

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

O contrato social para a população de Porto Alegre/Brasil.. Direitos, deveres, tributos e confiança.

Bianca de Freitas Linhares.

Cita:

Bianca de Freitas Linhares (2009). *O contrato social para a população de Porto Alegre/Brasil.. Direitos, deveres, tributos e confiança*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/951>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

O contrato social para a população de Porto Alegre/Brasil.

Direitos, deveres, tributos e confiança

Bianca de Freitas Linhares
Doutoranda em Ciência Política – UFRGS/Brasil
bipolitica@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Contrato Social é uma alegoria utilizada para compreender a formação do Estado, o que determina direitos e deveres para o Estado e cidadãos. Embora existam diferentes teorias sobre o Contrato Social, neste artigo são utilizadas as de Rousseau (1978) e de Locke (1983). Da teoria de Rousseau destaca-se a valorização do bem da população sobre benefícios individuais. Já da teoria de Locke, consideram-se as leis regulamentadoras do direito de posse (pelas quais seria responsável o corpo legislativo, reflexo da vontade da maioria) e o poder soberano exercido pelo corpo de cidadãos, que elege seus representantes. Se o corpo de cidadãos é soberano, é dever dos governantes refletir nas suas ações a vontade da população. Essa delegação de poder mostra uma relação de confiança dos cidadãos nos políticos. Ainda segundo Locke (1983) e Rousseau (1978), para o Estado proporcionar

boas condições de vida, bens e serviços aos cidadãos e conseguir manter a máquina estatal, os governos possuem o direito de cobrar tributos da população.

Se a comunidade envia tributos ao Estado é para atingir o bem da coletividade. Mas, pensar o bem comum requer que os indivíduos sintam-se parte da comunidade. Esse seria um ciclo ideal de reconhecimento e confiança: faço parte do grupo → quero o bem desse grupo → envio impostos visando o bem do grupo → são oferecidos bens e serviços a todos → me sinto parte do grupo. O sentimento de pertencimento à comunidade pode possibilitar que, mesmo inconscientemente, exista a noção do Contrato Social. Assim, neste artigo, analisa-se a forma como o Contrato Social é visto contemporaneamente a partir da opinião dos cidadãos de Porto Alegre com base em questões referentes à tributação. Pressupõe-se que os porto-alegrenses 1- são cientes da existência de um pacto entre a sociedade e o Estado e, 2- verifiquem os tributos como um traço característico desse pacto.

Para tanto, são analisadas as percepções dos porto-alegrenses quanto a deveres na sociedade e quanto à tributação. Utilizam-se dados de *survey* aplicado em Porto Alegre/RS/Brasil, pelo NUPESAL¹ - Universidade Federal do Rio Grande do Sul em parceria com o IDS² - Universidade de Sussex, em 2003. A amostra, representativa da população, é de 637 casos, estratificados por cotas de sexo, idade e escolaridade, na população eleitoral.

Neste artigo, primeiramente serão analisadas as opiniões dos porto-alegrenses sobre o Contrato Social e o papel do cidadão no seu cumprimento. Em seguida, serão examinados os dados referentes à manutenção deste contrato, tomando-se especificamente a questão tributária. Com isso são examinados elementos componentes da estabilidade democrática, formada pelos aspectos de eficácia e de legitimidade política. A eficácia está ligada ao desempenho do sistema, sendo de caráter instrumental. A legitimidade política diz respeito ao julgamento que envolve valores dos grupos e do sistema político, de caráter avaliativo, estando mais associada ao sistema político (democracia) e à confiança no governo (instituições e políticos) (LIPSET, 1967).

DEVERES NO CONTRATO SOCIAL

Verificar se há reconhecimento do Contrato Social pelos cidadãos de Porto Alegre requer, primeiramente, que se averiguem as condições para a sua manutenção. Uma delas é que os cidadãos

¹ Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina.

² Institute of Development Studies.

reconheçam que na sociedade há uma série de direitos, mas também de deveres a serem cumpridos para que o bem comum prevaleça. Em geral, os direitos dos cidadãos são ressaltados por vários meios. Contudo, nem sempre os deveres recebem tanta atenção. Assim, foi verificada a opinião dos entrevistados quanto as pessoas terem ciência de obrigações em uma democracia, sistema político adotado no Brasil.

Tabela 1 - Os cidadãos sabem de obrigações em uma democracia? (%)

Opinião	%
Todos sabem	19,6
Poucos sabem	43,7
A maioria não	36,7

Fonte: Pesquisa Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre/RS (NUPESAL/NIEM-UFRGS)³. N=629

Pelos dados apresentados, apenas 19,6% dos respondentes afirmam que todos conhecem suas obrigações em uma sociedade democrática. Essa percepção dos porto-alegrenses pode indicar uma tendência dos próprios entrevistados não serem conscientes dos seus deveres ou ser a visão que eles possuem das demais pessoas. Considerando esta última possibilidade, é possível que ações comportamentais sejam levadas em conta nestas respostas, como o ato de “furar” uma fila. Esta ação parece pequenas mas, vai de encontro ao dever de auxiliar para manter o bem comum.

Ao apontarem majoritariamente o pensamento de que nem todos os cidadãos sabem de seus deveres (80,4% dos entrevistados), há um problema sério para a manutenção do Contrato Social e do capital social em Porto Alegre. Tal dificuldade reside na questão da confiança: se os cidadãos pensam que os demais não sabem quais são suas obrigações na sociedade, não há como confiar que estes irão ajudar para a manutenção do bem comum. A confiança é essencial para a manutenção do Contrato Social posto que, além da relação Estado – Cidadãos basear-se nela, é preciso que exista confiança também entre os cidadãos. Como Putnam (2005) afirma, para haver um melhor desempenho democrático são necessárias relações de confiança em uma sociedade. Assim, torna-se imprescindível que a população saiba e cumpra seus deveres e direitos para que todos consigam atuar em função do bem coletivo.

Mas, afinal, o entendimento de que as pessoas não conhecem suas obrigações é ou não um reflexo do comportamento dos respondentes? Para esclarecer a questão, foi indagado se os próprios entrevistados têm conhecimento de obrigações cidadãos em uma democracia.

³ Todos os dados apresentados nas tabelas deste artigo provêm da mesa fonte.

Tabela 2 - Conhece obrigações dos cidadãos em uma democracia? (%)

Opinião	%
Sim	60,9
Não	39,1

N=581

Os dados da tabela 2 mostram que pouco mais de 39% da população admite não conhecer seus deveres. Isso é emblemático, pois estes dados trazem à tona um perfil que precisa ser melhor compreendido em estudos, principalmente sobre democracias: o cidadão sem deveres. A pessoa que não sabe de suas obrigações na sociedade não tem plena cidadania. Se ela não consegue verificar deveres, pode também não saber e/ou cobrar seus direitos. A questão de reconhecimento da cidadania perpassa a percepção tanto de direitos quanto de deveres (REZENDE FILHO e CÂMARA NETO, 2001).

Infelizmente não se pode, por meio dos dados da pesquisa, averiguar se a falta de conhecimento das obrigações resulta de ausência de informação ou de falta de compreensão do papel dos cidadãos (todos têm direitos e deveres a serem cumpridos). De qualquer forma, é sintomático da fragilidade de uma cultura política cidadã e do estoque de capital social em uma comunidade que uma parcela significativa de pessoas não compreenda seus deveres.

Ao analisar as tabelas 1 e 2, pode-se dizer que as respostas indicam uma auto-imagem dos entrevistados. Ou seja, ao afirmarem que as pessoas sabem de seus deveres em uma democracia (tabela 1 - 63,3%), os respondentes referem-se a eles mesmos (tabela 2 – 60,9%).

Quando analisada a percepção dos cidadãos quanto aos seus deveres para com o Estado, pretende-se captar as principais obrigações “contratuais” que os porto-alegrenses reconhecem. Àqueles entrevistados que afirmaram saber de deveres em uma democracia (60,9%) foi solicitado que exemplificassem a resposta, de forma espontânea (questão aberta). As respostas obtidas foram agrupadas em categorias que refletem as principais idéias apresentadas pela população e estão na tabela 3.

Tabela 3 - Deveres em uma democracia (%)

Obrigação	%
Votar	34,2
Pagar impostos	22,3
Cumprir as leis	11,3
Valores morais	7,9
Respeitar os outros	7,5
Trabalhar	4,6
Participar/cidadania	4,3
Ajudar as pessoas	1,5
Fiscalizar	0,9
Outros	5,5

N=345

O dever mais lembrado pelos respondentes foi “votar”. Essa resposta era esperada, pois o ato de votar é imbuído de um significado valorativo muito forte. Além de ser dever dos cidadãos, o voto é considerado um direito trazido pela redemocratização brasileira. A forma como a democracia foi (re)apresentada à população, após o regime militar no Brasil (1985), colocou o sufrágio como o principal veículo de participação. O voto foi, portanto, supervalorizado e determinado como direito e dever de todo cidadão. Pensando na teoria do Contrato Social, pode-se afirmar que a população é ciente da necessidade de sua participação eleitoral a fim de eleger os representantes de todos para o bem comum.

Analise-se as demais respostas apresentadas na tabela 3. Pode-se afirmar que os tributos atingem, de uma forma ou de outra, todas as pessoas. Talvez seja por isso que a segunda obrigação mais apontada pelos porto-alegrenses foi o pagamento de impostos. Esse posicionamento vai ao encontro da idéia de Contrato Social aqui utilizada, pois é pela contribuição dos cidadãos que o Estado se mantém e proporciona bem-estar à população. Se a arrecadação é vista como um dever pelos cidadãos, então os governos podem garantir serviços públicos e manter a máquina estatal. No que diz respeito à continuidade administrativa, os governos devem ter cuidado com a sobrecarga de impostos, pois Rousseau já asseverava que a máquina estatal fica cada vez mais onerosa, dado que

Primeiro, cada cidade tem a sua administração, que o povo paga; cada distrito, a sua, também paga pelo povo; depois cada província; e ainda, os grandes governos, [...] – que é preciso pagar cada vez mais caro na medida em que se sobe, e sempre à custa do povo infeliz - ; finalmente, encontramos a administração suprema que tudo esmaga. Tantas sobrecargas esgotam continuamente os súditos (ROUSSEAU, 1978, p. 62).

Também é apresentado pelos respondentes o dever de cumprirem-se as leis. Estas podem ser vistas como garantia da atuação do Estado. Mas elas também protegem os cidadãos. Neste sentido, Locke afirma que

Todo o poder que o governo tem, destinando-se tão-só ao bem da sociedade, da mesma forma que não deve ser arbitrário ou caprichoso, também deve ser exercido mediante leis estabelecidas e promulgadas, para que não só os homens possam saber qual o seu dever, achando-se garantidos e seguros dentro dos limites das leis, como também para os governantes, mantidos dentro de limites, não fiquem tentados pelo poder que têm nas mãos a entregá-lo para fins tais e mediante medidas tais de que os homens não tivessem conhecimento nem aprovassem de boa vontade (LOCKE, 1983, p.88).

O que chama atenção na tabela 3 é o dado referente ao dever de participação. É muito pequena a parcela da população que vê a participação como fundamental (4,3%). O voto é uma forma de participação, mas não ocorre no dia-a-dia. Além disso, a maneira como é tratada a política no Brasil faz com que os cidadãos permaneçam afastados das esferas de decisão até para cobrarem determinado comportamento dos representantes políticos. A baixa participação é um traço que caracteriza historicamente a cultura política brasileira (BAQUERO, 2007).

OS TRIBUTOS NO PACTO

Conforme afirmado anteriormente, o pagamento de tributos faz parte do Contrato Social (ROUSSEAU, 1978; LOCKE, 1983). Contribuir financeiramente com o Estado é um ato cidadão que alimenta as ações dos governos e que beneficia toda a sociedade. Assim, todas as pessoas são obrigadas a pagar impostos, pois é justo que “todos quantos gozam de uma parcela de proteção paguem do que possuem a proporção necessária para mantê-lo” (LOCKE, 1983, p.89). Daí conclui-se que uma comunidade mantém-se também por colaboração financeira das pessoas que a compõe.

Desta forma, é importante averiguar a opinião dos porto-alegrenses sobre a relação entre pagamento de impostos e o pertencimento a uma comunidade. A questão é pertinente já que a auto-identificação fundamenta a manutenção da confiança em uma sociedade representativa (ARATO, 2002). Além disso, reconhecer o pagamento tributário como fator agregador da comunidade é um forte indicador do reconhecimento de um pacto social.

Tabela 4 - Pertencer à comunidade implica pagar impostos? (%)

Opinião	%
Sim	59,6
Não	40,4

N=616

Tabela 5 – O imposto arrecadado é bem utilizado pelo governo X Pertencer à comunidade implica pagar impostos? (%)

Pertencer à comunidade implica pagar impostos		O imposto arrecadado é bem utilizado pelo governo	
		Sim	Não
Sim		55,3	61,2
Não		44,7	38,8
Total		100	100

N=585

A maioria dos porto-alegrenses considera que para ser membro de uma comunidade existe a responsabilidade do pagamento de impostos. Esta resposta indica que o pagamento tributário é visto como um dever cívico, ato imbuído de reação positiva. Contudo, 40,4% da população afirma que não há essa necessidade para pertencer à comunidade. Tal posicionamento pode ser reflexo de campanhas contra os tributos realizadas no Brasil, insatisfação com os serviços públicos ou falta de acesso a eles. Outra pergunta respondida pelos entrevistados indica que 87% da população não percebe os impostos sendo bem utilizados pelo governo. Ora, se a população não percebe um bom uso dos recursos arrecadados, não haverá o interesse em contribuir. A tabela 5 mostra, então, uma questão interessante: mesmo dentre as pessoas que não concordam que os impostos são bem utilizados, a maioria define como importante a contribuição para pertencer à comunidade (61,2%). Isso mostra que os porto-alegrenses realmente crêem na relevância do pagamento tributário para a manutenção de uma sociedade.

O dado de que 40% da população não vê necessidade em pagar impostos em uma comunidade (tabela 4) preocupa. Uma vez que o pagamento de impostos é um dever da população e o que mantém a sociedade, o ceticismo tributário apresentado por 40% dos entrevistados leva a se considerar, para esses, o pagamento tributário não como um dever cívico, mas como uma obrigação da qual não se percebe retorno e, portanto, sem finalidade. Mais uma vez, tem-se a fragilidade da relação Estado – Cidadão.

Mesmo que muitas pessoas não vejam a importância de pagar impostos, o ato é compulsório, embora muitas pessoas sonquem. Duas ações de sonegação bastante comuns são não ceder nota fiscal e declarar incorretamente o Imposto de Renda. Independentemente da forma de sonegação, há punições para quem o faz. Nesse sentido, foi indagado aos entrevistados se, caso não consigam/queiram pagar os impostos por qualquer motivo, há temor em sofrer algum tipo de punição?

Tabela 6 - Teme punição se não efetuar pagamento de impostos (%)

Opinião	%
Sim	64,2
Não	35,8

N=617

Mesmo que 64,2% da população porto-alegrense tenha receio de ser punida caso não pague seus tributos, a quantidade de pessoas que afirmam não temerem qualquer punição é alta (35,8%). Fica a preocupação com a manutenção da relação Estado – Cidadão, e a conseqüente oferta de bens e serviços resultante dessa relação. Se ocorrer uma diminuição drástica de arrecadação, não há como atender às demandas da população e qualquer serviço público como educação, saúde, segurança, transporte, passará a ser objeto de negociação privada, sem garantia de qualidade ou acesso. É preciso considerar a necessidade das instituições políticas investirem de maneira mais racional o produto da tributação, combaterem a corrupção, entre outras medidas, para ampliar qualidade e o acesso do que ofertam à população. Essas ações fomentarão maior confiança dos cidadãos em relação ao Estado, o que consolidará o pagamento tributário como dever cívico, revertendo o quadro apresentado.

Um dado ainda a ser examinado diz respeito à percepção que os indivíduos têm em relação ao pagamento de impostos efetuado por outras pessoas. Essa relação é importante, pois remete a confiança interpessoal, fundamental numa democracia. Conforme Putnam (2005), para uma democracia ter êxito é preciso haver confiança nas instituições e também entre as pessoas. A teoria do capital social indica que a participação em associações favorece o aparecimento de normas de cooperação e confiança entre os participantes. Segundo Almond e Verba (1963), onde há maior participação política há também maior participação em atividades não-governamentais e em associações da sociedade civil com interesses coletivos. A participação em associações propicia o aprendizado de atitudes e comportamentos cooperativos, necessários para a promoção da participação política. Se essa socialização indicar o pagamento tributário com dever cívico, a eficácia e a legitimidade políticas são mais facilmente manifestadas. Isso porque, através do bom desempenho do sistema, manifesta-se a eficácia das instituições. A eficácia traz a confiança nas instituições, e essa confiança resulta na legitimação política.

Por sua vez, o fato de confiar que os demais cidadãos pagarão seus impostos pode indicar um traço de confiança pessoal, possivelmente fomentada pela socialização. O ponto central no estudo do capital social está intimamente relacionado com a geração de confiança resultante das constantes interações entre as pessoas e também delas com as instituições. A tabela seguinte mostra a percepção sobre “o outro” pagar seus tributos pontualmente.

Tabela 7 - As pessoas pagam seus impostos em dia? (%)

Opinião	%
Sim	25,1
Não	74,9

N=621

O fato de quase 75% dos porto-alegrenses afirmarem que a maioria de seus concidadãos não paga seus impostos em dia aponta, mais uma vez, o traço que tem caracterizado a cultura política brasileira: a desconfiança (BAQUERO, 2007). Se a falta de confiança é generalizada, o pacto social está em risco, pois este posicionamento pode incidir no não cumprimento do dever cívico de pagar tributos ao Estado, mesmo por aqueles que crêem na importância do pagamento tributário. Esse pensamento é esclarecido pelo exemplo: se uma pessoa “A” pensa que seu vizinho “B” não paga seus impostos e “B” tem o mesmo acesso a serviços públicos que “A”, com que finalidade “A” deve seguir contribuindo? Além disso, é com a contribuição de “A” que o vizinho “B” consegue atendimento público. Sendo assim, a tendência é do desgaste das relações pessoais e também entre Estado – Cidadão e, por consequência, da democracia e do Contrato Social.

CONCLUSÃO

Pelos dados aqui examinados constata-se que, em grande parte, os porto-alegrenses têm consciência da existência de um Contrato Social entre os cidadãos e o Estado, sendo elemento essencial deste contrato o pagamento de tributos. Leva a esta conclusão o fato de grande parte dos entrevistados ter afirmado que é imprescindível o pagamento de tributos para pertencer a uma comunidade.

Contudo, a desconfiança quanto aos demais cidadãos cumprirem sua parte no contrato mostra a erosão da relação entre as pessoas. Também a relação com o Estado está estremecida, já que a população não concorda que os tributos são bem utilizados. Com os dados apresentados é patente a

necessidade de mecanismos que incentivem a confiança institucional e interpessoal para se alcançar maior entendimento entre os atores sociais e melhor compreensão do papel de cada um na sociedade. Isso é imprescindível para se atingir um maior desenvolvimento sócio-econômico da comunidade.

Referências bibliográficas

- ALMOD, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.º. 55-56, 2002.
- BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2007.
- LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 4.ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.
- REZENDE FILHO, Cyro de B.; CÂMARA NETO, Isnard de A. A evolução do conceito de cidadania. *Revista Ciências Humanas da Universidade de Taubaté*, Taubaté, v. 7, n. 2, jul.-dez. 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes*. 2.ed. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).