos cidadãos no sentido de influenciar o processo político e eleitoral. Trata-se de ações coletivas ou individuais, de apoio ou de pressão, que são direcionadas a selecionar governos e a influenciar as decisões tomadas por eles. Os primeiros estudos se restringiam a analisar os indicadores de participação política

convencional, que incluem o ato de votar em eleições, plebiscitos e referendos, de participar de partidos e de campanhas políticas, e de contatar representantes eleitos na busca de solução para os problemas coletivos ou individuais. Tais pesquisas, tendo como referência os contextos norte-americano e europeu, defendiam a tese de que quanto maior o desenvolvimento econômico, mais ampla e efetiva a participação política da população (SELIGSON e BOOTH, 1976).

Pesquisadores sugerem que a participação política, especialmente nos países em desenvolvimento, deve ser analisada dentro de outra perspectiva que não a econômica. Argumentam que as atividades consideradas não-convencionais, como participar de protestos e manifestações, devem ser incorporadas como indicadores de envolvimento político. De acordo com Baquero (1981, p. 32), “qualquer definição de participação política não pode excluir passeatas, greves, protestos e demonstrações, já que estas atividades, da mesma forma que as atividades convencionais, visam a influenciar as autoridades governamentais”.

Do ponto de vista institucionalista, a realização de eleições livres, com a participação dos cidadãos no processo eleitoral, é suficiente para constituir governos representativos. Estes, por sua vez, deverão adotar políticas e decisões em prol do bem comum. Se, porventura, os governos eleitos cumprirem suas promessas como um investimento de credibilidade ou mudarem suas plataformas políticas em virtude de circunstâncias adversas, estarão agindo no melhor interesse do eleitorado. De qualquer forma, não há nenhum mecanismo institucional que os obrigue a manterem-se fiéis às plataformas de campanha e às preferências do eleitorado.

O mecanismo de fiscalização e controle das ações governamentais, que se dá por meio das eleições, é o único instrumento de controle “vertical” de *accountability*. Os eleitores têm apenas um instrumento nas mãos: selecionar políticas e políticos, cobrando a responsabilização de suas ações com a prestação de contas. Contudo, os políticos têm metas,

interesses, valores e empreendem ações que os cidadãos não conseguem ver e monitorar. Se os cidadãos não têm informações suficientes para avaliar o governo, o mecanismo de *accountability* mostra-se limitado e insuficiente para assegurar a representação e o controle sobre os políticos (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999).

A participação política *não convencional*, caracterizada por ações e atividades fora dos canais formais e da arena institucional, tem por objetivo exercer pressão sobre as políticas governamentais. As manifestações e protestos, petições encaminhadas a órgãos públicos, doação de dinheiro para ONG's, boicotes de produtos em supermercados, participação em movimentos feministas, ambientalistas e de defesa dos direitos humanos são algumas das ações apontadas pela literatura como novas formas de participação e de ativismo político (TEORELL, TORCAL e MONTERO, 2003; NORRIS, 2003).

Os modos de participação política têm sido enfatizados sob diferentes aspectos, segundo o tipo de perspectiva adotado na compreensão da democracia. A perspectiva liberal-conservadora compreende a democracia não como uma forma de vida participativa, mas como um conjunto de instituições e mecanismos que garantem aos indivíduos a possibilidade de realizar seus interesses com a mínima interferência no processo político. Segundo essa abordagem, os cidadãos mostram-se apáticos, desinformados dos assuntos políticos e desmotivados a participar. Os autores dessa corrente enfatizam a participação eleitoral como a forma mais convencional de envolvimento cívico e argumentam que o equilíbrio entre a participação moderada e a apatia produz governabilidade, ao passo que a participação política ampliada acarreta sobrecarga do sistema político, gerando a sua instabilidade (CROZIER, HUNTINGTON e WATANUKI, 1975; DOWNS, 1999).

Uma outra perspectiva, de cunho democrático-participativo, compreende a democracia não apenas como um conjunto de regras e instituições, mas como um conjunto de práticas participativas que promovem a cidadania, a cooperação, a confiança e o desenvolvimento de

valores e hábitos democráticos. Os autores dessa corrente defendem que a competência cívica e a eficácia política, conceitos que se referem ao sentimento de competência para influenciar e participar no processo decisório são componentes chave do engajamento político (ALMOND e VERBA, 1965; PUTNAM, 2002).

Recentes estudos avaliam as experiências do ativismo político que incorporam novas formas de expressão política, mobilização e envolvimento político. Pipa Norris (2003) destaca duas dimensões do ativismo político: *repertórios de ação política* e *agências de ativismo político*. Com relação à primeira dimensão, existe uma distinção entre as ações cidadãs orientadas, aquelas direcionadas para eleições e partidos, e entre os repertórios de causas orientadas, cujo foco de atenção recai sobre questões específicas e interesses políticos. A autora argumenta que os novos movimentos sociais combinam ações estratégicas com repertórios tradicionais, pois lutam por questões específicas dentro e fora da arena institucional.

As agências de ativismo político são estruturas organizacionais através das quais pessoas mobilizam-se para expressão política. Partidos políticos, igrejas, associações, cooperativas e sindicatos podem ser classificados como agências tradicionais. Os movimentos de defesa dos direitos humanos, movimentos de mulheres, movimentos ambientalistas e as ONG's são considerados agências modernas. Essas últimas são caracterizadas pela rede descentralizada de comunicação entre as coalizões horizontais e verticais das estruturas organizacionais. De acordo com Norris (2003), analisar a participação sob o prisma apenas das agências tradicionais proporciona uma perspectiva parcial do envolvimento cívico e político dos cidadãos.

Os dados encontrados na pesquisa de Norris (2003) mostram que os indivíduos mais engajados no repertório de causas orientadas são aqueles que dispõem de altos níveis educacionais e de renda, além de um forte senso de eficácia política. Em termos das agências

de ativismo político, a pesquisa confirma baixos índices de participação política, especialmente entre os mais jovens. A geração dos mais velhos mostra-se propensa a participar das agências tradicionais, como associações voluntárias, partidos políticos e igrejas, ao passo que a geração mais jovem tende a se engajar nos novos movimentos sociais, especialmente aqueles relacionados com meio ambiente ou com questões humanitárias. A autora argumenta que a falta de motivação e engajamento dos jovens relaciona-se ao desencantamento com a democracia e com os canais formais de participação.

As novas formas de participação caracterizam-se por abandonar as estruturas organizacionais tradicionais em favor de estruturas mais flexíveis e horizontais. As mobilizações como abaixo-assinados, petições, participação em protestos, manifestações e boicotes ocorrem de maneira espontânea e não movidas por estruturas ideológicas. Apesar de serem vistas como coletivas, as ações possuem um caráter individualizado. No caso de petições ou boicotes, por exemplo, os cidadãos podem desempenhar ações políticas em sua casa através da *internet* ou diretamente nos supermercados. Isso requer sofisticação intelectual, política e econômica dos participantes, o que reduz a participação a uma pequena parcela da população.

Pontualmente, no caso da América Latina, os movimentos sociais apresentam-se como uma nova forma política de intervenção social. Com o papel de promover a inclusão social através da ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, exigem maior eficácia e transparência das ações governamentais. Na medida em que buscam contemplar os interesses sociais diversos, contribuem para a criação de uma nova gramática social e política - capaz de mudar as relações de gênero, de raça e de etnia -, articulada a uma nova institucionalidade que vislumbre novas formas de participação e promoção da cidadania (SANTOS, 2002).

Essa nova institucionalidade se estabelece, também, pelo fato de que a crise econômica vivenciada pelos países latino-americanos aponta para um quadro de agravamento

da pobreza e da exclusão social. Nesse cenário de insatisfação e desconfiança política, emerge uma onda de conflitos sociais e de protestos políticos, marcados por seu caráter defensivo e reativo. De acordo com Sánchez-Parga (2005), esse novo ciclo de protestos politiza os movimentos sociais, colocando em evidência o crescente *déficit* cívico e o contraditório fenômeno da participação política: forças sociais enfrentando as forças políticas, especialmente os partidos políticos e o governo. Os movimentos sociais se mobilizam reativamente e adotam formas de protesto, empreendendo uma crescente politização frente a um sistema incapaz de representar seus interesses e reivindicações.

La exclusión social en la actualidad, la más profunda y violenta, es la que se opera no ya al nivel de la distribución de la riqueza sino de su misma producción. Es esta exclusión del trabajo la que provoca una nueva forma de lucha social: el ciclo político de la protesta. Son las nuevas fuerzas e intereses excluyentes en la sociedad actual y no la pobreza los que desencadenan todas las formas de movilización contestatarias y protestatarias en el mundo. El carácter específicamente reactivo de la protesta sólo puede tener como antagonista una fuerza proactiva, la de la exclusión, la de la marginalización del mercado en una "sociedad de mercado", no la pobreza (SÁNCHEZ-PARGA, 2005).

Os protestos políticos, os bloqueios de trânsito e as invasões de propriedades privadas são formas de ação coletiva que expressam desobediência civil e insatisfação com o funcionamento das instituições democráticas. Reduzir as desigualdades sociais exige políticas que combinem democracia com justiça social, especialmente no tocante à redistribuição de renda. A experiência de auto-gestão comunitária na Villa El Salvador, no Peru, é um exemplo importante no combate à pobreza. Fundada em 1971 por 200 famílias pobres, atualmente a Villa conta com 300.000 pessoas organizadas pelo CUAVES - Comunidade Urbana Autogestionária de Villa El Salvador -, um modelo de gestão participativa que se propõe alcançar um Plano de Desenvolvimento Integral e solucionar os problemas coletivos.

Torna-se importante valorizar ações e experiências que visem o fortalecimento das instituições democráticas e da sociedade civil, que fomentem a participação, a cooperação e a

confiança mútua entre os cidadãos. Uma cultura política democrática requer um conjunto de valores, princípios e atitudes que respaldem as instituições políticas, tornando-as estáveis e efetivas. Esse tema será abordado na seção seguinte.

2.3 RELEVÂNCIA E ATUALIDADE DO CONCEITO DE CULTURA POLÍTICA

No âmbito das Ciências Sociais, o conceito de cultura caracteriza-se por ser complexo e polissêmico. Parte da literatura sustenta que fatores econômicos e institucionais são suficientes para gerar uma explicação convincente da dinâmica das democracias, sem que seja necessário recorrer à cultura. Constatam que traços culturais e religiosos dominantes têm pouca importância para analisar a durabilidade das democracias (PRZEWORSKI, CHEIBUB e LIMONGI, 2004). Nessa perspectiva, a democracia é resultado de um equilíbrio entre as diferentes forças políticas, que aceitam o veredicto das urnas e as regras do jogo político. De outro lado, há vasta literatura que sustenta que instituições e procedimentos não são suficientes para se alcançar a estabilidade de um regime democrático, tendo em vista a relevância das crenças e valores democráticos na consolidação da democracia (INGLEHART, 1988; MOISÉS, 1995; BAQUERO, 1999).

No Brasil, a estreita relação entre cultura e estrutura sempre suscitou polêmica. Nos anos 1930 e posteriormente nos anos 1960 a preocupação com o nacionalismo e com a identidade nacional predominou entre os intelectuais, considerados porta-vozes e intérpretes da ideologia nacionalista. Na busca por uma sociedade integrada cultural e politicamente, julgava-se necessário construir uma “cultura nacional”, homogênea e consensual, que permitisse a identificação dos indivíduos com símbolos, imagens e mitos nacionais (BARBALHO, 1998). O principal pressuposto era de que as crenças e os valores culturais

representavam importantes elementos na configuração da identidade nacional e na sustentação de um sistema político.

Os estudos de caráter nacional detinham-se a verificar as características, traços e atributos de uma nação e a analisar a cultura como elemento unificador desta nação. Os estudos de cultura política, por sua vez, introduzem o conceito de subculturas, buscando verificar a relação entre os traços culturais de um povo e o seu sistema político. Através de pesquisa empírica e da operacionalização dos conceitos propostos, tais estudos ampliaram a perspectiva analítica iniciada pelos estudos de caráter nacional (SOUZA, 1989).

Os precursores dos estudos de cultura política, Gabriel Almond e Sidney Verba (1965) introduzem a estatística na pesquisa comparada, permitindo a observação de determinadas regularidades e a comparação de sistemas políticos, independentemente de suas diferenças culturais ou políticas. A pesquisa empírica realizada nos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México, nos anos 1960, teve como objetivo caracterizar o sistema político democrático e verificar atitudes e valores compatíveis com a estabilidade e a legitimidade do regime. Os autores avaliam a estabilidade democrática a partir do grau de institucionalização dos procedimentos democráticos, de participação política e de confiança dos cidadãos nas instituições políticas.

A obra *The Civic Culture* (ALMOND e VERBA, 1965) emerge da confluência de várias correntes de pensamento: estudos de opinião pública, teoria macro-sociológica, psicologia social e técnica amostral de *survey*, refletindo preocupações da época com a estabilidade democrática, em um contexto de modernização política. Influenciados pelas categorias parsonianas e weberianas de ação social, os autores definem cultura política como o padrão de atitudes e orientações políticas dos cidadãos em relação ao sistema político, internalizadas na dimensão cognitiva, afetiva e avaliativa.

A cultura política, fruto da conexão entre políticas micros (motivações e atitudes dos indivíduos) e macros (estruturas e funções do sistema político), configura-se em três tipos ideais: 1) cultura política paroquial, caracterizada pela ausência de consciência política e de expectativas em relação ao sistema político; 2) cultura política moderada, aquela em que os membros têm consciência do sistema político, mas não estão dispostos a participar e 3) cultura política participante, caracterizada pela presença de cidadãos conscientes, ligados afetivamente ao sistema político e com capacidade avaliativa, propensos à participação política. De acordo com Almond e Verba (1965), cada tipo de sistema político – tradicional, autoritário e democrático – tem uma forma de cultura congruente com sua própria estrutura.

O estudo empírico encontrou correlações entre o senso de competência política e o apoio positivo ao sistema político, entre confiança interpessoal e participação política. A *cultura cívica*, abordada pelos autores como cultura política democrática, é considerada como requisito básico para a institucionalização e a estabilidade da democracia. Trata-se de uma cultura política mista e balanceada, em que os indivíduos participam do processo político com passividade e deferência à autoridade. Nesse caso, a cultura cívica é resultado da combinação entre a orientação política tradicional e a orientação moderna de participação. Na pesquisa são encontradas culturas políticas mistas dentro da política interna de cada país, revelando aspectos de heterogeneidade cultural e dinâmica histórica diferentes (ALMOND e VERBA, 1965).

Esse conceito gerou controvérsias na comunidade acadêmica, especialmente em relação à perspectiva histórica adotada e aos parâmetros estabelecidos na interpretação dos dados. A coletânea *The Civic Culture Revisited*, publicada 20 anos depois, oferece uma revisão crítica dos pressupostos teóricos apresentados por Almond e Verba nos anos 1960. De acordo com Carole Pateman (1989), não há uma explicação convincente a respeito da relação entre o padrão de atitudes e a estrutura política das democracias. Ao associarem a cultura

cívica ao paradigma liberal de democracia e conceberem os países industrializados - particularmente os Estados Unidos e a Inglaterra - como modelos de democracias estáveis, Almond e Verba restringiram toda e qualquer análise dentro desse parâmetro.

Um dos argumentos de Pateman (1989) a respeito da obra em questão é de que a teoria liberal obscurece a mútua interação entre cultura e estrutura política, especialmente quando as diferenças socioeconômicas são tratadas como irrelevantes, e não confrontadas com a estrutura política das nações. A autora alega também que o parâmetro utilizado não encontrou formas análogas em países emergentes que garantissem a construção de um sistema político baseado nos moldes defendidos pelos autores da cultura cívica.

Em resposta às críticas, Almond (1989) admite que o modelo de cultura cívica é baseado na teoria política liberal, mas justifica que os modelos culturais específicos foram analisados dentro do marco histórico particular de cada nação. Argumenta que a cultura política foi tratada como variável dependente e independente, dentro de um modelo de causalidade recíproca, no qual cultura, economia e política exercem influências mútuas, excluindo o determinismo cultural de abordagens anteriores. O autor reconhece que a cultura política é uma plástica com muitas variáveis e que responde rapidamente pelas mudanças estruturais.

No caso da ex-Alemanha Federal, por exemplo, esta foi considerada pelos estudos de Almond e Verba como uma cultura cívica “súdita”, não participativa e antidemocrática. Atualmente, há no país um forte sentimento de eficácia política subjetiva; os cidadãos se sentem capazes de influir ativamente no processo político (MOISÉS, 1995). A interação entre o comportamento e o funcionamento das instituições políticas implica em processos de socialização e ressocialização política, ocorrida ao longo da vida adulta. Dessa forma, a cultura política tem sido revalorizada dentro da política comparada como um elemento imprescindível para analisar as mudanças na política. A experiência mostra que os valores vão

mudando, e surgem novos elementos que modificam estrutural e conjunturalmente a cultura política e o comportamento político dos cidadãos (MADUEÑO, 1999).

Revisando as categorias conceituais da cultura política, Luis Madueño (1999) destaca quatro premissas: a) toda cultura política possui uma identidade relacional dentro de uma totalidade histórica; b) possui uma lógica estrutural própria; c) é parte de uma estrutura que marca a rede de relações entre economia e política; e d) é um conceito histórico. Define cultura política como

contexto onde encontramos um conjunto de significados tecidos pelo homem e pelas instituições, onde os atores individuais e coletivos se reconhecem mutuamente e reproduzem as ações sociais e políticas sobre a base de crenças, hábitos e rituais, convertendo-se estas em regularidades de ação onde restabelece força a dimensão tempo e espaço (MADUEÑO, 1999, p. 124).

De acordo com o autor, cultura política possui um conjunto de potencialidades capaz de introduzir ferramentas de análise na medida em que surgem outros fenômenos, produto das mudanças da época.

Em artigo recente, Almond (2001) também destaca que as mudanças demográficas, o crescimento econômico, a expansão da educação e da mídia têm transformado as atitudes e os processos políticos nas sociedades contemporâneas. Defende que a cultura política é componente integral da ação política e que as mudanças políticas são resultantes de mudanças estruturais. Exemplos citados pelo autor se referem ao realinhamento partidário e à transformação do sistema partidário nas sociedades industriais avançadas, que se dão em resposta às mudanças sócio-culturais; ao surgimento de novos movimentos sociais, tanto da esquerda quanto da direita, fruto da polarização partidária e do declínio do poder dos partidos; e à emergência de movimentos antigovernamentais, movida pela descentralização da autoridade, desburocratização e privatização do Estado. O autor sugere que é preciso levar em

consideração as tendências do contexto internacional na explicação das transformações da cultura política e das instituições nacionais (ALMOND, 2001).

A crítica aos pressupostos políticos e teóricos da obra *The Civic Culture* compromete a sua capacidade explicativa, mas não invalida o conceito de cultura política e o emprego de técnicas de *survey* na aferição da opinião pública e da percepção dos cidadãos em relação ao sistema político. Com os processos de redemocratização, renasce o interesse acadêmico pelos estudos de cultura política. Assim, pesquisadores atualizam e reafirmam a cultura política como categoria analítica importante na compreensão dos fenômenos políticos e sociais.

De acordo com Dalton (2000), a onda de democratização nos anos 1990, ocorrida nos países da Europa Oriental, Ásia, África e América Latina, transformou os sistemas políticos e o papel dos cidadãos nas novas democracias. Estas mudanças produzem incertezas sobre os padrões formais de democracia, criando um novo dinamismo, que precisa ser incorporado nos estudos sobre comportamento político. A crise e o desgaste das instituições e dos atores políticos na América Latina, propicia uma transformação da cultura política e o rompimento com algumas estruturas tradicionais da política.

Diversas pesquisas, realizadas no mundo inteiro, têm acompanhado transformações da cultura política e, conseqüentemente, do comportamento dos cidadãos em relação ao sistema político⁶. Ronald Inglehart (1988; 2002) analisa a relação entre atitudes políticas e estabilidade democrática a partir de dados da Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Survey*), que inclui 65 nações, 75% da população mundial. A partir dessas pesquisas foi possível elaborar indicadores de cultura cívica: 1) confiança interpessoal e institucional; 2) satisfação com a democracia; 3) participação política. O autor defende que a modernização e o desenvolvimento econômico favorece mudanças culturais que ajudam a estabilizar a

⁶ Existem vários surveys institucionalizados como o Eurobarômetro, o World Values Surveys (WVSs), o Latinobarômetro, o Latin American Public Opinion Project (LAPOP).

democracia e a aumentar a confiança interpessoal, a tolerância e a participação no processo decisório. Inglehart aponta que os fatores econômicos constituem apenas parte da explicação do fenômeno, e que a dimensão político-cultural exerce um papel decisivo na explicação dos comportamentos políticos.

Na mesma linha de argumentação, Robert Putnam (2002), na obra *Comunidade e Democracia*, utilizando-se de pesquisa empírica, analisa a reforma institucional realizada na Itália nos últimos 20 anos e sustenta que as tradições culturais são resistentes e moldam o comportamento político e econômico das sociedades. Ponderando o Índice de Desempenho Institucional, que avalia a continuidade administrativa, as deliberações sobre as políticas e sua implementação e o grau de satisfação do eleitorado em relação ao governo, o autor verifica a relação entre o desempenho do governo regional com o caráter cívico da vida social e política das regiões Norte e Sul da Itália.

Mitchell Seligson coordena uma série de estudos sobre valores e atitudes dos cidadãos em diversos países latino-americanos. As pesquisas empíricas desenvolvidas pelo Latin American Public Opinion Project (LAPOP) permitem um estudo cada vez mais sistemático e comparativo da cultura política latino-americana. Segundo relatórios divulgados, os dados mostram uma perspectiva mais dinâmica a respeito dos determinantes de apoio ao sistema democrático, e uma forte relação entre o desempenho do governo e as opiniões dos cidadãos acerca do sistema político⁷.

As características da cultura política latino-americana apresentam diferentes nuances em cada um dos países. Roderic Camp (2001), juntamente com outros pesquisadores, realizou pesquisas no México, Costa Rica e Chile, com o objetivo de analisar as percepções dos cidadãos a respeito da democracia. Costa Rica foi selecionado por ser considerado o país mais “democrático”, cuja ênfase recai no pluralismo governamental e na política eleitoral. O

⁷ Publicações dos relatórios de pesquisa estão disponíveis no <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop>.

México, por ser um dos países menos avançado institucionalmente para democracia, além da proximidade com os Estados Unidos. O Chile foi incluído por oferecer um interessante estudo de caso sobre as mudanças entre influências democráticas e autoritárias. Os legados do militarismo e autoritarismo mantiveram-se institucionalizados, apesar da efetivação democrática no Chile.

A pesquisa destaca a importância dos valores culturais na explicação do comportamento político e encontra relações significativas entre a maneira como os cidadãos percebem a democracia e a sua prática política. Os dados mostram que a maneira como os latino-americanos concebem a democracia difere da visão dos cidadãos norte-americanos. O que mais distingue a versão de democracia latino-americana é sua ênfase na igualdade social e econômica. Contudo, os dados sugerem que não há um consenso sobre o significado de democracia entre os latino-americanos. Os costa-riquenhos vêem a democracia como garantia da liberdade política aos cidadãos. Os mexicanos e os chilenos vêem a democracia mais em termos sociais do que políticos. Mas, no geral, a expectativa é o alcance da igualdade socioeconômica entre os cidadãos (CAMP, 2001).

No contexto equatoriano, Bustamante (1996) argumenta que existe uma difundida crença de que as instituições políticas não funcionam em razão de sua incapacidade em responder às demandas da sociedade. De acordo com o autor, a cultura política funciona como um conjunto de regras e operações bem definidas (programas operacionais ou algoritmos), que permite aos sujeitos inventar e criar respostas adequadas a circunstâncias novas ou a problemas inéditos. Segundo o autor, é preciso criatividade para enfrentar a crise de instabilidade política vivenciada no país.

No caso da experiência brasileira, esta tem demonstrado que a democratização é, antes de tudo, um processo positivo de criação institucional e de reconstrução da sociedade civil. Lamounier e Souza (1991) avaliam que as atitudes dos brasileiros para com a democracia

mutaram de forma positiva e substancial, contribuindo para a transformação da cultura política, tornando-a mais democrática. A perspectiva de cultura política adotada pelos autores enfatiza os aspectos institucionais, alegando que a legitimidade e a estabilidade do sistema político depende da estrutura institucional e da confiança dos cidadãos no processo eleitoral e no sistema de competição partidária.

Da mesma forma, instituições ineficientes contribuem negativamente para a institucionalização da democracia, na medida em que estimulam atitudes contrárias às práticas típicas de um regime democrático. Rennó (1999) propõe articular os pressupostos da teoria da escolha racional e da cultura política, visando construir um modelo analítico mais complexo sobre comportamento político. O autor argumenta que, ao combinar

o estudo dos valores, crenças e conhecimentos do indivíduo – que constituem o contexto cultural que o cerca - e o papel das instituições formais nesse ambiente, com a suposição de que as pessoas agem racionalmente, ou seja, apresentam razões para desenvolver certa atividade, possuem planos coerentes e visam maximizar preferências e minimizar custos, pode-se amenizar as dificuldades de uma abordagem exclusivamente racionalista e ampliar a capacidade explicativa da perspectiva culturalista (RENNÓ, 1999, p. 105).

A pesquisa realizada no Distrito Federal indica um contexto cultural caracterizado pela lógica da desconfiança e por um comportamento orientado pela informalidade. As predisposições dos cidadãos demonstram uma descrença generalizada nas instituições políticas e nos atores democráticos, contribuindo para o seu afastamento da esfera pública (RENNÓ, 1999).

A institucionalidade informal, na América Latina, tem se caracterizado pela presença do clientelismo nos processos políticos e reside fundamentalmente em uma cultura patrimonialista, na qual se concebe a política como uma extensão do espaço privado que permite satisfazer interesses particulares. O clientelismo reflete a relação política vertical e desigual vivida na região, contribuindo para reforçar essa situação. Tendo em vista as

debilidades do desempenho institucional, Barreda e Costafreda (2004) destacam o surgimento de propostas de reformas institucionais no contexto latino-americano. Entretanto, os autores destacam que: 1) toda estratégia de reforma institucional que pretenda ser efetiva tem que ter um caráter integral; 2) não basta mudar o desenho das instituições políticas, mas é necessário mudar também a cultura política de uma sociedade.

A relevância do conceito de cultura política está em fornecer ferramentas de análise na explicação das predisposições e comportamentos políticos dos cidadãos. Enquanto conceito histórico e estrutural, a cultura política é uma variável importante que contribui para compreender a estabilidade e as mudanças dos sistemas políticos. Dessa forma, as pesquisas de opinião são fundamentais para avaliar crenças e atitudes políticas dos cidadãos em relação às instituições e à legitimidade do sistema político.

A maneira como as pessoas internalizam normas, crenças e valores políticos é relevante para compreender o seu comportamento político e eleitoral, pois o padrão comportamental se constitui a partir de ações individuais e também de identidade coletiva. Na seção seguinte serão analisadas as contribuições da teoria da cultura política e da abordagem psicossociológica na análise do comportamento político.

2.4 ARTICULAÇÃO TEÓRICA NA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO POLÍTICO

Esta tese propõe articular os pressupostos teóricos da abordagem psicossociológica e da cultura política visando construir uma explicação mais ampla e consistente da lógica do comportamento político. A proximidade dessas duas perspectivas analíticas contribui para

compreender a configuração dos contextos cultural e institucional, bem como o conjunto de fatores que influenciam o comportamento político e a decisão eleitoral.

Trata-se de abordar a temática tendo em vista os aspectos histórico-estruturais e institucionais referente às normas e procedimentos democráticos, a dimensão atitudinal, relativa às orientações e predisposições políticas, e a dimensão comportamental, no tocante às ações dos indivíduos em relação à política (MOISÉS, 1995; RENNÓ, 1999; BAQUERO, 2000). Compreender o processo e a estrutura das escolhas políticas inclui captar as atitudes dos cidadãos, condicionadas por um componente prescritivo (normas e valores) e por um componente cognitivo (percepções, crenças e expectativas). Desse ponto de vista, as disposições políticas subjetivas e as alternativas políticas objetivas são aspectos da mesma realidade.

A preocupação inicial dos estudos do comportamento eleitoral no Brasil consiste em verificar a hipótese de que a identificação partidária, fruto das interações sociais vividas no interior de uma classe social e reflexo das condições socioeconômicas, é o fator explicativo mais importante da decisão eleitoral (REIS, 1978; SOARES, 2001). A vertente psicossociológica propõe ampliar essa abordagem, introduzindo na análise as variáveis psicológicas que se consolidam através do processo de socialização política, processo pelo qual as atitudes e valores políticos adquiridos durante a infância são mantidos ou transformados na fase adulta, influenciando o comportamento político dos indivíduos e definindo o seu papel no sistema político (ALMOND e POWELL, 1972).

As pesquisas sobre socialização política, iniciadas nos anos 1950 nos Estados Unidos e impulsionadas no Brasil a partir dos anos 1980, caracterizam a socialização como um processo permanente, resultante do conjunto das experiências vivenciadas pelos indivíduos, desde a infância até a fase adulta, especialmente na família, na escola e nos grupos de referência. “Agindo, reagindo e interagindo social e politicamente, a partir de uma base

psicológica formada e com categorias normativas razoavelmente consolidadas, o indivíduo sempre articulará da mesma maneira suas respostas a diferentes contextos” (FIGUEIREDO, 1991, p. 21).

O termo socialização política é comumente usado para designar a internalização de valores e a formação das atitudes políticas dos indivíduos. Trata-se de um processo de “transmissão e aquisição das idéias, das crenças, dos valores, das atitudes e dos comportamentos em relação às múltiplas manifestações do poder” (SOUZA, 1986, p. 74). A família, primeira estrutura de socialização encontrada pelo indivíduo, tem desempenhado importante papel na socialização política, contribuindo para a formação de opiniões e atitudes em relação ao poder e à autoridade. Na escola os cidadãos têm a oportunidade de adquirir conhecimento, ampliar experiências de participação e desenvolver uma consciência geral do ambiente social.

Entre os agentes de socialização política, cabe destacar ainda os partidos políticos e os meios de comunicação de massa, que exercem influência significativa na estruturação de opiniões e atitudes políticas dos cidadãos nas sociedades contemporâneas. Em relação aos partidos políticos, considerados agentes importantes na formação das atitudes políticas dos cidadãos, Almond e Powell (1972) argumentam que os mesmos podem atuar de duas maneiras: reforçando a cultura política vigente ou alterando os padrões político-culturais de determinada sociedade.

Há que se destacar que a educação cívica, alcançada através de processos educativos formais e informais, e de informações obtidas via meios de comunicação, partidos políticos e organizações sociais, é central para a construção da cidadania e indispensável ao pleno funcionamento da democracia. A educação que se realiza num processo de ação-reflexão contribui para o desenvolvimento pessoal e comunitário das pessoas, favorecendo uma

socialização política voltada para a construção de uma cultura política democrática (BAQUERO e HAMMES, 2006).

Entretanto, pesquisas mostram que efetivamente a confiança e a participação não estão sendo favorecidas pelo processo de socialização vigente, especialmente entre os jovens. O argumento é o de que as agências socializadoras sofrem o impacto das novas tecnologias e da conjuntura trazida pela globalização, caracterizada pelo individualismo, consumismo e incerteza em relação ao futuro (NAZZARI, 2006). Desse ponto de vista, como entender o papel das crenças e dos valores na revitalização dos espaços democráticos e da participação política?

Estudos realizados nessa perspectiva enfatizam a importância da dimensão simbólica na configuração dos fenômenos políticos. Philip Converse (1964), em um dos seus mais influentes trabalhos, define o sistema de crenças como um conjunto de idéias e atitudes cujos elementos são limitados por algumas formas de coerção, mas que possuem extensão e centralidade para objetos políticos. O sistema de crenças estruturado é avaliado a partir do grau de centralidade que os temas da agenda pública têm na vida cotidiana do cidadão e do grau de motivação para a política que os indivíduos desenvolvem.

Em pesquisa realizada nos Estados Unidos, o autor analisou a dimensão ideológica de decisão das massas, classificando as respostas em “níveis de conceitualização” da política. No primeiro nível, chamado *ideológico*, foram colocados aqueles respondentes que confiaram em dimensões conceituais abstratas como critério de avaliação dos significados políticos. No segundo nível, *quase-ideológico*, estão os respondentes que mencionaram tal dimensão, mas de maneira periférica. No terceiro nível situam-se os respondentes que avaliaram partidos e candidatos em termos de sua expectativa, de seu *interesse de grupo*. O quarto nível, chamado *natureza dos tempos*, inclui os respondentes que avaliaram partidos e candidatos a partir das circunstâncias gerais da política. E no último nível, categorizado como *sem conteúdo político*,

estão aqueles que expressaram lealdade por um partido ou por outro, mas admitiram não conhecer as propostas que estes defendem (CONVERSE, 1964).

A análise do autor demonstrou que o sistema de crenças das massas não é tão estruturado quanto o da elite. Há uma maior coerência entre as idéias e as atitudes dos eleitores sofisticados e uma inconsistência nas crenças de massa. O argumento é de que o cidadão comum não consegue ver os eventos políticos em sua totalidade e “tem dificuldade em relacionar aspectos mais concretos da vida cotidiana e de assuntos públicos com valores mais gerais” (RENNÓ, 2001, p. 86).

Com o objetivo de estudar o comportamento eleitoral dos porto-alegrenses, Baquero e Sisson Filho (1985) utilizam o referencial teórico de Philip Converse. Os resultados da pesquisa encontraram certa equivalência com os dados obtidos por Converse nos Estados Unidos, com exceção do terceiro nível, *interesse de grupo*, cujos percentuais alcançados nos Estados Unidos (42%) é quase o dobro em relação a Porto Alegre (21,4%). O estrato que se destaca em Porto Alegre é o “sem conteúdo político”, que alcançou 37% contra 18% encontrados entre os eleitores norte-americanos. Segundo os autores, as diferenças encontradas nos sistemas de crenças da população são decorrentes dos níveis de sofisticação intelectual dos indivíduos. Observou-se que quanto menor a instrumentalização dos eleitores na compreensão política, mais baixo o interesse em participar de atividades políticas. Os dados indicam que, para a maioria dos eleitores, a participação política se esgota no ato de votar (BAQUERO e SISSON FILHO, 1985).

Abordagens dessa natureza revelam o importante papel das crenças e dos valores no comportamento político dos cidadãos. Quanto maior a credibilidade nas instituições políticas e a presença do sentimento de eficácia política, maior o envolvimento e a participação política da população. O cidadão que se sente competente para participar e influenciar na política expressa adesão aos valores associados ao regime democrático, tais como a confiança nas

instituições, a cooperação e a solidariedade. O desenvolvimento da cidadania ou competência cívica, por meio da transmissão de conhecimentos, da internalização de valores e da predisposição de habilidades para o bem comum da sociedade, é componente-chave do engajamento cívico.

Pesquisas de opinião revelam ausência de competência cívica, baixos níveis de participação política e de confiança nas instituições democráticas, contribuindo para reforçar padrões clientelistas e personalistas da política brasileira (NAZZARI, 2002; BAQUERO, 1997). No capítulo seguinte serão discutidas as configurações do clientelismo no contexto das democracias contemporâneas, avaliando em que medida essa institucionalidade política informal constrange a democracia.

3 FENÔMENO CLIENTELISTA NAS CONFIGURAÇÕES POLÍTICAS

A noção de clientelismo indica relações de personalização, reciprocidade e dependência entre indivíduos que dispõem de recursos materiais e simbólicos de valor desigual, tendo em vista a troca de bens e serviços. Aparece originalmente nos estudos da antropologia social, por volta dos anos 50, designando um sistema de trocas interpessoais e assimétricas. As pesquisas permitem descrever as relações de dominação nas sociedades rurais e a estrutura do poder tradicional, que se mantém em uma conjuntura dinâmica de transformação e de modernização política.

Com a modernização, os partidos políticos passam a intermediar o acesso às políticas e aos recursos públicos, a determinar mobilizações eleitorais, organização do poder e constituição de redes de clientelas. O clientelismo urbano configura-se num sistema baseado na distribuição de favores, segundo critérios particularistas, em detrimento do universalismo de procedimentos e pautado no intercâmbio estabelecido entre candidato e eleitor.

O objetivo deste capítulo é discutir o referencial teórico e os fundamentos do clientelismo nas sociedades contemporâneas e a sua formatação na democracia brasileira. O texto divide-se em três seções. A primeira analisa diferentes abordagens do clientelismo político no contexto da modernização política destacadas pela literatura corrente. A segunda seção aborda o personalismo e o clientelismo no contexto brasileiro, retomando autores clássicos e referenciando autores contemporâneos. Na terceira seção, discutem-se o clientelismo e as novas formas de intermediação de interesses, destacando as redes clientelistas como mecanismo de controle das organizações sociais.

3.1 CLIENTELISMO POLÍTICO NAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

No âmbito da Ciência Política, as pesquisas buscam examinar a forma como as relações clientelistas incidem na estruturação dos partidos políticos e do Estado. É por intermédio dos partidos que os indivíduos alcançam os recursos públicos e estabelecem o seu tipo de envolvimento político. O sufrágio eleitoral e o desenvolvimento de sistemas partidários conduzem a uma sistematização das práticas clientelistas, que se consolidam como o principal meio de reprodução e de adaptação das formas tradicionais de poder às novas atividades políticas nas sociedades contemporâneas. A mediação clientelista obedece, nesse sentido, à lógica da ausência de uma racionalidade estatal e à permanência da política clientelar, como resultado da apropriação de certos grupos sociais surgidos com a modernização política (BRIQUET, 1998).

As razões para a permanência do clientelismo no contexto de modernização política e a maneira como este incide na formatação das relações sociais e políticas são avaliadas pela literatura a partir de diferentes fatores. A democracia e as instituições políticas fortalecem as relações clientelistas, especialmente através das eleições. A troca de favores por lealdade política encerra um conjunto de crenças, valores e hábitos que se fundem em profundas raízes históricas. Trata-se de uma relação pessoal, assimétrica e informal, pautada na amizade, gratidão, reconhecimento e lealdade.

Recentes estudos analisam o clientelismo como um fenômeno moderno de caráter estrutural presente em todos os países do mundo e endógeno às instituições políticas. De acordo com Bahia (2003, p. 105), o clientelismo “se enraiza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização. Não constitui por isso só um resíduo da sociedade tradicional, um corpo estranho na sociedade do capitalismo”, mas é resultado da modernização política. Ainda que produza desequilíbrios e assimetrias nas relações de poder, o clientelismo, de

acordo com essa perspectiva, não é considerado um fenômeno negativo, mas sim um fenômeno constitutivo da ordem política institucional e intrínseco ao sistema político, indispensável à integração política das populações marginalizadas e excluídas. Desse ponto de vista, as trocas políticas envolvem um jogo de recompensas e custos de caráter assimétrico, em que se ganha de um lado influência e prestígio e de outro, gratidão, confiança e lealdade (BAHIA, 2003).

Na mesma linha de argumentação, Fabiano Santos (1995) justifica a produção de leis de tipo clientelista a partir de um modelo baseado na teoria da escolha racional. O argumento é de que a Transferência de Recursos Concentrada (TRC) é predominante em todo e qualquer parlamento, de modo que “os deputados preferem legislar de maneira clientelista porque é racional fazê-lo” (SANTOS, 1995, p. 106). Independentemente do partido ao qual estão filiados, eles produzem leis que concebem benefícios concentrados e impõem custos à sociedade como um todo. O modelo permite avaliar que os parlamentares, de diferentes partidos políticos, monopolizam recursos e os trocam de forma particularista e clientelística. “Há condições favoráveis para constituição de um oligopólio partidário e estadual atuando na distribuição de recursos públicos de forma concentrada” (SANTOS, 1995, p. 133).

Na análise de Massun (2006), as redes clientelistas atravessam as forças políticas independentemente de sua posição ideológica, ou seja, não são tributárias de uma forma ideológica específica. Contudo, o autor argumenta que o neoliberalismo favorece o estabelecimento dessas redes:

Los mismos mediadores que en la década del noventa defendían las privatizaciones diciendo que mejorarían los servicios públicos que recibían sus clientes, y permitirían reducir el déficit del Estado en provecho de la ayuda social, son lo que una década después hablan de la “nefasta década neoliberal” (MASSUN, 2006, p. 37).

Dessa forma, a implantação do Estado mínimo, com um modelo que gera altos níveis de exclusão social, contribui para a permanência do clientelismo nas sociedades contemporâneas. Quanto maiores os níveis de pobreza e desigualdade social, maior a necessidade de assistência social e de financiamentos de políticas públicas. E quanto maiores são os recursos que o Estado destina à assistência social mais poderosa a rede clientelista. Essa situação se agrava com a dependência socioeconômica gerada por tais políticas. Como enfatiza Massun (2006, p. 42):

Sin embargo, tampoco podemos dejar de ver que una asistencia social que prioriza el satisfacer necesidades inmediatas, portergando la reinserción laboral o la educación de los jóvenes, es responsable de perpetuar el sistema de social-dependencia.

Assim, o clientelismo se nutre das necessidades não satisfeitas e das demandas sociais não atendidas. A pobreza é vista como inevitável e os planos assistenciais, exaltados como único foco de atenção pelos discursos políticos. Além de gerar dependência do Estado, a relação clientelar neutraliza qualquer tentativa de democratização, controle e participação na gestão pública.

O clientelismo fornece um meio de extrair benefícios tangíveis de um sistema que geralmente favorece os ricos, numa sociedade em que a extensão dos direitos civis é lenta. Por sua vez, a situação de pobreza e exclusão social vivenciada pelo país e amenizada por programas sociais paternalistas e compensatórios tem contribuído para manter esse círculo vicioso do sistema político: uma sociedade desigual permeada de práticas clientelistas. De acordo com Avelino Filho (1994, p. 240),

A condição de aguda marginalidade econômica e social que caracteriza a maioria da população faz acreditar que eventuais mudanças introduzidas na legislação eleitoral e partidária seguramente não provocarão transformação imediata dos eleitores “de clientela” em eleitores “ideológicos”, clássica ilusão do liberalismo brasileiro.

Uma outra perspectiva analítica interpreta o fenômeno do clientelismo como decorrente do processo histórico e cultural da sociedade, que favorece a permanência de laços pessoais de dependência. De acordo com essa vertente, o clientelismo não responde ao modelo racional-legal da atividade política, é antes visto como prática desviante e ilegítima, como um obstáculo à modernização política, à racionalidade burocrática e à impessoalidade das relações (LEAL, 1978; FAORO, 1979; DINIZ, 1982). O caráter e a influência de valores, hábitos, costumes e tradições culturais, históricas e ideológicas constroem, modificam ou intensificam o fenômeno do clientelismo. O clientelismo enfatiza o particularismo, desmobiliza a sociedade civil e impede que a população pressione o Estado. Além disso, é associado a uma distribuição pouco igualitária e democrática dos recursos disponíveis e à ausência de um sistema de acesso aos recursos sociais autônomo e independente.

Ambas as perspectivas analíticas concordam que as relações clientelistas se estabelecem sobre uma estrutura social e política muito desigual, que mantém dependência entre os atores políticos. A base do clientelismo continua inalterada com a modernização política e, por sua vez, a democratização, longe de eliminar o clientelismo, assegurou a proliferação de acordos de base clientelista. Desse modo, o clientelismo político contemporâneo baseia-se numa seletiva e personalizada troca de voto por bens, serviços e empregos.

A discussão conceitual sobre o clientelismo relaciona dois importantes conceitos: “patronagem” e “máquinas políticas”. Patronagem refere-se ao uso ou distribuição de recursos do Estado com a finalidade de obter vantagens políticas. Abrange empregos, verbas do setor público, serviços, contratos, concessões e investimentos estatais como garantia de votos e de apoio político (MAINWARING, 2001). A patronagem constitui a base de sustentação de muitas carreiras políticas, em que inúmeros cargos públicos preenchidos por nomeação – “cargos de confiança” – são moeda de troca nesse processo de barganha política.

O clientelismo moderno configura-se num sistema de patronagem baseado na distribuição de favores e proteção, através de uma ação combinada envolvendo governo e máquina partidária. Robert Gay (1998) argumenta que está cada vez mais difícil para os atores políticos criarem um senso de lealdade junto ao eleitorado sem esse expediente e, ao mesmo tempo, conseguirem disfarçar a efetiva compra de votos. Dessa forma, patronagem é a essência do clientelismo político, que mina qualquer tentativa de estabelecer programas baseados sobre princípios do universalismo.

A literatura utiliza o termo “máquinas políticas” para caracterizar as organizações político-partidárias de cunho clientelista que surgem da incapacidade das instituições políticas em atender as demandas sociais. Trata-se de um sistema centralizado de prestação de serviços que distribui recursos públicos, segundo critérios particularistas, a diferentes tipos de clientelas, permitindo às populações excluídas serem integradas ao sistema político, através do acesso aos serviços e aos recursos sociais (DINIZ, 1982; AVELINO FILHO, 1994). De acordo com Eli Diniz (1982, p. 42):

O intercâmbio de favores é o elemento central em todos os exemplos de clientelismo, sob suas diferentes formas. Porém, nas máquinas, os vínculos de patronagem estão integrados num sistema que pode atingir alto grau de organização e de centralização, contando com uma hierarquia de quadros profissionais, sob a supervisão de uma cúpula, que coordena as várias atividades e os diferentes interesses envolvidos. É, portanto, a escala e a estabilidade da organização que distinguem a máquina de outras modalidades de relações clientelistas vinculando políticos particulares a suas bases eleitorais, tão comuns, tanto nos centros urbanos, quanto nas áreas rurais.

A autora argumenta que o encaminhamento de demandas transforma-se na expectativa de obtenção de um favor, reforçando a lógica da deferência e da influência pessoal, e consolidando relações que se baseiam em fortes elementos de desigualdade e assimetria de poder. Há uma prevalência de critérios particularistas sobre critérios universalistas na alocação e distribuição de benefícios entre os atores solicitantes. Portanto, o clientelismo

representa um importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses dominantes (DINIZ, 1982).

Na mesma linha de argumentação, Fernández (2002) define clientelismo como uma relação pessoal de intercâmbio que se estabelece de forma voluntária e legítima. A autora distingue três tipos de clientelismo: eleitoral, de partido e burocrático. No clientelismo eleitoral, o intercâmbio se dá entre candidato, partido e eleitor. O conteúdo é o voto, dado por uma parte, e as políticas públicas, concedidas pela outra parte. Cada político intercambia seu poder com outros políticos de maneira que se configuram centros de decisão onde se estabelecem o clientelismo burocrático e o partidário.

Nesse sentido, os partidos políticos desempenham um papel central no clientelismo moderno, pois é por seu intermédio que os indivíduos têm acesso às instituições estatais e aos recursos públicos. Relações clientelistas, assimétricas, personalizadas e verticais passam a determinar mobilizações eleitorais, organização do poder local e a constituição de redes de clientelas. Passam também a constituírem-se em prática comum no exercício do poder político. Contudo, pela perspectiva da cultura política e do capital social, essas práticas representam anomalias do ponto de vista democrático e se associam a relações sociais tradicionais e a contextos de crescente pobreza e desigualdade social. A próxima seção analisa a maneira como o clientelismo ocorre no interior das instituições políticas brasileiras, destacando autores que trabalham com a vertente histórico-estrutural.

3.2 PERSONALISMO E CLIENTELISMO NA POLÍTICA BRASILEIRA

A Ciência Política aborda o fenômeno do patrimonialismo, do coronelismo, do personalismo e do clientelismo sob diferentes perspectivas analíticas, com o objetivo de

verificar o impacto desses elementos na configuração do sistema político brasileiro, da cultura política e das relações sociais no Brasil. Baseado nesses estudos, o principal argumento dessa seção é o de que essas assimetrias de poder se expressam nos processos de desenvolvimento econômico, social e político sob a forma da exclusão social, do autoritarismo e da permanência de valores e atitudes tradicionais, o que dificulta o estabelecimento e o funcionamento de um sistema político democrático-liberal.

A análise do caso brasileiro permite ressaltar três elementos principais que constituem a relação de clientela eleitoral: a confiança, a troca interpessoal desigual e a tutela sobre o sufrágio. As especificidades do clientelismo brasileiro devem-se à sua histórica passagem do clientelismo tradicional rural a um clientelismo urbano, concorrencial e eleitoral. Em todo caso, as relações de clientela continuam a repousar sobre uma estrutura social e política muito desigual e dependente.

As relações clientelistas modernas ocorrem dentro de um contexto que combina democracia com exclusão social e se caracterizam por serem pessoais, desiguais, dependentes e verticais. Os políticos conservam o controle e a distribuição de recursos do Estado através da vitória eleitoral. Em estudo sobre as relações de clientela nas favelas do Rio de Janeiro, Camille Goirand (1998) mostra que as trocas eleitorais constituem instrumentos de satisfação de demandas, condicionadas por ambigüidades que foram identificadas nas falas dos entrevistados e que dizem respeito à rejeição da política formal e aos acordos estabelecidos entre os diferentes atores políticos.

Diversas pesquisas têm mostrado que a evolução histórica do Brasil e a forma como as instituições se estabelecem favorecem a manutenção de traços tradicionais da política, indicando a relevância de se analisar como os cidadãos têm internalizado esses elementos na estruturação dos seus sistemas de crenças.

Dentro dessa linha de argumentação, destacam-se os trabalhos de Sérgio Buarque de Holanda (1991) e de Raymundo Faoro (1979), que relacionam a presença de elementos tradicionais na política a questões históricas e culturais. De acordo com os autores, a herança ibérica e as raízes históricas do clientelismo e do personalismo diferenciam o Brasil de muitos outros países. A história política brasileira caracteriza-se pelo predomínio de vínculos pessoais e de sentimentos particularistas dentro de uma concepção familista-patriarcal, onde os detentores das posições públicas eram incapazes de compreender a distinção entre os domínios do privado e do público.

Nem mesmo o processo de urbanização e industrialização resultou numa transformação profunda e estrutural das relações entre o domínio rural e o urbano. Foram mantidos os fundamentos tradicionais e os traços arcaicos herdados da colonização portuguesa e do Império. Essa relação assimétrica, que postula a cordialidade, a hospitalidade e a generosidade, características do “homem cordial” brasileiro, se sobrepôs a um ordenamento impessoal, que caracteriza o Estado burocrático, constituindo elementos estruturadores de uma cultura política clientelista (HOLANDA, 1991). O autor citado observa que tais características, como a cultura da personalidade, a ênfase no particularismo, a frouxidão da estrutura social e das instituições políticas e a falta de hierarquia e de organização são próprias da cultura ibérica, se comparada a das demais nações européias.

Holanda (1991) afirma que, enquanto os fundamentos personalistas permanecerem em nossa vida política e social e enquanto não forem revogados os traços da velha ordem colonial e patriarcal na política brasileira, com todas as conseqüências morais, sociais e políticas que eles acarretam, não haverá democracia possível. O comportamento social e político, baseado em laços pessoais e diretos, constitui obstáculos à aplicação das normas de justiça e a quaisquer prescrições legais.

Nessa perspectiva, Raymundo Faoro (1979), em sua obra *Os Donos do Poder*, publicada no final dos anos 1950, analisa o patrimonialismo como o principal eixo da cultura política brasileira e argumenta que, com a implantação do capitalismo, surge um Estado de natureza patrimonial, cuja estrutura estamental gera uma elite dissociada da nação: o patronato político brasileiro – *donos do poder* –, que age tendo em vista os interesses particulares do estamento burocrático. Segundo o autor, essa estrutura política e social tem permanecido na política brasileira ao longo da formação do Estado Ibérico português até o Estado Novo. O patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo, floresce numa estrutura social e política que concentra o poder de uma minoria capaz de controlar e infundir padrões de conduta a uma maioria, e que tem uma permanência secular na história política brasileira. Não se distingue, muitas vezes, do clientelismo e do nepotismo por se referir a situações em que políticos utilizam recursos públicos para fins privados, privilegiando familiares, amigos e sua clientela política, ao invés de distribuí-los conforme critérios universalistas e impessoais.

A respeito do tipo de dominação patrimonial no Brasil, Rubens Goyatá Campante (2004), argumenta que a tese de Faoro é aceita nos termos do argumento da herança lusa, reforçada pelo processo de Independência brasileira. Entretanto, há discordâncias sobre a existência de estamentos, tanto no setor latifundiário quanto na burocracia brasileira. Essas contradições e ambigüidades caracterizam o sistema como patrimonial-burocrático. De acordo com o autor, o Estado brasileiro tem um caráter modernizador na medida em que convive com autoridades patriarcais e, ao mesmo tempo, consegue expandir a burocratização e a racionalização sobre a sociedade. Ao contrário de Faoro, que enfatiza o caráter centralizador e estamental da burocracia imperial, Campante (2004) desenvolve o argumento de que a burocracia patrimonial, além de favorecer os latifundiários, foi vetor da racionalização progressiva da esfera pública.

A noção de burocracia patrimonial foi desenvolvida por Fernando Uricoechea (1978), que aponta para um construto híbrido de dois princípios reguladores opostos: de um lado, a autoridade racional, representada pela burocracia do Estado; e de outro, a autoridade tradicional, caracterizada pelo aparato administrativo controlado patrimonialmente pelas classes locais, que exercem pressão sobre a prebendalização de cargos. Ainda que o prebendalismo de cargos tenha retardado a mudança da administração patrimonial para a burocrática, é possível vislumbrar os novos padrões de apropriação de cargos públicos nos períodos mais recentes da história.

De acordo com o referido autor, a Guarda Nacional, ao estabelecer a mediação entre o centro e a periferia, acomodando interesses entre senhores de terra e o príncipe, tornou possível a dominação patrimonial, durante o século XIX, e a criação de um Estado burocrático moderno no Brasil. O fato de tal ordem burocrática ser permeada de valores políticos tradicionais contribuiu para enfraquecer o processo de eliminação do particularismo e da arbitrariedade das estruturas patrimoniais do Estado. “É justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares de organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX” (URICHOECHEA, 1978, p. 302).

Se numa base patrimonial a família patriarcal era responsável pela apropriação da coisa pública, atualmente os partidos políticos são elementos-chave na apropriação de cargos numa base racional burocrática. Esse hibridismo justifica, em parte, o caráter permanente da representação hierárquica e autoritária na política brasileira. Com a institucionalização da política partidária, organiza-se um sistema político pautado em relações clientelistas. De acordo com o autor,

É possível desvendar um padrão muito esquemático: quanto mais nos deslocarmos para a periferia e períodos remotos do Império, mais teremos o parentesco como a estrutura definitiva para esteriotipar as chances de apropriação de cargos públicos numa base patrimonial, e quanto mais nos

movermos para o centro e para os períodos mais recentes da história, mais serão as estruturas de partidos essenciais para esteriotipar as chances de apropriação de cargos numa base racional burocrática (URICOECHEA, 1978, p.116).

Na medida em que a apropriação do cargo se dá via burocracia local, o patrimonialismo dá lugar ao coronelismo, uma forma peculiar de manifestação do poder privado dentro de uma extensa rede de clientelas. O coronelismo surge com o recuo do patrimonialismo e com o avanço da burocracia. Trata-se de um fenômeno característico do regime republicano, que se insere dentro da estrutura patrimonial e que influencia toda a vida política do país. Apesar da passagem do Império à República, a estrutura econômica e política persistia no país. Assim, o momento da eleição não se configura como a escolha de candidatos, mas apenas como o momento da barganha e da reciprocidade, quando o eleitor dá seu voto porque já recebeu algum benefício ou espera recebê-lo. De acordo com Queiroz (1976, p. 113),

a extensão do direito de voto às classes populares não tivera, pois, outro efeito senão aumentar o número de eleitores rurais às ordens de determinado mandão político; como podiam os agregados discordar dele se nem tinham a cultura necessária para formar opinião própria, nem podiam se manifestar em oposição aos fazendeiros sem perder o único amparo que possuíam?

A obra de Victor Nunes Leal (1978), publicada no final dos anos 1940, *Coronelismo, Enxada e Voto*, analisa o fenômeno do coronelismo a partir da organização agrária do Brasil, uma estrutura que mantém laços de dependência entre a população rural e os chefes locais, conhecidos como *coronéis*. Segundo o autor, não é possível compreender o fenômeno sem referência à estrutura agrária, que favorece as manifestações de poder privado no interior do Brasil. Leal define o coronelismo como um “compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terras” (LEAL, 1978, p. 20).

A existência de estruturas oligárquicas e de personalização do poder, como o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais são características do sistema coronelista. Os coronéis prestavam favores pessoais de toda ordem, desde arranjar empregos até redigir cartas e recibos. O “voto de cabresto”, como ficou conhecido no período, caracterizava-se pelo controle exercido pelo coronel sobre o voto dos eleitores da localidade. Os coronéis, por sua vez, recebiam do governo estadual dinheiro e favores em geral. Esse favoritismo contribuiu para a desorganização da administração municipal e para o aumento da corrupção eleitoral. “A corrupção eleitoral tem sido um dos mais notórios e enraizados flagelos do regime representativo no Brasil” (LEAL, 1978, p. 240). O autor argumenta que o declínio do coronelismo se deve à crescente industrialização, ao aumento do eleitorado urbano e à expansão dos meios de comunicação e dos transportes. A estrutura agrária no Brasil, contudo, manteve-se intacta.

No coronelismo os clientes demonstravam lealdade, obediência, reconhecimento, e os patrões reafirmavam seu dom de proteção. Espelhando o paradigma familiar, a troca de lealdade e obediência por proteção e favores constituía a matriz das relações sociais entre clientes e patrões, recriada quase indefinidamente entre os vários estratos sociais. A cada voto, pedido de emprego, concessão de um favor, cada um reconhecia sua posição de inferior ou superior, dependendo da situação.

José Murilo de Carvalho (1997), em sua análise sobre o mandonismo, o coronelismo e o clientelismo, chama a atenção para a imprecisão e inconsistência com que, muitas vezes, a literatura trata tais conceitos. Segundo o autor, cada um deles envolve a idéia de diacronia, de processo e de dinamismo. Por exemplo, o patrimonialismo diz respeito a uma situação em que os governantes tratam o Estado como propriedade deles. Os políticos não fazem distinção entre o que é público e o que é privado. O mandonismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. Trata-se de uma característica da política

tradicional. Por sua vez, o coronelismo é um sistema político nacional, característico do período republicano, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis; portanto, um fenômeno datado historicamente e que envolve relações de troca de natureza personalista e clientelista.

Como enfatiza Kerbauy (2000, p. 14), a passagem de uma sociedade rural para uma sociedade urbana não foi suficiente para eliminar o tradicionalismo e o coronelismo, mas foram “os efeitos das mudanças institucionais sobre as transformações urbanas que criaram condições políticas propícias ao desaparecimento do coronelismo, enquanto prática de poder local”. Com o fim dos coronéis, não houve, contudo, a extinção das clientelas, sobressaindo o fenômeno do clientelismo, em que se estabelecem novas mediações entre o município, o estado e a federação.

O clientelismo é entendido, então, como um fenômeno muito mais amplo, que perpassa toda a história política do país e que envolve a concessão de benefícios públicos entre atores políticos. O clientelismo se amplia com o fim do coronelismo, quando a relação passa a ser diretamente entre políticos e setores da população, sem a intermediação do “coronel”, que gradativamente perde a capacidade de controlar os votos da população. De acordo com Carvalho (1997, p.233), o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. No coronelismo, o emprego público é visto como um importante instrumento de dominação, mas com o clientelismo adquire importância como fonte de renda.

O clientelismo é analisado por Edson Nunes (1999) como um dos traços da política brasileira e como uma das “gramáticas políticas” que tem moldado a história e as relações políticas do país. O autor define o clientelismo como um sistema de trocas generalizadas e pessoais, caracterizado por situações que envolvem combinações de desigualdade e assimetria

de poder. Constitui-se numa gramática personalista, baseada em relações pessoais, institucionalizadas e hierárquicas. Tais relações tornaram-se cruciais para a obtenção de favores políticos, de forma que as instituições formais do Estado permaneceram impregnadas por este processo. O autor argumenta que o

universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais. De outro lado, o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica (NUNES, 1999, p.33).

De acordo com Nunes (1999), o clientelismo constitui uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais. As relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego, até licenciar um automóvel. Os brasileiros enaltecem o “jeitinho” e a autoridade pessoal como mecanismos para regular relações sociais.

Trata-se de um fenômeno político moderno, caracterizado por relações verticais e assimétricas entre atores políticos, que envolve a concessão de benefícios públicos em troca de apoio político. O *patron* é o ator que tem contato com o mundo exterior e comando sobre recursos públicos, dos quais dependem os clientes. O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e a toda organização, dando impulso ao aparecimento de novos políticos e novas lideranças. As instituições formais do Estado ficaram impregnadas por este processo de trocas de favores (NUNES, 1999).

Nessa perspectiva, Eli Diniz (1982) mostra que o clientelismo político mantém-se fortemente enraizado nos centros urbanos do país, entre eles São Paulo, com o malufismo, e

no Rio de Janeiro, com o chaguismo⁸. A autora argumenta que os estudos sobre o clientelismo nas décadas de 1950 e 1960 enfatizavam as relações pessoais e diretas entre atores individuais dentro de contextos rurais. Ela se propõe a analisar as práticas clientelistas que se fortalecem no contexto urbano. O MDB, considerado um partido de oposição nacional, no Rio de Janeiro transforma-se numa máquina política⁹ e numa complexa estrutura clientelista, envolvendo várias instâncias do poder local. “As práticas clientelistas evoluíram inseridas numa organização complexa, a máquina chaguista, articulando várias redes de clientelas estruturadas em torno de políticos com larga experiência em suas respectivas áreas de atuação” (DINIZ, 1982, p. 213).

A autora constata em sua pesquisa dois importantes elementos: 1) o voto rural é mais propenso ao personalismo e ao clientelismo, o que não significa que o voto urbano esteja isento, como foi o caso do Rio de Janeiro; 2) o MDB, considerado um partido de oposição ao nível nacional, tornou-se no Rio de Janeiro um partido clientelista. Segundo Diniz (1982), os partidos programáticos se diferenciam das máquinas políticas por aderirem a princípios e propósitos mais amplos, embora essas organizações não estejam isentas de buscarem vantagens pessoais e partidárias. Entretanto, nas organizações programático-ideológicas, o proselitismo político tem um peso maior do que o clientelismo, revelando a importância de um sistema partidário sólido.

O voto clientelista, baseado em relações pessoais e orientado numa perspectiva de ganhos e benefícios imediatos, difere do voto ideológico, que implica orientações menos particularistas, calcadas em identificações partidárias e programáticas. Entretanto, a pesquisa de Diniz aponta que a identificação partidária e o voto clientelista não são dimensões

⁸ Paulo Maluf (ARENA), em São Paulo e Chagas Freitas (MDB), no Rio de Janeiro.

⁹ Diniz utiliza-se do conceito de James Wilson, que define máquina política como a organização partidária que se utiliza do poder e da influência política para fornecer bens e serviços a sua base eleitoral (DINIZ, 1982, p. 27).

antagônicas do comportamento eleitoral. O voto partidário não é indicador de consistência ideológica, mas se pode esperar maior resistência ao apelo clientelista. O clientelismo decresce na medida em que a identificação partidária associa-se à orientação de caráter ideológico e programático (DINIZ, 1982). A crescente desmoralização dos partidos políticos, a proliferação de legendas e candidatos e a desconfiança dos eleitores em relação à política e às instituições democráticas tornam cada vez mais distante a institucionalização do voto partidário e ideológico.

O sistema eleitoral, portanto, é outro fator apontado pela literatura como sendo motivador da informalidade da prática política no país. David Samuels (1997) analisa a política eleitoral do Brasil a partir do sistema de representação proporcional com listas abertas, alegando que este tipo de sistema eleitoral é mais centrado no candidato do que nos partidos¹⁰. Uma vez eleitos, os políticos são pouco controlados pelos partidos e gozam de total autonomia para migrar de um partido para outro, com muita liberdade e facilidade. Contudo, o autor argumenta que, se por um lado o sistema eleitoral brasileiro gera incentivos para o personalismo e o individualismo; de outro, promove a valorização das legendas partidárias, especialmente daqueles partidos que não dispõem de recursos para patronagem, como alguns partidos de esquerda.

Estudos sobre os partidos políticos no Brasil indicam que a fragilidade e a baixa institucionalização do sistema partidário é consequência das condições históricas do seu surgimento (SOUZA, 1976 e 1988; KINZO, 1993; MAINWARING, 2001). Tais análises procuram justificar as razões para essa fragilidade à luz da estrutura estatal e do papel predominante do Estado na organização e na articulação de interesses. A preocupação central desses estudos é compreender em que medida os partidos políticos interferem no processo

¹⁰ Os partidos apresentam uma lista de candidatos, sem definir a ordem de preferência; cada eleitor dá seu voto para um candidato ou partido; as cadeiras obtidas pelo partido são ocupadas pelos candidatos mais votados.

decisório governamental e qual tem sido o seu papel no fortalecimento do regime democrático brasileiro.

Numa perspectiva normativo-teórica, os partidos políticos são organizações que atuam no mercado eleitoral e que estabelecem relações com o eleitorado, com o parlamento e com o governo, e têm sido considerados instituições fundamentais nas democracias contemporâneas, na medida em que representam, articulam interesses, mobilizam eleitorados, estruturam o voto, organizam as demandas da população, formam governos, ocupam cargos políticos, produzem e viabilizam a implementação de políticas públicas, formam opinião pública e estabelecem mediação entre governo e população. Apesar de mostrarem-se coesos e programáticos, os partidos políticos ainda “formam um sistema frágil na função governamental, decisória e na representação de interesses da maioria da população” (SOUZA, 1988, p. 593).

Segundo esses estudos, a baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro está associada a elementos tradicionais da política que perpassam o processo democrático, como o corporativismo, o clientelismo, a estrutura centralizada do Estado, a oligarquização do jogo político e a conseqüente ausência de participação política. Mainwaring (2001) identifica o clientelismo, o patrimonialismo, a corrupção e o nepotismo como fatores do declínio da identificação partidária; pois, além de enfraquecerem as instituições políticas democráticas, transformam as políticas sociais em interesses particularistas. Pessoas e grupos recorrem a recursos e favores através de redes de clientelas, fora dos canais formais de representação, enfraquecendo sobremaneira as instituições políticas. Segundo o autor:

Conseguir um empréstimo bancário, ganhar um contrato com uma empresa estatal e tirar tíquetes para receber leite gratuito quase sempre requerem o prestígio de um político. Uma vaga na creche ou na escola pública, inscrição para uma casa popular, acesso a serviços médicos, benefícios de aposentadoria e bolsas de estudo igualmente dependem dos préstimos de políticos. Até os programas de assistência a gestantes, crianças pobres e vacinação em massa são usados com fins políticos. Em troca desses serviços

e benefícios, os políticos esperam a fidelidade, os votos e as contribuições financeiras daqueles a quem ajudam (MAINWARING, 2001, p. 231).

A análise de Mainwaring (2001) sobre o sistema partidário brasileiro mostra-se bastante pessimista. Argumenta que a migração e a baixa fidelidade partidária, conjugadas com alta autonomia dos políticos, não contribuem para a institucionalização das organizações partidárias. Segundo o autor, esse quadro favorece o surgimento de partidos descentralizados, indisciplinados e individualistas, do tipo “*catch-all*”, que não criam raízes na sociedade e nem favorecem uma identificação partidária sólida e estável. O autor afirma que o declínio da identificação partidária e o crescimento da volatilidade eleitoral são elementos que influem diretamente na instabilidade do sistema partidário. Mesmo manifestando preferências partidárias durante o processo eleitoral, não se pode afirmar que o eleitorado criou raízes estáveis com os partidos.

A redução da importância das organizações partidárias, segundo Baquero (1999), está associada ao voto personalista, que se consubstancia no atendimento de demandas de uma base eleitoral, no individualismo das campanhas eleitorais e na concepção de mandato como propriedade individual. De acordo com o autor:

As instituições são dominadas pelas elites tradicionais ou por personalidades fortes que reduzem as possibilidades de circulação de lideranças. As disputas eleitorais, portanto, não poderiam ser baseadas em outros valores senão nos do personalismo e da demagogia. Assim, os partidos naturalmente não são vistos como eficientes mediadores de interesses da sociedade civil e tampouco detêm índices significativos de identificação partidária (BAQUERO, 1999, p. 18).

Abordagens dessa natureza atribuem a permanência de fatores estruturais, como o populismo e o personalismo no processo político, à ausência de uma estrutura sólida de partidos. Baquero (1999) argumenta que o personalismo, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção existem em todos os países do mundo. Entretanto, no Brasil, eles formatam as relações sociais e políticas incidindo diretamente nas estruturas do Estado, desvalorizando as

instituições políticas e comprometendo o regime democrático. As mudanças sociais e políticas ocorridas nos últimos anos têm alterado os pontos de referência dos eleitores, o que exige da Ciência Política novas pesquisas e perspectivas de análise.

Os estudos sobre o sistema partidário brasileiro aqui referenciados constatam que a histórica fragilidade dos partidos políticos favoreceu a institucionalização de uma política personalista. Os partidos políticos, especialmente os conservadores, apresentam baixos níveis de disciplina partidária e utilizam-se do personalismo e do clientelismo em sua atuação política. Em recente pesquisa sobre os partidos conservadores, Mainwaring, Meneguello e Power (2000) enfatizam que estes têm suas bases sociais nos pequenos municípios, onde há maior predomínio de práticas clientelistas.

De acordo com os autores, os partidos conservadores foram identificados no Congresso segundo critério programático: com base na avaliação das votações em plenário e em pesquisa de opinião realizada entre os parlamentares. O Partido da Frente Liberal (PFL), o Partido Progressista Brasileiro (PPB, hoje PP) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), juntamente com mais 11 partidos menores com representação no Congresso, foram classificados como partidos conservadores¹¹. Esses partidos tendem a apoiar posições autoritárias e defendem algumas políticas militares, como a recusa em reconhecer os abusos contra os direitos humanos do regime anterior, o crescimento econômico em detrimento da distribuição, o enxugamento do Estado em favor do capital estrangeiro, a redução dos gastos públicos e a privatização. Os simpatizantes dos partidos conservadores provêm de três categorias: estão entre os respondentes mais velhos (faixa etária), estão entre os residentes de municípios pequenos (tamanho do município) e estão entre as regiões mais pobres (região). Os meios para a construção desta base populista residem no personalismo e no clientelismo, e

¹¹Na ocasião da pesquisa dos autores, os partidos menores que possuíam pelo menos um membro no Congresso ou um governador eram os seguintes: PMB, PMN, PSC, PSL, PST, PTR, PL, PRN, PRONA, PRP, PSD. O PMDB e o PSDB, apesar do seu perfil conservador, não são considerados partidos de direita.

o sucesso dos partidos conservadores tem se fundamentado na sua capacidade de dominar os pequenos municípios, especialmente nas regiões menos desenvolvidas do país (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000).

As pesquisas examinadas nesta seção mostram que a evolução histórica do Brasil e a forma como as instituições se estabeleceram no país têm favorecido a manutenção de traços tradicionais da política, indicando a relevância de se analisar o reflexo desses elementos no processo político atual. Reaparecem sob novas denominações, mas são tributários de uma matriz histórico-cultural que continua vigente nas relações sociais. Assim, conceitos como patrimonialismo, personalismo e clientelismo, ainda que sob novas denominações (neopatrimonialismo, neopersonalismo, neoclientelismo), continuam a incidir na configuração das relações sociais e no funcionamento das instituições políticas democráticas. As pessoas não acreditam nas instituições e buscam soluções individuais. A institucionalização de práticas clientelistas se intensifica no âmbito da política formal, e estas se reproduzem no interior das organizações populares. Este aspecto será tratado a seguir.

3.3 CLIENTELISMO E NOVAS FORMAS DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES

Diversos autores têm enfatizado que práticas como o populismo, o personalismo e o clientelismo se configuram no processo democrático, até mesmo no âmbito de experiências de democracia participativa. Por um lado, a constituição de uma cultura política democrática é atribuída aos novos movimentos sociais e às novas formas de intermediação de interesses, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais, entre outros. De outro lado, essas novas institucionalidades acabam mantendo as formas de clientelismo como um

mecanismo da mobilização política que serve aos interesses das elites políticas e de grupos particulares. Segundo D'Avila Filho, Jorge e Coelho (2004, p. 5),

o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os *clientes*, com os mandatários legítimos da gestão dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus *patronus*.

Em pesquisa realizada nos municípios de Petrópolis e Niterói, Rio de Janeiro, os autores referenciados constatam que os experimentos participativos na gestão pública não produzem autonomia em relação ao poder público, tampouco alteram o cálculo político das lideranças comunitárias. Trata-se apenas de uma coextensividade entre a ampliação de mecanismos democráticos e trocas políticas assimétrico-clientelistas. Os autores defendem que, sob determinadas condições, o clientelismo pode ser encarado como uma alternativa popular legítima para a obtenção de benefícios.

Na mesma linha de argumentação, o estudo de Edinara de Andrade (2005) sobre o Orçamento Participativo (OP) afirma que o clientelismo contemporâneo, ao contrário do tradicional, exhibe aspectos relacionais e hierárquicos, assim como elementos de identidade e organização coletiva. De acordo com a autora,

o OP cria um sistema de incentivo à participação de lideranças comunitárias que, por sua vez, precisam da presença de suas bases de apoio, que devem ser ampliadas constantemente para garantir a obtenção dos benefícios, como também para referendar o papel da liderança. Como em qualquer comunidade a competição interna entre as lideranças locais acontece com frequência levando as mesmas a constantes disputas de prestígio e posição dentro de suas áreas de influência (ANDRADE, 2005, p. 225).

A pesquisa realizada entre os delegados do Orçamento Participativo em Porto Alegre, RS, e em Blumenau, SC, mostra que existe espaço para manobras e lutas por direitos particulares, ainda que não sejam de indivíduos, mas de grupos, evidenciando o caráter

estrutural do clientelismo contemporâneo e endógeno ao funcionamento das organizações políticas e sociais. A autora conclui que, tendo em vista a cultura política de sujeição e deferência da população brasileira, a proposta do Orçamento Participativo tem seu alcance limitado na mudança de atitudes e comportamentos dos cidadãos envolvidos no processo.

A proposta das novas formas de intermediação de interesses, fundada no pressuposto da horizontalidade, da transparência e da descentralização, deveria superar as práticas clientelistas pautadas em relações verticais, assimétricas e hierárquicas, responsáveis pela fragmentação da participação política. Tal horizontalização seria viabilizada por formatos de representação política cuja eficácia depende da qualidade das experiências locais de democracia participativa.

Em estudo sobre o Orçamento Participativo em duas cidades brasileiras, Boschi (2004) já encontrara resultados semelhantes aos de Andrade (2005). “Em seu formato atual, o OP tem sido ‘capturado’ por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo em seu âmbito ações políticas de corte clientelista” (BOSCHI, 2004).

Dessa forma, o Orçamento Participativo, que vislumbrava ser um instrumento de controle social e de combate ao clientelismo, favorecendo uma participação mais direta da população na implementação dos investimentos aprovados e na cobrança e responsabilização dos governantes em relação ao desempenho político e econômico do regime democrático, tem sido alvo de críticas por reproduzir em seu âmbito as práticas clientelistas que se propôs a combater. Segundo alguns analistas, para neutralizar a tendência clientelista do OP e demais iniciativas desse porte, é preciso gerar uma cultura política democrática e estoques de capital social, instaurando práticas e estruturas horizontais que reduzam o impacto das relações assimétricas e desiguais. Ao invés de suplantar e erradicar o clientelismo, o Orçamento Participativo acabou por incorporá-lo em seus processos, revelando ser um elemento persistente, mesmo num contexto inclusivo e democrático (BOSCHI, 2004).

No tocante aos movimentos sociais, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) é uma instância de intermediação de interesses bastante estudada. Eliane Brenneisen (2002) busca analisar as relações de dominação e poder que se reproduzem no interior dos assentamentos rurais. Sua pesquisa mostra que “um fator a considerar na compreensão das relações de poder nos assentamentos rurais é a coexistência de determinadas práticas clientelistas e a busca de novas relações sociais mais democráticas e igualitárias que têm sido empreendidas pelos movimentos sociais” (BRENNEISEN, 2002, p. 256).

Segundo a autora, os agricultores vêem as lideranças do MST como “patrões”, aqueles que estão à frente das cooperativas e controlam os recursos daí advindos, reproduzindo-se no interior do próprio movimento relações autoritárias e clientelistas. Brenneisen (2002) argumenta que qualquer projeto construído verticalmente está fadado ao fracasso em termos democráticos. A participação dos envolvidos deve ser efetiva na construção de novas perspectivas de desenvolvimento rural.

Nesse contexto, o desafio brasileiro aponta para a construção de instituições independentes e autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático. Essa perspectiva demanda a efetivação de políticas que envolvam redes de solidariedade e garanta uma maior participação das organizações sociais na elaboração e no controle das políticas públicas.

A discussão sobre o clientelismo no âmbito das novas institucionalidades será retomada no capítulo 7, quando serão analisadas as percepções dos toledanos sobre as temáticas da corrupção, do clientelismo e do nepotismo, elementos que convivem no interior do processo político democrático. A compreensão da política local é relevante para contextualizar as raízes históricas do estabelecimento do personalismo e do clientelismo no município de Toledo. No capítulo seguinte, serão analisadas as características do poder local e as relações configuradas ao longo do processo histórico na região.

4 ASPECTOS DO SISTEMA POLÍTICO TOLEDANO

Este capítulo tem como objetivo analisar as relações de poder que se configuraram ao longo do processo histórico que se delineou na região Oeste do Paraná. Caracterizar o processo histórico que deu origem à formação de valores, normas e atitudes que norteiam o comportamento político toledano é, sem dúvida, fundamental para compreender a cultura política que se configurou nesta sociedade.

A análise se divide em quatro seções. Na primeira delas, faz-se um resgate histórico da recente colonização da região e seus desdobramentos no campo político, social e econômico. No que se refere ao Estado do Paraná, diversos autores destacam as especificidades de sua formação histórica, tanto do ponto de vista econômico, como político e cultural. A segunda seção aborda as atuais características socioeconômicas do município de Toledo, que se caracteriza pela agroindústria e agropecuária. A base econômica do município está centrada no setor primário, seguido do setor secundário.

Na terceira seção, procede-se a uma discussão sobre a política local, abordando aspectos do sistema político municipal. A história política de Toledo, marcada pelo domínio do poder político e econômico de determinadas lideranças, imprimiu uma dinâmica política peculiar à localidade. Os estudos de poder local referenciados nesta seção elucidam características comuns de cidades de pequeno e médio porte, tais como conservadorismo, personalismo e clientelismo.

Finalmente, na quarta seção, examinam-se o cenário eleitoral e o quadro partidário predominante nesta cidade entre os anos de 1952 a 2004. Observa-se que a configuração partidária municipal acompanha, em vários momentos, a política estadual, ainda que as legendas partidárias possuam diferenças políticas e ideológicas diferenciadas no âmbito regional.

4.1 DETERMINANTES HISTÓRICOS DO OESTE DO PARANÁ

O processo de ocupação e povoamento das regiões Oeste e Sudoeste do Paraná resultou da colonização patrocinada pelos governos federal e estadual e, sobretudo, pela iniciativa privada, representada pelas companhias colonizadoras. Esse processo, sem dúvida, contribuiu para definir as características sociais, políticas e econômicas dessas regiões. Iniciou-se nos anos 1920 e intensificou-se na década de 1950, com a corrente migratória de descendentes de alemães e italianos oriundos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que, expelidos de suas terras agrícolas pelo minifúndio, são atraídos pela fertilidade dos solos paranaenses.

Entre os anos 1920 e 1930, o ciclo da madeira se consolida como a principal atividade econômica da região Oeste do Paraná, com destaque para o pinheiro (*Araucaria angustifolia*). Antes da chegada dos colonizadores, a região era constituída de mata nativa e habitada por índios *Guarani* e *Kaingang*, que ao longo da história foram expropriados de seus territórios e confinados em limitadas áreas indígenas. A região era ocupada também por paraguaios e argentinos, que, através de companhias colonizadoras estrangeiras, exploravam a madeira e a erva-mate, abundantes na região.

Com a política nacionalista do Governo Vargas, as propriedades territoriais ocupadas por essas companhias foram desapropriadas e vendidas a companhias brasileiras. O principal objetivo era colonizar as terras devolutas e de antigas concessões no Oeste e Sudoeste do Paraná, garantindo assim os limites da fronteira internacional¹². Tal processo é marcado por

¹² Em 1943, o governo Vargas busca garantir maior centralização do poder através da criação de cinco territórios, entre eles o Território Federal do Iguazu, que incorporava o Oeste de Santa Catarina e o Sudoeste e Oeste do Paraná. O mesmo foi extinto pela Assembléia Nacional Constituinte de 1946, como resultado de um processo político multipartidário e de redemocratização em curso no país (Oliveira, 2003).

conflitos de terras e problemas jurídicos em razão da falta de regularização da posse da terra daqueles que ali se encontravam. Em toda a região, especialmente em Capanema, Francisco Beltrão, Pato Branco, Cascavel e Guaíra, muitas famílias de *posseiros* foram retiradas de suas terras de forma violenta e agressiva.

Intrusos e grileiros, via de regra, com o concurso de jagunços, pistoleiros de ofício, intranquilizavam sitiantes e posseiros, obrigados também, muitas vezes, a reagir à bala, de sorte que os capítulos da história da ocupação das terras do Paraná moderno, foram escritos com fogo e sangue (BALHANA, MACHADO e WESTPHALEN, 1969, p. 232).

Esses conflitos assumem maiores proporções nos municípios do Paraná onde a luta pela terra intensifica-se entre pequenos agricultores e grandes fazendeiros e empresas colonizadoras, que compravam grandes propriedades de terras, tendo em vista projetos de colonização. Entre as companhias colonizadoras, cabe destacar a Industrial Madeireira Colonizadora Rio Paraná S.A. – Colonizadora Maripá –, que em 1946 comprou, de uma companhia imobiliária inglesa, a “Fazenda Britânia”, localizada às margens do Rio Paraná, atual cidade de Toledo. As principais fontes de renda da Colonizadora provinham da madeira, da venda de terras e da inversão de capitais nas indústrias locais. Com a extração e a exportação de madeiras, a Colonizadora Maripá adquiriu recursos para iniciar os investimentos na infra-estrutura e implementar a ocupação e a colonização da região (MULLER, 1986). A compra e a venda de terras intensifica-se nos anos 1950 e torna-se o grande negócio das empresas colonizadoras brasileiras. De acordo com a historiografia oficial:

Iniciados os trabalhos da Maripá, com a instalação dos escritórios centrais e de uma serraria junto ao arroio Toledo, foram medidos e demarcados os lotes, abertas as picadas e estradas, reservadas as áreas para a cidade de Toledo e mais 13 núcleos urbanos, após o que foram abertas as vendas de terras, em lotes rurais e lotes urbanos. (BALHANA, MACHADO e WESTPHALEN, 1969, p. 219)

Em 1951 a maior parte das terras demarcadas no Oeste do Paraná se encontrava vendida e, no mesmo ano, o Governador do Estado, Bento Munhoz da Rocha Neto, criou os municípios de Toledo, Cascavel e Guaíra, desmembrando-os de Foz do Iguaçu. Oficialmente, Toledo foi instalado como município em 14/12/1952. Nesse período, a Colonizadora Maripá passa a utilizar-se amplamente da mão-de-obra paraguaia e indígena, que, apesar de estar presente na região desde os primórdios, não foi contemplada no projeto colonizador. Os índios *Guarani* foram expropriados de grande parte de seus territórios, sendo confinados em limitadas glebas de terras, onde vivem atualmente em condições de miséria.

Parte da historiografia relativa ao Oeste paranaense situa os colonizadores no papel de pioneiros, desbravadores e porta-vozes do progresso, excluindo a possibilidade de que outros sujeitos tenham compartilhado de sua estruturação. Segundo pesquisa de Sara Ribeiro (2002), os grupos sociais que se instalaram na região, provenientes do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, ignoraram a presença de *outros* que ali habitavam e apresentaram-se como *os estabelecidos*, ou seja, como indivíduos e grupos que ocupam posições de poder e que forjam,

por meio dos mais variados artifícios, uma identidade regional nitidamente excludente, que denega a existência de qualquer outro segmento populacional, o que aponta para a relevância de trazer à tona a história de um povo, até então, supostamente sem história. (RIBEIRO, 2002, p. 22)

Dessa forma, a história política de Toledo se insere em um contexto mais amplo da política nacional, marcada pelo nacionalismo, ocupação de territórios e defesa das fronteiras brasileiras, possibilitando compreender as características sociais, econômicas e políticas da região Oeste do Paraná. As famílias dos colonizadores que dominaram a história política municipal, através da ocupação de cargos públicos, mantêm-se hoje no cenário político local.

Em levantamento realizado no ano de 1956, no município de Toledo, 10 anos após a sua fundação, foi possível avaliar os aspectos demográficos, as condições de vida da

população, a agricultura, a educação, a religião e a vida cultural¹³. Na ocasião da pesquisa, a população era estimada em 9.945 habitantes, sendo constituída de 99% de indivíduos de cor branca e apenas 1% de mestiços (mulatos, paraguaios, índios), percentuais atribuídos à migração de indivíduos de descendência alemã e italiana, oriundos dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A população, predominantemente rural, era distribuída geograficamente da seguinte forma: zona rural, com 58,4%; zona urbana, com 27,3% e zona suburbana, com 14,3% do total (OBERG, 1960). Dentre os entrevistados, 59% eram católicos e 41%, protestantes (luteranos e batistas). Inicialmente, a Colonizadora Maripá procurou atrair descendentes de italianos para povoar Toledo, entre os quais, a maioria católica. Posteriormente, quando a direção da colonizadora passou para Willy Barth, descendente de alemão, foram atraídos para a região descendentes de alemães, em sua maioria luteranos.

Com relação às condições de vida da população, a pesquisa indicou ausência de saneamento básico e má qualidade da água. Atualmente, a Companhia de Saneamento do Estado do Paraná – SANEPAR –, fornece água potável para 94,6% das unidades residenciais de Toledo. Os serviços de saneamento ainda estão inadequados em relação à coleta de esgoto e tratamento final de resíduos. No tocante à questão educacional, a taxa de alfabetização no município era de 88%, um percentual que reflete até hoje uma boa posição do IDH (OBERG, 1960).

¹³ Foram entrevistadas 1.024 pessoas, distribuídas nas áreas urbana, suburbana e rural, dentre as quais 52% homens e 48% mulheres.

Quadro 2
Estabelecimentos de Ensino em Toledo e seus distritos (1948-1987)

| Escola | 1948 | 1953 | 1956 | 1969 | 1972 | 1974 | 1980 | 1987 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Particular | 01 | 01 | 02 | 06 | 11 | 10 | 12 | 14 |
| Pública | - | 18 | 38 | 93 | 139 | 159 | 134 | 138 |
| Total | 01 | 19 | 40 | 99 | 150 | 169 | 146 | 152 |

Fontes: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Toledo, Secretaria Municipal de Educação. Núcleo Regional de Educação, Kalervo Oberg (citado por Silva, Bragagnollo e Maciel, 1988).

De acordo com o Quadro 2, observa-se um aumento crescente no número de escolas públicas e particulares ao longo dos anos. O primeiro estabelecimento de ensino foi criado em 1948 pelas Irmãs da Congregação São Vicente de Paulo, com ensino pré-escolar e ensino fundamental. A primeira escola municipal foi inaugurada em 1953, e no mesmo ano foram inauguradas 18 escolas no total, e em 1956 começou a se formar a rede de ensino público estadual. De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, existem hoje no município 40 escolas municipais, 30 estaduais, 12 da rede privada e 4 universidades¹⁴.

O acelerado desenvolvimento socioeconômico de Toledo, a partir da década de 1970, e o intensivo movimento migratório de jovens para cursar o ensino superior incentivou as lideranças locais a fundar uma faculdade. A Faculdade de Ciências Humanas “Arnaldo Busato” – FACITOL –, criada em 1980 e mantida pela Fundação Municipal de Ensino Superior de Toledo – FUMEST –, deu origem à Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE –, fundada em 1987, e que hoje está presente em cinco municípios: Toledo, Cascavel, Marechal Cândido Rondon, Foz do Iguaçu e Francisco Beltrão. No Campus de Toledo, funcionam atualmente oito cursos: Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Engenharia de Pesca, Engenharia Química, Química, Filosofia, Secretariado Executivo Bilíngüe e Serviço Social. É a única universidade pública no município e reúne cerca de 1.554

¹⁴ Informações disponível no site: <http://www.toledo.pr.gov/educacao>

alunos entre os cursos de graduação e pós-graduação. Além do crescente aumento das escolas públicas e privadas na região, surgiram, nos últimos anos, instituições de ensino superior particulares como a UNIPAR, a FASUL e a PUC, que juntamente com a UNIOESTE consolidam o município como pólo regional universitário.

Entre os anos 1950 e 1970, surgem cerca de 65% dos atuais municípios do Paraná. O surgimento de novas municipalidades está muito relacionado a interesses políticos e eleitorais e ao crescimento urbano e industrial. Isso se reflete nas disputas partidárias, que passam a ter relação direta com a criação de diretórios municipais. Exemplo disso é o Partido Republicano, do qual destaca-se Bento Munhoz da Rocha Neto, eleito governador em 1950 (CODATO, 2006). Durante o Regime Militar, contudo, houve uma estagnação no processo de criação de municípios, pois naquele período o país vivia o auge da centralização do poder. O Mapa 1 ilustra a configuração dos municípios paranaenses no ano de 1954, quando Toledo, Cascavel e Guaíra já haviam sido desmembrados de Foz de Iguaçu.

MAPA 1

Configuração Municipal do Paraná – 1954

De acordo com relatório divulgado pelo IBGE sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (2001), com a redemocratização e com a Constituição de 1988, que restabelece o pacto federativo e uma maior descentralização do poder, o número de municípios volta a crescer significativamente, estimulando a emancipação e a formação de novos municípios. O Estado do Paraná conta hoje com 399 municípios, entre os quais, 50 localizam-se na região Oeste do Paraná, como mostra o Mapa 2.

MAPA 2: Mapa Político da Região Oeste do Paraná

Fonte: Secretaria de Tecnologia e Informação, 2002.

A Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP) foi criada em 1969, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico, social e administrativo dos municípios de sua área de abrangência, através da ampliação e do fortalecimento da capacidade administrativa e da promoção de instrumentos de cooperação entre os municípios e com os governos federal e estadual. Mantém programas e iniciativas em defesa do municipalismo e dos interesses dos 50 municípios da região Oeste do Paraná e é a entidade que agrega e representa as forças da sociedade organizada regional¹⁵.

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2003a), em estudo sobre a tipologia dos municípios paranaenses, categorizou os municípios em grupos de diferentes graus de desenvolvimento a partir de indicadores socioeconômicos e demográficos:

- 1) Baixo: 57 municípios, que se concentram basicamente na região central do Estado;
- 2) Médio-Baixo: encontram-se 90 municípios espalhados em todas as regiões do Estado;
- 3) Médio: 120 municípios que se caracterizam por uma posição intermediária em relação aos demais grupos;
- 4) Médio-Alto: encontram-se 100 municípios, que se caracterizam por serem mais ricos, mais urbanos, apesar de sua economia ser voltada para a agricultura (Toledo foi situado nesta categoria);
- 5) Alto: 31 municípios que formam o menor dos agrupamentos e os mais ricos e densamente povoados do Estado.

Os municípios, pela própria dinâmica da ocupação territorial, passam por um processo no qual o papel desempenhado pelo poder público local ganha maior relevância, em que suas atribuições e responsabilidades são mais intensas e substanciais. Há um crescente dinamismo do ponto de vista demográfico, cultural e econômico (IBGE, 2001). Na próxima seção, serão

¹⁵ Informações disponíveis no site <http://www.amop.org.br>

verificados os aspectos socioeconômicos da região Oeste do Paraná, buscando situar Toledo nesse processo.

4.2 DETERMINANTES SOCIOECONÔMICOS DO OESTE DO PARANÁ

A condição de grande produtor de café assegurou ao Paraná uma participação decisiva na economia brasileira nos anos 1950, de modo que a região Norte do Estado caracteriza-se, até hoje, pela economia cafeeira. As regiões Sudoeste e Oeste são marcadas pelo predomínio da agricultura e da agropecuária, com destaque para o cultivo de cereais e para a criação de suínos. O processo de industrialização no Paraná coincide com a intensificação das políticas imigratórias e com o auge do ciclo da erva-mate, que representou um dos mais importantes ciclos econômicos do Estado, ao lado da extração de madeiras.

Nos anos 1970, a produção de soja no Estado passa de 24% para 40% do total da produção nacional. Os efeitos da cultura da soja sobre a urbanização e a industrialização paranaense foram enormes. Os governos estaduais do período incentivaram o crescimento da agroindústria, buscando unir o setor primário com a crescente mecanização agrícola, o que demandava o aumento da concentração da propriedade de terra para a utilização de modernas técnicas agrícolas. Essa busca de incrementar o setor primário com a mecanização agrícola caracteriza-se por uma modernização conservadora, garantindo ao Paraná um lugar de destaque na exportação de grãos (OLIVEIRA, D., 2001; IPARDES, 1989). Com a mecanização agrícola, surge a necessidade de comercializar o produto em larga escala. Em 1970, foi fundada a COOPAGRO – Cooperativa Agropecuária Mista do Oeste Ltda –, que, além do armazenamento e comercialização da soja, trigo e feijão, prestava assistência técnica e financeira aos filiados.

De acordo com pesquisa desenvolvida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2003c), embora a expansão do pólo automotivo e a moderna agroindústria assegurem dinamismo à indústria paranaense, os segmentos responsáveis pela geração de emprego e renda de regiões do interior do Estado são os tradicionais, como os segmentos de vestuário e de mobiliário, carnes e madeira. “Tais características têm delineado uma nova dinâmica regional, com ganhos de representatividade dessas atividades, principalmente por serem absorvedoras de conhecimento e mão-de-obra especializada” (IPARDES, 2003c).

O Paraná possui o 5º maior PIB do Brasil, com R\$ 108,2 bilhões de reais, representando 6,4% do PIB nacional para o ano de 2003. Cerca de 15% do PIB paranaense provém da agricultura. Outros 40% vêm da indústria, e os restantes 45% vêm do setor terciário. A Tabela a seguir ilustra alguns indicadores para o Estado do Paraná e para Toledo.

Tabela 2
Valor Adicionado por Setor da Economia (%)

| | 1993 | | 1995 | | 1998 | |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Paraná | Toledo | Paraná | Toledo | Paraná | Toledo |
| Primário | 10 | 17 | 16 | 32 | 16 | 35 |
| Secundário | 54 | 52 | 49 | 40 | 47 | 38 |
| Terciário | 36 | 32 | 35 | 28 | 37 | 27 |

Fonte: SEFA/CAE/FPM/ Secretaria da Fazenda do Município

Em relação ao valor adicionado por setor da economia, a Tabela 2 mostra que a expansão do pólo industrial no município de Toledo teve seu reflexo em 1993, quando este apresentou um percentual de 52% no setor secundário, aproximando-se do percentual de industrialização de todo o Estado do Paraná. A base econômica do município está centrada no setor primário, que representa, em média, 70% da renda do município, e seu crescimento foi acompanhado pelos demais setores.

Cidades como Cascavel, Toledo, Foz do Iguaçu e Marechal Cândido Rondon, apresentam-se hoje como centros regionais por excelência na Região Oeste do Paraná. A mecanização da agricultura tornou a região uma referência em produtividade nas culturas de exportação, principalmente soja, milho e trigo. Há uma dinâmica própria, responsável pela atual configuração da economia da região, voltada à agropecuária e à agroindústria, cadeias produtivas que estão sendo tratadas como agronegócio.

O município de Toledo se desenvolveu com base na economia extrativista da madeira e da erva-mate, e ocupa lugar de destaque na produção de cereais e criação de suínos na região. A agricultura, especialmente com a produção de soja, trigo, milho e mandioca, vinculada à agroindústria, tornou-se a principal fonte de renda do município. As atividades industriais de Toledo têm predominância no setor de carnes – está entre os maiores produtores agropecuários do Estado – que, através da empresa Sadia S.A., frigorífico instalado na região desde 1964, agrega valor às carnes de suínos e aves com várias atividades industriais.

A grande virada na estrutura organizacional e produtiva dos municípios de Cascavel e Toledo ocorreu a partir da década de 1970, quando se incorporaram ao projeto de mecanização do campo, denominado Revolução Verde. A adoção de máquinas para o trabalho agrícola introduziu mudanças na estrutura da propriedade agrária, dentre elas a concentração fundiária para se obter os níveis de produtividade exigidos pela competitividade do mercado agrícola. A concentração da propriedade agrária para a cultura extensiva e mecanizada da soja e do milho impeliu à expansão das atividades econômicas desenvolvidas nas áreas urbanas desses municípios (BIDARRA, 2004).

Dessa forma, diante da evasão rural provocada pela modernização agrícola e da falta de emprego na cidade, foram criadas as indústrias comunitárias de Toledo. A Associação Comercial e Industrial de Toledo – ACIT –, com apoio dos órgãos públicos e do Centro de Assistência Gerencial – CEAG –, iniciou um processo de criação de indústrias, na medida em

que novas necessidades iam surgindo. Assim foram criados o Empório Toledo Ltda e o Frigorífico Pioneiro S/A, para oferecer melhores condições de atendimento à crescente população toledana. O Quadro 3 ilustra o desenvolvimento da pequena e média empresa na região.

Quadro 3
Indústrias Comunitárias de Toledo (1946-1959)

| EMPRESA | ACIONISTAS | EMPREGOS | MATÉRIA-PRIMA | RAMO |
|---------------|------------|----------|----------------|---------------|
| OESTPORT | 350 | 40 | MADEIRA | PORTAS |
| TOLEDO S/A PA | 230 | - | - | MERC. FINANC. |
| FERTIOESTE | 203 | 40 | AVIÁRIO | ADUBO ORG. |
| INCASA | 129 | 78 | COURO | CALÇADOS |
| INDUSCOURO | 111 | 20 | COURO | VEST.COURO |
| INCOPESA | 110 | 109 | COURO | CURTUME |
| INCOELHOS | 90 | 20 | COELHOS | ABAT/CURTUME |
| CIDOSA | 36 | 4 | COMESTÍVEIS | DOCES |
| INCALSE | 29 | 24 | COURO | CALÇADOS |
| INBRINQUEDOS | 22 | 11 | MADEIRA | BRINQUEDOS |
| INCOBOLAS | 13 | 9 | COURO | BOLAS |
| INDUSFADOS | 12 | 5 | COURO/CORVIN | ESTOF./TAPEÇ. |
| ONDINA | 5 | 14 | POLIETILENO | EMBALAGENS |
| MESSINA | 5 | 10 | COURO | CALÇADOS |
| BOMPIEL | 3 | 10 | COURO | CALÇADOS |
| BRELU MALHAS | 3 | 6 | FIO DE ALGODÃO | MALHARIA |
| DALGRAN | 2 | 3 | PAPEL | BOBINAS/BEM. |
| BLIGE | 2 | 8 | TECIDOS | ROUPAS |

Fonte: www.acit.org.br

Na ocasião, as indústrias comunitárias, através da geração de empregos, da qualificação de pessoal e de mão-de-obra, da ampliação de crédito, da criação de cooperativas e associações, exerceram forte influência sobre o desenvolvimento socioeconômico de Toledo. Na avaliação de Heis (1985), a origem das indústrias comunitárias de Toledo deveu-se ao espírito comunitário, à solidariedade, à necessidade de busca de soluções, aliadas à confiança nas lideranças locais. Dados de pesquisa analisados nos capítulos seguintes indicam que esses valores não se consolidaram na região.

Este rápido processo de urbanização da região é reflexo de uma acelerada modernização da agricultura que liberou mão-de-obra para o setor urbano. Portanto, o aumento demográfico acompanha a expansão das atividades econômicas da região. A região Oeste do Paraná possui uma área total de 22.840 km², equivalente a 11,74% da área total do Estado, que é de 199.281,70 km², e uma população de 1.164.272 habitantes, posicionando-se entre as maiores densidades demográficas do Paraná, com 47,22 habitantes por km² (IBGE, 2002). A partir dos anos 1980, com o processo de industrialização e com a mecanização da lavoura, ocorre um acentuado êxodo rural no município de Toledo, e o número da população urbana ultrapassa o da população rural. De acordo com o Censo Demográfico realizado em 2000, Toledo contava com uma população de 98.200 habitantes, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4
Estrutura Demográfica – Município de Toledo

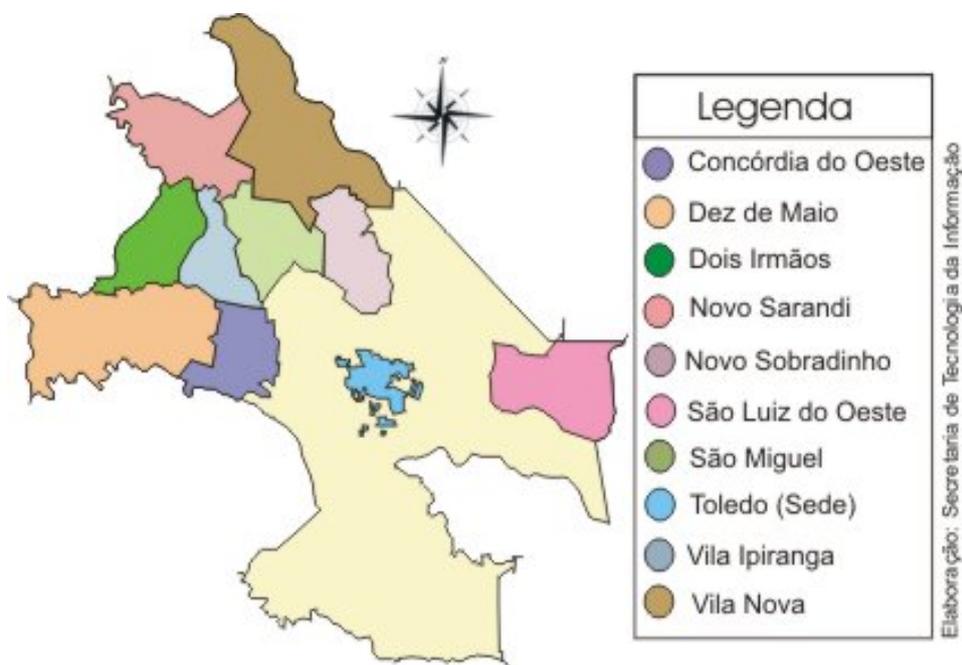
| Distribuição da População Urbana e Rural | | | |
|---|---------------|--------------|--------------|
| Ano | Urbana | Rural | Total |
| 1956 | 2.720 | 7.225 | 9.945 |
| 1960 | 5.926 | 19.033 | 24.959 |
| 1970 | 14.986 | 53.899 | 68.885 |
| 1980 | 42.994 | 38.288 | 81.282 |
| 1991 | 72.402 | 22.477 | 94.879 |
| 1996 | 76.125 | 14.292 | 90.417 |
| 1997* | -- | -- | 93.756 |
| 1998* | -- | -- | 96.659 |
| 1999* | -- | -- | 99.387 |
| 2000 | 85.920 | 12.280 | 98.200 |
| 2001* | -- | -- | 99.655 |
| 2002* | -- | -- | 100.715 |

Fonte: IBGE - Censo 2000

- - Dados estimados pelo IBGE.

No período de 1956 a 2002, a população do município de Toledo praticamente triplicou, sendo que, de 1956 a 1980, o aumento é acelerado e, a partir de 1991, a taxa de crescimento se estabiliza, como observado no Quadro 4. Até os anos 1980, Toledo possuía 13 distritos: Dez de Maio, Novo Sarandi, Vila Nova, Dois Irmãos, São Miguel, Ouro Verde, Luz Marina, São Pedro, São Francisco, São Luis do Oeste, Vila Ipiranga, São Sebastião e Novo Sobradinho. Atualmente, Toledo conta com nove distritos, como mostra o Mapa 3.

MAPA 3: Mapa político de Toledo - PR



Segundo dados estimados pelo IBGE, a população do município de Toledo é de aproximadamente 100 mil habitantes, dos quais cerca de 87% vivem na área urbana do município. Analisando a distribuição da população por sexo, a diferença percentual entre homens (49%) e mulheres (51%) é de apenas 2% do número total, proporção esta considerada característica de áreas de colonização recente. Em 2000, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil¹⁶, 66% da população do município de Toledo se situava numa faixa etária entre 15 a 64 anos, 29% possuíam menos de 15 anos e 5% mais de 65 anos de idade. Quanto ao nível educacional, no período de 1991-2000, a taxa de analfabetismo entre a população jovem (7 a 24 anos) decresceu de 15% para 5% e, entre a população adulta (25 anos ou mais), a média de anos de estudos subiu de 4 para 6 anos.

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Toledo apresentava um IDH de 0,827 em 2000. Elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é um dos instrumentos de medida mais difundidos que sintetiza o desenvolvimento humano de uma região. Resulta da média aritmética de três índices, que captam renda (avaliada pelo Produto Interno Bruto); longevidade (esperança de vida ao nascer) e escolaridade (avaliada pelas taxas de alfabetização e de matrículas).

Tais indicadores, no entanto, nem sempre revelam as características contraditórias presentes no Estado e nos municípios, como, por exemplo, a convivência de padrões do desenvolvimento humano com a persistência da pobreza e das desigualdades sociais. Do ponto de vista da estrutura social, as desigualdades permanecem sem alteração. De acordo com o Diagnóstico Social e Econômico divulgado pelo IPARDES (2003b),

¹⁶ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil dispõe de um banco de dados com informações sócio-econômicas sobre os 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal.

a contradição entre a exuberância produtiva e a iniquidade social tem raiz, fundamentalmente, na estrutura fundiária concentrada, que foi agravada pelo processo de modernização, denominado “modernização conservadora” justamente por não resolver, mas, ao contrário reforçar as desigualdades na distribuição de terra.

De fato, o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo do que qualquer medida sumária poderia captar. Apontando as limitações do IDH, José Eli da Veiga (2005) argumenta:

Mesmo que se considere inevitável a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica ou a cultural -, é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade. Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade (Veiga, 2005, p. 88).

Essa observação indica que as políticas públicas devem se direcionar no sentido de qualificar o atendimento às demandas sociais, criando condições de emprego e renda, assim como o acesso aos direitos sociais. O uso de medidas objetivas e quantificáveis é válido quando permite a elaboração de projetos e propostas que envolvam a participação de amplos setores da população¹⁷. Dessa forma, a seção seguinte analisa as configurações do poder local e suas implicações nos processos políticos decisórios.

¹⁷ Outros índices como o Índice de Condições de Vida (ICV) e o Índice de Qualidade de Vida (IQV), avaliam aspectos objetivos e subjetivos da qualidade de vida, incluindo indicadores de trabalho, segurança, moradia, serviços de saúde e educação, qualidade do ar, lazer e serviços de transporte.

4.3 DINÂMICA POLÍTICA E PODER LOCAL EM TOLEDO

Os estudos de poder local mostram-se relevantes na análise e compreensão dos aspectos do sistema político mais amplo. Certas características similares encontradas nestes estudos podem contribuir para caracterizar a dinâmica do sistema político em geral. Nos estudos de comunidade, a noção de política local refere-se às normas, às instituições e ao comportamento político de âmbito regional. Nessas análises, ainda há pouco destaque para o papel do governo municipal enquanto “espaço político institucional em que se expressam a representação, a aliança, o confronto e a disputa de interesses, de forças e de organizações sociais que marcam e moldam o território político local, dentro do contexto regional e nacional” (KERBAUY, 2000, p. 28).

Nesta seção, busca-se verificar como a política de Toledo relaciona-se com a política estadual e nacional e quais as características e metas daqueles que dominam o poder local. Para pautar a discussão, são referidos alguns estudos que abordam o tema na perspectiva da cultura política e destacam a presença de traços tradicionais da política, como o clientelismo e o personalismo no processo político local.

Os autores Richard Fagen e Willian Tuohy (1972), ao analisar Jalapa, a segunda maior cidade no Estado de Veracruz, México, buscam explorar as características da política mexicana a partir da vida política nesta cidade. A pesquisa, de cunho quantitativo, procurou sondar as opiniões dos jalapenhos sobre a política, o governo e a atuação dos cidadãos enquanto atores políticos. Os dados revelam duas características da política local: a participação limitada e o predomínio do personalismo nos processos de decisão política. Os jalapenhos, além de expressarem ceticismo em relação à política, sentem-se impotentes em interferir ou afetar as decisões políticas locais.

A busca de soluções para resolver os problemas locais em Jalapa se dá de forma individual e baseada em relações afetivas, através de amigos, parentes ou compadres que têm melhores conexões com as autoridades políticas. Quando indagados sobre os direitos das minorias e sobre os grupos de oposição, os valores da democracia procedimental não se sustentam. A apatia, o sentimento de impotência e a indiferença para com as práticas democráticas formam a textura dominante das orientações políticas dos cidadãos em Jalapa (FAGEN e TUOHY, 1972).

No contexto brasileiro, o estudo de Beatriz Bilac sobre o município de Rio Claro aponta características semelhantes às de Jalapa. Como diversas localidades brasileiras, Rio Claro foi governado por chefes políticos locais que formavam uma oligarquia regional com estreitos laços econômicos e de parentesco. Com o processo de industrialização e urbanização, surgem novos atores políticos, o que não significou o afastamento da elite política tradicional, a qual mantém influência, ainda que indireta, no processo político local. O estudo reflete elementos do processo político mais amplo, caracterizando aspectos da sociedade brasileira, dos quais uma política elitista, ainda fechada à participação das classes populares na política (BILAC, 1997).

O estudo de Monica Hass (2001) busca identificar em que medida os elementos político-partidários estaduais e nacionais interferem na questão do poder local. Segundo a autora, as transformações econômicas e o processo de redemocratização nos anos 1940 ocasionaram mudanças significativas na estrutura política de Chapecó, SC. Os políticos tradicionais, representantes do Partido Social Democrático (PSD), apesar de perderem espaço para os partidários da União Democrática Nacional (UDN) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), continuaram a dominar o cenário político ao longo do período de 1947 a 1965. Um dos fatores para o continuísmo das elites tradicionais é o controle dos cargos públicos e dos

votos, através da prática clientelista, estratégia política adotada para a manutenção do poder local.

Nessa perspectiva, Maria Teresa Kerbauy (2000) ao analisar a questão do poder local, destaca alguns elementos tradicionais intrínsecos a ele, como o coronelismo e o clientelismo. Ela concentrou o estudo no interior do Estado de São Paulo, examinando as mudanças institucionais ocorridas no período de 1964-82. A autora enfatiza que

a morte dos coronéis não significa o fim do clientelismo enquanto tal, assim como a modernização não significa a implantação da racionalidade burocrática e a ideologização da política. Permanece o clientelismo, como forma de controle social, para reduzir as pressões grupais, que se configuram, em muitos casos, em situações de conflito (KERBAUY, 2000, p. 144).

O clientelismo permanece num contexto de desenvolvimento e de mudanças institucionais. Contudo, as novas relações políticas não implicaram no estabelecimento de políticas baseadas em critérios de natureza universalista. As abordagens dos estudos aqui referenciados se aproximam teoricamente por destacarem a política elitista e a participação limitada; o personalismo e as práticas clientelistas como mecanismos e instrumentos do poder local.

No caso de Toledo, objeto desta pesquisa, estes aspectos mencionados encontram-se impregnados no processo político municipal. Analisando a história política municipal, observa-se que os governos têm se configurado em espaços para a prática do clientelismo e do personalismo. As elites políticas locais, ao se apropriarem do poder, não fazem a distinção entre o público e o privado, e naturalizam esse tipo de prática. Ao longo dos anos, os cargos públicos foram ocupados pelos sócios da Colonizadora Maripá, determinando o perfil social e profissional (empresários, comerciantes, médicos e advogados) dos primeiros prefeitos e vereadores de Toledo. Esse fato evidencia a influência e a força da empresa colonizadora sobre toda a região (NIEDERAUER, 2004).

O médico Ernesto Dall'Oglio foi eleito prefeito nas primeiras eleições municipais de 1952 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Teve o apoio do Partido Republicano (PR) e do Partido Libertador (PL). A forte liderança exercida por Willy Barth, um dos representantes do PL em Toledo, determinou o resultado das eleições. “A partir daí, sempre que se avizinhava uma eleição, lá vinha uma procissão de candidatos e chefes políticos em busca do apoio de Willy Barth. Traziam propostas de toda natureza para Toledo, a serem negociadas em troca de votos” (NIEDERAUER, 2004, p. 351), afirma, com naturalidade, um dos membros da Colonizadora Maripá e ex-vereador de Toledo. Segundo este mesmo autor, as frases mais comuns entre os eleitores eram: “Voto no homem; não voto em partido” ou “Meu partido é Toledo; voto em Toledo”. Em outras palavras, “votar em Toledo” significava votar nos líderes políticos tradicionais.

A primeira Câmara Municipal foi composta por 9 vereadores, eleitos pelo PR e pelo PL, partidos de pouca expressão no âmbito estadual e nacional. A citação dos nomes a seguir busca evidenciar o perfil conservador e tradicional da política toledana, de modo que o poder local concentrava-se nos mesmos nomes e/ou sobrenomes pertencentes à elite política.

Para vereadores foram eleitos, pelo PR: José Ayres da Silva, contador; e pelo PL: Guerino Antonio Viccari, construtor de estradas da Maripá; Clécio Zenni, subgerente da Agro Industrial do Prata Ltda.; Ondy Helio Niederauer, contador e procurador da Maripá; Leopoldo João Schmidt, motorista; Rubens Stresser, engenheiro agrônomo; Alcebíades Formighieri, funcionário no setor de madeiras da Maripá; Waldi Winter, corretor de terras em Mal. Cândido Rondon; e Willibaldo Finkler, agricultor, no Anjico, atual Dez de Maio. (NIEDERAUER, 2004, p.350)

Nesse período, foram criados no município de Toledo os diretórios partidários do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), da União Democrática Nacional (UDN), do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido de Representação Popular (PRP). Constata-se que a organização partidária, liderada pelas elites políticas locais, estava isenta de qualquer significado ideológico. “Os pioneiros, em seus depoimentos, fazem questão de afirmar,

entretanto, que a adoção de legendas partidárias significava tão somente uma tática e uma necessidade, objetivando benefícios para a região. Inexistia qualquer interesse substancial por esse ou aquele partido” (SILVA, BRAGAGNOLLO e MACIEL, 1988, p. 315).

Analisando as relações de poder no Paraná, Ricardo Costa de Oliveira (2001) endossa essa discussão, afirmando que o conjunto de famílias tradicionais, inseridas na classe dominante, atravessa os séculos com um projeto hegemônico de dominação e reprodução do poder político no Paraná. A classe dominante paranaense se caracteriza por padrões de continuidades históricas, expressivas na posse do poder político, principalmente por parte dos grupos familiares tão antigos quanto o Paraná. O domínio do poder local era determinado pela posição social e da posse de terras e, ao mesmo tempo, “herdado” pelos membros das famílias dominantes.

A análise de Gláucio Soares (2001) sobre essa temática indica que a elite dominante aceitava a liderança política como algo natural. A orientação era particularista, influenciada por relações interpessoais, em contraposição a orientações universalistas e ideológicas. O município era dominado por mais de uma família e uma dessas famílias,

geralmente se associava à UDN e a outra ao PSD, mas algumas vezes elas se aborreciam com as decisões nacionais ou estaduais do partido e simplesmente escolhiam, entre outros partidos, um rótulo conveniente pra continuar com a mesma política tradicional de família (SOARES, 2001, p. 276).

Essas famílias tradicionais estão presentes na política eleitoral de Toledo desde os primeiros anos de sua existência. Como já mencionado, o primeiro prefeito do município foi Ernesto Dall'Oglio, eleito pelo PTB, para o período de 1953-1956. Sua forte presença na política local o conduz, mais tarde, ao cargo de deputado estadual e deputado federal. Também apoiado pela Colonizadora Maripá, o empresário Egon Pudell, foi eleito pelo PSD para a gestão de 1957-1960. Posteriormente exerce o mandato de deputado estadual por duas legislaturas. No final dos anos 1950, Willy Barth filia-se ao PTB e assume a prefeitura em

1960. Com seu falecimento em 1962, realizam-se novas eleições, e Ernesto Dall'Oglio é eleito para continuar o mandato até 1964.

A partir de Emenda Constitucional, realiza-se em outubro do mesmo ano a primeira eleição para vice-prefeito, sendo eleito José Ivo da Rocha. No período de 1965-1968, o médico Avelino Campagnolo assume a prefeitura pela UDN e tenta dar um caráter mais popular à administração. No pleito de 1968, a segunda vitória de Egon Pudell pela ARENA é contestada pelo candidato concorrente, que denuncia fraudes na contagem de votos. Na ocasião, Pudell assumiu a prefeitura sem maiores problemas. No período de 1973-1976, o advogado Wilson Carlos Kuhn, assume a prefeitura pela ARENA, e em 1973 cria a Secretaria Municipal de Cultura e a Casa de Cultura de Toledo.

Duílio Genari, que já havia sido vereador duas vezes pelo PSD, é eleito prefeito em 1977 pela ARENA e seu mandato é prorrogado até 1982. Foi deputado estadual pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e atualmente é filiado ao Partido Progressista (PP). Em 1982, Albino Corazza Neto é eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que, além de eleger o prefeito de Toledo, elege a maioria dos vereadores. Em 1988, Luiz Alberto de Araújo foi eleito pelo PMDB para assumir a prefeitura. Em 1992 foi eleito Albino Corraza, pelo PMDB, e em 1996 Derli Donin assume a prefeitura pelo PPB, sendo reeleito em 2000. Em 2004 foi eleito José Carlos Schiavinato, pelo PP. O quadro partidário e a relação dos prefeitos de Toledo serão apresentados na seção seguinte.

A dinâmica da política local mostra-se submetida a uma lógica própria, marcada pelo continuísmo de lideranças que se percebem como os *donos do poder* e da municipalidade. “A cultura política tradicional, o poder local tradicional, cumprem papel conservador e defensivo dirigido a manter as assimetrias e os relacionamentos de subalternidade. Transformar esta cultura e lógica autoritária de poder vai levar muito tempo” (JARA, 1997, p. 231). Como se verificou nessa seção, a ascendência das lideranças pessoais sobre os partidos políticos

imprime um caráter personalista à política toledana, configurando-se no município uma política marcada por uma matriz histórico-estrutural conservadora e autoritária, alheia à participação política popular e aos partidos políticos.

A próxima seção analisa a configuração política do quadro partidário no período que compreende a fundação do município até o ano de 2004. Tem como objetivo verificar a permanência de lideranças políticas locais e de determinados partidos políticos na política toledana.

4.4 TENDÊNCIAS DO QUADRO PARTIDÁRIO EM TOLEDO (1952-2004)

A partir da literatura consultada sobre os partidos políticos no Paraná, busca-se destacar dois importantes aspectos do sistema político. Em primeiro lugar, verifica-se que os partidos nacionais têm força e peso diferenciados nos diversos estados e municipalidades. Apesar de existir certo intercâmbio entre os interesses regionais e nacionais, os interesses partidários regionais nem sempre coincidem com aqueles dos partidos no plano nacional.

Um segundo aspecto é referente ao alto grau de autonomia dos parlamentares em relação aos partidos políticos, que tem sido reforçada pela incisiva força política dos governadores na configuração do quadro partidário e eleitoral paranaense. Os governadores detêm grande peso no processo de formulação de políticas públicas em seus governos, possuem capacidade de eleger e/ou cooptar uma substancial base parlamentar de apoio, tanto em nível federal quanto estadual, e exercem influência decisiva na eleição da maioria dos prefeitos de seus estados (OLIVEIRA, R., 2001; LEPRE, 2000).

A análise de Mario Sergio Lepre (2000) sobre as migrações partidárias na Assembléia Legislativa do Paraná mostra que o sistema partidário paranaense, ao ficar à mercê de

conjunturas, resultou em diversas redefinições partidárias, acarretando significativas mudanças no quadro partidário estadual. “Alguns partidos tiveram representação na Assembléia Legislativa sem que para isto tivessem sido escolhidos pelo eleitor. Por outro lado, alguns partidos foram escolhidos pelo eleitor, mas simplesmente desapareceram do Parlamento” (LEPRE, 2000, p. 95).

Esse foi o caso do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que nacionalmente apoiou Brizola nas eleições presidenciais de 1994, ao passo que no Paraná apoiou o candidato Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Com a saída do governador Jaime Lerner do PDT, em 1997, este se transformou, naquele momento, em um partido sem expressão no Paraná, e o PFL, por sua vez, novo partido de filiação do governador, passou a contar com a maior bancada da Assembléia.

Na legislatura iniciada em 1995, tanto o crescimento do PSDB, com a entrada de Álvaro Dias, como seu posterior esvaziamento, com as incertezas a respeito da viabilidade do partido, e o crescimento exagerado do PFL, com a entrada do governador Jaime Lerner, realizaram-se no período intereleições, mudando o quadro partidário a despeito do eleitor (LEPRE, 2000, p. 67).

Os partidos políticos de pouca expressão nacional tornam-se relevantes no Paraná por estarem associados a grandes figuras personalistas, como foi o caso do Partido da Representação Popular (PRP), ligado à figura de Plínio Salgado; do Partido Democrata Cristão (PDC), ligado ao nome de Ney Braga; e do Partido Trabalhista Nacional (PTN), ligado ao nome de Paulo Pimentel.

Nesse sentido, o período da redemocratização não significou a derrota das forças conservadoras e tradicionais do Estado Novo, e muito menos rompeu com a gramática personalista do clientelismo. O Partido Social Democrático (PSD), constituído em torno de prefeitos e interventores, permaneceu como o maior partido até 1964. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), também nascido do centralismo do Estado Novo, foi marcado por estilos

personalistas, começando com Getúlio Vargas e terminando com João Goulart e Brizola. A União Democrática Nacional (UDN) abrigava setores da oligarquia que se opunham a Vargas. Dentre os pequenos, o Partido Republicano (PR) tinha sua principal base em Minas Gerais, e o Partido Libertador (PL) era mais centralizado no Rio Grande do Sul (MAINWARING, MENEGUELLO e POWER, 2000; NUNES, 1999).

O Quadro a seguir ilustra a composição partidária no Estado do Paraná e no município de Toledo para o período de 1947-2004.

Quadro 5

Quadro Partidário no Estado do Paraná e no Município de Toledo (1947-2004)

| Estado do Paraná | | | Município de Toledo | | |
|------------------|------------------|---------|---------------------|-------------------------|---------|
| Gestão | Governadores | Partido | Gestão | Prefeitos | Partido |
| 1947-1951 | Moysés Lupion | PSD | - | - | - |
| 1951-1955 | Bento Munhoz | PR | 1952-1956 | Ernesto Dall'Oglio | PTB |
| 1956-1961 | Moysés Lupion | PSD | 1956-1960 | Egon Pudell | PSD |
| 1961-1965 | Ney Braga | PDC | 1960-1964 | Willy Barth | PTB |
| 1966-1971 | Paulo Pimentel | PTN | 1964-1968 | Avelino Campagnolo | UDN |
| 1971-1975 | Parigot de Souza | ARENA | 1968-1972 | Egon Pudell | ARENA |
| 1975-1979 | Jayme Canet Jr. | ARENA | 1972-1976 | Wilson Carlos Jun | ARENA |
| 1979-1982 | Ney Braga | ARENA | 1976-1982 | Duílio Genari | ARENA |
| 1983-1986 | José Richa | PMDB | 1982-1988 | Albino Corazza Neto | PMDB |
| 1987-1991 | Álvaro Dias | PMDB | 1988-1992 | Luiz Alberto de Araújo | PMDB |
| 1991-1994 | Roberto Requião | PMDB | 1992-1996 | Albino Corazza Neto | PDT |
| 1994-1998 | Jaime Lerner | PDT | 1996-2000 | Derli Antonio Donin | PPB |
| 1998-2002 | Jaime Lerner | PFL | 2000-2004 | Derli Antonio Donin | PPB |
| 2002-2006 | Roberto Requião | PMDB | 2004-2008 | José Carlos Schiavinato | PP |

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir do TRE/PR e da Prefeitura Municipal de Toledo

Observa-se no Quadro 5 que a configuração partidária municipal, de certo modo, acompanha a política estadual. Esta, por sua vez, busca sintonia com a política nacional, ainda que as legendas partidárias possuam lógicas diferenciadas no âmbito regional. A ARENA nasceu forte no Paraná, sob a liderança de Ney Braga¹⁸. Fazendo uma análise histórica dos resultados eleitorais nas eleições para governador do Paraná e para prefeito de Toledo, constata-se o predomínio do voto arenista no período de 1968 a 1982. Em pesquisa sobre o bipartidarismo no Paraná, Alcântara (2004) constatou que, nas eleições municipais, o

MDB esteve sempre num processo de crescimento, quando se analisam os resultados eleitorais em número de votos. Os partidos se estruturaram nos níveis nacional, estadual e local, ganhando feições políticas definidas de situação e oposição, porém os militares não estavam ainda preparados para deixar o poder e assumir o jogo democrático. Em sua defesa, o governo extinguiu os dois partidos e possibilitou a volta do pluripartidarismo, visando consolidar um partido governista ainda forte e fragmentar a oposição, que estava em ascensão (ALCÂNTARA, 2004, p. 249).

Nos anos 1980, acompanhando a política nacional, o PMDB cria no Paraná uma base partidária forte e coesa que lhe garante hegemonia para o executivo estadual, prefeituras e legislativos. O poder político paranaense busca, em determinados momentos, estruturar a sua política em relação à situação nacional, mantendo uma sintonia com a ordem nacional dominante, seja para manter ou mudar as formas de *status quo* da elite política. O quadro partidário paranaense tem se configurado a partir de determinadas lideranças políticas em ascensão ao longo da história política do Paraná.

Em recente trabalho, Emerson Cervi (2004), a partir dos resultados eleitorais dos pleitos para o executivo do Paraná, busca identificar alterações no comportamento do eleitor nas diferentes regiões do Estado, demonstrando a existência de uma volatilidade eleitoral

¹⁸ Nesse processo de centralização, Ney Braga conseguiu aglutinar o PTB, PDC, UDN, PTN e PSD para organizar a ARENA no Paraná.

significativa nas duas eleições vencidas por Jaime Lerner, que obteve melhor desempenho eleitoral no interior do Estado.

De acordo com o autor, analisando o desempenho eleitoral dos candidatos ao governo em 1998 em função do IDH municipal, a inversão do comportamento eleitoral fica ainda mais evidente. Lerner foi o mais votado em 74% dos municípios com IDH muito baixo; e em apenas 44% dos municípios com IDH alto. Roberto Requião conseguiu ser o mais votado em 56% dos municípios com IDH alto, tendo sido derrotado entre os municípios com IDH de médio a muito baixo. Uma explicação possível para as mudanças no comportamento eleitoral do paranaense nas eleições de 1994 e 1998 pode ser identificada na dependência dos municípios pequenos e pobres do poder público (CERVI, 2004).

Nas duas eleições, os candidatos do governo tiveram melhor desempenho no interior do Estado, onde está o eleitorado rural.

Essa hipótese remete necessariamente à idéia do clientelismo e da intervenção direta do poder público em favor de determinado candidato em um processo eleitoral. Assim, as populações de municípios menores e mais pobres estariam mais sujeitas à influência de investimentos diretos do poder público na definição do voto do que os eleitores de municípios grandes e médios (CERVI, 2004).

Nessa hipótese deve ser considerado que o clientelismo tem se reproduzido inclusive nos municípios de médio e grande porte, como a forma que a classe política e a sociedade do século XX encontraram para enfrentar a crise e os conflitos sociais, suscitados pela incapacidade do Estado em atender as demandas da população. Estabeleceu-se uma relação de dependência entre as autoridades políticas e os beneficiados com bens e serviços, financiados com recursos públicos, em troca de voto e apoio político. Sem dúvida, a prática clientelista predomina nos pequenos municípios, em que a personalização, a reciprocidade e a dependência, traços constitutivos da relação de clientela, estão presentes na elite política local, e os laços e as relações pessoais tornam-se mais diretas e operacionalizáveis.

Observando a política local do município de Toledo, pode-se destacar dois aspectos: o predomínio de partidos conservadores ao longo das gestões municipais e a presença dos “fundadores” da cidade e seus descendentes no domínio da política local, como verificado no Quadro 5. Em relação às últimas eleições, o PPB (atual PP) governa o município por três mandatos consecutivos. José Carlos Schiavinato, o sucessor de Derli Donin nas eleições de 2004, contou com o apoio dos seguintes partidos: PSDB, PFL, PRP e PTB.

Em debate veiculado na TV Tarobá, retransmissora da Rede Bandeirantes de Televisão, em setembro de 2004, os candidatos a prefeito de Toledo, Antônio Ballottin, pelo PL, Beto Lunitti, pelo PMDB, Luis Camarão, pelo PSB, e José Carlos Schiavinato, pelo PP, falaram sobre suas propostas para resolver os principais problemas de Toledo nas áreas da saúde, educação, habitação, planejamento e desenvolvimento.

José Carlos Schiavinato é engenheiro e atua na área de planejamento nas administrações municipais há 25 anos. Em sua fala, ele menciona o apoio que recebeu do Prefeito Derli Donin e dos deputados da região, Duílio Genari e Dilceu Sperafico, todos filiados ao PP. O candidato prometeu, durante o debate, a construção de creches, a implantação de um *showroom* do setor da indústria de confecção e a criação da Secretaria de Atendimento à Mulher. Ressaltou contar com o apoio dos vereadores para a implementação de seu plano de governo.

Nós entendemos hoje da necessidade de fazer com que esse desenvolvimento seja constante, sempre forte e firme com você junto com a gente. Toledo tem se desenvolvido de uma maneira muito satisfatória, os dados está aí. Nós sabemos da evolução e vamos fazer um investimento forte no setor industrial, vamos investir muito na pessoa, vamos criar a secretaria de atendimento à mulher. Vamos fazer com que haja uma valorização do servidor público municipal porque ele tem prestado um bom trabalho à nossa comunidade. Vamos fazer com que as ações envolvendo nossos vereadores, que estarão conosco, vereadores que a gente conhece e que vocês os ajude também, para que a gente consiga contar com a participação dos nossos vereadores nessa determinação do futuro (Schiavinato em debate na TV Tarobá, 2004).

O candidato da oposição, Beto Lunitti (PMDB) propôs o orçamento participativo como forma de acabar com o clientelismo e o nepotismo da política local. Durante o debate, o candidato denunciou os abusos da prefeitura em relação à contratação de 168 cargos de confiança.

Na verdade, quando nós formos prefeito isso vai acabar. Nós vamos reduzir os cargos de confiança e nós teremos pessoas de confiança, técnicas, porque os amiguinhos do prefeito, do churrasco, não terá. Vai ter gente competente recebendo valores que merecem, e nós vamos economizar esses 30 milhões gastos em 8 anos e aplicar na saúde e educação, porque nós vamos respeitar o dinheiro público do orçamento do município, com o próprio orçamento participativo. Portanto, amigo contribuinte de Toledo, estando na prefeitura essa festa vai acabar (Lunitti em debate na TV Tarobá, 2004).

Em todo o debate, os demais candidatos também fizeram críticas à atual administração, especialmente em relação ao déficit habitacional, à falta de centros de atendimento à saúde 24 horas nos bairros carentes do município, ao desemprego e geração de renda e à falta de apoio à pequena e média empresa. Nenhum dos candidatos destacou o IDH de Toledo, que, apesar de favorável, não consegue captar toda a complexidade da realidade econômica e social da localidade. José Carlos Schiavinato, candidato do PP, venceu as eleições com 46,44% dos votos e o candidato Beto Lunitti, do PMDB, ficou em segundo lugar com 43,69% dos votos.

Dessa forma, a análise do processo histórico do Oeste paranaense elucida importantes aspectos políticos, econômicos e sociais, mostrando-se relevante para compreender a formação de valores, normas e atitudes dos cidadãos frente à política local e nacional. A caracterização dos fatores histórico-estruturais permite verificar a configuração da cultura política toledana, discussão que será feita no capítulo seguinte.

5 CARACTERIZAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA DE TOLEDO

Este capítulo tem por objetivo caracterizar a cultura política de Toledo a partir da compreensão de como as pessoas internalizam valores e crenças em relação à política e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no âmbito da participação democrática. O contexto histórico e político da região e as opiniões dos eleitores expressas em pesquisa realizada em 2002 fornecem subsídios importantes sobre as percepções, atitudes e comportamento político dos toledanos.

Em primeiro lugar, é desenvolvida análise descritiva das variáveis que identificam o perfil sócio-demográfico da amostra. Trata-se de um eleitorado com baixo nível de escolaridade e baixo poder aquisitivo, cuja maior concentração está na faixa entre 30 e 40 anos. Na seção seguinte, são analisadas as percepções em relação ao interesse por política e as opiniões dos entrevistados sobre temas relevantes para a região, como reforma agrária, combate ao tráfico de drogas, crise do setor agrícola e avaliação dos serviços públicos. Com relação a este último, a saúde e a segurança pública foram as áreas avaliadas como as mais precárias dentre os serviços públicos oferecidos pela administração municipal.

Na terceira seção, analisam-se os índices de confiança nas instituições políticas e o tipo de avaliação que os eleitores fazem em relação à atuação dos políticos. Com as crescentes denúncias de corrupção no governo e diante da pobreza e das desigualdades sociais, torna-se cada vez mais freqüente uma avaliação negativa do desempenho dos políticos. E, por fim, na quarta seção, retoma-se a discussão sobre a participação política, a partir da análise dos níveis de participação política e social verificados no município de Toledo.

5.1 PERFIL SÓCIO-DEMOGRÁFICO DA AMOSTRA

A pesquisa quantitativa foi realizada no período de setembro/outubro de 2002, nos 21 bairros do município de Toledo, durante campanha eleitoral para Presidente da República e Governador do Estado. A amostra é não-probabilística, constituída por 300 eleitores residentes na área urbana do município, 48% homens e 52% mulheres, os quais se aproximam dos percentuais encontrados na distribuição populacional realizada pelo Censo Demográfico (IBGE, 2000) e dos percentuais de eleitores registrados no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR), conforme dados da Tabela 3.

Tabela 3
Distribuição Populacional por Sexo (%)
Município de Toledo

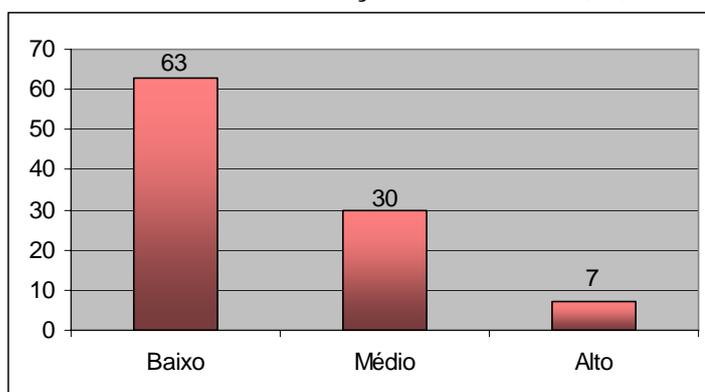
| | IBGE 2000 | | TRE 2000 | | Amostra 2002 | |
|---------------|---------------|------------|---------------|------------|--------------|------------|
| | N | % | N | % | n | % |
| Masculino | 48.529 | 49 | 33590 | 50 | 143 | 48 |
| Feminino | 49.651 | 51 | 33154 | 50 | 157 | 52 |
| Não informado | - | - | 199 | - | - | - |
| Total | 98.200 | 100 | 66.943 | 100 | 300 | 100 |

Fontes: IBGE, TRE/PR e Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo.

De acordo com os dados da Tabela 3, verifica-se uma distribuição populacional por gênero, sem grandes diferenças de percentuais. No que se refere ao nível educacional, o IBGE (2000) aponta a taxa de alfabetização do município de Toledo como uma das melhores entre os municípios do Oeste paranaense (92%). Entretanto, os níveis de escolarização no município mostram-se baixos, segundo dados do TRE/PR. A soma dos percentuais das categorias “analfabeto”, “lê e escreve” e “ensino fundamental (incompleto/ completo)”, chega a 68% entre os eleitores no município de Toledo. Quando os dados do TRE/PR são

comparados com os dados da amostra, os resultados são similares, conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2
Nível de Escolarização da Amostra (%)

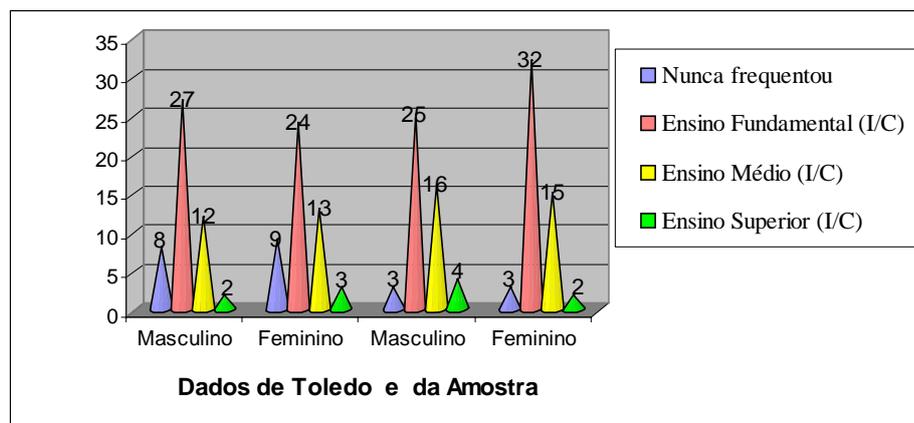


n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

No que se refere aos níveis de escolarização da amostra, categorizados como baixo, médio e alto, predomina o baixo nível educacional entre os toledanos. Como observado no Gráfico 2, há uma parcela de 6% que nunca frequentou escola e de 57% que cursaram o ensino fundamental (completo ou incompleto), totalizando 63%. Apenas 30% dos entrevistados possuem o ensino médio (completo ou incompleto) e 7% cursaram o ensino superior (completo ou incompleto). Ao introduzir a variável “sexo” no cruzamento com escolaridade, os resultados mostram diferenças significativas.

Gráfico 3
Sexo por Grau de Escolaridade (%)



n = 300 – I (Incompleto) e C (Completo)

Fontes: TRE/PR 2000 e Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Embora questionável a qualidade do processo educativo formal, os estudos de cultura política constataam que o acesso a níveis mais altos de escolaridade influencia a forma como os eleitores percebem o sistema político, possibilitando ampliar o interesse e a participação política (ALMOND e VERBA, 1965; INGLEHART, 2002). Conforme dados do Gráfico 3, a distribuição do eleitorado por sexo e escolaridade indica que a baixa escolaridade dos toledanos é predominante entre homens e mulheres, apresentando diferenças mínimas entre os dados do TRE/PR e os da amostra. A pesquisa revela que a escolaridade das mulheres é mais baixa entre os segmentos “donas de casa” e “desempregadas”.

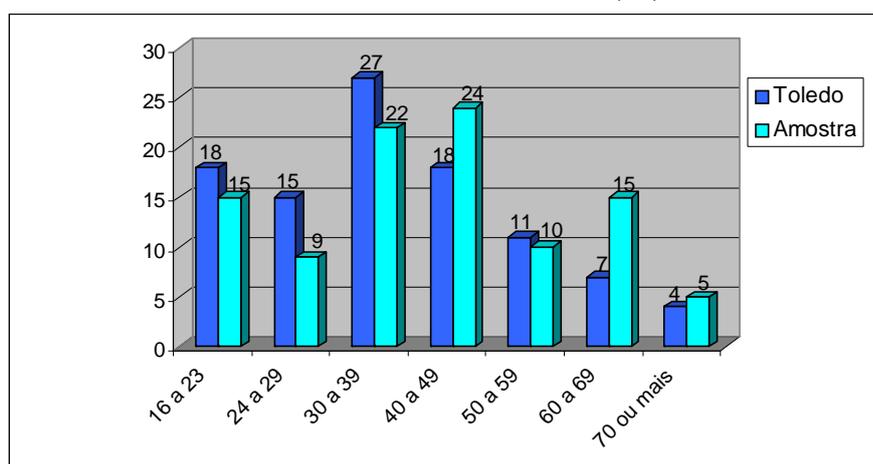
A despeito das mudanças ocorridas no final da década de 1970, com a entrada das mulheres no sistema educacional e no mercado de trabalho, a equidade de gênero ainda não foi plenamente alcançada. Contudo, tais mudanças encontram ressonância nos indicadores de participação e na presença das mulheres na política, especialmente na política partidária e nos canais institucionais criados para promover a cidadania feminina (AVELAR, 1989; PRÁ, 2001). Segundo o Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis¹⁹, atuam hoje no Congresso 42 Deputadas Federais, representando 8% do total e 10 Senadoras, totalizando 12%. Foram

¹⁹ <http://www.interlegis.org.br>. Acesso em 14/07/2006.

eleitas na ocasião das eleições de 2002 para as Assembléias Legislativas Estaduais 148 Deputadas, um dado significativo, mas não satisfatório em termos de representação. No Estado do Paraná, dentre os 399 municípios, apenas 20 deles são administrados por prefeitas, o que expressa um desafio à efetiva participação feminina na política local.

A idade é outro parâmetro importante sobre o qual se pode fazer comparações entre o eleitorado da amostra e aquele cadastrado no TRE/PR. No que se refere à composição do eleitorado toledano por faixa etária, observam-se flutuações interessantes.

Gráfico 4
Faixa Etária do Eleitorado (%)

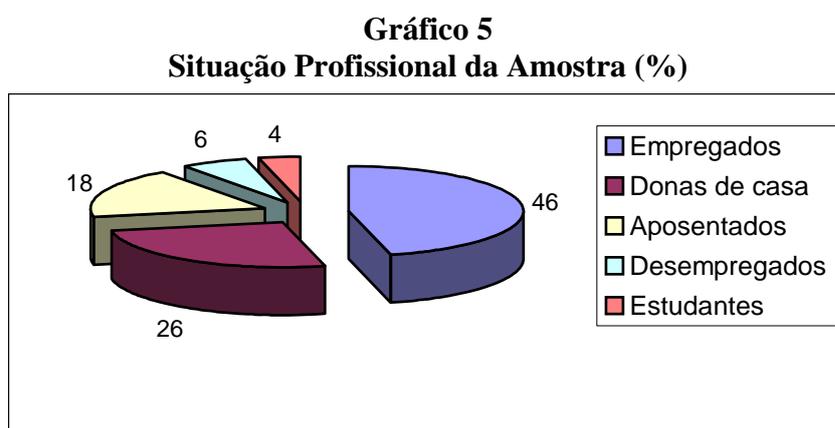


n = 300

Fontes: TRE/PR 2000 e Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

De acordo com os dados oficiais de 2000, os eleitores de Toledo se localizavam nas faixas etárias entre 30 e 39 anos e entre 40 e 49 anos, como observado no Gráfico 4. Na pesquisa realizada em 2002, no referido município, um número maior de eleitores nessas faixas etárias se dispôs a responder o questionário, o que refletiu uma média de idade da amostra de 42 anos. Não há diferenças significativas de média de idade entre homens e mulheres.

Quando questionados sobre sua situação profissional, os entrevistados dividiram-se em cinco segmentos sociais: empregados, donas de casa, aposentados, desempregados e estudantes, como mostra o Gráfico 5.



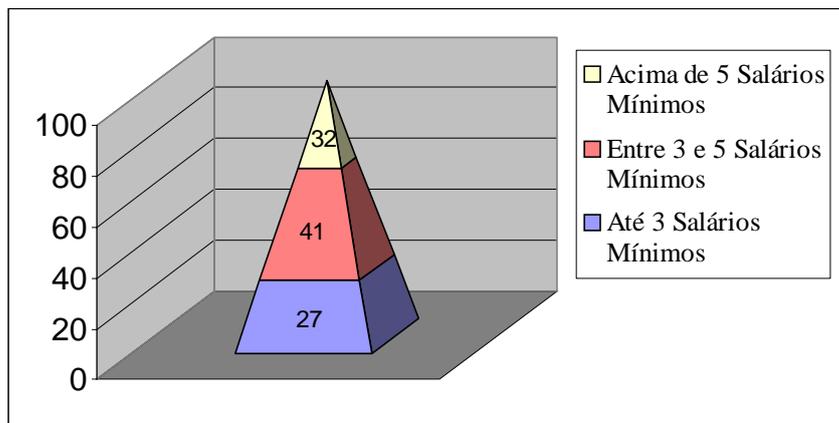
n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Entre os empregados, na ocasião da pesquisa, 46% dos entrevistados eram assalariados, autônomos, profissionais liberais, empresários, agricultores e funcionários públicos. Foram entrevistados também aposentados, desempregados, donas de casa e estudantes, como se observa no Gráfico 5. Segundo relatório divulgado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2003a), a distribuição setorial de ocupação no Paraná, no período 1992-2001, apresentou um relativo crescimento em relação à prestação de serviços e ao comércio de mercadorias. Entretanto, a indústria, que recebeu expressivos investimentos nos anos 1990, não tem gerado empregos no Estado. A flexibilização do mercado de trabalho e o não cumprimento das normas trabalhistas contribuem para agravar o déficit de trabalho decente.

Em relação à renda familiar da amostra, a próxima variável a ser analisada, constata-se uma pirâmide no poder aquisitivo da população, como ilustra o Gráfico 6.

Gráfico 6
Renda Familiar da Amostra (%)



n = 299

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

A renda familiar da amostra, representada no Gráfico 6, evidencia a má distribuição de renda entre os eleitores. Na base há uma parcela de famílias que vivem com uma renda familiar de até três salários mínimos. Esse percentual, somado ao das famílias que vivem com uma renda de até cinco salários mínimos, chega a 68% do total. No topo, há uma minoria de famílias, que vivem com uma renda familiar acima de cinco salários mínimos. De acordo com os dados da pesquisa, na maioria dos casos, duas ou mais pessoas contribuem com essa renda. O levantamento realizado pelo IPARDES (2003a) indica que 19% da população ocupada no Paraná recebiam em 2001 até um salário mínimo, revelando que a pobreza é uma condição que atravessa o próprio mercado de trabalho e contribui para gerar o subemprego e aumentar o desemprego. A desigualdade socioeconômica do país e do Estado do Paraná tem seus reflexos no município de Toledo.

A distribuição sócio-demográfica da amostra, no que diz respeito às variáveis sexo, idade, escolaridade e renda, se aproxima dos parâmetros do Censo Demográfico (IBGE) e das características do eleitorado registradas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR). Trata-se de um eleitorado com baixo nível de escolaridade, baixo poder aquisitivo e relativamente jovem. Na próxima seção, examinam-se as variáveis atitudinais, o que

possibilita conhecer e analisar valores, crenças e atitudes dos toledanos para com o sistema democrático. Verificar-se-ão os níveis de interesse por política em relação ao processo eleitoral, avaliação de desempenho da administração pública, e opiniões referentes a temas debatidos na região, como reforma agrária e combate ao tráfico de drogas.

5.2 INTERESSE POR POLÍTICA

De acordo com os estudos de cultura política, o conhecimento e a informação que os cidadãos têm da política influenciam, sobremaneira, suas opiniões, suas atitudes e comportamentos em relação à democracia e às instituições políticas. A pesquisa realizada em Toledo mostra que a televisão e o rádio são os meios de comunicação mais usados pelos entrevistados para acompanhar as notícias políticas do país. Como sustenta Bourdieu (1997), a televisão é um instrumento que possibilita atingir a todos, pois se constitui em espaço público onde grande parte do jogo político acontece, principalmente nos períodos eleitorais. O desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, particularmente o rádio e a televisão, imprimiu um novo ritmo aos processos políticos e sociais. Uma de suas maiores conseqüências foi a de aproximar o candidato da realidade cotidiana de seu eleitorado, minimizando o papel do partido nessa mediação. As tradicionais fontes de socialização política e de obtenção de informação, como a família, o trabalho, as orientações da igreja e sindicatos, cedem cada vez mais espaço para noticiários, debates e propaganda eleitoral gratuita, transmitidos pelos meios de comunicação.

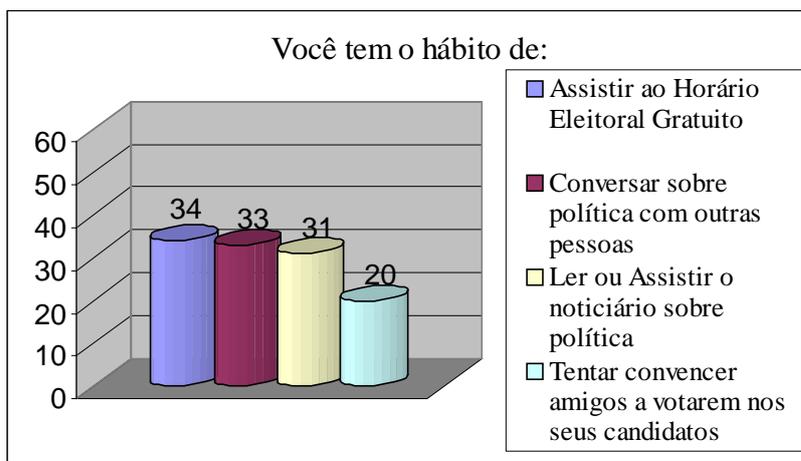
Revigorado pelo *marketing* político, o horário eleitoral gratuito possibilita o acesso de todos os candidatos à televisão e ao rádio, configurando-se em uma importante fonte de informação sobre suas idéias e propostas políticas. Ao mesmo tempo em que democratiza a

campanha, o horário eleitoral gratuito favorece uma crescente personalização da competição eleitoral em detrimento dos partidos políticos, especialmente quando a imagem e as características pessoais do candidato passam a ser elementos decisivos do voto (AMORIM, 1998; FONTOURA, 2000). O *marketing* político centra-se na imagem dos candidatos e dos partidos políticos, nos aspectos psicológicos dos eleitores e no acompanhamento de todo processo eleitoral, conforme os objetivos pretendidos.

Dada a sua centralidade, diversos estudos analisam o papel dos meios de comunicação nos processos políticos e eleitorais, avaliando o seu caráter investigativo e o tipo de cobertura dispensada à política e às instituições democráticas (MENEGUELLO e RIBEIRO, 2002). Em recente pesquisa, Vera Chaia (2004) analisa a relação entre a imprensa e a Câmara Municipal de São Paulo, dando destaque para a cobertura da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a “Máfia dos Fiscais”, feita por jornais da capital paulistana. De acordo com a autora, a mídia impressa, composta por jornais de grande tiragem e ampla repercussão junto à opinião pública, constitui-se em fonte geradora de sistemas de representação da realidade, ganhando significado no âmbito das conjunturas e das disputas políticas.

As informações que os cidadãos obtêm da política nacional e local, seja através dos meios de comunicação ou através de conversas na família e no trabalho, contribuem para aferir o interesse por política.

Gráfico 7
Interesse por política (%)



n = 300 – Respostas “SIM”. Os demais percentuais somam as respostas “Raramente” e “Não”.
Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

No Gráfico 7, verifica-se que o interesse por informações políticas é baixo entre os eleitores de Toledo. Apenas 34% confirmam que assistem o horário eleitoral gratuito, 33% alegam conversar sobre política com amigos e parentes e 31% dos entrevistados têm o hábito de assistir ou ler noticiário sobre política. Nota-se também baixo envolvimento com campanhas eleitorais. Entre os entrevistados, apenas 20% afirmam que já tentaram convencer amigos a votarem nos candidatos que escolherem.

Esses baixos índices de interesse por informações políticas expressam o ceticismo dos cidadãos em relação às instituições democráticas e em relação aos próprios meios de comunicação. Fruto desse ceticismo, materializado no baixo interesse por política, os dados também evidenciaram que a confiança é mínima. Por exemplo, quando se compara a confiança na televisão com a confiança nos partidos políticos, essas duas entidades não são vistas com credibilidade por 92% dos eleitores” (Pouca e Nenhuma Confiança). Dadas essas condições do eleitorado, como este poderia ser classificado?

Em relação a essa questão, um conceito bastante utilizado na análise do comportamento eleitoral é o conceito de sofisticação política, que propõe avaliar o interesse por política, o conhecimento da política, o envolvimento político e a capacidade de

conceituação política dos cidadãos. Entre as variáveis explicativas do comportamento eleitoral brasileiro, Mônica Castro (1994) destaca a sofisticação política e a preferência partidária, buscando articular os fatores macro-estruturais (características sócio-demográficas, atributos e experiências sociais) e os fatores de tipo micro (opiniões, atitudes, interesse, envolvimento político) na explicação do voto. De acordo com a autora (1994, p. 141),

os dados reforçam a hipótese de que eleitores que vivem em contextos estruturais diversos fazem escolhas diferentes em função de seus graus de interesse, de informação e de envolvimento no processo político – fatores indicados pelas variáveis sofisticação política e presença ou ausência de preferência partidária.

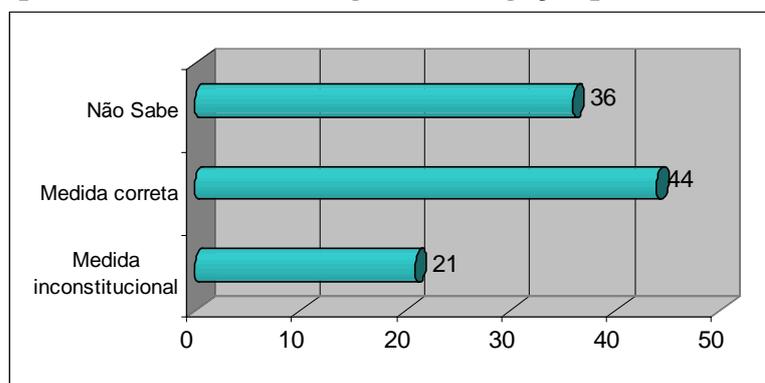
Tendo em vista que nesta pesquisa não foi possível avaliar o grau de sofisticação política do eleitorado, em detrimento da ausência de variáveis específicas no questionário que pudessem dar conta da dimensão desse conceito, foi criado o índice de interesse por política, utilizando questões que avaliam a exposição aos meios de comunicação e o envolvimento dos cidadãos com a política (ver Apêndice B). O objetivo foi facilitar a realização de cruzamentos com outras variáveis.

Para fins de análise da sofisticação política do eleitorado, procedeu-se a uma série de questões, debatidas no cenário político nacional e local, referentes às coligações partidárias, à política de combate ao tráfico de drogas, à reforma agrária e aos problemas enfrentados pelos produtores da região.

Naquela ocasião, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que as novas regras de coligação partidária seriam obrigatórias em 2002, ano eleitoral. A medida obriga os partidos políticos a repetirem nos Estados as alianças firmadas durante a campanha eleitoral em âmbito nacional. De um lado, os defensores da chamada “verticalização” alegam que a medida disciplina os partidos políticos a serem mais fiéis aos seus princípios ideológicos. De outro lado, os críticos da medida argumentam que a restrição reduz a autonomia dos partidos

e ignora as especificidades do contexto político local. O Gráfico 8 mostra as respostas a esta questão.

Gráfico 8
Opinião sobre as novas regras de coligação partidária (%)



n = 298

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

De acordo com os dados do Gráfico 8, essa medida foi considerada correta por 44% dos entrevistados, sob o argumento de que firmar alianças entre partidos da mesma posição ideológica e programática poderia favorecer o sistema partidário. Para 21% dos respondentes trata-se de uma medida inconstitucional, por propor mudanças na legislação a menos de um ano antes das eleições. Chama a atenção o percentual de 36% que não souberam responder a questão, seja por desinformação ou pela complexidade do tema. Observa-se, portanto, que apenas parte dos entrevistados acompanhou os debates sobre esse tema.

A polêmica sobre o fim ou a manutenção da verticalização envolve a interpretação do que seja circunscrição, que em 1998 foi entendida como Estado e em 2002, como território nacional. De acordo com o artigo 6º da Lei n. 9.504/97, “é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. Para atenuar a divergência, o TSE decidiu que o partido que não lançasse ou

apoiasse um candidato à Presidência em 2002 poderia se coligar com qualquer outro nos Estados.

Em março de 2006, o Congresso aprovou uma Emenda Constitucional que assegura aos partidos políticos autonomia para definir os critérios de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal (EC nº 52/06). Por sua vez, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) de número 3685, sustentando que o fim da verticalização não poderia ter vigência para as eleições de 2006, tendo em vista que mudanças na legislação eleitoral só podem ser efetivadas até, no máximo, um ano antes do pleito. Diante do impasse, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela manutenção da verticalização para as eleições de 2006.

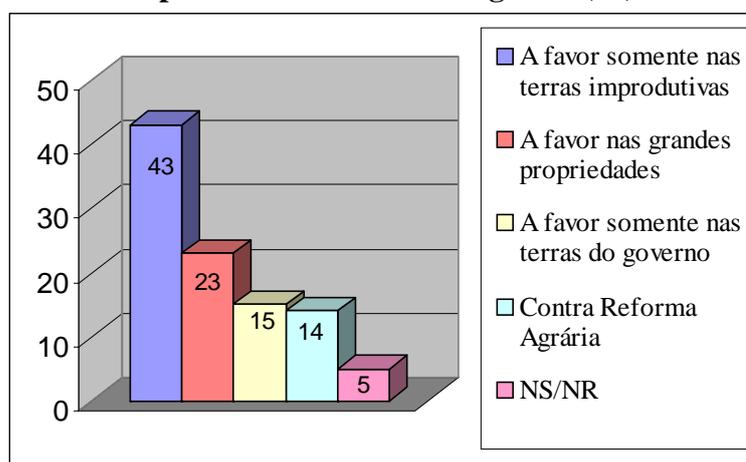
Para ser profícuo, esse debate deve aliar novos critérios éticos de se fazer política, visando enfrentar o ceticismo e a indiferença da maioria da população. Mais importante do que discutir a formalidade das alianças é discutir a qualidade dos programas partidários e o envolvimento dos candidatos com propostas que visem a participação da sociedade civil. Nesse contexto, quaisquer que sejam as regras estabelecidas, a discussão deve se pautar nos reais avanços da democracia, e não necessariamente na defesa dos interesses de partidos e candidatos. Talvez isso explique a porcentagem significativa de respondentes que não souberam responder a pergunta.

Em relação ao contexto local, os entrevistados opinaram sobre a atual política de combate ao tráfico de drogas, sobre a reforma agrária e sobre a crise no setor agrícola. A questão agrária no Paraná é marcada pelo processo de ocupação das terras desde a década de 1920. Os problemas foram acentuados com a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, instalada nos anos 1980. A inundação das terras agrícolas e a conseqüente expulsão dos agricultores dessas terras propiciaram no Paraná um movimento de ação pela reforma agrária,

que se fortaleceu com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST –, fundado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel, por ocasião do Primeiro Encontro Nacional do MST. Entre as suas principais reivindicações, estão o assentamento das famílias acampadas e a concessão de créditos para possibilitar a produção das famílias assentadas (BRENNEISEN, 2002).

Levando-se em conta esse cenário, foi questionada a opinião dos toledanos sobre a política de reforma agrária no país, como mostra o Gráfico 9.

Gráfico 9
Opinião sobre Reforma Agrária (%)



n = 300

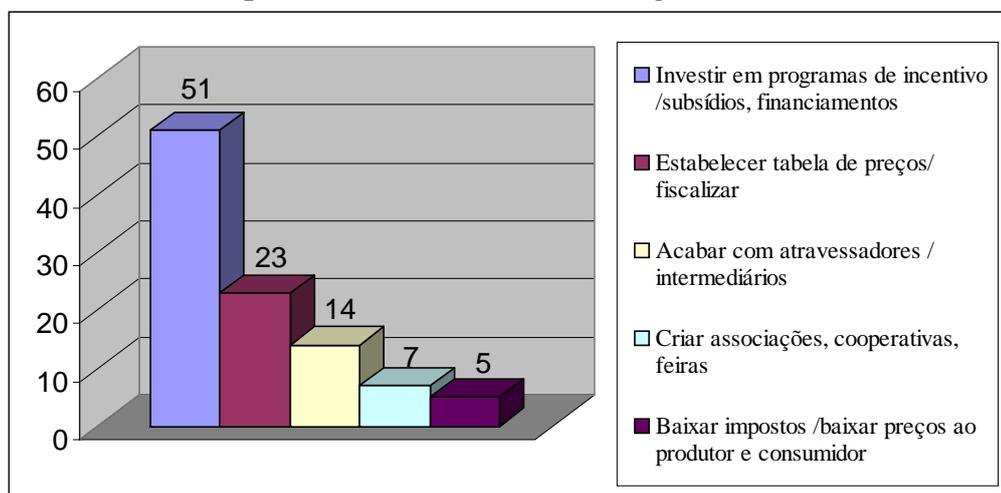
Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

Os dados do Gráfico 9 evidenciam que apenas 14% dos entrevistados são contrários a qualquer projeto de reforma agrária. Os demais são favoráveis à reforma agrária, desde que seja realizada somente nas terras improdutivas (43%) ou que ocorra somente nas terras do governo (15%). Há ainda aqueles que apóiam a realização da reforma agrária em todas as grandes propriedades (23%). Tais dados corroboram com resultados de pesquisas de opinião pública realizadas nos últimos anos, as quais indicam que grande parte da população brasileira considera o MST um movimento legítimo e é favorável à reforma agrária, porém não apóia

diretamente iniciativas que a viabilizem, seja porque não a considera uma prioridade absoluta, seja porque não tem uma idéia clara do que seja uma reforma agrária (Comparato, 2003).

A atividade agrícola em pequenas e médias propriedades é predominante na região Oeste Paranaense. A principal fonte de renda do Município de Toledo é derivada da agricultura, e a maioria de seus produtos está vinculada à agroindústria. Segundo a Secretaria Municipal de Agricultura, Toledo possui 5.282 propriedades rurais integradas ao sistema de microbacias de conservação de solos, perfazendo 120.534,2 hectares. Entre as reivindicações desse setor, estão a falta de uma política agrícola, baixos preços pagos aos produtores rurais, prejuízos causados pelas oscilações do câmbio e das frustrações de safras. Nesse contexto, torna-se relevante avaliar como os toledanos se posicionam em relação à crise do setor agrícola (Gráfico 10).

Gráfico 10
Opinião sobre a crise no setor agrícola (%)



n = 267

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

P27. Aqui na região existe o problema de desvalorização do produto em relação ao valor de revenda no mercado. Na sua opinião, quais as medidas que o governo deveria tomar para solucionar essa questão? (Resposta Espontânea).

Foi solicitado aos entrevistados que opinassem sobre o problema da desvalorização do produto agrícola, que atinge produtores e consumidores. As respostas foram distribuídas em

cinco categorias, visando sintetizar todas as opiniões. Os dados do Gráfico 10 mostram que para 51% dos entrevistados o governo deveria baixar as taxas de juros nos empréstimos agrícolas e implementar programas de incentivo e de apoio ao produtor como uma forma de sanar o problema. Para 23% é preciso estabelecer uma tabela de preços mínimos e fiscalizá-la. Outros 14% argumentam que para alcançar comercialização do produto a preços justos é preciso acabar com os atravessadores e intermediários. E 7% dos entrevistados atribuem importância à organização dos agricultores em cooperativas e associações para possibilitar a venda do produto direto ao consumidor.

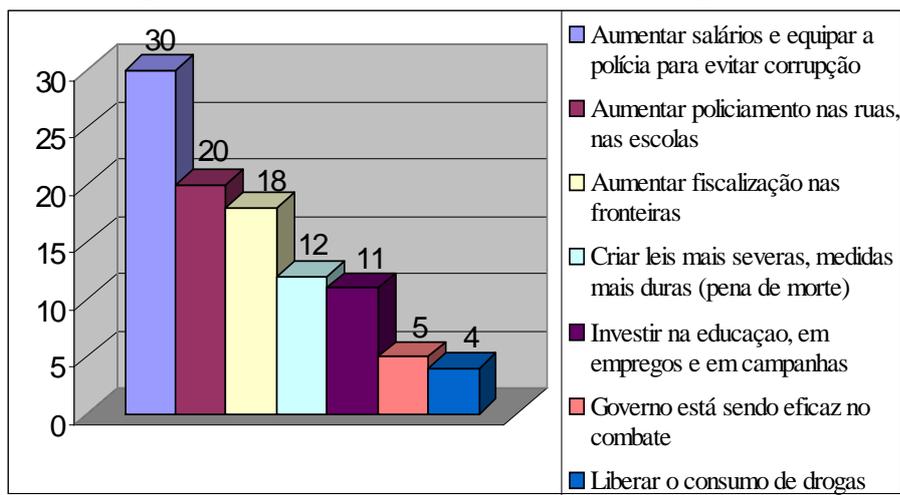
O Paraná é responsável por um quarto da produção nacional de grãos. A estiagem no Sul do país nos dois últimos anos provocou diminuição da safra, ocasionando prejuízos para o setor agrícola. Os produtores rurais reivindicam junto ao governo federal providências emergenciais, como a ampliação do prazo de pagamento dos financiamentos, disponibilização de recursos para cooperativas e abertura de novas linhas de crédito (IPARDES, 2003c).

Em maio de 2006, produtores rurais fizeram manifestações e bloqueios em rodovias estaduais e federais, com o objetivo de cobrar do governo mudanças nas políticas agrícola e cambial, e renegociação das dívidas. O ministro da agricultura, Roberto Rodrigues, afirmou que o Plano Safra 2006/07 irá garantir a liberação de R\$ 60 bilhões para o setor, ampliar o crédito e reduzir as taxas de juros (Gazeta de Toledo, 26/05/2006). O presidente do Sindicato Rural de Toledo, em seu depoimento, alega que o setor agrícola ainda está muito desorganizado e pouco afeito a mobilizações. “Nós já estamos vendo hoje as mobilizações, como aconteceu agora, praticamente era inédito antes, mas agora nós já conseguimos trazer um número muito expressivo de agricultores nesse movimento, mas isso não é fácil, mas já conseguimos mobilizar bastante gente” (Entrevista realizada em maio de 2006).

Nesse contexto, a conjuntura do setor agrícola e a crise econômica intensificam a marginalização de segmentos sociais e, conseqüentemente, potencializam os índices de

criminalidade, contrabando e tráfico de drogas, especialmente na fronteira com o Paraguai. A este respeito, foi solicitado aos entrevistados que opinassem sobre a atual política de combate ao tráfico de drogas na região, como mostra o Gráfico a seguir.

Gráfico 11
Opinião sobre o combate ao tráfico de drogas (%)



n = 278

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

P28. Na sua opinião, o governo está sendo eficaz no combate ao tráfico de drogas? Quais as medidas que poderiam ser tomadas para resolver o problema? (Resposta espontânea).

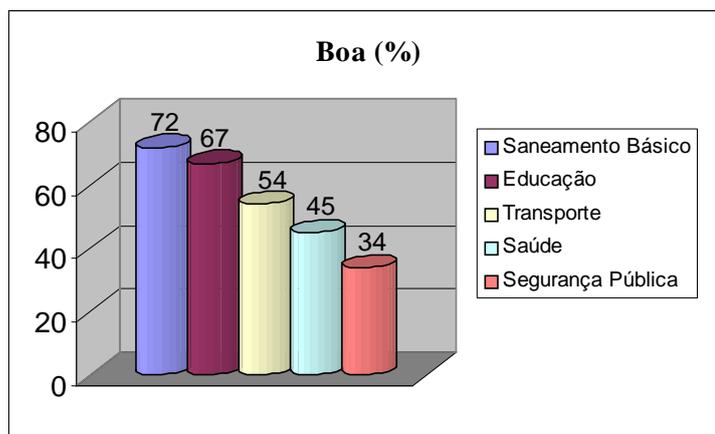
As respostas foram categorizadas em oito dimensões, de modo a resgatar a diversidade das opiniões sobre a temática. Entre as medidas mencionadas pelos entrevistados, destaca-se a cobrança por mais eficiência e menos corrupção na polícia. Os dados do Gráfico 11 mostram que apenas 5% acreditam na eficácia do governo no combate ao tráfico; 30% argumentam que para acabar com a corrupção é preciso aumentar o salário dos policiais e dar-lhes melhores condições de trabalho. Para 20% a prioridade é aumentar o policiamento nas ruas e nas escolas, seguido de 18% que acreditam que é preciso uma fiscalização mais ostensiva nas fronteiras. Cerca de 12% defendem a aplicação de leis mais severas e medidas mais duras, como a prisão perpétua e a pena de morte. Para 11% um maior investimento na educação e oportunidades de emprego seria a melhor forma de resolver o problema.

O projeto de lei nº 7.134 de 2002 atualiza a legislação brasileira em vigor há três décadas (lei 6.368/76). Destaca-se a criação de dispositivos para interditar o dinheiro dos narcotraficantes e a fixação de novas penas para os financiadores do crime organizado. Muda também a qualificação do viciado, que passa a ser tratado como doente/dependente, e não mais como criminoso. A prevenção ao uso de drogas passa a ser matéria obrigatória do currículo do ensino fundamental e médio e programa obrigatório nas políticas públicas, inclusive com a responsabilização penal e administrativa dos servidores públicos que não o implantarem devidamente.

Constatou-se, nessa análise de dados, que, apesar do baixo interesse por política, parte dos entrevistados acompanha notícias e fatos referentes a questões pontuais, avalia o desempenho dos políticos e se posiciona a favor de mudanças efetivas na legislação e na prática cotidiana, porém não mostra motivação para se envolver em atividades que tentem sanar este problema. Como enfatiza Almond e Verba (1965), uma das características da cultura política da sujeição é o fato de que as pessoas sabem o que acontece na esfera política, mas não se sentem estimuladas a participar e a intervir. Há uma ausência do sentimento da competência cívica e da eficácia política.

Considerando que a qualidade de vida relaciona-se diretamente com a qualidade da democracia e esta com a satisfação dos cidadãos em relação à atuação das instituições políticas, a pesquisa examinou como os toledanos avaliam os serviços públicos oferecidos pela administração municipal. O Gráfico 12 mostra as opiniões dos toledanos sobre essa questão.

Gráfico 12
Avaliação dos Serviços Públicos (%)



n = 294

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Observa-se no Gráfico 12 que 72% dos entrevistados estão satisfeitos com os serviços de saneamento básico, 67% avaliam a educação no município como boa e 54% mostram-se satisfeitos com o transporte público. Contudo, verifica-se que 55% dos entrevistados estão insatisfeitos com a área da saúde e 66% com a segurança pública, como já constatado nos dados sobre a avaliação da política de combate ao tráfico de drogas na região. A população pede mais policiamento, mais eficiência da polícia e menos corrupção. O medo e a insegurança e a precariedade no atendimento à saúde comprometem sobremaneira a qualidade de vida dos toledanos.

De acordo com o relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas, Toledo é um dos municípios que apresenta os melhores indicadores socioeconômicos, expressos por um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,827 (PNUD, 2000). Se, por um lado, qualidade de vida diz respeito à satisfação das necessidades mais elementares do ser humano, como alimentação, água potável, habitação, trabalho, educação, saúde e lazer, de outro lado, trata-se de um conceito polissêmico que compreende também felicidade, prosperidade, realização e confiança. Qualidade de vida significa todo esse conjunto de benefícios como um bem individual e coletivo, de modo que a própria sociedade define e mobiliza o padrão de

qualidade de vida que norteia o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população (MINAYO, HARTZ e BUSS, 2005). Nesse sentido, o processo de desenvolvimento é muito mais amplo e complexo do que qualquer medida sumária poderia captar. Pode ser visto como um processo de expansão das liberdades substantivas, que exige redistribuição de renda e políticas que estimulem o crescimento econômico com justiça social. Analistas argumentam que o desenvolvimento sustentável está intrinsecamente associado à redução da pobreza e das desigualdades sociais (Sen, 2000; Sachs, 2004).

Pesquisas realizadas em Porto Alegre, Montevideu e Santiago do Chile buscaram verificar como as pessoas percebem os problemas ambientais e qual o seu envolvimento na resolução destes problemas que afetam diretamente a qualidade de vida da população. Os dados sugerem que a percepção dos cidadãos em relação à questão ambiental varia em função do seu interesse e de sua participação política. A grande maioria dos entrevistados vê a questão da seca e da contaminação atmosférica como fenômenos da natureza, eximindo o governo e a própria sociedade de qualquer responsabilidade (AMORIM, s/d).

Os dados examinados até aqui sugerem a necessidade de investigar a maneira como os cidadãos percebem as instituições democráticas e como avaliam o desempenho dos políticos. A seção seguinte analisa os níveis de confiança institucional entre os toledanos

5.3 CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

O fenômeno da confiança assume maior relevância na Ciência Política nas últimas décadas, sob o aspecto de ser propulsora de capital social e de uma cultura política democrática. A confiança em instituições baseia-se no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao pertencimento à comunidade política, favorecendo uma

avaliação de desempenho das instituições democráticas e dos seus gestores e administradores. Segundo Moisés (2005), é preciso compreender a relação entre confiança interpessoal, confiança política, competência cívica, capital social, associativismo, e dimensões afins de cultura política.

Estudos produzidos nos últimos anos revelam que a confiança é um componente básico do capital social, que, sob a forma de regras de reciprocidade e participação cívica, favorece a cooperação e a solidariedade social. O conceito de capital social visa potencializar a participação cidadã e capacitar os indivíduos para incidir de forma protagônica nos processos políticos, propondo saídas e alternativas criativas à crise política e social (Baquero, 2006).

Nessa direção, Nazzari (2002) argumenta que as principais variáveis de capital social, como confiança, cooperação e participação não estão sendo favorecidas pelo processo de socialização política vigente, contribuindo para o desenvolvimento de atitudes de apatia e indiferença em relação à política. Em estudo sobre a socialização política dos jovens paranaenses, a autora constatou que os mesmos carecem de valores democráticos, como confiança nas pessoas e nas instituições. Os resultados da pesquisa mostram que a descrença nos partidos e nos políticos é expressiva, e os fatores determinantes estão associados ao não cumprimento de promessas e às denúncias de corrupção. De acordo com Nazzari (2002, p. 195) faltam aos jovens “crenças em alguns valores democráticos fundamentais, como confiança nas pessoas e instituições, mais acentuadas nos valores transmitidos pela escola que pela família”. Esse padrão de desconfiança, também se observa em Toledo, conforme dados da Tabela 4.

Tabela 4
Confiança nas Instituições (%)

| Qual o grau de sua confiança em relação a: | | | | |
|--|-------|-------|---------|-------|
| | Muita | Pouca | Nenhuma | Total |
| Televisão | 8 | 59 | 33 | 100 |
| Partidos Políticos | 8 | 60 | 32 | 100 |
| Ministros do Governo | 11 | 63 | 26 | 100 |
| Deputados e Senadores | 13 | 61 | 26 | 100 |
| Sindicatos | 15 | 57 | 28 | 100 |
| Polícia | 24 | 63 | 13 | 100 |
| Tribunais de Justiça | 26 | 59 | 15 | 100 |
| Igrejas | 58 | 35 | 7 | 100 |
| Cientistas e Professores | 65 | 32 | 3 | 100 |

n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Os dados da Tabela 4 corroboram com dados de pesquisas nacionais e estaduais, revelando que a maioria dos toledanos deposita pouca confiança nas instituições políticas. Apenas 8% afirmam confiar nos partidos políticos e os demais expressam pouca ou nenhuma confiança. Da mesma forma, 13% dos entrevistados alegam confiar nos deputados e senadores. Os entrevistados argumentam que os políticos não cumprem suas funções de representar e mediar os interesses sociais, e que a maioria destes visa enriquecer à custa do dinheiro público e arrumar a vida de amigos e parentes, como mostram os dados da Tabela 5 e do Gráfico 13.

Tabela 5
Avaliação da Atuação dos Políticos

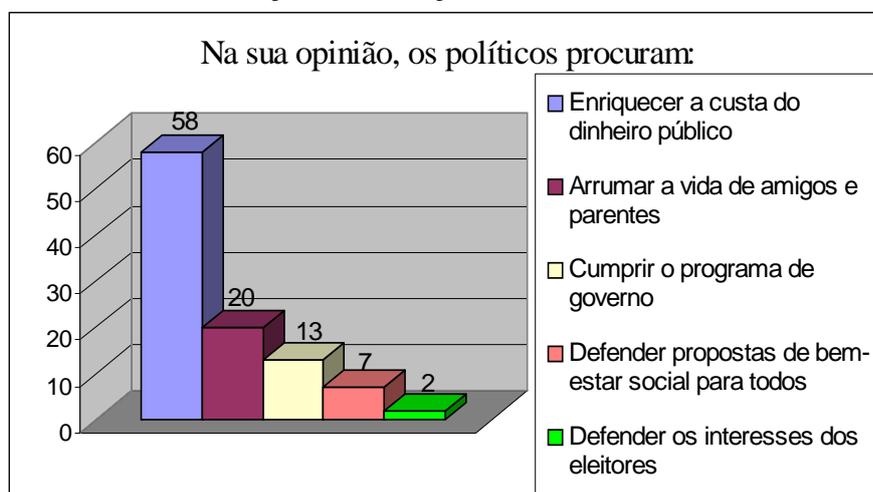
| Na sua opinião, os políticos cumprem as funções de fazer leis e fiscalizar o uso do dinheiro público? (%) | | | | | |
|---|-----|-----|----------|----------|-------|
| | Sim | Não | Um pouco | Não Sabe | Total |
| Vereadores | 18 | 27 | 43 | 12 | 100 |
| Deputados Estaduais | 17 | 18 | 50 | 15 | 100 |
| Deputados Federais e Senadores | 16 | 18 | 47 | 19 | 100 |

n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Observa-se na Tabela 5 que não chega a 20% o percentual daqueles que acreditam que os políticos cumprem suas funções. Por outro lado, há um percentual significativo de eleitores que não sabem se os políticos cumprem ou não sua função, seja porque não fiscalizam, seja porque a maioria nem lembra em quem votou. Embora os percentuais de avaliação sobre a atuação dos vereadores sejam maiores em relação aos demais, os entrevistados também não souberam avaliar o trabalho dos deputados estaduais, apesar da proximidade com o seu cotidiano.

Gráfico 13
Avaliação da Atuação dos Políticos (%)



n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

Depreende-se dos dados do Gráfico 13 uma avaliação negativa sobre o desempenho dos políticos. Apenas 13% afirmam que os políticos buscam cumprir o programa e 7% alegam que os políticos defendem propostas de bem-estar para todos. Dentre os entrevistados, 2% acreditam que seus interesses estejam sendo defendidos pelos políticos. A opinião da maioria é de que os políticos procuram enriquecer à custa do dinheiro público (58%). Essa postura pode ser justificada pelas demandas não atendidas e pelas inúmeras denúncias de corrupção na política nos últimos anos. Outros 20% acreditam que os políticos buscam arrumar a vida de amigos e parentes. Nesse contexto, o nepotismo, definido como a concessão de benefícios e cargos públicos a parentes, reflete uma das formas mais “puras” de corrupção na política e

está presente hoje nas três esferas de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário (BEZERRA, 1995).

Os resultados apresentados pela pesquisa elucidam um paradoxo. De um lado, os cidadãos expressam falta de credibilidade no Estado e na classe política, o que compromete sua motivação em participar nos processos decisórios. De outro lado, esperam do governo a resolução dos problemas socioeconômicos e, para tanto, transferem toda a responsabilidade a um líder, uma personalidade política escolhida pelo voto.

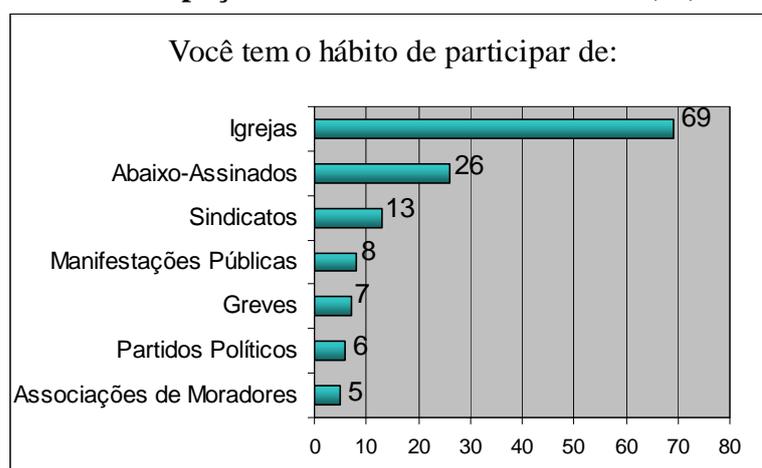
Esses indicadores de desconfiança institucional convergem com resultados de pesquisas realizadas no âmbito da América Latina que constata a existência de uma cultura política latino-americana híbrida e contraditória, na qual convivem elementos autoritários e democráticos. Dessa forma, as instituições democráticas são permeadas por uma cultura política orientada pelo individualismo, passividade, indiferença e desconfiança, que mantém a democracia em um estado permanente de instabilidade (BAQUERO, 2000; SCHMIDT, 2001). Diante da desconfiança em relação aos partidos políticos, os cidadãos se afastam da esfera política, refletindo em baixos índices de participação, dados que serão analisados na próxima seção.

5.4 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Os estudos sobre participação política mostram que há uma mobilização para o voto, uma das mais clássicas formas de participação e expressão política. Ainda que o voto não fosse obrigatório, 58% dos entrevistados afirmam que votariam nas próximas eleições. Contudo, os índices de participação política no município de Toledo são bastante baixos,

refletindo a desconfiança e a insatisfação dos cidadãos em relação ao desempenho do regime democrático, como mostra o Gráfico a seguir.

Gráfico 14
Participação Política e Social em Toledo (%)



n = 300

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002

Embora a região Oeste paranaense tenha sido palco de significativas mobilizações no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, pode-se depreender dos dados apresentados no Gráfico 14 que há pouca predisposição dos cidadãos toledanos para participar, tanto em atividades políticas consideradas convencionais (partidos políticos e campanhas eleitorais), como daquelas de caráter reivindicatório, como protestos e manifestações públicas, consideradas não convencionais. Cabe destacar que em 1983 foi constituído o Conselho Comunitário de Toledo, integrado por representantes de associação de moradores e amigos de bairro, partidos políticos e entidades sociais e profissionais, além de autoridades ligadas ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Um dos objetivos era contribuir para uma proposta orçamentária do Município e na estruturação de uma administração pública aberta e participativa (SILVA; BRAGAGNOLLO e MACIEL, 1988). Contudo, observa-se nos dados do Gráfico 14 que, atualmente, apenas 5% dos entrevistados participam de associações de moradores e 6% de partidos políticos.

Entre os novos espaços de participação, estão os conselhos gestores municipais, cujo objetivo é a descentralização político-decisória na formulação de políticas públicas, controle, gestão e transparência nas ações. No município de Toledo existem 12 conselhos ativos: de saúde, da comissão do trabalho, da assistência social, do Fundef, do trânsito, do desenvolvimento rural, tutelar, dos direitos da criança e do adolescente, da alimentação escolar, Paraná 12 meses, do meio ambiente, e comunitário de segurança. Estudos sobre os conselhos na região Oeste paranaense mostram que o funcionamento do conselho municipal de assistência social em Toledo é recente e, portanto, a participação é ainda bastante incipiente. Trata-se de “uma outra modalidade de organização de relações políticas que, em menos de uma década, gerou um novo ciclo de aprendizagem responsável pelas mudanças no movimento de proposição e de definição da Política de Assistência Social” (BIDARRA, 2004).

O levantamento realizado no município, em 1956, já apontava o parco envolvimento político dos cidadãos nas decisões de interesse público²⁰. Os toledanos atribuíram, na ocasião, a responsabilidade dos problemas sociais às lideranças locais, revelando pouca predisposição para participar das decisões políticas.

A conclusão a que se chega, pelas respostas dadas, com respeito aos problemas da comunidade e sua resolução, é de que o povo está interessado neles, mas acha que as autoridades constituídas e os líderes reconhecidos são os responsáveis pela iniciativa das ações. Uma vez dado o impulso inicial, acham que devem participar dos trabalhos, se necessário. Interação sempre dentro do princípio de seguir um líder (OBERG, p. 113).

Nazzari (2002) atribui a baixa participação política dos paranaenses, especialmente dos adolescentes, à cultura política personalista e autoritária que se configurou no Estado. Segundo a autora, os paranaenses são pouco orientados e motivados para atitudes

²⁰ Na pesquisa realizada por OBERG (1960) no município de Toledo, foi selecionada uma amostra sistemática de 18 segmentos urbanos, 9 suburbanos e 10 segmentos na zona rural, num total de 1024 pessoas.

participativas pelas estruturas socializadoras (escola e família), que restringem e limitam a participação dos adolescentes nos processos de decisão. A análise histórica do Oeste do Paraná mostra que, desde cedo, os paranaenses convivem com relações paternalistas e exercem atividades políticas por meio de relações pessoais e de troca de favores.

A respeito dessa temática, Baquero e Prá (1995) analisam os padrões de participação política e verificam que há relativa participação dos cidadãos nas atividades políticas tradicionais: votar em eleições, pertencer a um partido político, discutir política. Entretanto, em relação às atividades políticas “não convencionais”, como protestos, passeatas, manifestos, os níveis de participação política revelam-se baixos. Os autores classificam a ausência de participação política em quatro categorias: 1) apatia ou falta de interesse pela política; 2) cinismo ou suspeita em relação à política; 3) alienação e indiferença em relação à política; e 4) anomia ou perda de valores e de vontade de participar.

O pressuposto é de que quanto maior a participação política, maior a probabilidade de se efetivar uma política que garanta direitos de cidadania, oportunidades de trabalho e renda, melhoria da qualidade de vida e equidade social. Participar é uma forma de exercer os direitos sociais e políticos garantidos pela Constituição. Segundo Relatório divulgado pela Rede Interamericana para a Democracia,

participar es ser parte, tener parte, tomar parte, y esto implica tres condiciones básicas: involucramiento, compromiso y sentido de identidad. La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes y los recursos que la sociedad dispone para ello (RID, 2005).

A participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, sociais e comunitários configura-se numa participação cidadã e tem como objetivo influenciar as decisões que contemplem os interesses sociais e o exercício da cidadania.

O Índice de Participação Cidadã é um instrumento orientado à avaliação periódica e sistemática dos níveis de participação na América Latina, e elaborado a partir de três

indicadores: 1) participação direta, através dos canais formais e informais da política, incluindo partidos políticos, reuniões políticas, entidades sindicais, religiosas e comunitárias; 2) participação através da opinião pública, que envolve envio de artigos ou cartas a meios de comunicação a fim de expressar opiniões e reivindicações, fazer denúncias ou tentar solucionar problemas individuais ou coletivos; e 3) participação eleitoral, avaliada pela predisposição dos cidadãos a participar de eleições e referendos, de partidos políticos e audiências públicas²¹.

Estudos mostram que as motivações e atitudes dos eleitores estão diretamente relacionadas com a intensidade da participação política. O argumento de Putnam (2002) é de que o funcionamento da democracia é condicionado pela existência de vida associativa, pautada na confiança interpessoal, interesse político e participação política dos cidadãos. A participação política nas regiões de baixa vida associativa é permeada pela prática do clientelismo e do personalismo, e não por compromissos programáticos.

Dentro desse marco de análise, situam-se autores que argumentam que o declínio da participação tradicional e o aumento da desconfiança nas instituições políticas não devem ser vistos como uma ameaça à estabilidade democrática, pois não têm necessariamente um efeito negativo no sistema político. Os baixos índices de participação política verificados nas sociedades contemporâneas são decorrentes dos processos de pós-modernização e conseqüente transformação global e estrutural dos padrões dos valores nas sociedades ocidentais, que têm contribuído para o surgimento de cidadãos mais críticos e abertos às novas formas de participação política. Para esses autores, a institucionalização de valores pós-materialistas e a ampliação do repertório de participação política são fundamentais para o fortalecimento da democracia (INGLEHART, 1988; STOLLE e HOOGHE, 2004;).

²¹ De acordo com o Relatório Regional, divulgado em setembro de 2005, o Índice de Participação Cidadã (IPC) para a região foi de 5,1%, calculado a partir dos indicadores de participação eleitoral (7,9%), de participação opinativa (3,1%) e de participação direta (4,0%).

Abordagens dessa natureza se distanciam um pouco da realidade brasileira, cujos valores pós-materialistas estão longe de se efetivar. Por sua vez, o declínio da participação e o aumento do ceticismo, no caso do Brasil, constituem ameaça à estabilidade democrática. Diante da expansão da pobreza e das desigualdades sociais, associada a uma crise política vivenciada pelo país, vem ocorrendo um processo de desconsolidação democrática e de desinstitucionalização dos direitos, impossibilitando a construção de uma cidadania participativa. O ceticismo e o afastamento dos cidadãos da esfera da política comprometem atitudes e comportamentos favoráveis à participação, cooperação, confiança interpessoal e de apoio ao regime democrático. As crescentes desigualdades sociais indicam a necessidade de se efetivar uma política que garanta oportunidades de trabalho e renda, melhoria da qualidade de vida e equidade social.

Trazendo essa discussão para o município de Toledo observa-se que, apesar dos baixos índices, os toledanos consideram importante a participação da população nas decisões políticas. Dessa forma, entender a baixa participação política dos cidadãos envolve compreender as crenças e valores em relação à política e às instituições democráticas e os motivos para os baixos estoques de capital social.

A pesquisa qualitativa revela que a maioria dos entrevistados defende que os cidadãos deveriam participar mais dos conselhos, das associações e grupos sociais existentes no município, além de participar das audiências públicas e das sessões semanais da Câmara Municipal. Uma eleitora argumenta que nos anos 1980 houve um momento de maior participação em Toledo.

Acho que até um tempo atrás a gente via uma participação maior das pessoas. (...) Na década de 80 aqui mesmo em Toledo você tinha um processo de participação popular bastante importante, com a criação de associações de moradores e sindicatos, e outras entidades de mulheres, inclusive, e havia até um Conselho Comunitário que discutia questões relativas ao município, a questão do orçamento participativo, que já tinha isso aqui, então tudo isso se perdeu... Se você procurar hoje aqui sindicatos, entidades, associações de moradores, que praticamente poucas funcionam, e

que as pessoas vão e discutem as coisas, se mobilizam, então, enfraquecimento meio geral. A participação perdeu bastante. (Entrevista com eleitora de Toledo, 47 anos, concedida em maio de 2006).

Tais comentários servem para ilustrar a discussão teórica até aqui desenvolvida sobre a participação política. O argumento de um vereador explicita também os motivos para a baixa participação dos toledanos.

A população, infelizmente, eu não sei se por descrédito da própria política, que infelizmente escândalos, escândalos, a população parece, podia ser o contrário, cada vez menos tem participado. A exemplo a gente faz audiência, vai numa reunião, é pouca a participação do povo, quando é um tema específico ela aparece, mas para discutir liberdade, democracia, discutir direitos das pessoas, a gente vê que poucas vezes ela deixa de sair da frente da televisão para ir discutir esses assuntos. (...) Como envolver as pessoas para saírem as ruas para pressionar os governos pra ter melhor educação, por exemplo? Mais creche para mulheres irem trabalhar, a questão do emprego, então eu diria que a educação hoje é o primordial, mas a falta de participação... eu não sei se tudo o que está aí leva a essa descrença, isso já não é feito dessa forma para que não haja mobilização e aí para se manejar tudo... (Entrevista com vereador do PMDB, em maio de 2006).

A perspectiva aqui adotada defende que a participação da população constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições democráticas e das organizações sociais, que propiciam à população possibilidades de se pronunciar e de ser incluída nos processos políticos. Torna-se necessário buscar formas alternativas de participação política, com objetivo de alcançar uma cidadania ativa e efetiva.

Esta seção buscou identificar a maneira como os cidadãos percebem o funcionamento da democracia e como atuam em relação aos canais de participação política. O conjunto de dados examinados evidenciou uma predisposição positiva entre os cidadãos para participar, especialmente dos canais informais da política. No entanto, em termos comportamentais foi constatada uma baixa participação, o que assinala uma cultura política marcada pela incongruência entre as atitudes e o comportamento político. Os resultados apresentados pela pesquisa alertam para um quadro de baixa participação política e de insatisfação com o desempenho governamental.

Um dos desafios da democracia brasileira consiste em solidificar um sistema político pautado no desenvolvimento de uma cidadania política e social e consolidar uma cultura política democrática, baseada na participação, na confiança recíproca e na solidariedade social. Trata-se de resgatar os cidadãos para a esfera da política, incentivando-os a participar e a fiscalizar as ações governamentais, de maneira a contribuir para uma melhor qualidade da democracia. Para avaliar se os cidadãos toledanos estão aptos para esta tarefa cívica, o próximo capítulo examina o seu comportamento eleitoral.

6 COMPORTAMENTO POLÍTICO E DECISÃO ELEITORAL

Os primeiros estudos sobre comportamento eleitoral no Brasil se inserem dentro da perspectiva sociológica, cuja suposição básica é a de que os fatores socioeconômicos e a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social influenciam na decisão do voto. De fato, são fatores importantes a serem considerados. Contudo, não suficientes para explicar o comportamento eleitoral. A vertente psicossociológica propõe ampliar essa abordagem, introduzindo na análise aspectos psicológicos, tais como as percepções, valores, crenças e atitudes dos indivíduos. O principal argumento dessa corrente é o de que as preferências partidárias se dão a partir de laços afetivos e ideológicos, e não necessariamente a partir das interações sociais ou da racionalidade das escolhas eleitorais. Diante do fato de que não há um único fator a influenciar o voto, mas um conjunto de variáveis que deve ser levado em conta, tais estudos revelam a importância de uma análise sinérgica no estudo do comportamento político dos cidadãos.

Utilizando-se de dados das pesquisas quantitativa e qualitativa, este capítulo tem por objetivo analisar o comportamento político e a decisão eleitoral dos toledanos. Divide-se em três seções. A primeira discute os principais fatores na escolha eleitoral. Verifica-se que os dados da pesquisa realizada em Toledo corroboram dados de pesquisas nacionais, no tocante ao voto personalista. Na segunda seção, consideram-se os aspectos relativos à preferência partidária e sua relação com a intenção de voto expressa pelo eleitor. Os dados revelam uma incoerência entre a intenção de voto e a preferência partidária expressas pelos eleitores, e um conhecimento limitado sobre os interesses defendidos pelos candidatos. Por fim, na terceira seção, discute-se a lógica do comportamento eleitoral em Toledo, a partir da verificação das hipóteses propostas nesse trabalho.

6.1 FATORES NA ESCOLHA ELEITORAL

As democracias contemporâneas vivenciam um processo de personalização da política, com impactos diferenciados em cada contexto. Trata-se de um fenômeno presente em sistemas políticos institucionalizados e pouco institucionalizados, cujas personalidades, independentemente de partidos e preferências programáticas, têm uma influência considerável nas campanhas eleitorais. De acordo com pesquisas realizadas na América Latina, nos últimos anos, cerca de 70% dos eleitores votam na pessoa do candidato, não se baseando em critérios objetivos, como a plataforma do partido político ou as propostas dos candidatos. Dessa forma, a identificação partidária ocorre muito mais em função da relação que se estabelece entre candidatos e eleitores do que propriamente de uma identificação com as propostas dos partidos (BAQUERO, 2000).

Pontualmente, no caso do Brasil, a explicação para o personalismo político deve ser buscada na história e nos elementos da cultura política brasileira, responsáveis pela configuração do sistema de crenças da sociedade, entendido aqui como um conjunto de idéias e atitudes que influenciam o processo político decisório. Na avaliação de Borba (2005), compreender a cultura política e os impactos da ideologia autoritária no Brasil permite uma análise mais profunda do comportamento político e eleitoral. Segundo o autor, “a conjugação de cidadãos pouco sofisticados com a constante difusão de ideologias antidemocráticas foi o elemento central da formação da cultura política brasileira, permitindo que o personalismo constituísse a base histórica de estruturação do comportamento eleitoral” (BORBA, 2005, p. 164). A cultura política brasileira tem sido, portanto, marcada por elementos tradicionais como o personalismo, o clientelismo, o patrimonialismo e o populismo.

Em seu trabalho sobre o populismo, Weffort (1989) analisa o fenômeno sob três prismas: como expressão do poder político no período Vargas, como expressão das

debilidades das instituições políticas e como expressão da emergência de classes populares no jogo político. De acordo com o autor, a

opção eleitoral tem sido decisiva como meio de expressão, embora não envolva de modo profundo o conjunto da personalidade social e política do eleitor enquanto membro de uma classe. Pelo contrário, na ausência de partidos eficientes, o sufrágio tende a transformar a relação política numa relação de indivíduos (WEFFORT, 1989, p. 19).

Tratava-se de uma expressão política popular individualizada através do sufrágio, revelando duas características da política brasileira: a hipertrofia dos executivos e o elevado grau de personalização do poder governamental. O populismo expressava, portanto, um Estado forte e personalista, aliado a uma legislação social e liderança carismática. Para Weffort (1989), o populismo foi o produto de um longo processo de transformação da sociedade brasileira que se apresentava como estilo de governo e política de massas.

Nesse período, a política estadual do Paraná, reflexo da política nacional, configura-se a partir da nacionalização dos partidos políticos, tendo como tônica a personificação do poder. Em estudo sobre o personalismo político nos anos 50, Codato (2006) mostra que as características personalistas no Paraná indicam os limites da institucionalização da participação política. A participação “de cima para baixo” será a condição histórica da política populista. De acordo com o autor,

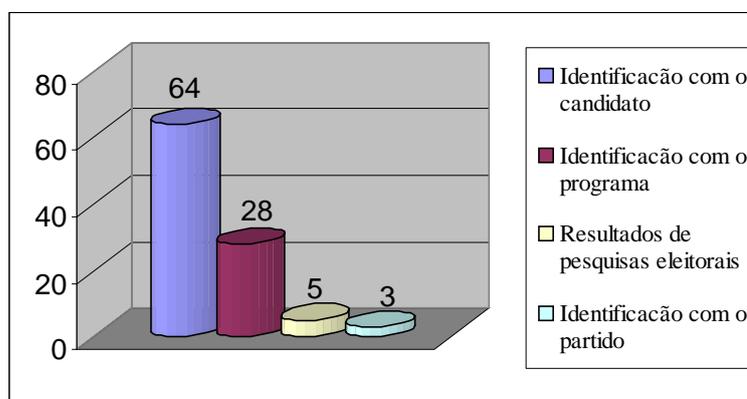
A expectativa dos segmentos sociais que optaram pelas terras paranaenses para estabelecerem seus negócios, ligaram-se à agricultura, direta ou indiretamente. Os interesses vinculados à agricultura tiveram que se organizar para ver garantido o direito à legitimação da propriedade da terra. O acesso à estrutura administrativa do Estado – secretarias, diretorias, etc – se deu a partir da existência dela em localidades fora da capital, onde já estavam estabelecidas as ramificações da rede de poder legislativo e judiciário, seja nos diretórios dos partidos políticos ou nas instâncias judiciais maiores ou menores, como as delegacias da polícia civil. O que aconteceu nas pequenas localidades muito distantes da capital e com pouquíssima infra-estrutura é que o cidadão comum, necessariamente ou via de regra, ficou dependente da rede pessoal do governador, instalada e adaptada segundo o partido e os coligados da ocasião (CODATO, 2006).

A participação política encontrava-se associada à emergência dos planos sociais e econômicos do Estado, e a sua institucionalização tornava-se frágil diante do político personalista. O poder personalizado, sobrepondo-se à representação partidária e contrapondo-se à democracia, influenciou a configuração da cultura política paranaense.

Na mesma linha de argumentação, Nazzari (2002, p. 91) aponta que a “estrutura estatal centralizadora inviabilizou a institucionalização dos partidos que, operavam de maneira dispersa e sem legitimidade no seu papel de instituição política e, estimulou o clientelismo, a deslealdade e o populismo como orientação política”. De certo modo, o (neo)populismo continua presente na política brasileira, pois preserva resquícios da dependência de lideranças fortes e ausência de instituições que de fato representem os interesses sociais de maneira universal, e não particularista e personalista.

Pesquisas realizadas no município de Toledo em 2002, de cunho quantitativo, e em 2006, de cunho qualitativo, mostram que a escolha eleitoral no Oeste do Paraná ocorre muito mais pela identificação com a pessoa do candidato do que pela preferência partidária ou programática. O Gráfico 15 ilustra este fenômeno.

Gráfico 15
Decisão do Voto em Toledo (%)



n = 293

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Depreende-se dos dados do Gráfico 15 que 64% dos entrevistados decidem o seu voto guiados pela identificação direta com o candidato, ao passo que 28% dos respondentes decidem seu voto pela identificação com o programa e apenas 3%, pela identificação com o partido político. Tal constatação é reforçada pela fala de um vereador, que salienta ser a pessoa do candidato um dos fatores que mais pesam na escolha eleitoral no município:

Eu vou falar por mim, que sou vereador aqui em Toledo, eu nasci e me criei no meio das comunidades, das associações de bairro, entidades como escola, igreja, essas coisas, né?. Então as pessoas vão porque me conhecem, o meu trabalho, não pelo meu partido, muitos nem querem saber qual é meu partido. Então as pessoas ainda votam, estão votando pela pessoa. Mas aí você vai pros países mais desenvolvidos, mais... com partidos políticos mais sérios, tem menos partidos e as pessoas votam no partido, né? Porque sabem que os partidos vão escolher depois as pessoas certas para administrar o setor pelo qual estão se candidatando, né? (Entrevista com vereador do PP, concedida em maio de 2006).

Os estudos e pesquisas analisados nesta tese, a respeito da participação política no Brasil, constataram que não há uma tradição de votar nos partidos políticos. A consequência, portanto, é um personalismo predominante na dinâmica política brasileira que se reproduz ao longo dos anos. Estudo desenvolvido por David Samuels (1997) mostra que o próprio sistema eleitoral brasileiro gera incentivos para o personalismo na competição por votos, ao mesmo tempo em que oferece estratégias de valorização da legenda partidária. O autor analisa o incentivo ao individualismo e ao clientelismo, a partir da representação proporcional de listas abertas, presente no formato institucional do sistema eleitoral.

O depoimento do presidente do Sindicato Rural de Toledo ilustra essa argumentação, ao atribuir o predomínio do voto personalista às fragilidades do sistema partidário e às práticas clientelistas presentes na região.

Aqui nós ainda avaliamos a pessoa. Aqui nós não temos partidos ainda com uma linha de pensamento. A gente vê claramente em todas as eleições que passaram, a pessoa que se elege, às vezes, na oposição, depois ele já passa apoiando o governo para ter os benefícios pra se reeleger de novo. Então ainda nós não temos partidos com idéias fixas e representantes desse partido que realmente fazem o que foi prometido em campanha. E outro fator que eu

acho lamentável, é a população que ainda fica esperando Papai Noel. Acha que um candidato vai se eleger e resolver o problema dele. Então eu vou votar para tal pessoa porque ele vai me ajudar nisso, vai me ajudar naquilo. Isso, não tem como acontecer. O governo vai ter que fazer leis que atenda a toda população e não a uma pessoa. Então, muitos votam achando que vai ter benefícios próprios e depois se decepciona com o candidato porque ele não vai cumprir, mas é muito claro que ele não vai cumprir (Entrevista com presidente do Sindicato Rural, concedida em maio de 2006).

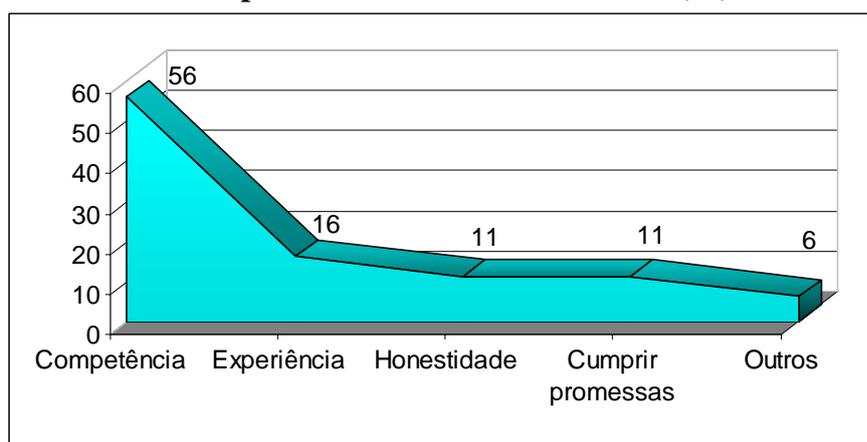
Os vínculos personalistas entre eleitores e candidatos tendem a ser mais fortes onde as raízes partidárias na sociedade são mais fracas. Em sistemas fluidos, os partidos possuem recursos precários e, muitas vezes, representam veículos personalistas. Observa-se, desse modo, um personalismo persistente na dinâmica política paranaense que se reforça mutuamente entre representantes e representados. Os baixos níveis de confiança nas instituições políticas, a escolha eleitoral pautada em atributos pessoais dos candidatos e a baixa participação política fortalecem o personalismo, que se mantém predominante nos processos políticos decisórios.

Estudos realizados na década de 1980, no Sul do país, captaram o personalismo como o elemento catalisador do voto nas eleições de 1982 em Porto Alegre (SILVA, 1984). De acordo com a referida pesquisa, 65% dos entrevistados declararam ser a pessoa do candidato o fator mais importante na decisão do voto. Apenas 28% afirmaram sua orientação pelo partido. A análise dos dados mostra que em todas as variáveis sócio-demográficas (sexo, idade, escolaridade e renda) há uma orientação personalista do voto, apenas sugerindo que, na medida que a renda aumenta, ocorre uma tendência a considerar o partido mais importante. Independentemente das condições socioeconômicas, o eleitorado encontra na figura do candidato o critério básico na determinação do voto.

Esse fato reforça a importância da imagem e das características pessoais dos candidatos na escolha eleitoral. A esse respeito, Carreirão (2002) propõe um modelo explicativo do voto a partir de quatro variáveis: as imagens políticas dos candidatos; a avaliação do desempenho do governo; a avaliação das características pessoais dos candidatos

e o grau de escolaridade do eleitor, tomado como indicador de sofisticação política. A imagem política está relacionada aos interesses sociais que o eleitor julga que os candidatos defendem, sendo construída pelos meios de comunicação e pelo *marketing* político. Com relação à avaliação de desempenho, o autor mostra que o eleitor tende a votar no candidato do governo quando a economia dá indicativos de estabilidade. No que se refere à avaliação das qualidades pessoais dos candidatos, o eleitor baseia-se numa avaliação retrospectiva, valorizando os atributos pessoais como experiência, honestidade e credibilidade, como mostra o Gráfico 16.

Gráfico 16
Principais fatores na escolha eleitoral (%)



N = 287

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Na pesquisa realizada em Toledo, foi solicitado aos respondentes que elencassem os principais fatores na escolha eleitoral. Os dados do Gráfico 16 indicam que, para 56% dos entrevistados, a competência é o fator mais importante da escolha eleitoral. Essa competência é avaliada, muitas vezes, pela experiência que o candidato tem no campo da política (16%). Outros dois atributos citados dizem respeito à honestidade e ao cumprimento de promessas (11%).

Nessa linha de estudos, pesquisa realizada no Rio Grande do Sul mostra que as orientações dos eleitores tornaram-se mais pragmáticas e menos ideológicas na escolha dos candidatos. A decisão do voto tem se pautado mais numa avaliação da administração e dos atributos pessoais dos candidatos como honestidade, competência e capacidade administrativa. Baquero (1997) argumenta que o crescimento do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 1996, em Porto Alegre, por exemplo, não significou um realinhamento ideológico ou partidário, mas um novo padrão de comportamento eleitoral, a partir de critérios pragmáticos e estratégicos. A disseminação do voto baseado nas características pessoais dos candidatos revela a força do personalismo e a fraqueza das instituições partidárias. Quando não há laços entre eleitores e partidos, construídos por vínculos programáticos ou ideológicos, a personalidade dos candidatos tem fundamental importância na escolha eleitoral. Na seção seguinte, analisam-se aspectos relativos à preferência partidária, relacionando-a com a intenção de voto expressa pelo eleitor.

6.2 PREFERÊNCIA PARTIDÁRIA E MOTIVAÇÃO PARA O VOTO

Do ponto de vista institucional, as instituições políticas são chave no processo de mediação política. Contudo, os partidos políticos, que tradicionalmente apresentavam-se como organizações políticas catalisadoras da participação e estabeleciam uma conexão entre cidadãos e sistema político, estão sendo confrontados pelo rápido declínio da identificação partidária em diversos países. Esta tendência antipartidária e antiparticipativa contribui para debilitar a legitimidade dos partidos como canais de participação e de representação. De acordo com Águila (2004), esse fato remete à compreensão que se tem de democracia: “um conjunto de instituições e mecanismos que garantem a cada indivíduo a possibilidade de

realizar seus interesses sem interferência ou com o mínimo de interferência possível”. Dessa forma, os partidos políticos seriam máquinas, não de participação, mas de articulação e agregação de interesses.

Numa outra linha de argumentação, Mônica Castro (1994), em sua pesquisa sobre o comportamento eleitoral, constatou que as opiniões e a intenção de voto dos eleitores se relacionam diretamente com suas escolhas eleitorais e com sua preferência partidária. Aplicando questões semelhantes na pesquisa em Toledo, e cruzando as variáveis “preferência partidária” e “intenção de voto para governador”, foram obtidos resultados diferentes dos da pesquisa de Castro. Os dados fornecem evidências de uma identificação partidária incipiente, fruto de uma relação entre eleitores e candidatos, e não necessariamente de uma identificação partidária e ideológica.

Tabela 6
Preferência Partidária em Toledo

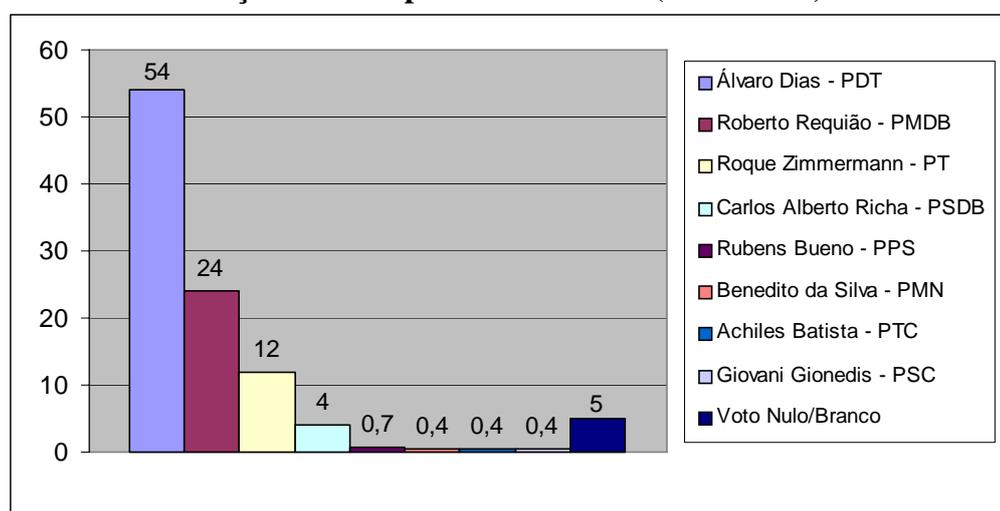
| Preferência Partidária | n | % |
|---------------------------------------|----------|----------|
| PT | 76 | 25,3 |
| PMDB | 29 | 9,7 |
| PDT | 27 | 9,0 |
| PSDB | 24 | 8,0 |
| PPB | 6 | 2,0 |
| PTB | 6 | 2,0 |
| PFL | 5 | 1,7 |
| PPS | 4 | 1,3 |
| Outros (PDC, PL, PRN, PSB, PSD, PSTU) | 11 | 3,4 |
| Não tem preferência | 112 | 37,3 |
| Total | 300 | 100 |

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

De acordo com a Tabela 6, 63% dos entrevistados expressaram ter preferência por algum partido político. O maior percentual foi para o Partido dos Trabalhadores (PT), com 25%. Contudo, essa preferência não se expressa em votos para o partido no município, que na

ocasião tinha apenas dois vereadores na Câmara Municipal. Por outro lado, o PPB (atual PP), partido que se mantém na prefeitura por três administrações seguidas, recebe 2% da preferência do eleitor. Isso revela que o voto conservador tende a ser mais individualista e em função da pessoa do candidato, e não necessariamente do partido ao qual ele está vinculado. Essa incoerência se repetirá nas eleições para o governo do Estado, quando analisadas as intenções de voto em relação à preferência partidária.

Gráfico 17
Intenção de Voto para Governador (estimulada) %



n = 257

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Observa-se, nos dados do Gráfico 17, que Álvaro Dias, candidato pelo PDT, estava à frente na preferência do eleitorado toledano nas eleições em 2002. As pesquisas de opinião divulgadas pela mídia indicavam a vitória do candidato para diversos municípios do Paraná. No segundo turno, Roberto Requião, candidato pelo PMDB, assume um forte discurso de oposição, tanto no plano estadual quanto federal. Decidiu declarar apoio à candidatura de Lula à presidência da República, desde o primeiro turno, à revelia do PMDB, que estava apoiando José Serra, candidato do PSDB, o que contribuiu para que subisse nas pesquisas de opinião.

Tabela 7
RESULTADO DAS ELEIÇÕES PARA GOVERNADOR
Apuração Final em Toledo

| Candidato | Votação | % comparec. | % válidos |
|--------------------|----------------|--------------------|------------------|
| 15 ROBERTO REQUIÃO | 27.956 | 48,78% | 54,05% |
| 12 ALVARO DIAS | 23.762 | 41,47% | 45,95% |
| VOTOS EM BRANCO | 1.213 | 2,12% | 2,35% |
| VOTOS NULOS | 4.375 | 7,63% | 8,46% |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral - PR

No primeiro turno das eleições, Álvaro Dias alcançou 1.615.954 votos (31%) contra 1.347.289 de Roberto Requião (26%). No segundo turno, Requião venceu no Estado com 2.681.811 sufrágios (55%) contra 2.180.922 de Álvaro Dias (45%). Conforme dados da Tabela 7, no município de Toledo, Requião venceu com 54% dos votos válidos, contrariando pesquisas de opinião pública realizadas na região. As intenções de voto no momento da pesquisa foram muito distintas do resultado eleitoral. Em sua trajetória política, Roberto Requião sempre foi partidário do PMDB. Elegeu-se para deputado estadual em 1981 e em 1985 elegeu-se prefeito de Curitiba. Em 1991 sucedeu Álvaro Dias no governo do Estado e em 1994 se elegeram senador. Nas eleições de outubro de 2006, reelegeu-se ao governo do Estado do Paraná.

Tabela 8
Preferência Partidária x Intenção de Voto para Governador (%)

| | Álvaro Dias (PDT) | Roberto Requião (PMDB) | Padre Roque (PT) | Outros | Total |
|----------------------------|------------------------------------|---|-----------------------------------|---------------|--------------|
| PDT | 69% [18] | 19% [5] | 8% [2] | 4% [1] | 100% |
| PMDB | 45% [13] | 41% [12] | 7% [2] | 7% [2] | 100% |
| PT | 41% [29] | 22% [15] | 30% [21] | 7% [5] | 100% |
| Sem Preferência Partidária | 59% [78] | 22% [29] | 5% [6] | 14% [19] | 100% |

n = 257 – $\chi^2 = 38,646$ / p. < .01, .05²²

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Os dados da Tabela 8 mostram que o cruzamento das variáveis “preferência partidária” e “intenção de voto” evidencia incoerências entre o partido de escolha do eleitor e a sua intenção de voto. Verifica-se que, dentre aqueles que declararam preferência partidária pelo PDT, 69% votariam em Álvaro Dias, candidato do PDT na ocasião. Dos demais, 19% votariam em Requião e 8%, em Padre Roque. Esse dado mostra certa coerência entre preferência partidária e voto. Entretanto, entre aqueles que declararam preferência pelo PMDB, 41% votariam em Requião, candidato do PMDB, 45% votariam em Álvaro Dias e 7%, em Padre Roque. Por sua vez, aqueles que declararam preferência pelo PT, apenas 30% votariam em Padre Roque, candidato do partido. Os demais, 41% votariam em Álvaro Dias e 21% em Requião. Esse dado revela uma maior inconsistência entre identificação partidária e intenção de voto. Com relação àqueles sem preferência partidária, 59% declararam votar em Álvaro Dias e 22% em Requião, ambos candidatos finalistas para o 2º Turno das eleições. Observa-se que a identificação partidária não é um bom preditor do voto em Toledo, nem mesmo para aqueles que manifestaram preferência por algum partido.

²² O teste do Qui-quadrado (χ^2) é o teste estatístico que permite testar a significância da associação entre duas variáveis qualitativas. Ele mede a distância entre as frequências observadas e as frequências esperadas. O nível de significância (p) quando menor que 0.01 e 0.05, indica forte associação entre as variáveis.

A análise de Sartori (1982) pode elucidar essa questão. O autor distingue três conceitos na explicação da escolha eleitoral: *voto por questão*, *voto por identificação partidária* e *voto por imagem*. Os partidos aparecem associados a um conjunto de questões (*issues*), e o voto, nesse caso, se dá pela identificação com propostas relacionadas com os programas partidários. A identificação partidária pode ser considerada forte ou fraca. Será forte quando eleitores votam sempre no mesmo candidato ou partido, e fraca quando eleitores mudam sua opção com mais frequência, são mais instáveis em suas escolhas. As imagens partidárias, diferentemente da identificação partidária, são as representações que os eleitores têm dos partidos políticos e de conceitos como “esquerda” e “direita”, que descrevem abstrações da ideologia política. Pode acontecer de várias pessoas se identificarem com o mesmo partido, e suas representações sobre ele serem diferentes (SARTORI, 1982).

A contribuição de Sartori (1982) para a análise do caso brasileiro é o *voto por imagem*, que, a despeito da desestruturação cognitiva do eleitorado, é explicativo da dinâmica partidária. Estudos mostram que os *issues* não são fatores explicativos para o voto no contexto brasileiro, da mesma forma que a identificação partidária não se constitui numa variável explicativa para a decisão da maioria do eleitorado. A pesquisa de Castro (1994) verifica que o voto baseado na imagem difusa de um partido não representa um voto ideológico nem partidário. De acordo com a autora,

O voto de parte substancial dos setores populares urbanos, ao se basear em imagens vagas dos partidos e candidatos, pode ser ainda interpretado como um voto personalista, não partidário, de apoio a líderes carismáticos; pode expressar a persistência da mobilização de tipo populista, que é considerada manipulação das massas pelos líderes políticos e forma não-ideológica de manifestação das aspirações populares (CASTRO, 1994, p. 100).

No que diz respeito à imagem dos candidatos e à opção eleitoral, Castro (1994) mostra que quanto maior o grau de sofisticação política do eleitorado, maior a percepção e o

conhecimento que se tem dos interesses defendidos pelos candidatos. Assim, argumenta a autora:

Sofisticação política implica percepção de contraste maior entre os candidatos, em termos dos interesses sociais que eles estariam defendendo. Entre os eleitores politicamente sofisticados, Lula e Brizola eram percebidos como do lado dos pobres e dos trabalhadores, Covas como o candidato do centro e Collor e Afif como do lado dos ricos e da elite. Sofisticação baixa implica mais dificuldade para localizar os candidatos, ou uma imagem distorcida, do ponto de vista do eleitor informado, da posição dos candidatos (CASTRO, 1994, p. 202).

De acordo com a referida autora, quanto menor o grau de sofisticação política, maior a probabilidade de os eleitores localizarem de forma equivocada as posições dos candidatos. Pontualmente, no caso do município de Toledo, a pesquisa procurou investigar se a imagem que os eleitores têm dos candidatos relaciona-se aos interesses sociais que eles defendem e representam. Quando indagados sobre quais os interesses que cada candidato defende, chama a atenção o elevado percentual de respostas “Não Sabe”, especialmente em relação ao candidato do PT, como observado na Tabela 9.

Tabela 9
Interesse por política x Conhecimento sobre interesses defendidos pelos candidatos

| Interesse por Política | Interesses defendidos pelos candidatos ²³ (%) | | | | | | | | |
|------------------------|--|----------|-------|------------------------|----------|-------|---------------------|----------|-------|
| | Álvaro Dias (PDT) | | | Roberto Requião (PMDB) | | | Padre Roque (PT) | | |
| | Respondeu à questão | Não Sabe | Total | Respondeu à questão | Não Sabe | Total | Respondeu à questão | Não Sabe | Total |
| Baixo | 68 | 32 | 100 | 56 | 44 | 100 | 24 | 76 | 100 |
| Médio | 81 | 19 | 100 | 66 | 34 | 100 | 35 | 65 | 100 |
| Alto | 81 | 19 | 100 | 75 | 25 | 100 | 48 | 52 | 100 |

n = 300 – Níveis de significância p < .05

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

²³ A pergunta foi a seguinte: P20. Quais os interesses que os candidatos ao governo do Estado do Paraná defendem em suas propostas? (Marcar apenas uma opção): “Dos trabalhadores”, “Dos grandes empresários”, “dos grandes proprietários rurais”, “Interesses próprios”, “Dos pequenos agricultores”, “Outros”, “Não Sabe”.

Os dados da Tabela 9 revelam que, quanto mais baixo o interesse por política, maior o percentual de respostas “Não Sabe”. Verifica-se que, entre os eleitores de baixo interesse por política, 76% alegam desconhecer quais os interesses defendidos por Padre Roque, candidato do PT nas eleições de 2002 ao governo do Estado, ao passo que 44% desconhecem os interesses defendidos por Requião, candidato do PMDB, e 32% afirmam não saber quais os interesses defendidos por Álvaro Dias, candidato pelo PDT. Se, por um lado, os eleitores argumentam que a honestidade, a competência, a experiência e o cumprimento de promessas são fatores importantes na escolha eleitoral, por outro lado, mostram desconhecimento dos interesses defendidos pelos candidatos em questão.

Os dados indicam que a maior parte dos entrevistados não tem informações suficientes sobre os interesses e as posições políticas defendidas pelos candidatos. Dessa forma, os eleitores tendem a votar orientados pelas imagens que têm e que mais se aproximam de suas próprias posições e interesses. Há uma tendência a atribuir suas opiniões aos partidos com os quais se identificam ou com os candidatos que escolheram.

Outras pesquisas realizadas no Sul do país também apontam para os atributos morais e competência administrativa como determinantes do voto (HASS E WERLANG, 2003). Desse ponto de vista, o que tem predominado na escolha eleitoral é o personalismo político, o voto na imagem de um candidato confiável e competente. A imagem partidária tem sido construída através do horário eleitoral gratuito, da participação em debates, em programas e entrevistas realizadas com os candidatos ao longo da campanha. De acordo com os autores acima referidos (2003, p. 23),

o cidadão, no seu imaginário, quer um político honesto e competente, que administre bem os recursos públicos; que se preocupe em governar para o bem da comunidade e não esteja em busca de benesses pessoais e de seus apadrinhados políticos, sucateando as administrações públicas, como temos visto a cada quatro anos, quando novos prefeitos assumem as prefeituras.

Os eleitores manifestam sua preferência por potenciais administradores que projetam uma imagem de ação e competência. Dessa forma, a imagem do candidato ganha cada vez mais relevância no mundo da política. Para tanto, o candidato utiliza-se amplamente das técnicas do *marketing* político e da mídia televisiva para realçar suas qualidades e aptidões pessoais. A centralidade da mídia nas campanhas eleitorais favorece o contato direto entre candidato e eleitores, dispensando a intermediação partidária e uma abordagem que privilegie idéias e projetos.

Uma eleição sempre se caracteriza por um determinado contexto, o que torna um desafio avaliar o peso relativo de cada elemento na decisão do voto e verificar padrões de comportamento eleitoral. Na seção seguinte, busca-se aprofundar essa questão, verificando a lógica do comportamento eleitoral no município de Toledo.

6.3 A LÓGICA DO COMPORTAMENTO ELEITORAL EM TOLEDO

Os estudos de cultura política mostram que a educação é uma importante variável na formação de atitudes políticas. A escolaridade e o interesse por política são tomados aqui como indicadores de sofisticação política do eleitorado. Essa seção tem por objetivo verificar as hipóteses propostas nesse trabalho, tendo como base os dados da pesquisa quantitativa realizada em 2002 no município de Toledo, análise esta que será complementada com informações fornecidas pela pesquisa qualitativa realizada no referido município, em maio de 2006. Uma das hipóteses que norteiam esse trabalho propõe testar a existência de correlação entre o grau de escolaridade e interesse por política e a decisão do voto.

Tabela 10
Escolaridade x Decisão do voto

| Escolaridade | Decisão do Voto | | Total |
|--------------|-------------------|-------------------------------|------------|
| | Voto Personalista | Voto Programático/ Partidário | |
| Baixa | 76% [129] | 24% [40] | 100% [169] |
| Média | 60% [52] | 40% [35] | 100% [87] |
| Alta | 29% [06] | 71% [15] | 100% [21] |
| Total | 67% [187] | 33% [90] | 100% [277] |

$n = 277 - \chi^2 = 22,888 / p. < .01, .05$

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

A análise dos dados mostrou que em todas as variáveis sócio-demográficas há uma orientação para o voto personalista, apenas sugerindo que, na medida em que a escolaridade aumenta, cresce o percentual da identificação programática e partidária entre os eleitores, assim como o voto personalista é maior entre aqueles de baixa escolaridade, como observado no Tabela 10.

Em relação aos dados da pesquisa qualitativa, constata-se também uma tendência entre os eleitores a votarem pela pessoa do candidato, em detrimento dos partidos. A despeito disso, o jornalista da Gazeta de Toledo analisa da seguinte forma:

Hoje a situação está tão complicada. Porque uma época você escolhia pelo partido, eu lembro da época da Arena e MDB, você escolhia um partido e enfim ia votar num candidato que você julgava mais qualificado. O partido que você escolhia. Hoje virou uma salada de frutas. Você fica perdido, desorientado, o executivo também tá dominando demais o legislativo, hoje a gente tá verificando isso em todos os níveis, se elege, de repente o cidadão, especialmente do legislativo não cumpre a sua função. Até se tem comentado a respeito dos legislativos municipais, as cadeiras foram suprimidas, foram diminuídas, mas a gente vê o seguinte, que ao longo da história no caso nosso aqui de Toledo se tiver 19 cadeiras o prefeito vai ter maioria, se tiver 15 vai ter, se tiver 7 vai ter, eu não vejo necessidade.(...) Hoje o que a gente observa é pra fazer carreira na política, entra e não sai mais. Então isso desanima a gente.

O argumento é de que os partidos políticos têm perdido a capacidade de construir identidades coletivas baseadas em propostas ideológicas. Qual a diferença entre os partidos? Quais interesses estes representam? Na opinião dos entrevistados, “todos os políticos são iguais”, pois parecem fazer o mesmo discurso e terem a mesma prática. Os toledanos

expressaram muita decepção e insatisfação com a atual política do presidente Lula e com o PT, um partido que prometia, em tempos passados, combater a corrupção. A fala de uma eleitora expressa bem essa questão: “Eu me decepcionei muito com a política, eu não acredito no que eles falam, no último caso, eu voto no candidato menos pior”.

Além da escolaridade, o que norteia o grau de sofisticação política do eleitorado é o interesse por política, próxima variável a ser analisada.

Tabela 11
Interesse por política x Decisão do voto (%)

| Interesse por política | Decisão do Voto | | Total |
|------------------------|-------------------|------------------------------|------------|
| | Voto Personalista | Voto Programático/Partidário | |
| Baixo | 80% [85] | 20% [21] | 100% [106] |
| Médio | 60% [68] | 40% [45] | 100% [113] |
| Alto | 59% [34] | 41% [24] | 100% [58] |
| Total | 67% [187] | 33% [90] | 100% [277] |

$n = 277 - \chi^2 = 12,628 / p. < .01, .05$

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Os dados da Tabela 11 indicam que quanto menor o interesse e o grau de informação política, maior é a orientação pelo voto personalista. Observa-se uma relação significativa entre o grau de interesse por política e a decisão do voto. Entre aqueles que expressam um baixo interesse por política, 80% afirmam decidir seu voto pela identificação com a pessoa do candidato. Entre aqueles que expressam alto interesse por política, 41% são motivados pelo conteúdo programático dos partidos, contra 59% que afirmam decidir seu voto em bases personalistas. Portanto, uma parcela do eleitorado decide o seu voto a partir da avaliação dos atributos pessoais dos candidatos, como competência, honestidade, experiência.

O interesse por política, verificado a partir da frequência com que as pessoas se informam e conversam sobre assuntos políticos, está muito associado à confiança depositada nas instituições e, por sua vez, relacionado ao envolvimento cívico das pessoas. Dessa forma,

a segunda hipótese a ser testada se refere à probabilidade da crença e da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas influenciarem no grau de sua participação política.

Tabela 12
Confiança Institucional x Participação Política (%)

| Confiança em Partidos Políticos | Participa de Partidos Políticos | | Total |
|---------------------------------|---------------------------------|-----------|------------|
| | Sim | Não | |
| Confia Muito/Pouco | 20% [05] | 80% [20] | 100% [25] |
| Não Confia | 04% [12] | 96% [263] | 100% [275] |
| Total | 06% [17] | 94% [283] | 100% [300] |

n = 300 - $\chi^2=10,482$ / p. < .01, .05

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

Os dados da Tabela 12 sugerem que quanto maior a descrença e a desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, menor a sua participação política. Observa-se que entre aqueles que não confiam nos partidos, 96% não participam de atividades ligadas a partidos políticos. Um dado lógico e coerente. Contudo, mesmo entre aqueles que depositam alguma confiança nas instituições políticas, é alto o percentual de não participação.

A descrença nas instituições políticas e a baixa participação se devem a várias causas. Além do fraco desempenho econômico, as democracias contemporâneas foram assoladas por denúncias de corrupção. Os casos envolvem chefes de governo, parlamentares, prefeitos, vereadores e autoridades jurídicas. Na avaliação de Power e Jamison (2005), a democracia passou a ser associada à corrupção na maioria dos países latino-americanos.

No começo dos anos 1990, os presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil) e Carlos Andrés Pérez (Venezuela) sofreram processos de *impeachment* e foram tirados do cargo por má conduta oficial. Escândalos posteriores fizeram manchetes mundiais, como o esquema de propinas de Salinas no México, o escândalo da extorsão que levou à derrubada de Fujimori do Peru e o caso do financiamento de campanha envolvendo Menem na Argentina (POWER; JAMISON, 2005, p. 77).

De acordo com os autores, há um sentimento de antipolítica e uma tentativa de escapar da identificação com a classe política e com os partidos tradicionais. Esse ceticismo em

relação às instituições políticas revela um sentimento de desencanto com a democracia, especialmente em relação à economia, à ética e à área social (POWER e JAMISON, 2005).

Os dados da pesquisa qualitativa confirmam que o ceticismo verificado em Toledo é fruto da decepção gerada pelas denúncias de corrupção e pelas demandas sociais não atendidas. Além disso, a descrença nos partidos políticos faz parte de um processo histórico-estrutural que envolve práticas como o clientelismo, o nepotismo e a própria corrupção, que corroem e desvalorizam as instituições democráticas e fomentam a apatia e a desconfiança dos cidadãos em relação à política e aos políticos.

Segundo Baquero (2004), a descrença nos partidos políticos, pontos de referência para a construção de identidades coletivas, favorece o desvio das relações sociais em uma dimensão terciária, em que se estabelecem relações diretas entre o cidadão e o Estado.

Os déficits democráticos criados pelo funcionamento deficiente das instituições convencionais da democracia representativa têm produzido orientações nos cidadãos de repúdio à forma como se pratica a política atualmente, levantando a necessidade de criar mecanismos societários de fiscalização dos gestores e instituições políticas (BAQUERO, 2004).

O argumento do autor é de que a confiança nas instituições políticas é uma dimensão atitudinal fundamental para o fortalecimento da democracia. Representa também incentivo à participação política e à promoção de capital social, produzido como consequência da experiência política e da informação dentro de uma rede de relações sociais. Nesse sentido, o capital social estimula e facilita a cooperação e se constitui num recurso coletivo que influencia positivamente o desenvolvimento e a construção da cidadania (BAQUERO, 2004).

A terceira hipótese visa explicar o comportamento eleitoral, que diz respeito à influência ou não da participação política na decisão do voto.

Tabela 13
Participação Política x Decisão do Voto (%)

| Participa de Partidos Políticos | Motivação da Decisão do Voto | | Total |
|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------|
| | Voto Personalista | Voto Programático/Partidário | |
| Sim | 47% (07) | 53% (08) | 100% (15) |
| Não | 69% (180) | 31% (82) | 100% (262) |
| Total | 67% (187) | 33% (90) | 100% (277) |

$n = 277 - \chi^2 = 3,141 / p. < .01, .07$

Fonte: Pesquisa *Comportamento Político e Decisão Eleitoral*, Toledo, 2002.

A análise dos dados sugere que o voto personalista é mais alto entre aqueles que não participam, tanto em atividades políticas formais como informais. Assim, na Tabela 13, é significativo que 69% dos entrevistados que não participam de partidos políticos votam orientados pela pessoa do candidato. Outras pesquisas mostram que a participação em organizações e instituições sociais e políticas desempenham um papel decisivo no tipo de escolha eleitoral, de modo que ela influenciará tanto a maneira pela qual o eleitor percebe a estrutura social e se situa nela, como a preferência partidária que ele desenvolve (BAQUERO, 2004).

Os cidadãos mostram-se mais dispostos a participar quando acreditam que suas ações e seus objetivos serão alcançados. Nessas circunstâncias, cabe perguntar: qual o *locus* da participação política? As respostas podem variar, indicando uma lista aleatória, como a vida pública, as eleições, a política institucional, os negócios públicos, a decisão política. A variação na resposta indica, em geral, os modelos de democracia que cada cidadão tem. De modo que para uns bastaria que a população votasse e fosse politicamente bem informada, enquanto para outros seria necessário que o cidadão tivesse oportunidades de deliberação no que se refere às políticas adotadas pelo Estado.

Na opinião dos toledanos, a participação da população na política é fundamental para resolver os problemas do país. A maioria deles se refere apenas à participação eleitoral. Alguns destacam outros canais de participação, como indica a fala de um vereador:

Eu acho que temos muitos espaços hoje. Não tenho dúvidas que houve um avanço com a Constituição de 1988, que rompia com o modelo ditatorial, permitiu que houvesse a criação institucional de algumas instituições, de algumas possibilidades de participação popular. Conselhos, por exemplo, os vários conselhos, de saúde, de educação, de trabalho... criou-se, portanto, várias possibilidades de participação popular. Enfim, a participação no movimento sindical que hoje sofre um refluxo, o movimento sindical briga meramente hoje pela manutenção dos empregos e não mais por melhorias, avanços na questão do trabalho, mas ainda é um espaço que possibilita a participação das pessoas (Entrevista com vereador do PT, concedida em maio de 2006).

Da mesma forma, o diretor de uma ONG argumenta que algumas pessoas até participam, mas não sabem exatamente o papel e o poder dessa participação nas decisões políticas.

As pessoas têm participado, o problema é justamente a cultura política. Então as pessoas são convidadas a participar, elas vão nesses conselhos, nessas conferências, elas participam, mas elas estão realmente assim ..., participam mas elas não têm consciência ainda, elas não sabem exatamente qual o papel que elas precisam desempenhar nesse lugar, nesse aspecto, então as pessoas por mais que elas queiram ou participam, elas ainda não sabem realmente o papel e o poder que elas têm dessa participação. Então sempre tem por trás disso as pessoas manipulando, supervisionando aquilo em benefício de algum grupo ou de algum segmento político (Diretor da Associação Promocional de Assistência aos Idosos - APA, em entrevista concedida em maio de 2006).

Os conselhos municipais, apesar de serem um dos canais de participação da sociedade na gestão pública, juntamente com o legislativo local, constituem, muitas vezes, um apêndice do poder executivo, o que contribui para a permanência do círculo vicioso da política local, regida pelo clientelismo, mandonismo e personalismo. Para romper com esse tipo de “democracia inercial”, é preciso uma participação política de caráter protagônico que consolide, de fato, atitudes e comportamentos democráticos (BAQUERO, 2006).

Desse ponto de vista, a participação deve forjar cidadãos comprometidos com o processo democrático, capazes de realizar cobrança e fiscalização das ações governamentais, e maior fortalecimento e legitimidade da democracia. Assim argumenta Águila (2004):

A participação criará melhores cidadãos e, quem sabe, simplesmente melhores indivíduos. Os obrigará a traduzir em termos públicos seus desejos e aspirações, incentivará a empatia e a solidariedade, os forçará a argumentar racionalmente ante seus iguais e a compartilhar responsabilmente as conseqüências (boas e más) das decisões. E estes efeitos benéficos da participação se conjugam com a idéia de que a democracia e suas práticas, longe de entrar em conflito com a perspectiva liberal, são o componente indispensável para o desenvolvimento da autonomia individual que presumivelmente aquelas instituições querem proteger.

O conjunto de dados analisados nessa seção sugere que a lógica do comportamento eleitoral em Toledo se dá em função do personalismo. Foi possível observar que o voto se dá muito mais em função da pessoa do candidato do que em função do partido político, especialmente entre aqueles que demonstraram baixo interesse por política, desconfiança e ceticismo em relação às instituições e baixa participação política. A insatisfação com o desempenho socioeconômico do regime democrático, juntamente com a decepção frente às crescentes denúncias de corrupção no governo, tem minado a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e, conseqüentemente, desmotivado a participação política nos canais formais e informais.

No próximo capítulo, serão aprofundados aspectos da cultura política toledana, com base nas entrevistas em profundidade, com o objetivo de compreender como as pessoas desta cidade paranaense constroem suas representações a respeito da política, pontualmente em relação à corrupção, ao nepotismo e ao clientelismo. Torna-se relevante analisar, portanto, as opiniões dos cidadãos sobre essa problemática, na medida em que esses fatores incidem negativamente na construção de uma cultura política democrática no município.

7 CLIENTELISMO E NEPOTISMO NA PERCEPÇÃO DOS TOLEDANOS

Esse capítulo tem por objetivo aprofundar a análise da cultura política toledana a partir de informações obtidas na pesquisa qualitativa realizada no município de Toledo, em maio de 2006, tendo em vista compreender as orientações políticas, expressas através das opiniões, crenças, valores, atitudes e percepções dos cidadãos sobre a democracia e sobre a permanência de práticas políticas tradicionais na política contemporânea, tais como o nepotismo, o clientelismo e a corrupção.

Argumenta-se que a manutenção de tais práticas incide de forma negativa no processo democrático brasileiro. As pessoas que não acreditam mais nas instituições políticas buscam soluções individuais para os problemas sociais, recorrendo a favores de redes de clientelas. Os políticos, por sua vez, transformam as políticas sociais em interesses particularistas, por intermédio dos partidos políticos, institucionalizando essas práticas. A corrupção, o nepotismo e o clientelismo ocorrem dentro de um contexto que combina democracia com exclusão social e se caracterizam por se pautar em relações pessoais, desiguais, assimétricas e verticais.

O capítulo se divide em três seções. A primeira busca contextualizar o desenvolvimento da pesquisa qualitativa, apresentando o perfil dos entrevistados e a proposta de análise para os dados. Na segunda seção, faz-se uma descrição analítica das percepções dos toledanos a respeito da democracia, dos principais problemas do país e sobre quem detém o poder na atual conjuntura. E, na terceira seção, aborda-se a visão dos toledanos sobre a política local, especialmente em relação à corrupção, nepotismo e clientelismo.

7.1 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA QUALITATIVA

A pesquisa qualitativa foi desenvolvida entre membros da elite política local, da sociedade civil e de eleitores desvinculados de organizações sociais. As entrevistas, realizadas no primeiro semestre de 2006 de acordo com a disponibilidade dos sujeitos selecionados, tiveram a duração média de 30 minutos cada e foram gravadas na íntegra com a devida permissão dos entrevistados. Quanto ao local das entrevistas, estas foram realizadas nas residências dos eleitores, nos gabinetes dos vereadores, nas secretarias das igrejas, nos escritórios dos sindicatos, nas salas de diretoria de coordenadores e presidentes de associações.

Utilizou-se de um roteiro flexível como norteador da entrevista, de modo a favorecer o diálogo com o entrevistado e possibilitando aprofundar aspectos importantes para a compreensão de suas opiniões e sentimentos sobre questões referentes à democracia, à corrupção, ao personalismo, ao nepotismo e ao clientelismo. O primeiro critério usado para a seleção dos entrevistados foi o fato de ser eleitor e morador do município de Toledo. Com o objetivo de abordar diferentes opiniões e perspectivas sobre a política local, foram entrevistados 20 toledanos, inseridos em diferentes segmentos sociais. No caso dos vereadores, a seleção se deu a partir do número de partidos representados na Câmara Municipal. A escolha dos demais entrevistados apoiou-se em indicações feitas por lideranças de organizações presentes na região, de modo que, na medida em que prosseguiram as entrevistas, eram sugeridos outros nomes para serem entrevistados.

Participaram da pesquisa cinco mulheres e quinze homens, dos quais onze possuem o ensino superior, sete possuem o ensino médio e dois, o ensino fundamental. Observa-se que, ao entrevistar eleitores de diferentes segmentos sociais, a amostra da pesquisa qualitativa apresentou níveis de escolaridade mais alta do que aquela da pesquisa quantitativa. Para

facilitar a análise dos dados, os entrevistados foram distribuídos em três categorias: elite política, sociedade civil e eleitores. A composição da Câmara Municipal é predominantemente masculina, verificando-se o mesmo nos legislativos estadual e federal. Assim, a única vereadora de Toledo foi entrevistada. Dos seis vereadores entrevistados, três são do Partido Progressista (PP), dois do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e um do Partido dos Trabalhadores (PT), componentes da elite política local.

Com relação à categoria “sociedade civil”, foram entrevistadas dez pessoas, um representante de cada entidade atuante no município: o presidente da Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), o presidente do Sindicato Rural de Toledo, uma representante da Direção Executiva do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Toledo, o diretor da Gazeta de Toledo, um radialista da Rádio União, o diretor da Associação Promocional de Assistência aos Idosos (APA), o presidente da Associação dos Deficientes Visuais de Toledo (ADVT), a coordenadora da Casa de Maria, o Pastor da Igreja de Confissão Luterana no Brasil e o Padre da Catedral de Toledo. Foram entrevistados ainda quatro eleitores, duas mulheres e dois homens.

O material coletado foi lido e sistematizado com a finalidade de captar o teor mais significativo dentre as respostas dos entrevistados, explorando-se também as diferenças percebidas entre as falas. Buscou-se, dessa forma, uma apreensão global dos depoimentos em seu aspecto dinâmico e interativo e, a partir de então, uma identificação de temas abordados durante as entrevistas. Esta etapa permitiu organizar e sintetizar as categorias de análise, possibilitando ordená-las conforme quadros que serão apresentados nos itens 7.2 e 7.3.

Para fins de análise de dados procedeu-se a uma análise de conteúdo dos depoimentos colhidos durante as entrevistas. Para tanto, toma-se como referência a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), que consiste em um

conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção / recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Para Bardin (1977), a análise de conteúdo abrange as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, com a finalidade de se efetuarem deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens. De acordo com a autora, é preciso organizar a análise em três etapas fundamentais: 1) a pré-análise – fase de organização e sistematização das idéias; 2) a exploração do material – fase que consiste na codificação do material; e 3) o tratamento dos resultados obtidos – fase de análise dos dados, inferência e interpretação.

A interpretação inferencial é utilizada tanto na investigação quantitativa, a partir das frequências que ilustram certas características da amostra, como na investigação qualitativa, através da observação da presença ou ausência de uma dada característica num determinado fragmento da mensagem. É a fase da reflexão e do aprofundamento do material empírico, da análise propriamente dita. A fim de desenvolver a análise proposta, utilizam-se conceitos básicos das teorias que alimentam o conteúdo das mensagens e leva-se em conta o contexto político e econômico no qual se realiza a pesquisa.

Nesse sentido, cabe mencionar dois eventos que ocorreram na região na ocasião da pesquisa. O primeiro é em relação à manifestação de produtores rurais, que realizaram bloqueios nas principais rodovias da região, chamando atenção para o novo Plano Safra 2006-2007, que seria divulgado naquela semana. Entre as reivindicações estavam a ampliação do crédito aos agricultores e a redução das taxas de juros cobradas. Esse fato afetou diretamente os Sindicatos Rurais, os comerciantes e os agricultores de Toledo.

O segundo evento diz respeito ao debate ocorrido na Câmara Municipal em torno de um projeto contra o nepotismo. Na sessão ordinária realizada em maio de 2006, a proposta foi

arquivada por seis votos contrários a cinco votos a favor. Em seus argumentos, todos os vereadores mostraram-se contrários ao nepotismo. Contudo, os vereadores da situação votaram contra a proposta apresentada pelos da oposição por dois motivos. Primeiro, a mudança não deveria ser feita por lei ordinária, mas por emenda à Lei Orgânica do Município. Além disso, era preciso aguardar a aprovação de lei contra o nepotismo nos âmbitos estadual e federal, para que o município pudesse se adequar a tal lei.

Três meses depois, o Ministério Público entrou com uma ação solicitando a exoneração dos parentes do prefeito José Carlos Schiavinato (PP), que tem mulher, cunhada e irmão em cargos de confiança. Este, por sua vez, enviou para a Câmara um projeto de sua autoria que regulamenta a prática da contratação de parentes para cargos públicos, que foi aprovado pelo legislativo em agosto de 2006²⁴. A questão do nepotismo no município será tratada mais adiante.

Na seção seguinte, abordam-se as percepções dos toledanos a respeito da democracia e dos principais problemas vivenciados pelo país, assim como suas opiniões sobre quem detém mais poder na atual conjuntura política. Subsidiarão a análise autores já referenciados nos capítulos teóricos.

7.2 A VISÃO DE DEMOCRACIA DOS CIDADÃOS TOLEDANOS

Pesquisas realizadas na América Latina revelam que não há um consenso sobre o significado de democracia. Contudo, ela tem sido considerada como a melhor forma de governo. Os dados mostram que não apenas as bases formais e institucionais da política, mas os traços sócio-culturais estão enraizados na concepção de democracia latino-americana.

²⁴ Informações disponíveis no site: <http://canais.ondarpc.com.br/noticias/parana>

Dessa forma, compreende-se democracia como um conjunto de instituições políticas, normas e procedimentos que visa assegurar a liberdade, a igualdade e os direitos políticos, civis e sociais dos indivíduos. É importante salientar que as desigualdades sociais e a pobreza moldam as visões de democracia dos latino-americanos (CAMP, 2001). Portanto, as dimensões social, política, econômica e cultural fazem parte do processo de construção democrática.

O grande desafio da democracia no Brasil é estabelecer um conjunto de instituições autônomas, eficientes e centradas no caráter social do compromisso democrático. A plena democratização deve preencher o hiato entre a igualdade proposta pelo regime político e a desigualdade material que produz incessantemente a pobreza e a miséria do povo brasileiro. Dessa forma, o fortalecimento democrático conta com o desenvolvimento integral da cidadania, o que implica o pleno exercício dos direitos dos cidadãos. De acordo com o relatório das Nações Unidas,

Para enfrentar os déficits de nossas democracias, faz falta o poder democrático. Isto é, a capacidade de atuar de modo efetivo em relação aos problemas para expandir a cidadania. Para construir esse poder é indispensável a política. Porém é preciso que a política seja relevante, que proponha caminhos para abordar os temas centrais da sociedade, que sejam explorados com firmeza pelos líderes e cidadãos e os sustente com a idoneidade dos instrumentos para a ação coletiva, entre os quais os partidos políticos são atores centrais, mas não os únicos (PNUD, 2004, p. 181).

A noção de cidadania remete à cristalização dos direitos civis, políticos e sociais, caracterizando uma situação de inclusão e de pertencimento dos cidadãos à comunidade política. Embora os cidadãos tenham o direito formal de se organizar, de expressar livremente suas opiniões e interesses, de participar das decisões políticas, questiona-se a ausência de condições favoráveis para estimular tal participação. Os cidadãos, muitas vezes, por não se sentirem pertencentes ao sistema político, permanecem passivos e apáticos, desenvolvendo suas atividades cotidianas à margem dos canais de participação democrática (COHN, 2000).

Os dados da pesquisa qualitativa, ao examinarem a maneira como os toledanos percebem a democracia e as relações de poder, revelam uma ligação entre a sua concepção de democracia e a sua prática política. Para melhor compreender as orientações políticas cognitivas, afetivas e avaliativas dos cidadãos, tanto em relação à democracia e a seus principais problemas, como sobre quem detém mais poder na atual conjuntura política, elaborou-se uma síntese das entrevistas realizadas junto aos toledanos, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6
Percepção dos toledanos a respeito da democracia

| | Concepção de Democracia | Principal Problema do Brasil | Quem detém o poder |
|-----------------|---|---|--|
| Elite Política | <ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de maior participação popular; - Participação eleitoral; - Liberdade de expressão; - Liberdade de escolha; - Dar direito a todos | <ul style="list-style-type: none"> - Enormes desigualdades sociais; - Falta de reforma política; - Corrupção; - Desemprego; - Problemas sociais; - Educação | <ul style="list-style-type: none"> - Grandes Empresários; - Imprensa - Mídia - Executivo |
| Sociedade Civil | <ul style="list-style-type: none"> - Liberdade de expressão; - Participação da comunidade nas decisões; - Liberdade com responsabilidade; - Possibilidade de discutir; - Jogo político em que os organizados vencem; - Participação da sociedade - Espaço para participação; - Participação consciente do povo. | <ul style="list-style-type: none"> - Corrupção; - Educação; - Falta de um projeto nacional; - Segmentação de concepções; - Falta de democracia; - Falta a reforma do judiciário e a reforma trabalhista e tributária. | <ul style="list-style-type: none"> - Poder econômico (multinacionais); - Executivo nacional; - Mídia; - Bancos - Banqueiros; - Empresários |
| Eleitores | <ul style="list-style-type: none"> - Um grande absurdo; - Direito de opinar; - Sistema político justo que produz injustiças; - Ter direitos respeitados. | <ul style="list-style-type: none"> - Preços altos devido ao dólar; - Desvio de verbas públicas; - Violência - Desemprego | <ul style="list-style-type: none"> - Mídia - Grandes empresários; - Banqueiros - Não são os políticos |

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas em Toledo, 2006.

Observa-se no Quadro 6 concepções de democracia que destacam a liberdade de escolha, liberdade de opinião e de participação como valores políticos fundamentais. Os representantes da elite política enfatizam mais a perspectiva procedimental da democracia, como a participação eleitoral. Os eleitores, por sua vez, expressam insatisfação com o regime democrático, sustentando que a democracia deveria ser um sistema político que, de fato, assegurasse direitos políticos e sociais. Os membros da sociedade civil possuem uma visão mais ampliada da participação política. Acreditam que a democracia é a garantia de liberdades e direitos que devem ser assegurados através da cobrança e de um maior envolvimento da sociedade nas decisões políticas, conforme explicita a coordenadora de uma ONG:

Eu entendo por democracia a participação consciente do povo, das pessoas, nos processos gerais de uma comunidade. A participação consciente e não somente o voto. O voto é uma única coisa, mais importante do que o voto é realmente a consciência pessoal e política daquilo que está acontecendo ao redor. É compreender o que leu, é analisar o que ouviu, para mim isso é que é democracia. (Coordenadora Casa de Maria em entrevista concedida em maio de 2006).

A idéia de que deveria haver maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais surge na década de 1960, com os movimentos estudantis e comunitários que passaram a exercer pressões políticas. A participação restrita, limitada pelo processo eleitoral, e a apatia do eleitorado tinham uma função positiva de amortecer conflitos e a sobrecarga do sistema político. No modelo de democracia participativa, no qual figuram autores como Macpherson (1978) e Pateman (1992), a participação se torna um componente essencial na vida democrática.

Como enfatiza Pateman (1992), a democracia participativa promove o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, diminui o distanciamento dos centros de poder e contribui para a formação de cidadãos ativos. Por sua vez, Macpherson (1978) destaca dois requisitos para se chegar a uma democracia participativa: mudança na consciência do povo e diminuição da desigualdade social e econômica. O autor questiona:

como alcançar maior participação sem uma mudança prévia na consciência do povo e nas condições de desigualdade social? Como efetivar mudanças na consciência do povo e nas condições de desigualdade sem um prévio aumento da participação? Como sair desse círculo vicioso? Segundo o autor, o que se observa é uma consciência cada vez maior para os custos da apatia política, especialmente em relação às questões da poluição do ar, da água e da terra.

Nessa perspectiva, Macpherson (1978) propõe um modelo que concilia a democracia participativa com a estrutura da democracia representativa. Dessa maneira, a democracia participativa (direta) acaba configurando-se dentro da estrutura do governo e dos partidos políticos, como, por exemplo, os Conselhos Municipais e o Orçamento Participativo. De acordo com as respostas dos entrevistados, observa-se que a concepção de participação relaciona-se mais com os canais formais da política do que com os movimentos sociais e demais organizações não convencionais.

Observa-se que nem todos os indivíduos se interessam em participar dos processos decisórios de modo ativo. Apesar disso, Robert Dahl (1981) categoriza os indivíduos em quatro estratos diferentes: os apolíticos, os políticos, aqueles que buscam o poder, e aqueles que detêm o poder. De acordo com o autor, há um número considerável de cidadãos desinteressados pela política, que não esperam resultados com sua participação ou que não sentem competência e confiança na eficácia de sua ação. Por outro lado, há uma minoria que busca informação e se interessa por política. Acredita que sua participação pode alterar os resultados e as decisões políticas, de modo que os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados ao alto grau de participação. Dentro do estrato político, há um substrato de indivíduos que buscam o poder. Seja para alcançar o bem comum ou buscar vantagens pessoais. Alcançar o poder depende dos recursos utilizados e da eficiência com que esses recursos foram empregados, portanto, é razoável admitir que aqueles que tem mais recursos conseguirão mais poder (DAHL, 1981).

No caso do Brasil, os movimentos e organizações sociais apresentam-se como uma nova forma de intervenção social. Possuem o papel de promover a inclusão social, a cidadania e a transformação de práticas arraigadas na sociedade que impedem a afirmação e o reconhecimento dos direitos. As novas formas de participação caracterizam-se por serem mais flexíveis e horizontais e por exigirem maior eficácia e transparência das ações governamentais.

Em relação aos principais problemas do Brasil, a corrupção e a desigualdade social foram apontadas pelos entrevistados como os maiores problemas. Membros da elite política e da sociedade civil indicam também a falta de uma reforma política, debate que foi impulsionado em meados da década de 1980 e intensificou-se nos anos 1990, com o estabelecimento de novos arranjos institucionais. Entre as inovações, encontram-se novas regras eleitorais, a cláusula de barreira (restrição à representação no Congresso de partidos de pequeno peso eleitoral) e a limitação da prerrogativa do presidente editar medidas provisórias. Valendo para as eleições de 2006, a Resolução 22.261/2006, parágrafo 4º, proíbe a confecção, a utilização e a distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Segundo alguns vereadores:

Agora com essa questão de responsabilizar o candidato pela campanha e não mais o tesoureiro, e de todas as doações terem que ser feitas em cheque nominal tenho certeza absoluta de que isso vai diminuir, não que vai terminar, mas vai diminuir sensivelmente o caixa 2. (Vereador do PMDB em entrevista concedida em maio de 2006)

É difícil dizer que essa democracia é a melhor que nós temos... tamanha a burocracia de um país. Hoje nós estamos próximos de 14 mil leis ordinárias federais e aí mais um contexto de leis complementares à Constituição, leis delegadas, decretos e tantas novas, que a democracia se perde no meio de turbulência de leis. (Vereador do PP em entrevista concedida em maio de 2006)

De acordo com pesquisa, realizada pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, em que foram construídos cenários político-institucionais para o Brasil até o ano de 2022, o projeto da Comissão Especial de Reforma Política propõe a discussão de cinco áreas:

1. a adulteração dos resultados eleitorais pelas coligações partidárias nas eleições legislativas; 2. o enfraquecimento dos partidos políticos pelo voto extremamente personalizado; 3. o custo crescente das campanhas eleitorais e a dependência do candidato em relação a grupos de interesse para o financiamento das campanhas; 4. um sistema partidário excessivamente fragmentado; 5. as trocas de partido, pelas quais as bancadas partidárias mudam de tamanho durante uma legislatura. (LAMOUNIER e SOUZA, 2006).

Apesar de todo o esforço em aperfeiçoar a democracia via institucionalização de leis e regras, observa-se que elas não são suficientes para realizar mudanças efetivas nas práticas políticas, especialmente em relação ao personalismo, à corrupção e ao clientelismo. A democracia não é exclusivamente procedimento, mas substância, portanto, além da dimensão política, as dimensões social, econômica e cultural devem ser levadas em conta no processo de construção democrática. Não basta mudar o desenho das instituições políticas, é preciso transformar também a cultura política em questão.

A análise dos depoimentos indica que os eleitores estão extremamente frustrados com as constantes denúncias de desvio de verbas públicas. As leis que proíbem a corrupção existem, contudo não são suficientes para inibir e combater tal prática. Parte dos entrevistados afirma que se trata de uma questão cultural e histórica, que precisa ser combatida através do Ministério Público, que tem desempenhado um papel importante nesse processo, assim como pela punição através das urnas.

Questionados a respeito de quem tem mais poder no país, os entrevistados destacaram a mídia, os grandes empresários e os banqueiros, como observado no Quadro 6. Com exceção

dos eleitores, os membros da elite política e da sociedade civil apontaram também o executivo como detentor do poder no país.

O conceito de poder é fundamental para a análise política e está relacionado ao processo de decisões, que supõe formulação e aplicação de políticas. Segundo Lasswell e Kaplan (1963), poder é um *valor deferencial*, relacionado ao status, à honra e ao prestígio, que pode ser descrito em termos de seu peso, escopo e domínio. O peso é determinado pelo grau de participação no processo de decisão, seu escopo consiste de valores controlados pela forma como o poder é exercido, e o domínio refere-se às pessoas sobre as quais se exerce o poder. Assim, o poder político é uma forma complexa que pressupõe outras formas de poder.

Weber (1993), fazendo uma análise do poder, alega que este se exerce com base no critério da tradição, do carisma e da racionalidade. Nessa perspectiva, o poder brotado da submissão ao carisma pessoal do político conduz a uma obediência não por costume ou devido a uma lei, mas pela confiança e fé depositada nele, o que torna o homem político “por vocação”. Na dominação política baseada na burocracia racional-legal, “a obediência funda-se, antes, em duas espécies de motivos que se relacionam a interesses pessoais: retribuição material e prestígio social” (WEBER, 1993, p. 59). Segundo o autor, há duas maneiras de fazer política. Ou se vive “para” a política ou se vive “da” política. Pela fala de um vereador, é possível identificar a perspectiva weberiana sobre os “políticos profissionais”.

Muitos exercem o cargo político pra fazer política na essência, só vivendo disso, outros, são muitos representantes que são eleitos pelo povo, estão aí para defender os interesses da sociedade, os interesses do povo, não fazem da política uma profissão e aí eu acho que o verdadeiro político tem que se destacar disto, aquele que faz a política só voltada pra si, e não para o outrem, e aquele político que não está aí ligando para o seu salário, está aí ligando para trabalhar em favor da sociedade, em favor do seu povo (Vereador do PP em entrevista concedida em maio de 2006).

O político que vive profissionalmente da política transforma os partidos em “máquinas políticas”, visando conquistar votos e bases de sustentação política. Em troca de apoio, o

político dispõe de toda ajuda pública que tem ao seu alcance, buscando atender as necessidades e as demandas de suas clientelas. Além do controle dos recursos estratégicos, o político profissional utiliza-se amplamente dos meios de comunicação, que passam a ter um papel cada vez mais decisivo nos processos políticos e eleitorais.

Recentes pesquisas indicam que a mídia, especialmente a televisão, exerce influência na dinâmica política na medida em que fornece enquadramentos para a interpretação dos eventos políticos. O impacto da mídia é avaliado através de estudos de recepção, que verificam como as pessoas escolhem o que vão consumir nos diversos meios de comunicação e como percebem as informações recebidas. Alguns autores argumentam que, mesmo filtrando e processando as informações, as pessoas dependem consideravelmente dos recursos de informação do sistema da mídia. “A televisão influencia o processo eleitoral e as decisões do governo, dada a centralidade do poder da imagem nos processos políticos e uma conseqüente alteração de como ‘ser político’ e de como gerir a política” (MENEGUELLO e RIBEIRO, 2002). De outro lado, há uma vinculação histórica das concessões de radiodifusão com as elites políticas regionais e locais. Segundo Venício Lima (1998), apesar de ser vedada pela legislação nacional, a propriedade de emissoras de rádio e televisão por parte de políticos é um fenômeno no Brasil²⁵.

Paralelamente ao poder da mídia, situa-se o poder econômico, também mencionado pela maioria dos entrevistados. A opinião dos toledanos indica que são os grandes empresários, os banqueiros e as multinacionais que detêm mais poder no Brasil hoje. Como enfatiza Paul Singer (2006), os países em desenvolvimento se submetem aos critérios dos detentores de capitais para serem parte do mundo globalizado. Assim argumenta o autor:

²⁵ Pesquisas revelam que pelo menos 51 deputados e 27 senadores são proprietários de veículos de comunicação, diretamente ou por meio de parentes.

Estes critérios são: manter plena liberdade de movimento para os capitais, assegurar o equilíbrio orçamentário e a estabilidade dos preços, deixar o câmbio flutuar mas dentro de limites pré-fixados, liberar o mercado de trabalho de restrições à livre contratação e entregar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos, da telefonia ao seguro saúde e ao seguro social. Os governos neoliberais almejam cumprir tais objetivos por convicção e acreditam que merecem a preferência do capital globalizado.

A situação de dependência reflete a impotência dos Estados nacionais face ao capital globalizado e altamente concentrado, de modo que as grandes potências econômicas dispõem de algum controle sobre a taxa de juros e sobre o crédito bancário, condicionando a movimentação dos capitais privados. A atual política econômica mantém a dependência da economia brasileira, visando a obtenção das divisas necessárias através da contenção dos gastos públicos e do aumento das exportações. O resultado é o crescente empobrecimento da população e da exclusão social.

Além do poder econômico e da mídia, na opinião dos entrevistados, o poder também é exercido pelo Executivo nacional, no qual, frente ao cenário de corrupção política e de conseqüente desgaste institucional, as formas personalistas e populistas de mobilização de poder são revigoradas. Na próxima seção, busca-se verificar como a naturalização da corrupção, do nepotismo e do clientelismo incide na democracia e como essas práticas são avaliadas pelos toledanos.

7.3 PERCEPÇÕES DOS TOLEDANOS SOBRE A POLÍTICA LOCAL

Esta seção corresponde a uma discussão sobre os conceitos de corrupção, nepotismo e clientelismo à luz do depoimento dos entrevistados. A partir de uma síntese das entrevistas em relação a essa temática, busca-se analisar a percepção dos cidadãos a respeito da política local

e nacional. Na análise de dados, constatou-se que um dos principais problemas do país, do ponto de vista dos toledanos, é a corrupção.

A definição de corrupção está centrada na idéia de bem público. Grosso modo, o desvio de recursos públicos para fins privados se configura como prática corrupta. A persistência e o caráter da corrupção sugerem que ela não pode ser tratada separadamente da questão histórica e cultural dos países. Pesquisas indicam que a corrupção não é um problema exclusivo dos países em desenvolvimento. Entretanto, apontam forte relação entre corrupção, desigualdade e pobreza. Quanto pior a posição de um país no índice de corrupção, maior é a probabilidade de que tenha um alto coeficiente de Gini (medida de desigualdade social). De acordo com Lipset e Lenz (2002), a variável renda *per capita* está fortemente associada à corrupção. Nessa perspectiva, os países ricos e mais desenvolvidos economicamente são os menos corruptos politicamente. O argumento é de que a manutenção de esquemas de corrupção inviabiliza investimentos em países mais corruptos do que em países menos corruptos, fazendo com que investidores prefiram investir nestes, não naqueles.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da ONG Transparência Internacional é a mais conhecida e conceituada medida de corrupção. Este índice composto, resultante da combinação de sondagens conduzidas por organizações independentes, compara vários países quanto à percepção social da existência de corrupção. Os autores Power e Gonzalez (2006), utilizando-se de índices internacionais e de classificações de corrupção, além de indicadores culturais gerados por pesquisas de opinião pública, analisam a relação entre corrupção e cultura política.

Para medir a corrupção, utilizamos a edição 2000 do *Corruption Perceptions Index* (CPI) produzido pela Transparência Internacional (TI), uma organização não-governamental que monitora a corrupção no mundo. O CPI é uma ‘pesquisa de pesquisas’ que mede a percepção do grau de corrupção em 90 países, aferido por empresários, analistas de risco e o público em geral. (POWER e GONZALEZ, 2006)

A hipótese dos autores é a de que os cidadãos que apresentam orientações não-cívicas serão mais tolerantes às práticas corruptas do que aqueles que apresentam orientações cívicas (confiança interpessoal, associativismo, cooperação e engajamento cívico).

Pontualmente, no caso brasileiro, o Estado possui uma configuração na qual estão presentes princípios norteadores de ações que se fundam na lógica das relações pessoais, de amizade, de lealdade e de reciprocidade. Segundo Bezerra (1995, p. 178), “a obtenção de recursos materiais e institucionais do Estado de forma corrupta, funda-se em relações de patronagem, amizade, parentesco, e mecanismos sociais como a troca de favores, presentes e procedimentos regulares da administração pública mais amplos da sociedade brasileira”. Tais práticas, incorporadas ao modo de atuar do Estado, contribuem para criar e consolidar relações caracterizadas pela assimetria e dependência.

O quadro a seguir mostra uma síntese das entrevistas realizadas junto a eleitores, políticos e representantes da sociedade civil a respeito da corrupção, do nepotismo e clientelismo presentes na política brasileira.

Quadro 7

Percepção dos toledanos sobre corrupção, nepotismo e clientelismo

| | Corrupção | Nepotismo | Clientelismo |
|-----------------|--|---|--|
| Elite Política | <ul style="list-style-type: none"> - Sociedade tem que cobrar resultados das CPI's. - Corrupção é um problema endêmico no Brasil. - Onde há recursos, há corrupção. - CPI's não condenam ninguém. Cabe ao Ministério Público. - A mídia é fundamental na divulgação da corrupção. | <ul style="list-style-type: none"> - Contratação deve se dar via concurso público. - O nepotismo é um atraso, é preciso mudar. - Favorável ao nepotismo, sem abusos. - O nepotismo precisa ser disciplinado por norma constitucional. | <ul style="list-style-type: none"> - A sociedade deve fiscalizar para que isso não aconteça. - É uma forma terrível de fazer política. - É um círculo vicioso que envolve os poderes executivo e legislativo. - O clientelismo é proibido por lei. - Enquanto houver pobres, haverá clientelismo. |
| Sociedade Civil | <ul style="list-style-type: none"> - A corrupção está instalada em todos os pontos. Está presente nos três poderes. Como controlá-la? - CPI's são mecanismos políticos. Falta punição. - Corrupção está se tornando uma cultura: "quem rouba é esperto". "é preciso levar vantagem em tudo". | <ul style="list-style-type: none"> - Nepotismo é um absurdo. Gera frustração e descrença no processo democrático. - Contrário ao nepotismo. Contratação deve ser via concurso público. - Favorável ao nepotismo, sem abusos. Contratação pelo critério da competência. | <ul style="list-style-type: none"> - Eleitor que vende seu voto não tem direito a cobrar nada do político. - Prática comum em Toledo. - É algo sem controle. - O cidadão vai fazer campanha calculando o que vai ganhar. - É uma coisa antiga que permanece com uma voracidade cada vez maior. |
| Eleitores | <ul style="list-style-type: none"> - Problema de difícil solução. Não tem controle. - Há uma cultura da corrupção. - O Ministério Público e as CPI's desempenham importante papel no combate à corrupção. - É preciso leis mais rigorosas para punir corruptos. | <ul style="list-style-type: none"> - Nepotismo é uma coisa grave e errada. Não tem justificativa nenhuma. - Por uma questão ética, quem está num cargo público não deveria empregar parentes. - Contrário ao nepotismo. | <ul style="list-style-type: none"> - Contrário ao clientelismo. Não se pode vender o voto. - A situação de pobreza e a natureza do caráter explicam a permanência do clientelismo. - Difícil fiscalizar essa prática. É preciso leis mais rigorosas. |

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas em Toledo, 2006

A opinião dos toledanos em relação à corrupção vai ao encontro dessas reflexões teóricas, como observado no Quadro 7. "A corrupção é um problema endêmico aqui no

Brasil”, afirma um vereador do PT. Trata-se de um problema de difícil solução, pois está presente em todos os espaços políticos e sociais. “A sociedade deve cobrar mais transparência dos políticos”, defende a vereadora do PMDB. Os entrevistados reconhecem a importância da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), mas chamam a atenção para a impunidade que se cristaliza no país. Há muitos acordos entre os políticos que investigam os denunciados. “Os políticos roubam bilhões, como o caso Lalau, e ficam passando a mão na cabeça, alisando, e tudo acaba em pizza. Tem que mudar a lei, ser rigorosa, acho que tem que mudar”, afirma uma eleitora. “É preciso acabar com a impunidade”, endossa o radialista da Rádio União:

Na verdade, todas as ferramentas disponíveis pelo processo democrático devem ser utilizadas, mas nada vai ser mais ... mais ... causará um impacto maior assim pra sociedade, vai mostrar que realmente que alguma coisa está sendo feita em relação a isso, quando começar a acontecer as punições, as penalidades pra quem cometeu as infrações, então eu acho que o Ministério Público, os promotores novos, dessa nova geração, eles vem muito com esse pensamento, né? (Radialista em entrevista concedida em maio 2006).

As denúncias de corrupção colocam em jogo a reputação e a confiança naquele que desempenha a atividade política. Ao estudar a corrupção, pesquisadores têm abordado o conceito de capital social (confiança interpessoal e institucional), demonstrando que quando os cidadãos não confiam no Estado buscam alternativas como suborno e outros comportamentos corruptos (PUTNAM, 2002; POWER e GONZALEZ, 2006). Uma das hipóteses dos autores citados é a de que quanto maior a confiança, maior o compromisso dos cidadãos com normas universalistas e coletivas.

Diante disso, como combater as práticas de corrupção? Nos regimes democráticos, a corrupção atinge dois de seus princípios centrais: o da transparência e o da representação. Portanto, é imprescindível a prestação de contas das ações dos políticos ao público, a instituição de órgãos públicos para combater ações arbitrárias e práticas de corrupção, além do monitoramento e avaliação de políticas públicas, ampliando a transparência e o controle social.

Dados de pesquisa do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB, 2002), realizada pelo CESOP/UNICAMP em várias cidades brasileiras, indicam que grande parte dos cidadãos não concorda com o uso do cargo público em prol de interesses particulares²⁶. Para a maioria dos entrevistados, o uso do cargo político para obtenção de ganhos privados, favorecimento e benefício próprio é uma atitude condenável. Esse dado indica que há uma concepção clara de que a corrupção política é prejudicial à democracia, e que os cidadãos podem expressar sua discordância através da *accountability* vertical (via eleições). Entretanto, na prática, falta *accountability* horizontal, entendida por O'Donnell (1998) como agências estatais com direito e poder legal, dispostas e capacitadas para fiscalizar e, se necessário, punir, seja devido a uma usurpação ilegal ou em razão da corrupção e de vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para outrem.

A corrupção, quando naturalizada e considerada intrínseca ao processo político, é tolerada e vista como algo que não se pode mudar. Nessa lógica, instituições públicas passam a ser utilizadas com a finalidade de retribuir favores pessoais e obter benefícios e privilégios. Nessa concepção, a corrupção é encarada como um intercâmbio e um constante processo de “trocas” entre pessoas.

Outro tema relevante examinado no Quadro 7 diz respeito ao nepotismo, conceito que envolve o favorecimento de parentes e amigos na contratação de empregos públicos. Este está diretamente associado à corrupção e ao clientelismo. Segundo estudo de Santos e Cardoso (2006), a história da formação do serviço público no Brasil foi marcada pela ausência de critérios meritocráticos e pela recorrência do nepotismo e do clientelismo, vícios da política tradicional, que têm sobrevivido e resistido a tentativas sucessivas de limitação. De acordo com os autores,

²⁶ A questão apresentada foi a seguinte: Se alguém é eleito para um cargo público deve usar o cargo como se fosse sua propriedade particular em seu benefício? – Discorda muito; Discorda um pouco; Concorda Muito; Concorda um pouco. N=2.410.

As tentativas de fixas regras limitadoras do exercício desses cargos por meio de sua vinculação a carreiras ou ao sistema de mérito foram ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para poderem prover a Administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e refrear a tendência ao clientelismo (SANTOS e CARDOSO, 2006).

A prática de contratar parentes é comum no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Numa demonstração de que essa prática está profundamente imbricada na mentalidade política, a Câmara dos Deputados rejeitou em Plenário, em março de 2000, durante votação em primeiro turno da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), a vedação ao nepotismo. Embora a maioria dos deputados tenha votado pela manutenção do texto, não foram alcançados votos necessários para sua aprovação.

Trata-se da PEC de número 334/96, que prevê a proibição de contratação, pela autoridade pública, em cargos de confiança (sem concurso) de cônjuge, pais, filhos, sogros ou quaisquer parentes consangüíneos, ou por adoção ou afinidade, até o terceiro grau, nos âmbitos do Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, nos níveis federal, estadual e municipal. A proposta veta o nepotismo também em serviços terceirizados e em prestadoras de serviço por meio de concessões e proíbe o nepotismo cruzado ou triangular, quando duas ou três autoridades trocam nomeações de seus parentes. Obriga que 100% das funções de confiança sejam preenchidas por funcionários de carreira. A obrigação vale também para 85% dos cargos de direção e chefia e 50% dos cargos de assessoramento, exceto para gabinetes parlamentares.

A exemplo do que ocorreu no Judiciário paranaense, que aplicou a Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e exonerou 110 parentes de magistrados, a Assembléia Legislativa do Paraná instalou comissão especial para analisar o projeto de Emenda à Constituição do Estado que proíbe a prática do nepotismo no Paraná (Proposição nº 40/05).

Pela proposta

fica vedada a nomeação, para cargos em comissão, do cônjuge ou parente consanguíneo, por afinidade e civil, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, respectivamente, de deputados, no âmbito da Assembléia Legislativa; de conselheiros do Tribunal de Contas, no Tribunal de Contas; do governador e dos secretários de Estado, no âmbito do Poder Executivo e Legislativo Estadual; de desembargadores, no âmbito do Poder Judiciário, dos promotores e procuradores de Justiça no âmbito do Ministério Público Estadual.

Na primeira votação, 40 deputados haviam aprovado a emenda do deputado Tadeu Veneri (PT). Na segunda votação (abril de 2006), contudo, alguns deputados mudaram de opinião e outros não apareceram no plenário na hora da votação, e a emenda não foi aprovada, recebendo apenas 29 votos, quando precisava de 33²⁷.

Pontualmente, no caso do município de Toledo, o projeto de lei que previa o fim do nepotismo foi arquivado em maio de 2006. Por sua vez, a Câmara aprovou, três meses depois, projeto de lei que legaliza o nepotismo. O projeto, enviado pelo prefeito de Toledo, José Carlos Schiavinato (PP), regulamenta a contratação de parentes de políticos para cargos de confiança. A emenda determina que o número seja de sete parentes em 2007 e vá regredindo para quatro em 2008 e apenas dois em 2009, quando Schiavinato não será mais o prefeito. A votação foi realizada sob protestos dos moradores da cidade. Um dos argumentos apresentados pela oposição foi em relação ao montante que a administração gastará neste ano só com salários de parentes: R\$ 2 milhões. O nepotismo já é amparado por lei em três municípios paranaenses. Depois de Cascavel, município vizinho, que regulamentou essa prática em março deste ano, as Câmaras Municipais de Toledo e Guarapuava também aprovaram leis semelhantes²⁸.

Com base nos dados da pesquisa qualitativa, entre os vereadores entrevistados, três mostraram-se totalmente contrários ao nepotismo e três, favoráveis a ele, desde que

²⁷ Informações disponíveis no site <http://canais.ondarpc.com.br/noticias/parana>

²⁸ Informações disponíveis no site <http://canais.ondarpc.com.br/noticias/parana>.

regulamentado e disciplinado por lei, para evitar abusos. Na opinião destes últimos, um dos critérios para a contratação de parentes seria a competência. Desse modo, são favoráveis à sua continuidade, com algumas limitações constitucionais, que deverão ser feitas em âmbito federal e estadual, para que os municípios possam se adaptar a elas. Assim, argumenta um vereador do PP:

O nepotismo precisa se disciplinado por uma norma constitucional, porque ele está inserido no texto da administração pública. E a administração pública é norma constitucional, então tem que ser regulamentado por norma e eu quero crer que deve aí pelo menos limitar qual o percentual sobre os cargos de comissão que possam ser parentes do executivo ou de quem quer que seja.

Os vereadores de oposição mostraram-se totalmente contrários ao nepotismo e favoráveis às contratações via concurso público. As opiniões entre os membros da sociedade civil se dividem. O presidente do Sindicato Rural de Toledo afirma que não é contra o nepotismo. Da mesma forma, o pastor diz que não se pode radicalizar. “Por que não aproveitar três ou quatro pessoas da família?” O padre acredita que se deve contratar parentes apenas se houver competência para assumir o cargo. Mas, na opinião da maioria dos entrevistados, é preciso acabar com o nepotismo. “As pessoas devem trabalhar nos lugares públicos via concurso”, afirma a coordenadora da Casa de Maria.

O depoimento do diretor de uma ONG destaca que o nepotismo é prática comum em Toledo:

Ao nível de município, existe aqui uma questão assim, que vem desde a colonização do Oeste. Então existem os grupos que se privilegiaram desde a colonização e que se estabeleceram aqui, e esses grupos usam muito essa questão de usar o meio rural, a agricultura como instrumento fundamental de mobilização. Então os agricultores são uma massa de manobra de um grupo que está no poder há muito tempo aqui na região. Então mesmo que as pessoas vivam no campo, mas a influência deles é muito grande, porque eles têm muito capital, então esse grupo consegue mobilizar. E alguns empresários, que nem na cidade existem alguns segmentos que quando pende pra um lado eles investem, eles conseguem muito e depois é lógica que as administrações tem que retribuir aquilo que foi colocado antes. Então é aquela troca de favores que é o clientelismo, né? Olha eu vou investir na tua campanha, vou investir em você, mas depois você vai trabalhar pra mim.

Isso sem dúvida ainda continua acontecendo. Acho que com o amadurecimento, essa caminhada que a gente já vai tendo, afinal de contas não somos tão bebês mais, democraticamente, mas a gente tem muito que aprender a caminhar ainda. (Entrevista com diretor da APA, concedida em maio de 2006)

Com relação aos eleitores entrevistados, todos se mostraram contrários ao nepotismo. “O nepotismo não tem justificativa nenhuma. O público se esfacela quando práticas como o nepotismo são feitas”, alega um eleitor. A contratação de parentes nos três poderes é um assunto que tem mobilizado vários setores da sociedade civil. A opinião pública se mostra indignada em relação a essa prática. Contudo, projetos contrários ao nepotismo estão sendo arquivados ou não aprovados pelos parlamentares. No caso do Paraná, o candidato à reeleição ao governo, Roberto Requião, afirmou que, se fosse reeleito, manteria seus parentes em cargos públicos. A convicção da legitimidade do nepotismo é sua maior garantia de sobrevivência, verdadeiro traço cultural de nossa sociedade.

Sobre essa temática, Roberto DaMatta (1993) argumenta que a força do familismo e a importância das relações pessoais são proporcionais à ausência de confiança na vida pública. Segundo o autor, a presença permanente e naturalizada do nepotismo e do clientelismo no processo político e eleitoral brasileiro estão relacionados a problemas culturais e históricos, entre os quais o autor destaca quatro: 1) no Brasil, a persistência do clientelismo e do personalismo tem raízes históricas e nos diferencia de muitos outros países; 2) a força do familismo e do espaço social da casa é diretamente proporcional à ausência de confiança na vida pública; 3) as relações pessoais têm muito mais peso e importância do que as leis e normas; e 4) as tradições jurídica e política são altamente centralizadoras. Portanto, esse quadro favorece a continuidade de um Estado extremamente autoritário e perverso do ponto de vista da cultura política democrática (DAMATTA, 1993).

Nessa discussão, Elisa Reis (1995) resgata o conceito de “familismo amoral”, de Banfield²⁹, que corresponde a um ethos preso à lógica familista privada, o qual exclui qualquer tipo de solidariedade social fora do círculo familiar. Segundo a autora, “a situação retratada por Banfield sugere que uma falta de confiança generalizada levava os membros da comunidade a considerar o recuo para a esfera privada como sua escolha mais racional” (REIS, 1995, p. 37). Ao analisar as implicações do “familismo amoral” em sociedades que se caracterizam por estruturas de elevada desigualdade, Reis constata que as formas extremadas de desigualdade social presentes na América Latina explicam a dificuldade em estabelecer confiança interpessoal e solidariedade social, uma vez que “agudas disparidades nas experiências de vida geram diferenças tão grandes nas orientações cognitivas que sentimentos de pertencimento simplesmente não podem se fixar” (REIS, 1995, p. 46).

Paralelamente à corrupção e ao nepotismo, o clientelismo está presente em todos os países do mundo, sendo sua ocorrência maior nos países em desenvolvimento. A percepção dos toledanos a respeito dessa prática pode se analisada sob dois ângulos: na perspectiva do político e na visão dos eleitores. Os vínculos dos parlamentares com seus municípios e a manutenção de suas redes políticas locais ocupam lugar de destaque nas variáveis essenciais para a compreensão da dinâmica política no âmbito federal. Vereadores entrevistados analisam o clientelismo da seguinte forma:

Para nós, que vivemos na vida política institucional fica muito claro isso, quando se aproxima o período eleitoral, quer dizer, a Câmara municipal, espaço pouco visitado pelos eleitores no geral, as nossas sessões, as nossas discussões que fazemos (...) não têm a observação e o acompanhamento da população. No entanto, no período eleitoral, a transformação é visível, os corredores viram verdadeiros pontos de parada da população, onde parece que todos os problemas do mundo aparecem naquele momento: é a luz que está sendo cortada, a água que já foi cortada, é o aluguel que está atrasado, é a comida que acabou e precisa de uma cesta básica, portanto, é uma situação, é um enraizamento desse olhar para a política, é um período de negociação,

²⁹ A obra *The Moral Basis of a Backward Society*, de 1958, de Banfield, descreve o “familismo amoral” como um fenômeno que ocorre em um pequeno povoado rural do Sul da Itália. Trata-se de uma situação em que a solidariedade social e o sentimento de pertencimento não se prolongam além do ambiente familiar (REIS, 1995).

abriu-se o período de negociação. Então o candidato precisa do voto e aqueles que estão lá certamente vão se recandidatar, precisam do voto e eu vou lá colocar minhas demandas individuais e imediatas para que eles resolvam e eu troque pelo voto, então é muito claro isso, é óbvio que muitos, a grande maioria, eu diria, se aproveitam disso, a grande maioria dos vereadores e certamente dos deputados e de outros políticos de outras esferas se aproveitam disso, porque está em desespero. (Vereador do PT em entrevista concedida em maio de 2006)

Outro vereador se diz totalmente contrário à prática do clientelismo e alega que, em vez de trocar favor por voto, o candidato deveria incentivar o eleitor a buscar seus direitos nas políticas públicas: “Mas é óbvio que sou totalmente contra essa história de clientelismo, isso é uma outra coisa que... o candidato deve ensinar os caminhos, os direitos que tem o cidadão, e não ele prestar favor. Que infelizmente é isso que a gente tem visto” (Vereador do PMDB).

De acordo com o radialista da Rádio União, o clientelismo é um problema histórico, que ocorre devido ao assistencialismo, segmentação de setores e favorecimento de determinados grupos. A fim de ilustrar uma situação, foi solicitado ao presidente da ADVT que respondesse a seguinte questão: “Se, por acaso, um candidato lhe oferecesse um computador ou um emprego, em troca do voto, você aceitaria, votaria nesse candidato ou não aceitaria e denunciaria. Qual seria sua postura?”

Olha, mas é complicado essa questão, viu? Porque se eu te explico assim, por exemplo, eu não aceitaria, né? Mas, e se você está numa situação precária? Aí você vai aceitar por questões de falta de políticas públicas, de ações voltadas pra pessoa, né? Então é complicadíssimo essa sua questão. Se eu estou numa situação beneficiada, das ações desenvolvidas para minha subsistência, é lógico que eu não vou aceitar, né? Agora se eu estou numa situação realmente complicada, de sobrevivência, não tenho como me manter, e a pessoa vem e me oferece um cargo desse daí, aí eu vou aceitar, porque eu to precisando, né? Então dentro desse processo aí, fica difícil te responder. Nesse sentido, é bem complexo... na verdade, igual eu falei pra ti, é complexo responder a pergunta, mas é assim, eu não aceitaria porque eu não concordo com a idéia desses políticos aí, então se você entrar lá porque você recebeu um cargo e tal e você ganhar isso e aquilo outro, e ficar subordinado a eles, e não ter condição de desenvolver nada, aí não dá. Eu gosto de estar sempre atuando, desenvolvendo sempre alguma atividade, sempre mobilizando, né? (Presidente da ADVT em entrevista concedida em maio de 2006)

O depoimento revela que o clientelismo se nutre das necessidades insatisfeitas da população, funcionando como um instrumento de dominação e de continuidade no poder. Questionada sobre a atitude que teria se abordada por um político com proposta de emprego ou cesta básica em troca do voto, uma eleitora, totalmente contrária ao clientelismo, respondeu que aceitaria, mas não votaria no candidato. “Não votaria nele porque são tudo mentiroso mesmo. Porque eu sei que ele tá comprando o voto”. Se as práticas clientelistas se justificam, em grande parte, pela situação de pobreza e desemprego, elas também se devem à cultura política conservadora e de sujeição, em que os indivíduos têm consciência do sistema político, mas não estão dispostos a se envolver e participar.

As opiniões muitas vezes são capazes de revelar atitudes e ações das pessoas. Observa-se, em alguns casos, uma incoerência entre atitude e comportamento. As atitudes políticas resultam da combinação de valores e crenças sobre eventos e fenômenos políticos. Essas atitudes constituem um conjunto de predisposições e permitem apreender as percepções, convicções e valores dos cidadãos em relação à política. Elas orientam o comportamento e têm um componente cognitivo – estrutura de conhecimentos ou de crenças compartilhadas com outras pessoas –, que possibilita ao indivíduo organizar e hierarquizar as informações recebidas. Atitudes e crenças são, assim, assumidas como eventos reguladores do comportamento de indivíduos e grupos.

Os dados do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB, 2002) servem mais uma vez para ilustrar a incongruência entre atitude e comportamento político. Foi solicitado aos entrevistados que opinassem sobre situações hipotéticas em relação às práticas clientelistas, propostas que ocorrem com relativa frequência no período eleitoral.

Mais da metade dos entrevistados defendem que a família pobre não deveria trocar seu voto por uma cesta básica. Contudo, mais de 80% acreditam que esta família aceitará a cesta básica em troca de seu voto, muito provavelmente por causa da situação de pobreza em que

ela se encontra. Segundo Baquero (s/d), dentro da perspectiva da teoria da cultura política, é essencial estabelecer a diferença entre atitudes e comportamento. Embora existam predisposições contrárias ao clientelismo, quando se analisa o comportamento dos cidadãos, a evidência sugere que este não apresenta coerência em relação à atitude. É o que se denomina diferencial semântico.

Os dados examinados até aqui permitem identificar elementos importantes da cultura política toledana e da dinâmica política local. A democracia, para a maioria dos entrevistados, é concebida como um espaço para a participação política. Uma participação que ainda não se efetivou na prática ao nível comportamental. As opiniões dos cidadãos denotam percepções conscientes do processo político e uma vontade de construir uma cultura política democrática no município e no país. Contudo, do ponto de vista comportamental, há pouco envolvimento e participação política, e a ausência de confiança nas instituições compromete a legitimidade do sistema político e contribui para a permanência de práticas políticas como a corrupção, o nepotismo e o clientelismo, que inibem a consolidação de valores democráticos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese examinou as configurações do comportamento político de Toledo (PR), buscando caracterizar a cultura política toledana a partir da compreensão de como as pessoas internalizam valores relativos ao campo da política, e como esses valores se traduzem em atitudes e comportamentos no processo de construção democrática.

A abordagem foi realizada dentro da perspectiva teórica da cultura política e da corrente psicossociológica, possibilitando examinar as crenças, atitudes, motivações e comportamentos dos cidadãos em relação aos políticos e às instituições democráticas, bem como compreender a lógica do comportamento político no município.

A pesquisa destaca a importância dos valores culturais na explicação do comportamento político, sem deixar de valorizar os aspectos histórico-estruturais e institucionais, condicionados por componentes prescritivos e cognitivos. Considera-se que a maneira como as pessoas internalizam normas, crenças e valores políticos influencia o seu comportamento político. Há um consenso contemporâneo em relação ao fato de que a construção democrática também depende do desenvolvimento de uma base normativa de apoio aos valores democráticos. Dessa forma, a atualidade do conceito de cultura política está em fornecer ferramentas de análise na explicação das predisposições e comportamentos políticos dos cidadãos. A literatura referenciada no decorrer do trabalho teve como objetivo respaldar esse tipo de abordagem.

A relevância da temática e a escassa produção de estudos dessa natureza no âmbito dos municípios do Oeste paranaense foram propulsores para a realização dessa pesquisa. Propor a “cidade” como unidade de análise possibilita avaliar melhor a qualidade da democracia, tanto do ponto de vista da política formal, como das dimensões econômica e social. Os estudos de poder local possibilitam a compreensão dos aspectos do sistema político

mais amplo, especialmente em relação às estratégias adotadas para a manutenção do poder e das práticas políticas tradicionais. Concentrar o estudo do comportamento político no âmbito municipal, situando a análise numa região específica, permitiu repensar esses elementos tradicionais como definidores do poder local.

Neste contexto, esta tese buscou explicar as motivações para o voto, os principais fatores da decisão eleitoral e os aspectos da cultura política toledana. A fim de desenvolver a análise e responder as questões apresentadas, foram utilizados dados de pesquisa realizada em Toledo por ocasião das eleições presidenciais de 2002. Esses dados foram complementados por pesquisa qualitativa realizada posteriormente, em 2006. Dessa forma, foi possível alcançar os objetivos propostos nesta tese e verificar as hipóteses do trabalho. Os resultados da pesquisa permitem identificar elementos importantes da cultura política toledana e da dinâmica política local.

O conjunto de dados examinados evidencia um eleitorado com baixo nível de escolaridade, baixo poder aquisitivo e relativamente jovem. Do ponto de vista atitudinal, os toledanos apresentam baixo interesse por política, baixos níveis de participação política e de confiança nas instituições. Verificou-se que o ceticismo e o afastamento dos cidadãos da esfera da política comprometem atitudes e comportamentos favoráveis à participação e à cooperação. Sair desse círculo vicioso para um círculo virtuoso, no qual a credibilidade nas instituições políticas e o sentimento de eficácia política favoreçam o aumento da participação política, é o grande desafio da democracia brasileira.

Os resultados da pesquisa mostram que a descrença dos cidadãos nas instituições políticas é expressiva. Os fatores determinantes para essa descrença estão associados ao não cumprimento das funções de representar e mediar os interesses sociais e às crescentes denúncias de corrupção na esfera política. Os toledanos expressam uma avaliação bastante negativa em relação à atuação e ao desempenho dos políticos. Segundo os entrevistados, a

maioria dos políticos procura enriquecer à custa do dinheiro público e arrumar a vida de amigos e parentes.

De fato, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção são práticas comuns no exercício do poder político que funcionam como obstáculos à consolidação dos valores democráticos. Trata-se de práticas que perpassam toda a história política do país e envolvem recursos públicos e relações verticais, assimétricas e personalizadas. São tão arraigadas historicamente que se reproduzem até mesmo no interior das organizações sociais, espaços abertos para a participação e inclusão.

Ao analisar a história política do município, foi possível observar que os governos municipais, ao longo dos anos, têm se configurado em espaços para essas práticas tradicionais. A ascendência de lideranças pessoais sobre os partidos políticos imprime um caráter personalista à política toledana, marcada por uma cultura política conservadora e autoritária. A crescente desmoralização dos partidos políticos e a desconfiança gerada em relação à política favorecem a institucionalização do voto personalista.

Na ausência de vínculos partidários, programáticos e ideológicos, os atributos pessoais dos candidatos têm fundamental importância na escolha eleitoral. Dessa forma, os eleitores tendem a votar orientados pela pessoa do candidato em detrimento dos partidos políticos. A explicação para o predomínio de vínculos pessoais e de sentimentos particularistas e individualistas deve ser buscada na matriz histórico-estrutural da cultura política brasileira, caracterizada por relações assimétricas, verticais e dependentes. O argumento é de que a personalização do poder e o clientelismo estão relacionados a fatores de natureza histórica e cultural que incidem diretamente na forma como os cidadãos se posicionam em relação à política.

Uma das hipóteses que norteou este trabalho propôs testar a existência de correlação entre os níveis de interesse por política e a decisão do voto. Os dados indicaram uma relação

significativa entre essas duas variáveis. Observa-se uma maior orientação personalista do voto na medida em que decrescem o interesse e o grau de informação política do eleitorado.

Os dados analisados também confirmam a hipótese de que a confiança é um importante indicador de participação política. Os níveis de participação mostraram-se mais baixos entre aqueles que afirmaram não confiar nas instituições políticas. Por sua vez, observou-se que a participação, tanto em atividades políticas formais como informais, influencia no tipo de escolha eleitoral. Os dados sugerem que o voto personalista é maior entre aqueles que não participam.

A partir dos aportes teóricos e dos dados, constatou-se uma tendência ao voto personalista na lógica do comportamento político toledano, especialmente entre aqueles que demonstraram baixos índices de interesse, de confiança e de participação política.

Com base nesses resultados, buscou-se aprofundar a maneira como os cidadãos percebem a democracia e a prática política local. Para a maioria dos toledanos, a liberdade de escolha, a liberdade de opinião e a possibilidade de participação política constituem valores democráticos fundamentais. De maneira geral, a democracia é concebida como um conjunto de regras e instituições e como um espaço para a participação política. E, de fato, o conjunto de dados examinados evidenciou uma predisposição positiva para a participação. Entretanto, do ponto de vista comportamental, tal participação não se efetiva na prática.

A análise dos dados mostrou também que, a despeito do baixo interesse por política, as pessoas foram capazes de se posicionar frente a problemas pontuais, avaliar o desempenho dos políticos e opinar sobre as práticas políticas cotidianas. Contudo, não mostraram motivação para se envolver em atividades que possam sanar os problemas mencionados e nem transformar as práticas que desgastam a democracia. Essa é uma das características da cultura política toledana: as pessoas pouco se interessam em buscar informações sobre o que acontece

na política e não se sentem estimuladas a participar e a intervir. Há uma ausência do sentimento de competência cívica e de eficácia política.

Em relação aos baixos índices de participação política, cabe salientar que a forma como os cidadãos percebem a política local e nacional, muito contribui para o seu afastamento da esfera política. Há uma crescente insatisfação com o funcionamento das instituições políticas e uma decepção com o desempenho socioeconômico do regime democrático. O acirramento da pobreza e da exclusão social, de um lado, e o enriquecimento ilícito de políticos via desvio de recursos públicos, de outro, propicia um cenário de descrença, favorecendo a existência de práticas pouco democráticas, baseadas em princípios particularistas e individualistas.

O clientelismo, por exemplo, se nutre das necessidades insatisfeitas da população, funcionando como um instrumento de dominação e continuidade de poder. Caracteriza-se pela prevalência de critérios particularistas sobre critérios universalistas na alocação de recursos e benefícios públicos. As relações de clientela se mantêm num contexto que combina democracia com exclusão social e se constituem numa alternativa à presença difusa das estruturas do Estado.

A pesquisa captou predisposições contrárias às práticas clientelistas entre os toledanos. Contudo, mediante suposta proposta de troca do voto por emprego ou cesta básica, as ações dos cidadãos mostraram-se positivas e favoráveis a ela, legitimando tais práticas. Observou-se um diferencial semântico entre atitudes e comportamento político das pessoas.

De modo geral, ficou evidenciado que a existência do personalismo, do clientelismo, do nepotismo e da corrupção na política contemporânea tem um impacto direto no comportamento político dos cidadãos. Estas práticas se caracterizam por envolverem relações pessoais e hierárquicas, por formatarem as relações políticas e sociais e desvalorizarem as instituições políticas, comprometendo o regime democrático.

Dessa forma, os dados examinados nesta tese sinalizam para a persistência de valores culturais e de determinadas práticas políticas que impedem a construção de uma cultura política participativa e democrática. A negligência da dimensão social, a má qualidade dos serviços públicos, a ineficácia dos partidos e dos governos em responderem às demandas da sociedade civil corroboram para um déficit democrático. Os baixos níveis de confiança nas instituições revelam que a adesão e o apoio difuso aos princípios democráticos, associados a um alto índice de insatisfação com a democracia, não são capazes de legitimá-la.

Esses indicadores convergem para resultados de pesquisas, realizadas em âmbito nacional, que constataam a existência de uma cultura política híbrida e contraditória, em que convivem elementos autoritários e democráticos. Uma cultura política orientada pelo individualismo, passividade, indiferença e desconfiança, que pouco contribui para a estabilidade e legitimidade da democracia. Esse hibridismo é fruto da ambigüidade da própria democracia, que mantém elementos políticos tradicionais dentro das formas e ações políticas modernas.

A mudança atitudinal dos cidadãos e a formação de uma cultura política compatível com os valores democráticos são de fundamental importância para promover a organização social e a legitimidade do sistema político. Existe evidência de que, em contextos onde há mobilização, confiança e cooperação entre as pessoas, há maior envolvimento cívico e maior participação política. Pesquisas e autores referenciados nesta tese demonstram isso.

Verifica-se que os estudos de cultura política nos países americanos, europeus e latino-americanos tornaram-se mais sistemáticos nos últimos anos. Pode-se encontrar também pesquisas relativas aos Estados brasileiros. Entretanto, no âmbito dos municípios, ainda são bastante escassos os estudos de cultura política. Nesse sentido, retomar o universo municipal a partir de novos pressupostos possibilita uma melhor compreensão das decisões políticas e das relações de poder entre as esferas federal, estadual e municipal.

Esta tese pretendeu contribuir para o debate acerca da democracia e das práticas políticas localizadas em contexto regional e para a ampliação de estudos sobre personalismo e clientelismo, fenômenos que permanecem na política contemporânea. O trabalho limita-se pela ausência de indicadores que pudessem avaliar outros aspectos da cultura política, tais como os níveis de confiança interpessoal e o processo de socialização política do eleitorado. A internalização de valores e a formação de atitudes políticas são resultantes do conjunto das experiências vivenciadas pelos indivíduos, desde a infância até a fase adulta. Analisar este processo permite compreender, de maneira mais aprofundada, o comportamento político dos cidadãos.

O esforço aqui empreendido pode ser visto como uma das primeiras tentativas de detectar tendências do comportamento político entre os toledanos. Sugere-se a realização de novas pesquisas na região, no sentido de ampliar o alcance empírico e teórico do comportamento político na região. Pesquisas que permitam observar regularidades e padrões de atitudes e comportamentos no âmbito da política. Pesquisas que investiguem diferenças e semelhanças entre os municípios de pequeno, médio e grande porte, fornecendo, assim, elementos de comparação entre o Oeste paranaense e as demais regiões do Estado. E, finalmente, sugere-se a realização de pesquisas de caráter mais propositivo e de incidência na realidade, na perspectiva da construção de uma cultura política democrática e da constituição de capital social.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA ESPINOSA, Nelson. Cultura y Política en América Latina. In: **Espacio Abierto**. [online]. Abr. 2002, vol.11, no.2, p.267-290. Disponível em <http://www2.bvs.org.ve/scielo.php?script>. Acesso em: 29 julho 2004.
- ÁGUILA, Rafael Del. La Participación Política como generadora de Educación Cívica y Gobernabilidad. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, número 12. Disponível <http://www.campus.oei.org>. Acesso em: 20 maio 2004.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Los partidos políticos en América Latina: la fachada y las ruinas, In: **Fractal**, nº 22, año 6, volumen VI, pp. 107-132, julio-septiembre, 2001.
- ALCÁNTARA, José Carlos. **O dualismo partidário no período de 1966-1982 e sua representação local**. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Letras, Campus Assis, Unesp “Julio de Mesquita Filho”. Assis, 2004, 346f.
- ALMOND, Gabriel. e VERBA, Sidney. **The Civic Culture**. Political attitudes and democracy in five nations. Boston. Little Brown and Company, 1965.
- _____. (ed.). **The Civic Culture Revisited**. California, EUA. Sage Publications, Inc, 1989.
- ALMOND, Gabriel. The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect. The Center for the Study of Democracy. University of California. 1996. [online], Disponível em <http://www.democ.uci.edu/democ/papers/almond.htm>. Acesso em: 21 fev. 2001.
- ALMOND, Gabriel. e POWELL Jr., G. Bingham. **Uma Teoria de Política Comparada**. Tradução: Narceu de Almeida Filho. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- AMORIM, Maria Salete Souza de. **Collor: um case de marketing político. Análise da relação mídia e democracia no processo eleitoral de 1989**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, [1998].
- _____. **Desenvolvimento Sustentável na perspectiva da Cultura Política e da Participação Democrática**. In: Revista REDES, UNISC, Santa Cruz do Sul, ISSN 1414-7106, no prelo.
- ANDRADE, Edinara T. **Democracia, Orçamento Participativo e Clientelismo. Um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- AVELAR, Lúcia. **O Segundo Eleitorado: tendências do voto feminino no Brasil**. 2ª. Ed. Campinas, Editora da Unicamp, 1989.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. Revisitando velhos problemas. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38, p. 206-224, Março 1994.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de Surveys**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2001.

BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Rev. Bras. Ciências Sociais**. [online]. Fev. 1997, vol.12, no.35. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script>. Acesso em: 29 março 2005.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo**. Raízes e Fundamentos da Troca Política. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

BALHANA, Altiva P.; MACHADO, Brasil P.; WESTPHALEN, Cecília M. **História do Paraná**. Volume 1. Curitiba, Grafipar, 1969.

BAQUERO, Marcello. Participação Política na América Latina: Problemas de Conceituação. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 53, p. 7-34, Jul. 1981.

BAQUERO, Marcello; SISSON FILHO, Arnaldo. Paradigma de Converse: Sistemas de Crenças e o Processo Eleitoral de 1982 em Porto Alegre. In: **Rev. Instituto Filosofia Ciências Humanas**, 13, p. 239-253, Porto Alegre, 1985.

BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute V.; GONÇALVES, Maria Augusta S. Reflexões sobre Pesquisa nas Ciências Humanas. In: **Barbarói**. Revista do Departamento de Ciências Humanas, Santa Cruz do Sul, Ed. Da UNISC, n. 2, p. 1-73, Março 1995.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis, Matriz Histórico-Estrutural da Cultura Política no Rio Grande do Sul e Padrões de Participação Política. In: **Cadernos de Ciência Política**, Série pré-edições, n. 3. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFGRS, Porto Alegre, 1995.

BAQUERO, Marcello. Novos padrões de comportamento eleitoral: pragmatismo nas eleições municipais de 1996 em Porto Alegre. IN: BAQUERO, M (org). **A lógica do processo eleitoral em tempos modernos: novas perspectivas de análise**. Porto Alegre/Canoas, Ed. UFGRS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.

_____. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? IN: BAQUERO, Marcello (org.). **Desafios da Democratização na América Latina**. Debates sobre Cultura Política. Porto Alegre, Ed. UFRGS; Canoas, Centro Universitário La Salle, 1999.

_____. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre, Ed. Universitária/UFRGS, 2000.

_____. Globalização e Democracia Inercial. O que o Capital Social pode fazer na construção de uma sociedade participativa? In: BAQUERO, M. e CREMONESE, D. (orgs). **Capital Social. Teoria e Prática**. Ijuí, Ed. Unijuí, 2006, 328p.

_____. **A (des)institucionalização da desigualdade: capital social, empoderamento e democracia na América Latina**. Porto Alegre, CNPq/NUPESAL/Ed. UFRGS, no prelo.

BAQUERO, Rute e HAMMES, Lúcio J. Educação de Jovens e Construção de Capital Social: Que saberes são necessários? In: BAQUERO, M. e CREMONESE, D. (orgs). **Capital Social. Teoria e Prática**. Ijuí, Ed. Unijuí, 2006, 328p.

BARBALHO, Alexandre. Estado Nacional, cultura nacional: dois momentos paradigmáticos. In: BARREIRA, I. e VIEIRA, S. (orgs). **Cultura e Política: tecidos do cotidiano brasileiro**. Fortaleza, Edições UFC, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro, Lisboa, Edições 70, 1977.

BARREDA, Mikel; COSTAFREDA, Andréa. La democracia importa, pero no basta para la igualdad. In: BINETTI, C.; CARRILLO, F. (ed.). **?Democracia con desigualdad?** una mirada de Europa hacia América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia, 2004.

BAUER, Martin W. e AARTS, Bas. A Construção do *Corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (ed.). **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som. Um Manual Prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 3^a. Ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2004.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

BIDARRA, Zelimar Soares. A participação sociopolítica e a construção da política de assistência social no Brasil. In: VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coimbra, 16,17, e 18 de Setembro de 2004. A Questão Social no Novo Milênio. Disponível em: www.ces.uc.pt/LAB2004.

BILAC, Maria Beatriz B. Política Local e Coronelismo. Um estudo sobre as elites política de Rio Claro. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 291-314, Jan./Dez, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

BORBA, Julian. Cultura Política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos e reflexões sobre o caso brasileiro. In: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, no. 1, Março 2005, p. 147-168.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**. [online]. 1999, vol.42, no.4, p.655-690. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 10 Junho 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a Televisão**. Rio de Janeiro, Zahar, 1997.

BRENNEISEN, Eliane Cardoso. **Relações de Poder, Dominação e Resistência: o MST e os assentamentos rurais**. Cascavel, Edunioeste, 2002, 300p. (Coleção Thésis).

BRIQUET, Jean-Louis. La Politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques. In: BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frédéric. **Le Clientélisme Politique dans les Sociétés Contemporaines**. Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

BRUNNER, José Joaquim e SUNKEL, Guillermo. **Conocimiento, Sociedad y Política**. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile, 1993.

BUSTAMANTE, Fernando La Cultura Política y Ciudadanía en El Salvador. Tomado de “**Ecuador, un problema de gobernabilidad**”, CORDES-PNUD, Quito, 1996.

CAMP, Roderic. A. (ed). **Citizen Views of Democracy in Latin America**. Pittsburgh, University of Pittsburgh, Press, 2001.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**. [online]. 2003, vol.46, no.1, p.153-193. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script>. Acesso em: 29 Julho 2004.

CARREIRÃO, Yan. Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Rio de Janeiro, FGV; Florianópolis, Ed. UFSC, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. In: **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 40, no. 2, 1997, p. 229-250.

CASTRO, Mônica M. M. de. **Determinantes do comportamento eleitoral: a centralidade da sofisticação política**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994.

CERVI, Emerson Urizzi. Comportamento eleitoral volátil e reeleição: as vitórias de Jaime Lerner no Paraná. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. nov. 2002, no.19, p.123-134. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script>. Acesso em: 29 Abril 2004.

CHAIA, Vera Lúcia M. **Jornalismo e Política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo**. São Paulo, Hacker, 2004, 136p.

COMPARATO, Bruno Konder. A ação política do MST. **São Paulo Perspec.** [online]. out./dez. 2001, vol.15, no.4, p.105-118. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em 23 Julho 2003.

CONVERSE, Philip E. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In: APTER, D. E. **Ideology and Discontent**, University of California. The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London, 1964.

CROZIER, M.J; HUNTINGTON, S.P.; WATANUKI, J. **The Crisis of Democracy**. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press, 1975.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Tradução Sérgio Bath. Brasília, Ed. UnB, 1981.

_____. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília, Ed. UnB, 2001.

DALTON, Russel J. Citizen attitudes and political behavior. In: **Comparative Political Studies**, vol. 33, no. 6/7. August/September, Sage Publications, Inc, 2000.

DaMATTA, Roberto. Reflexões sobre o Público e o Privado no Brasil: um ponto de vista perverso. In: **Caderno de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 51-59, Abril 1993.

D'AVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr L.; COELHO, Ana Fernanda. Orçamento Público Municipal: Controles Democráticos e Participação Política. Trabalho apresentando ao VII ENCONTRO DA BRASA, Rio de Janeiro, junho de 2004.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política**. Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo, Edusp, 1999.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

FAGEN, Richard R.; TUOHY, William S. **Politics and Privilege in Mexican City**. Stanford University Press, Stanford, California, 1972.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. Vol. 1, Porto Alegre, Ed. Globo, 1979.

FERNÁNDEZ, Susana C. El Clientelismo Político como Intercambio. WP n. 206. Barcelona, 2002. Disponível em <http://www.icps.es/archivos/WorkingPaper/wp206.pdf>.

FIGUEIREDO, Marcus. **A decisão do voto: democracia e racionalidade**. São Paulo, Ed. Sumaré/ANPOCS, 1991.

FONTOURA, Morgana Camargo da. **Cenários de Representação: Mídia e Política nas Eleições Municipais em Porto Alegre (2000)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GAY, Robert. Rethinking Clientelism: Demands, Discourses and Practices in Contemporary Brazil. In: **European Review of Latin American and Caribbean Studies** 65, December, pp. 7-24, 1998.

GOIRAND, Camille. Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro. In: BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frédéric. **Le Clientélisme Politique dans les Sociétés Contemporaines**. Presses Universitaires de France, Paris, 1998

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. [online]. 2003, no.58, p.193-223. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em: 29 Março 2005.

HASS, Mônica. **Os partidos políticos e a elite chapecoense**. Um estudo de poder local (1945–1965). Chapecó, SC, Argos Ed. Universitária, 2001.

HASS, Mônica e WERLANG, Alceu. Comportamento Político nas Eleições Municipais de 2000 no Oeste Catarinense: Avaliação Preliminar. In: HASS, Mônica (org). **Partidos, Eleições e Voto: comportamento político-eleitoral de Santa Catarina**. Argos, 2003

HEIS, Antônio Ademar. A Indústria Comunitária e sua Influência no Desempenho Sócio-econômico de Toledo. In: **As Indústrias Comunitárias de Toledo**. Sua História e Implantação. Toledo, Prefeitura Municipal; Ministério da Indústria e do Comércio; Associação Comercial e Industrial de Toledo; Faculdade de Ciências Humanas. Assoeste, Toledo, 1985.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1991.

IBGE. Censo Demográfico 2000. Resultados do universo. www.ibge.gov.br. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE, 245p.

INGLEHART, Ronald. The Renaissance of Political Culture. In: **American Political Science Review**, Vol. 82, nº 4, December, 1988.

INGLEHART, Ronald. Cultura e democracia. IN: HARRISON, L. E HUNTINGTON, S. (orgs). **A cultura importa**. Rio de Janeiro, Record, 2002.

IPARDES. **O Paraná Reinventado: Política e Governo**. Projeto História Política do Paraná, 1º. Documento. Fundação Edison Vieira, Curitiba, 1989, 203p.

_____. **Tipologia dos Municípios Paranaenses segundo indicadores socioeconômicos e demográficos**. Curitiba, IPARDES, 2003a. 92p.

_____. **Paraná: diagnóstico social e econômico**. Curitiba, IPARDES, 2003b. 114p.

_____. **Arranjos produtivos locais e o novo padrão de especialização regional da indústria paranaense na década de 90**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, Curitiba: IPARDES, 2003c. 95p.

_____. **Caderno Estatístico. Município de Toledo**. Curitiba, IPARDES, 2005.

JARA, Carlos Júlio. Construindo o poder local. In: **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 211-233, Jan./Dez, 1997.

KERBAUY, Maria Teresa M. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/ Unesp; São Paulo: Cultura Acadêmica Ed., 2000.

KINZO, Maria D'Alva G. **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro**. São Paulo, Fundação Konrad-Adnauer-Stiftung, 1993.

LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury de. Democracia e Reforma Institucional no Brasil: uma cultura política em mudança. In: **Dados**. Revista de Ciências Sociais. Vol. 34, n. 3, Rio de Janeiro, 1991, p. 311-347.

_____. O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 20, n. 56, 2006. Disponível em <http://scielo.br/scielo.php?> Acesso em: 10 Agosto 2006

LAVAREDA, Antônio. **A Democracia nas Urnas**. O processo Partidário-Eleitoral Brasileiro, 1945-1964. 2ª. Ed. Rio de Janeiro, Iuperj, Revan, 1999.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo, Ed. Alfa-Ômega, 1978.

LEPRE, Mário Sergio. **Caos Partidário Paranaense**. Londrina, Ed. UEL, 2000. 122p.

LIPSET, Seymour M. e LENZ, Gabriel S. Corrupção, Cultura e Mercados. In: HARRISON, L. E. e HUNTINGTON, S. P. (ed.). *A Cultura Importa*. Tradução Berilo Vargas, Rio de Janeiro, Record, 2002.

LIMA, Venício. Globalização e Políticas Públicas no Brasil: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. Disponível em <http://ftp.unb.br/pub/unb/ipr/rel/rbpi/1998/47.pdf>. Brasília, 1998.

MACPHERSON, C.B. *A Democracia Liberal: origens e evoluções*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

MADUEÑO, Luis E. **Sociología Política de la Cultura**. Una Introducción. Universidad de los Andes, Centro de Investigaciones de Política Comparada, Mérida-Venezuela, 1999.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro, FGV; Porto Alegre, Mercado Aberto, 2001.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. **Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases**. Tradução Valeria Carvalho Power, São Paulo, Paz e Terra, 2000.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. IN: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, Ano 10, Outubro, 1995, p 5.34.

MASSUN, Ignácio C.M. **Clientelismo Político**. 1ª. Ed., Moreno, Métodos Ed., 2006.

MENEGUELLO, Rachel; RIBEIRO, Ingrid. O impacto da televisão nos processos eleitorais: levantamento bibliográfico e identificação de parâmetros de análise. Texto apresentado no GT09 - Mídia e política: opinião pública e eleições. XXVI ENCONTRO ANUAL 22 a 26 de outubro de 2002, Caxambu, MG.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 2004, .269p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, HARTZ, Zulmira Maria de Araújo e BUSS, Paulo Marchiori. **Qualidade de vida e saúde: um debate necessário**. *Ciênc. saúde coletiva*. [online]. 2000, vol.5, no.1 [citado 29 Julho 2005], p.7-18. Disponível na World Wide Web: <http://www.scielo.br/scielo.php?script>.

MOISÉS, José Álvaro. **Os Brasileiros e a Democracia**. Bases Sócio-Políticas da Legitimidade Democrática. São Paulo, Ática, 1995.

_____. A desconfiança nas instituições democráticas. In: **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, no. 1, Março 2005, p. 33-63.

MULLER, Keith Derald. Colonização Pioneira no Sul do Brasil: o caso de Toledo, Paraná. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, Ano 48, n. 1, Jan/Mar. 1986, p. 83-139.

NAZZARI, Rosana K. **Socialização política e construção da cidadania no Paraná**. Coleção Thésis, Cascavel, Edunioeste, 2002.

_____. Capital Social, Cultura e Socialização Política. A Juventude Brasileira. In: BAQUERO, M. e CREMONESE, D. (orgs). **Capital Social. Teoria e Prática**. Ijuí, Ed. Unijuí, 2006, 328p.

NIEDERAUER, Ondy H. **Toledo no Paraná: a história de um latifúndio improdutivo, sua reforma agrária, sua colonização, seu progresso**. 2ª. Ed. Toledo, Tolegraf, 2004, 450p.

NORRIS, P. Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? Disponível em: <http://ksghone.harvard.edu/~pnorris>. Acesso em Agosto de 2003.

NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil**. Clientelismo e Insulamento Burocrático. 2ª. Edição. Rio de Janeiro, Zahar, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, no. 31, outubro 1991, p. 25-40.

_____. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**. N. 44, pp. 27-54, 1998.

OBERG, Kalervo. **Toledo, um município da fronteira Oeste do Paraná**. Estudos n. 3. Rio de Janeiro, Edições SSR, 1960.

OLIVEIRA, Dennison de. **Urbanização e Industrialização no Paraná**. Curitiba, SEED, 2001.

OLIVEIRA, Ricardo Costa. **O silêncio dos vencedores**. Genealogia, classe dominante e Estado no Paraná. Curitiba, Moinho do Verbo, 2001.

OLIVEIRA, Licério de. Território do Iguassu: a interiorização do poder central. In: HASS, Mônica (org). **Partidos, Eleições e Voto**. Chapecó, SC, Argos, 2003.

OTTMANN, Goetz. Cidadania Mediada. Processos de Democratização da Política Municipal no Brasil. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 74. [Acesso em Agosto de 2006]. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?>

PATEMAN, Carole. The Civic Culture: A Philosophic Critique. In: ALMOND, G. e VERBA, S (ed.). **The Civic Culture Revisited**. California, EUA. Sage Publications, Inc, 1989

_____. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PNUD – 2004. RELATÓRIO DO PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA: **Para una Democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A. Buenos Aires.

POWER, Timothy; GONZALÉZ, Julio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev.Soc.Política*. Curitiba, n. 21, 2003. Disponível em www.scielo.br/scielo.php . Acesso em: 20 Agosto 2006.

POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. In: **Opinião Pública**. Campinas, Vol. XI, no. 1, Março 2005, p. 64-93.

PRÁ, Jussara Reis. Cidadania de Gênero, Capital Social, Empoderamento e Políticas Públicas no Brasil. In: BAQUERO, M. (org). **Reiventando a Sociedade na América Latina**: cultura política, gênero, exclusão e capital social. Porto Alegre/Brasília, Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova.**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>? Acesso em: 21 Agosto 2006.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. (ed.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge, University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam e TEUNE, Henry. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. Wiley-Interscience, New York, 1970.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV, 2002.

RADMANN, Elis R. H. **O eleitor brasileiro: uma análise do comportamento eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. **O Mandonismo Local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

RENNÓ, Lucio. Instituições, cultura política e lógica da desconfiança numa cidade brasileira. IN: BAQUERO, M. (org.). **Desafios da democratização na América Latina**. Debates sobre Cultura Política. Porto Alegre, Ed. UFRGS; Canoas, Centro Universitário La Salle, 1999.

REIS, Fábio Wanderley (org). **Os partidos e o regime**: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo, Ed. Símbolo, 1978.

RIBEIRO, Sara I. G. T. **O Horizonte é a Terra: manipulação da identidade e construção do Ser entre os Guarani no Oeste do Paraná (1977-1997)**. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: evidências sobre o Brasil. In: **Dados**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 40, n. 3, 1997, p. 493-535.

SANCHÉZ PARGA, José. ¿Por qué sé deslegitima la democracia? El desorden democrático. IN: **Ecuador Debate**, Quito-Ecuador, Agosto, 2004, pp. 41-82.

SÁNCHEZ-PARGA, José. Del conflicto social al ciclo político de la protesta. In: **Ecuador Debate**, nº 64, Quito-Ecuador, Abril 2005 [online]. Disponível em <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate>. [Acesso em 06 julho 2005].

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução. Para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. O Século de Michels: competição oligárquica, lógica autoritária e transição na América Latina. IN: **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol 28, n. 3, pp 283-310, 1985.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol II: As questões clássicas. São Paulo, Ática, 1994.

_____. **Partidos e Sistemas Partidários**. Rio de Janeiro, Zahar, Brasília, Ed. UnB, 1982.

SCHIMDT, João Pedro. **Juventude e Política no Brasil: a socialização política dos jovens na virada do milênio**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2001.

SCHWARTZAMN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1982.

SELIGSON, Mitchell A. e BOOTH, John A. Political Participation in Latin America: An Agenda for Research. In: **Latin America Research Review**, 11(Fall, 1976), p. 95-119.

SELLTIZ et al. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. [2^a. Ed.], São Paulo, Herder, 1967.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Oscar; BRAGAGNOLLO, Rubens; MACIEL, Clori F. **Toledo e sua história**. Toledo, Prefeitura Municipal, 1988. 496p. (Projeto História).

SILVA, Enídia Ferreira da. Personalismo e Comportamento Eleitoral. In: BAQUERO, M. **Abertura Política e Comportamento Eleitoral nas Eleições de 1982 no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Ed. da Universidade, UFRGS, 1984.

SILVA, Evaldo Mendes da. No prelo

SIMÃO, Azis. O voto operário em São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 1, 1956.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro**. São Paulo, Edusp/Fapesp, 2000.

SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?> Acesso em Agosto 2006.

SOARES, Glaucio A. D. **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.

SOUZA, Ayda C. Socialização Política na Escola: a escola socializa para a participação? In: **Revista de Ciências Sociais**, 1(1), p. 73-86, 1986.

_____. Um Novo Paradigma de Cultura Política na América Latina: para compreender o Brasil. In: BAQUERO, M. (org). **Democracia, partidos e cultura política na América Latina**. Porto Alegre, RS, Ed. Kuarup/NUPESSAL, 1989.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976.

_____. A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles. In: STEPAN, Alfred (org). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

STOLLE, D. e HOOGHE, M. Emerging Repertoires of Political Action? A review of the debate on participation trends in Western societies. Paper presented at the **ECPR Joint Sessions**, Uppsala (Sweden), April 13-18, 2004.

TEORELL, J., TORCAL, M. e MONTERO, J. R. Political Participation. In: **Second Draft of Chapter 12** of Volume B: Population Studies, unpublished manuscript, Department of Government, Uppsala University, 2003.

TRE-PR. Relatório de resultados finais por candidato. www.tre-pr.gov.br. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. 2002-2006.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial: a Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX**. Rio de Janeiro/São Paulo, DIFEL, 1978.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo, Ed. Cultrix, 1993.

WEFFORT, Francisco. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 4^a. Ed., 1989.

ZOVATTO, Daniel. Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996:2002. IN: **América Latina Hoy**. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 32, diciembre del 2002. pp. 29-53

APÊNDICE A
QUESTIONÁRIO APLICADO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE
Campus de Toledo
Curso de Ciências Sociais
Coordenadora do Projeto: Prof. Maria Salete Souza de Amorim

ELEIÇÕES ESTADUAIS NO PARANÁ – 2002

| DIA | MÊS | ANO |
|-----|-----|-----|
| | | |

DATA DA ENTREVISTA

No. DO QUESTIONÁRIO: _____

ENTREVISTADOR: _____

BOM DIA/ BOA TARDE. Eu sou da Unioeste, aluna(o) do Curso de Ciências Sociais. Você poderia me responder uma pesquisa sobre as eleições? (Leva cerca de 10 minutos).

Filtro: Você mora em casa ou está de passagem?

Você é eleitor da cidade de Toledo?

(Caso não more no domicílio ou não seja eleitor de Toledo não aplique o questionário. Verifique se há alguém na casa que possa dar entrevista).

| |
|--------------------|
| Endereço completo: |
| |

SEXO

1. Masculino
2. Feminino

IDADE:

- _____ 1. 16 ou 17 anos
 (anote)

P1. Você é brasileiro nato?

1. Sim
2. Não (Anote o país de origem: _____)

P2. Há quanto tempo mora aqui em Toledo? _____ anos

(Escreva "01" se for até um ano)

P3. Até que ano frequentou escola?

01. Nunca frequentou
02. Ensino Fundamental incompleto
03. Ensino Fundamental completo (1º. grau)
04. Ensino Médio incompleto
05. Ensino Médio completo (2º. grau)
06. Superior incompleto
07. Superior completo (Qual curso? _____)
08. Pós-graduação (Em que área? _____)
88. NS
99. NR

P4. Atualmente qual é a sua ocupação principal?

1. Está trabalhando (Qual a função que exerce? _____)
2. É dona de casa
3. É aposentado
4. Está desempregado
5. Só estuda
6. Outros (Especificar: _____)
8. NS
9. NR

P5. Qual é a sua renda familiar?

1. Até 1 salário mínimo
2. De 1 a 2 salários mínimos
3. De 3 a 4 salários mínimos
4. De 4 a 5 salários mínimos
5. De 5 a 6 salários mínimos
6. Acima de 6 salários mínimos
- 8.NS
- 9.NR

P6. Quantas pessoas contribuem com a renda familiar?

1. 1 pessoa
2. 2 pessoas
3. 3 pessoas
4. 4 pessoas
5. Mais de 4 pessoas

P7. Participa de algum grupo social?

- Sindicato (Qual? _____)
- Partido Político (Qual? _____)
- Associação de Moradores (Qual? _____)
- Igreja (Qual? _____)
- Outros (Especificar: _____)
- Não participa

P8. O que você acha dos serviços públicos aqui em seu bairro/cidade?

| | | |
|---|---------------------------------------|----------------|
| A . Assistência médica | 1. Boa 2. Mais ou menos 3. Ruim | 8. NS 9. NR |
| B. Segurança Pública/ Policiamento | 1. Boa 2. Mais ou menos 3. Ruim | 8. NS 9. NR |
| C. Transporte Coletivo | 1. Boa 2. Mais ou menos 3. Ruim | 8. NS 9. NR |
| D. Fornecimento de água/ serviços de esgoto | 1. Boa 2. Mais ou menos 3. Ruim | 8. NS 9. NR |
| E. Qualidade da Educação | 1. Boa 2. Mais ou menos 3. Ruim | 8. NS 9. NR |

P9. Você é filiado a algum partido?

1. Sim Qual? _____
2. Não

P10. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabeleceu que as coligações partidárias firmadas em nível nacional deverão ser as mesmas nos Estados. Na sua opinião:

1. Essa medida é inconstitucional pois causou mudanças na lei eleitoral um ano antes do pleito.
2. Essa medida é correta e favorece alianças de maior proximidade ideológica entre os partidos.
3. Outros: (Especificar: _____)
8. NS
9. NR

P11. Qual é seu partido de preferência? (MOSTRAR RELAÇÃO DOS PARTIDOS)

| | |
|----------|---------------|
| 11. PPB | 36. PRN |
| 12. PDT | 40. PSB |
| 13. PT | 41. PSD |
| 14. PTB | 43. PV |
| 15. PMDB | 45. PSDB |
| 17. PDC | 46. PTN |
| 22. PL | 47. PNAB |
| 25. PFL | 56. PRONA |
| 33. PMN | 65. PC do B |
| | OUTROS? _____ |

P12. Se o voto não fosse obrigatório, você votaria para presidente e para governador na eleição de 6 de outubro?

1. Sim
2. Não
8. NS
9. NR

P13. A decisão de seu voto tem sido motivada mais pela:

- () identificação com a pessoa do candidato (simpatia/confiança)
 () identificação com o partido do candidato
 () identificação com o programa do candidato
 () pelo resultado das pesquisas eleitorais
 () Outros (Especificar: _____)

P14. Quais os 3 fatores mais importantes que você considera na escolha de um candidato ou partido? (Espontânea)

1. Competência
2. Experiência
3. Cumprir promessas
4. Honestidade
5. Coragem
6. Inteligência
7. Outros (Especificar: _____)
8. NS / 9. NR

P15. Nas eleições municipais de 2000, em quem você votou para prefeito?

1. Derli Antonio Donin (coligação: PPB, PSDB, PL, PPS, PFL, PSB)
2. Luis Adalberto Pagnussatt (coligação: PDT, PMDB, PT)
3. OUTRO? _____
8. NS
9. NR

P16. Em quem você pretende votar para presidente da República em 6 de outubro de 2002?
(Resposta espontânea): _____

P17. Se a eleição para presidente da República fosse hoje, em qual destes candidatos você votaria? (MOSTRAR A RELAÇÃO DOS CANDIDATOS / MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

- | | |
|----|--------------------------------|
| 1. | Antony Garotinho - PSB |
| 2. | Ciro Gomes – PPS |
| 3. | José Serra - PSDB |
| 4. | Luiz Inácio Lula da Silva - PT |
| 5. | |
| 6. | |
| 7. | |
| 8. | Voto em branco |
| 9. | Voto nulo |
| 8. | NS |
| 9. | NR |

P18. Em quem você pretende votar para governador do Estado do Paraná em 6 de outubro?
(Resposta espontânea): _____

P19. Se a eleição para governador do Estado fosse hoje, em qual destes candidatos você votaria? (MOSTRAR A RELAÇÃO DOS CANDIDATOS / MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

- | | |
|-----|--|
| 1. | Achiles Batista Ferreira Jr. - PTC |
| 2. | Álvaro Dias - PDT |
| 3. | Benedito da Silva - PMN |
| 4. | Carlos Alberto Richa (Beto Richa) - PSDB |
| 5. | Cirus Itibere da Cunha - PSD |
| 6. | Claudemir Figueiredo Pessoa - PSTU |
| 7. | Giovani Gionedis - PSC |
| 8. | Jamil Nakad - PRTB |
| 9. | José Gladston Bispo - PRONA |
| 10. | Roberto Requião - PMDB |
| 11. | Roque Zimmermann - PT |
| 12. | Rubens Bueno - PPS |
| 13. | Severino Nunes de Araújo - PSB |
| 14. | Voto em Branco |
| 15. | Voto Nulo |
| 88. | NS / 99. NR |

P20. Quais os interesses que os candidatos ao governo do Estado do Paraná defendem em suas propostas? (MARCAR APENAS UMA OPÇÃO)

| | Trabalhadores | Grandes Empresários | Grandes Proprietários Rurais | Interesses próprios | Pequenos Agricultores | Outros (Especificar) | Não Sabe |
|---------------------|---------------|---------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------|----------|
| Álvaro Dias | | | | | | | |
| Beto Richa | | | | | | | |
| Roberto Requião | | | | | | | |
| Padre Roque | | | | | | | |
| Rubens Bueno | | | | | | | |
| Outro (especificar) | | | | | | | |

P21. Qual o grau de sua confiança em relação a:

| | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| 1. Sindicatos | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 2. Partidos | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 3. Televisão | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 4. Igrejas | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 5. Polícia | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 6. Cientistas e Professores | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 7. Deputados e Senadores | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 7. Tribunais de Justiça | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |
| 8. Ministros do Governo | 1. Muita 2. Pouca 3. Nenhuma |

P22. Os vereadores, deputados e senadores têm como principais funções fazer leis e fiscalizar o uso do dinheiro público. Na sua opinião, os vereadores da sua cidade cumprem essa função? E os deputados da Assembléia do Estado? E os deputados e senadores do Congresso Nacional?

| | SIM | NÃO | UM POUCO | NÃO SABE |
|--------------------------------|-----|-----|----------|----------|
| Vereadores | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Deputados Estaduais | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Deputados Federais e Senadores | 1 | 2 | 3 | 4 |

P23. Na sua opinião os políticos brasileiros procuram, em 1º lugar: (Marcar apenas uma opção)

1. Defender os interesses dos eleitores
2. Enriquecer a custa do dinheiro público
3. Cumprir o programa de governo
4. Arrumar a vida dos amigos e parentes
5. Defender propostas de bem-estar social para todos
6. Outras respostas: _____
8. NS
9. NR

P24. Você acompanha as notícias políticas do país por quais veículos de comunicação? (espontânea)

| | |
|------------------|-------------------------|
| 1. Pela TV | 5. Parentes |
| 2. Pelo rádio | 6. Amigos |
| 3. Pelos jornais | 7. Vizinhos |
| 4. Por revistas | 8. Colegas de trabalho |
| | 9. Outras formas: _____ |

P25. Você tem o hábito de:

| | SIM | NÃO | RARAMENTE |
|--|-----|-----|-----------|
| Ler ou assistir o noticiário sobre política? | 1 | 2 | 3 |
| Assistir propaganda política eleitoral? | | | |
| Conversar sobre política com outras pessoas? | 1 | 2 | 3 |
| Tentar convencer amigos a votarem nos candidatos que acha bom? | 1 | 2 | 3 |
| Frequentar reuniões de associações para resolver problemas do seu bairro ou da sua cidade? | 1 | 2 | 3 |
| Frequentar reuniões de partidos políticos? | 1 | 2 | 3 |
| Assinar manifestos de protesto ou de reivindicações? | 1 | 2 | 3 |
| Participar de manifestações a favor ou contra o governo? | 1 | 2 | 3 |
| Participar de greves? | 1 | 2 | 3 |
| Outra atividade política? (SE SIM: QUAL: _____) | 1 | 2 | 3 |

P26. Sobre a reforma agrária, qual é a afirmação que você mais concorda:

1. É a favor de uma reforma agrária em todas as grandes propriedades do país
2. É a favor de uma reforma agrária só nas grandes propriedades improdutivas
3. É a favor de uma reforma agrária só nas terras do governo
4. É contra qualquer projeto de reforma agrária.
8. NS
9. NR

P27. Aqui na região existe o problema de desvalorização do produto (direto do produtor) em relação ao valor de revenda no mercado. Na sua opinião, quais as medidas que o governo deveria tomar para solucionar essa questão? (Resposta espontânea)

P28. Na sua opinião, o governo está sendo eficaz no combate ao tráfico de drogas? Quais as medidas que poderiam ser tomadas para resolver o problema?

| |
|--|
| ENCERRE A ENTREVISTA E AGRADEÇA |
|--|

OBSERVAÇÕES DO ENTREVISTADOR: ANOTE SEM PERGUNTAR

Tempo gasto com a entrevista: _____

Cor do entrevistado:

1. Branco
2. Negro
3. Amarelo (oriental, japonês, chinês...)
4. Pardo (mulato, mestiço)

A residência do entrevistado é:

1. Luxo
2. De boa qualidade
3. Modesta
4. Pobre
5. Muito pobre

Em que medida o entrevistado foi sincero, interessado e capaz de compreender as perguntas formuladas? (Dê notas de 1 (baixíssimo grau) a 10 (grau máximo))

| | NOTA |
|------------------------|------|
| A. Grau de sinceridade | |
| B. Grau de interesse | |
| C. Grau de compreensão | |

APÊNDICE B
CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES

Análise Fatorial e Construção de Índices

Para a construção de índices, foi realizada análise fatorial, aplicada em sua modalidade de rotação Varimax, a qual maximiza a variação entre um conjunto de variáveis.

O interesse por política foi medido através de quatro perguntas:

P25. Você tem o hábito de?

P25a. Ler ou assistir o noticiário sobre política?

P25b. Assistir propaganda política eleitoral?

P25c. Conversar sobre política com outras pessoas?

P25d. Tentar convencer amigos a votarem nos candidatos que acha bom?

As respostas alternativas eram: “Sim”, “Raramente” e “Não”. Para efeito de construção do índice avaliativo de interesse por política, as respostas receberam pesos diferenciados e apenas foram considerados os entrevistados que responderam a todas as essas questões.

A escala foi construída pelo seguinte procedimento:

O somatório das respostas “Sim” foi multiplicado pelo somatório das respostas “Raramente” e dividido pelo número total de respostas das quatro variáveis selecionadas. Para obter as três categorias “Baixo”, “Médio” e “Alto”, o resultado foi dividido por dois.

0,00 – 0,33 = Baixo Interesse

0,34 – 0,67 = Médio Interesse

0,68 – 1,00 = Alto Interesse

Total Variance Explained

| Component | Initial Eigenvalues | | | Extraction Sums of Squared Loadings | | | Rotation Sums of Squared Loadings | | |
|-----------|---------------------|---------------|--------------|-------------------------------------|---------------|--------------|-----------------------------------|---------------|--------------|
| | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % | Total | % of Variance | Cumulative % |
| 1 | 2,668 | 26,680 | 26,680 | 2,668 | 26,680 | 26,680 | 2,077 | 20,772 | 20,772 |
| 2 | 1,813 | 18,132 | 44,812 | 1,813 | 18,132 | 44,812 | 1,968 | 19,681 | 40,453 |
| 3 | 1,374 | 13,737 | 58,549 | 1,374 | 13,737 | 58,549 | 1,810 | 18,096 | 58,549 |
| 4 | ,957 | 9,566 | 68,115 | | | | | | |
| 5 | ,794 | 7,938 | 76,053 | | | | | | |
| 6 | ,728 | 7,281 | 83,334 | | | | | | |
| 7 | ,616 | 6,164 | 89,498 | | | | | | |
| 8 | ,528 | 5,282 | 94,780 | | | | | | |
| 9 | ,435 | 4,354 | 99,134 | | | | | | |
| 10 | 8,664E-02 | ,866 | 100,000 | | | | | | |

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Análise Fatorial com rotação Varimax

| Índices | Variáveis | Fator 1 | Fator 2 | Fator 3 |
|--|---|---------|---------|---------|
| Interesse por política | Você tem o hábito de ler ou assistir o noticiário sobre política? | | | ,744 |
| | Você em o hábito de assistir propaganda política eleitoral? | | | ,706 |
| | Você tem o hábito de conversar sobre política com outras pessoas? | | | ,681 |
| | Você tem o hábito de convencer amigos a votarem nos candidatos que acha bom? | | | ,560 |
| Participação Política Convencional | Você participa de partidos políticos? | ,923 | | |
| | É filiado a algum partido político? | ,940 | | |
| | Você frequenta reuniões de partidos políticos? | ,489 | | |
| Participação Política Não Convencional | Você tem o hábito de assinar manifestações de protestos? | | ,618 | |
| | Você tem o hábito de participar de manifestações a favor ou contra o governo? | | ,834 | |
| | Você tem o hábito de participar de greves? | | ,800 | |

Peso de inclusão de variável: 0,40

Eigenvalues = 1

Frequency Table

Escala Interesse por política

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | ,00 | 31 | 10,3 | 10,3 | 10,3 |
| | ,13 | 29 | 9,7 | 9,7 | 20,0 |
| | ,25 | 58 | 19,3 | 19,3 | 39,3 |
| | ,38 | 38 | 12,7 | 12,7 | 52,0 |
| | ,50 | 48 | 16,0 | 16,0 | 68,0 |
| | ,63 | 33 | 11,0 | 11,0 | 79,0 |
| | ,75 | 30 | 10,0 | 10,0 | 89,0 |
| | ,88 | 15 | 5,0 | 5,0 | 94,0 |
| | 1,00 | 18 | 6,0 | 6,0 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

Índice Interesse por Política

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Baixo | 118 | 39,3 | 39,3 | 39,3 |
| | Médio | 119 | 39,7 | 39,7 | 79,0 |
| | Alto | 63 | 21,0 | 21,0 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

Escala Participação Política Convencional

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | ,17 | 259 | 86,3 | 86,3 | 86,3 |
| | ,33 | 12 | 4,0 | 4,0 | 90,3 |
| | ,50 | 12 | 4,0 | 4,0 | 94,3 |
| | ,67 | 7 | 2,3 | 2,3 | 96,7 |
| | ,83 | 2 | ,7 | ,7 | 97,3 |
| | 1,00 | 8 | 2,7 | 2,7 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

Índice Participação Política Convencional

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Baixo | 271 | 90,3 | 90,3 | 90,3 |
| | Médio | 19 | 6,3 | 6,3 | 96,7 |
| | Alto | 10 | 3,3 | 3,3 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

Escala Participação Política Não Convencional

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | ,00 | 156 | 52,0 | 52,0 | 52,0 |
| | ,17 | 42 | 14,0 | 14,0 | 66,0 |
| | ,33 | 57 | 19,0 | 19,0 | 85,0 |
| | ,50 | 11 | 3,7 | 3,7 | 88,7 |
| | ,67 | 23 | 7,7 | 7,7 | 96,3 |
| | ,83 | 3 | 1,0 | 1,0 | 97,3 |
| | 1,00 | 8 | 2,7 | 2,7 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

Índice Participação Política Não Convencional

| | | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|-------|-------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid | Baixo | 255 | 85,0 | 85,0 | 85,0 |
| | Médio | 34 | 11,3 | 11,3 | 96,3 |
| | Alto | 11 | 3,7 | 3,7 | 100,0 |
| | Total | 300 | 100,0 | 100,0 | |

APÊNDICE C

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Apresentação da pesquisadora: Professora da Unioeste, do curso de Ciências Sociais do Campus de Toledo, doutoranda em Ciência Política pela UFRGS.

Objetivos da pesquisa: Identificar as percepções, motivações e orientações políticas dos cidadãos em relação à política e às instituições democráticas.

Gostaria de conversar sobre alguns temas políticos e peço que o(a) sr(a) fique bem à vontade em responder as questões. Se me permitir, vou gravar a entrevista. Seu nome não será citado no trabalho.

Dados Sócio-Demográficos

(anotar informações sobre: Sexo / Escolaridade / Situação profissional)

Área de Atuação: política, movimentos sociais, associações, Ong's, Igrejas, meios de comunicação.

Concepção de Democracia

1. Eu gostaria de começar a entrevista perguntando o que o(a) Sr(a) entende por democracia?
2. O(a) sr(a) diria que o Brasil se encaixa nessa definição de democracia?
3. Na sua opinião, qual o principal problema do Brasil hoje?

Participação Política

4. Na sua avaliação, é importante a participação da população na política?

Personalismo

5. O(a) Sr(a) acha que as instituições políticas (o Congresso, os partidos), estão cumprindo a sua função de representar os interesses dos cidadãos?
6. Em relação às eleições, o que considera mais importante na hora de votar: a pessoa do candidato, o partido político ou as propostas defendidas por ele?

Nepotismo, Clientelismo e Corrupção

7. A corrupção, o nepotismo e o clientelismo são questões muito debatidas no cenário político nacional. Temos acompanhado muitas denúncias de corrupção na política nos últimos anos. O(a) Sr(a) consegue vislumbrar outros instrumentos, além das CPI's, que possam coibir as práticas corruptas?
8. A questão do nepotismo também está sendo bastante debatida. O(a) sr(a) sabe o que é nepotismo? O(a) Sr(a) é a favor ou contra a contratação de parentes pelas administrações públicas?
9. E a respeito do clientelismo? Qual sua opinião sobre a concessão de benefícios públicos em troca do voto? Conhece alguma situação que caracterize essa prática?

APÊNDICE D

QUADRO PARTIDÁRIO – CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Quadro Partidário – Câmara Municipal de Toledo (1952-1982)

| Partidos | 1952-56 | 1956-60 | 1960-64 | 1964-68 | 1968-72 | 1972-76 | 1976-82 |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| PL | 8 | | | | | | |
| PR | 1 | 2 | | | | | |
| PTB | | 3 | 4 | 1 | | | |
| PSD | | 3 | 2 | 5 | | | |
| UDN | | 1 | | 3 | | | |
| PDC | | | 2 | | | | |
| PRP | | | 1 | | | | |
| ARENA | | | | | 7 | 5 | 6 |
| MDB | | | | | 2 | 4 | 3 |
| TOTAL | 9 |

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Quadro Partidário – Câmara Municipal de Toledo (1982-2008)

| Partidos | 1982-88 | 1988-92 | 1992-96 | 1996-00 | 2000-04 | 2004-08 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PMDB | 8 | 5 | 4 | 1 | 1 | 3 |
| PDS | 5 | 7 | 1 | | | |
| PTB | | 1 | 1 | | | |
| PDT | | 3 | 7 | 4 | 2 | |
| PFL | | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 |
| PT | | | 1 | 2 | 2 | 2 |
| PRN | | | | | | |
| PPB / PP | | | 1 | 6 | 7 | 5 |
| PSDB | | | | 3 | 2 | |
| PPS | | | | | 1 | |
| TOTAL | 13 | 17 | 17 | 17 | 17 | 11 |

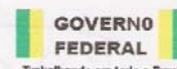
Fonte: Quadro elaborado pela autora

ANEXO A

DADOS DO CENSO DEMOGRÁFICO/2000

DADOS DO CENSO DEMOGRÁFICO/2000 – POPULAÇÃO POR BAIRRO/SEXO

TOLEDO -PR



| BAIRRO | TOTAL | POPULAÇÃO MASCULINA | POPULAÇÃO FEMININA |
|----------------------|--------------|---------------------|--------------------|
| CENTRO | 10805 | 5052 | 5753 |
| CERÂMICA PRATA | 135 | 68 | 67 |
| JARDIM BRESSAN | 2345 | 1207 | 1138 |
| JARDIM COOPAGRO | 4703 | 2385 | 2318 |
| JARDIM CONCÓRDIA | 3932 | 1919 | 2013 |
| JARD. EUROPA/AMÉRICA | 8143 | 4091 | 4052 |
| JARDIM GISELE | 5125 | 2488 | 2637 |
| JARDIM INDEPENDENCIA | 347 | 163 | 184 |
| JARDIM LA SALLE | 1640 | 786 | 854 |
| JARDIM PANCERA | 2247 | 1123 | 1124 |
| JARDIM PANORAMA | 5675 | 2923 | 2752 |
| JARDIM PARIZOTTO | 842 | 420 | 422 |
| JARDIM PORTO ALEGRE | 4205 | 2004 | 2201 |
| JARDIM STA. MARIA | 1742 | 843 | 899 |
| PINHEIRINHO | 171 | 83 | 88 |
| SÃO FRANCISCO | 3194 | 1633 | 1561 |
| BNH TOCANTINS | 761 | 370 | 391 |
| VILA BECKER | 932 | 475 | 457 |
| VILA INDUSTRIAL | 5541 | 2666 | 2875 |
| VILA OPERÁRIA | 2306 | 1124 | 1182 |
| VILA PIONEIRA | 16723 | 8297 | 8426 |
| TOTAL | 81514 | 40120 | 41394 |

Nos bairros com até 1.000 habitantes foram realizadas seis entrevistas.

Nos bairros de 1.001 até 3.000 habitantes foram realizadas dez entrevistas.

Nos bairros com população acima de 3.000 habitantes foram realizadas vinte entrevistas.

Mapa dos Bairros de Toledo