

# *Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre*

---

**Marcello Baquero**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Aaron Schneider**

Universidade de Sussex, Inglaterra

**Bianca Linhares\***

**Douglas Santos Alves\***

**Thiago Ingrassia Pereira\***

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

## **Resumo**

Apesar do crescente interesse por formas alternativas de participação política, entre as quais o Orçamento Participativo (OP), pouco se tem estudado se essas novas modalidades estão incidindo na estruturação de um contrato social mais eficiente e duradouro. Talvez tal situação seja atribuída ao fato de que se considera que o pagamento de tributos é uma obrigação legal e, portanto haveria pouco a ser analisado neste terreno. A perspectiva deste artigo é distinta, argumenta-se que a forma como os cidadãos se posicionam a respeito do pagamento de impostos relaciona-se com outros domínios da política, tais como a confiança institucional e os níveis de envolvimento político. Por meio de uma pesquisa tipo *survey* os resultados deste estudo apontam para a existência de uma dimensão estrutural negativa no que se refere ao pagamento de tributos, fragilizando o contrato social vigente.

**Palavras-chave:** orçamento participativo, democracia, contrato social, Porto Alegre, impostos.

## **Abstract**

In spite of the growing interest about alternative forms of political participation, among which the participatory budget (OP), we know little about how this form of involvement is affecting the structuring of a more efficient social contract. Such situation, perhaps, is due to the fact that the payment of taxes is considered a legal obligation; therefore, the argument is that there would be little to be studied on this field. This article argues that how citizens position themselves about the payment of taxes influences other domains of politics, such as institutional trust and levels of political involvement. Through a survey with porto-alegrenses, the results indicate that the existence of a negative structural dimension insofar as payment of taxes is concerned undermines the actual social contract.

**Key words:** participatory budget, democracy, social contract, Porto Alegre, taxes.

---

\*Bolsistas de iniciação científica do Núcleo de Pesquisa Sobre a América Latina (NUPESAL) e Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher (NIEM) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## Introdução

Um dos dilemas que a democracia brasileira enfrenta atualmente é como garantir a legitimidade política, entendida como a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes e as suas políticas públicas são as mais apropriadas para a sociedade. Tal dimensão é um recurso fundamental para qualquer sistema político, pois dela depende sua continuidade e estabilidade e quanto maior a legitimidade menores os custos de governar e maior a crença dos cidadãos na necessidade de contribuírem para o sustento material do funcionamento do governo. Sendo assim, compreender como os cidadãos processam a obrigação de pagar impostos é de fundamental importância.

A legitimidade de um sistema político depende de uma variedade de fatores: (1) do desempenho governamental; (2) de quem, em última análise, se beneficia do poder; (3) dos princípios derivados de mudanças sociais e (4) do grau de incidência dos acontecimentos externos no regime político.

Na virada do milênio e no contexto da terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994), uma das tarefas essenciais do Estado contemporâneo é a preservação e o aumento de sua legitimidade política aos olhos dos cidadãos. Tal tarefa é realizada por meio dos recursos que o Estado encontra disponíveis, que vão desde a eficácia do seu desempenho até a propaganda política mais enganosa.

Em termos gerais, a legitimidade pode assumir diferentes formas: (a) a legitimidade histórica; (b) a legitimidade por desempenho e (c) a legitimidade por procedimentos. O primeiro tipo de legitimidade se refere ao grau de comprometimento histórico dos governos com a dimensão social e o desenvolvimento econômico, substituindo uma ordem social tradicional de privilégios. A legitimidade por desempenho diz respeito à capacidade do governo de impulsionar o desenvolvimento econômico, proteger a segurança do cidadão e promover o bem-estar social via investimentos na área social. Finalmente, a legitimidade por procedimentos se refere, basicamente, aos princípios poliárquicos de uma democracia representativa. Nesta perspectiva, a moldura institucional e os procedimentos poliárquicos (eleições regulares, pluri-partidarismo, sufrágio universal, liberdade de imprensa, etc) são considerados antecedentes à consolidação democrática (DAHL, 1979; SARTORI, 1994; PRZEWORSKI, 1997). Ainda nesta perspectiva, vivemos, em teoria, num país democrático mas, na prática, muitas vezes é difícil identificar instituições que atuem de acordo com as normas e espírito da Constituição.

O presente estudo trabalha, pontualmente, com o princípio da legitimidade por desempenho, sem que isso signifique que não se leve em conta os fatores histórico-estruturais ou a dimensão poliárquica, dado que estão integradas organicamente. Assim, o seu objetivo central é o de tentar compreender a relação existente (ou não) entre a percepção que as pessoas têm das instituições políticas e as suas predisposições em relação a uma atividade vital do Estado – o pagamento de impostos. Isto deve-se a que, em momentos de crise (econômica, social, política), tornam-se visíveis os verdadeiros padrões de atitudes e comportamentos políticos vigentes na sociedade e nas instituições sociais, possibilitando, nestes casos, uma compreensão mais aprofundada de como os cidadãos percebem um dever cívico.

Especificamente, o estudo avalia como os moradores da cidade de Porto Alegre (RS) vêem o pagamento de impostos num contexto de desigualdade social e de ineficiência por parte das instituições responsáveis pela promoção do bem-estar social dos cidadãos. A pesquisa foi realizada nos meses de maio e junho de 2003, pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Sobre a América Latina (NUPESAL) e o Núcleo Interdisciplinar de Estudos Sobre a Mulher (NIEM), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foram entrevistadas 637 pessoas, selecionadas em uma amostra probabilística estratificada por cotas de sexo, idade e escolaridade, em 24 bairros da cidade.

### **O contrato social está vigente?**

Uma das características que marca a democracia brasileira contemporânea é a convivência de um processo de aumento da capacidade produtiva – o uso cada vez maior da robótica e da informática – com elevado nível de exclusão social e empobrecimento generalizado. Tal situação tem levado alguns autores a sugerir que estamos, atualmente, em fase de rompimento do contrato social, ou seja, de retorno ao estado de natureza onde o interesse coletivo é secundário aos interesses privados (SANCHES-PARGA, 2001; BAQUERO, 2001).

Essa constatação, no contexto de democratização, tem produzido uma ampla bibliografia sobre como melhorar a qualidade da democracia, principalmente via implementação de formas alternativas de participação política que valorizem o cidadão como sujeito protagonista de seu futuro (HABERMAS, 2003, MOUFE, 2000, PATEMAN, 1992, GIDDENS, 2000). O objetivo central desses estudos é o de revitalizar o contrato social que aparentemente está fragilizado, pois os deveres cívicos estão se deteriorando; há um questionamento crescente da autoridade constituída e parece institucionalizar-se uma desconfiança generalizada em relação

à política. Esses elementos podem ser deletérios para a construção de uma cultura política mais democrática e participativa. O desafio que as sociedades contemporâneas que ainda não consolidaram uma base material, como a brasileira, terão de experimentar no futuro é gigantesco, tendo em vista a assimetria entre demandas societárias crescentes e recursos materiais em declínio. Assim, como ponto de partida, é pertinente fazer uma retrospectiva da evolução do contrato social, enfatizando sua gênese e evolução.

As bases do Estado Nacional Moderno foram estudadas e difundidas pela teoria contratualista, tendo como ponto central de interesse o esclarecimento da constituição, gênese, lógica e moral de três questões: (a) a obrigação política, (b) o papel do Estado e (c) a ordem pública constitucional (NAZZARI e LAZZAROTTO, 2004).

O contratualismo é entendido como um acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, pondo fim ao estado de natureza e iniciando o estado social ou político. É um pacto de submissão que instaura o poder político ao qual se promete obedecer com ênfase no direito público. Em outras palavras, o contrato iguala a todos sob a vontade de um senhor (soberano) a quem cabe o direito de usar a força (poder) na regulamentação da ordem social.

Dessa maneira, o estabelecimento do contrato social lança os fundamentos das obrigações recíprocas entre o Estado e a sociedade. Em nome de uma série de benefícios, dentre os quais destaca-se a manutenção da vida num ambiente de paz, os indivíduos abrem mão de seus direitos naturais, típicos do estado de natureza, e passam a fazer parte de uma comunidade política (corpo moral e político, segundo Rousseau) adquirindo direitos legais sob a égide do aparato estatal constituído.

Um dos principais pressupostos do contratualismo é encontrado em Hobbes, para quem o instinto de conservação governa o homem levando-o ao desejo da paz. Para o autor, se deixado meramente a si mesmo, o instinto de conservação é abertura para a violência enquanto esta não é um risco e, ao mesmo tempo, para a paz táctica que prometa conservação. Assim define-se o campo da lei natural de sobrevivência (*homem lobo do homem*). Dessa forma, os indivíduos se integram na sociedade somente quando a preservação da vida está ameaçada pelos próprios indivíduos. A ameaça ocorreria se cada qual tudo fizesse para exercer seu poder sobre todas as coisas, pois os apetites e as paixões humanas são ilimitados; porém, os meios para satisfazê-los não (NAZZARI e LAZZAROTTO, 2004).

Nesta perspectiva, a paz é a dimensão mais compatível com o instinto de conservação, estando comprometida a sua existência no estado de natureza (constructo) já que as pessoas estariam vulneráveis e envolvidas num ambiente de *salve-se quem puder*, altamente fomentador de um quadro de desconfiança generalizada. Esta análise levou Hobbes a defender o princípio de que fosse assegurado o direito fundamental à vida e para que uma certa paz pudesse ser

atingida, deveria ser adotado um Estado forte e centralizado (*Leviatã*), exercendo a função de regulador dos conflitos. Foi em nome dessa segurança que o Estado garantiu que os cidadãos abrissem mão de alguns direitos que tinham no estado de natureza, inclusive os que concerniam às propriedades individuais. Para esta vertente da teoria contratualista, a sociedade materializou-se quando da fundação do Estado.

Na perspectiva de contrato social postulada por John Locke, o princípio da legitimidade da propriedade é inserido na teoria social e política: o direito de propriedade é a base da liberdade humana porque todo homem tem uma propriedade que é sua própria pessoa. O governo existe para proteger esse direito. Locke foi um grande defensor do parlamento e das liberdades individuais, principalmente, da propriedade. Diferente de Hobbes, Locke pregava que o Estado deveria ter como missão mais importante assegurar a propriedade privada, pois entendia que já no estado de natureza a propriedade existia, sem, no entanto, ser respeitada e bem definida por poderes constitucionais. Não custa lembrar que as idéias de Locke estão na base das concepções liberais democráticas de Estado e tiveram influência na Revolução Inglesa do século XVII, na luta contra o absolutismo monárquico e na Revolução Francesa de 1789.

Numa terceira variante da teoria do contrato social situa-se o francês Jean-Jacques Rousseau. No *Discurso Sobre as Ciências e as Artes*, Rousseau articulou o tema fundamental que corre por meio da sua filosofia social: o conflito entre as sociedades modernas e a natureza humana, ressaltando o paradoxo da superioridade do estado selvagem, proclamando a "volta à natureza", ao mesmo tempo em que denunciou as artes e as ciências como corruptoras do homem. Segundo este autor, os males que afligiam o homem civilizado vinham da própria civilização pois os homens eram iguais no estado natural, quando viviam isoladamente como selvagens, e a civilização encarregou-se de introduzir a desigualdade. O *Discurso Sobre a Desigualdade Entre os Homens* sintetiza o seu pensamento em relação à "corrupção" que a inauguração da sociedade e do Estado legaram à humanidade.

Ao refletir sobre as causas da obediência de um homem a outro, bem como ao direito de autoridade, Rousseau analisa, no *Contrato Social*, as questões de desigualdade entre os homens como um fato irreversível. Conclui que somente um contrato tácito e livremente aceito por todos permite cada um ligar-se a todos enquanto retendo sua vontade livre. A liberdade está inerente na lei livremente aceita, já que seguir o impulso de alguém é escravidão, mas obedecer uma lei auto-imposta é liberdade.

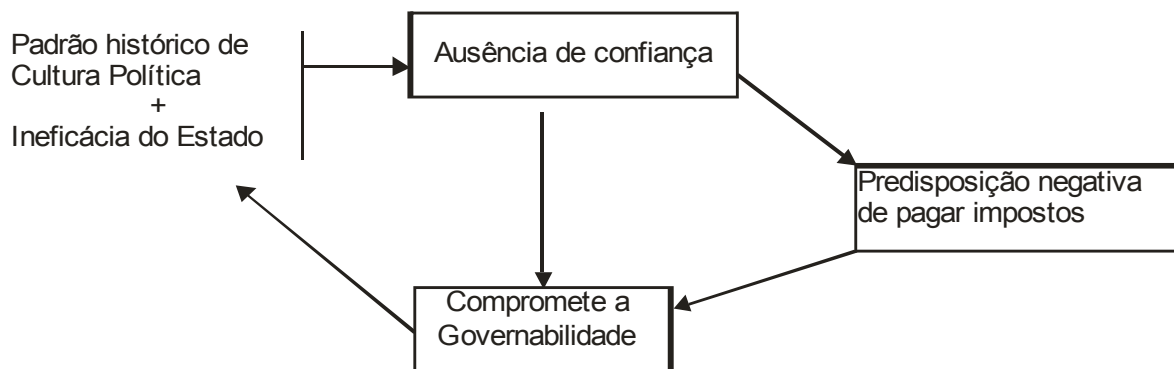
Para Rousseau, o Estado é uma decorrência necessária da evolução das desigualdades entre os homens (desigualdade moral), compreendendo a participação do povo de duas formas básicas: diretamente na elaboração das leis e indiretamente na execução das leis (SILVA, 2004).

Portanto, a teoria contratualista, a partir do pressuposto do conflito em Hobbes ou do pressuposto da cooperação em Rousseau, converge para justificar a importância do Estado moderno como mediador das relações sociais com a sociedade. Dessa forma, o pacto fundador da sociedade política decorre da necessidade de preservação da ordem social, com o estabelecimento de regras objetivas e a previsão de punições aos que não as cumprirem.

Se um dos aspectos que influenciaram a passagem do estado de natureza para a sociedade civil foi a falta de garantias mínimas, a defesa da vida e da propriedade, por exemplo (o que gerava, segundo Hobbes, um ambiente de desconfiança generalizada), juntamente com a fundação das instituições políticas e a posse de seus administradores, com as bases do contrato entre os envolvidos estabelecidas e aceitas, poderia se supor que surgisse um ambiente de confiança recíproca. Esta premissa serviu por um tempo como mecanismo de estabelecimento de direitos e deveres dos cidadãos, mas no contexto contemporâneo, em virtude da grave crise econômica, percebe-se um questionamento às leis do contrato social. Neste sentido, o que a sociedade moderna nos mostra é que, em muitos casos, apesar da vigência de uma constituição democrática, parece que estamos voltando para o sistema tradicional no qual o Estado, a partir de uma estrutura linear, hierárquica e vertical desloca a sociedade, pervertendo a democracia, segundo a qual os cidadãos são a máxima autoridade. Constata-se assim um embate crescente entre os cidadãos e os governantes, criando um clima de indiferença recíproca entre Estado e sociedade, em detrimento de um clima de cooperação e de confiança.

Diante deste cenário, o dilema que as sociedades modernas enfrentam é de como tornar o contrato social viável e permanente num contexto de crescentes desigualdades econômicas e sociais. Pontualmente, no caso aqui examinado, qual seja, o da cidade de Porto Alegre, como este objetivo seria alcançado? Uma análise retrospectiva da evolução do Estado brasileiro e de suas instituições sugere que o padrão histórico da relação entre Estado e sociedade não tem conseguido estabelecer as bases normativas de apoio incondicional ao contrato social. Tal situação parece agravar-se nos dias de hoje, pois constata-se, cada vez mais, a falta de obediência, questionamentos e o franco desrespeito às leis e instituições políticas. Nesse sentido, a problemática que tal situação sugere é a da existência de um círculo vicioso alimentado pela inércia do Estado, que pode ser visualizado da seguinte forma:

**Figura 1**  
**Círculo vicioso da ausência do Contrato Social**



O modelo apresentado na Figura 1 sinaliza para o círculo vicioso que se instaura quando existe pouca eficácia do Estado na resolução dos problemas materiais vitais do país, propiciando a institucionalização da desconfiança dos cidadãos em relação ao aparato estatal. A falta de confiança geraria pouca participação associada à indisposição estrutural ao pagamento de tributos. Como solução à falta de confiança e participação, o Orçamento Participativo (OP) foi vislumbrado como mecanismo pelo qual, na tentativa de atenuar os efeitos dessas predisposições, o poder público lançaria mão de práticas alternativas de ingerência política para alcançar uma legitimidade por desempenho. No caso de Porto Alegre, essa alternativa foi adotada como uma nova dimensão de participação cidadã, pois tal mecanismo estimularia as pessoas a desenvolverem uma predisposição positiva em relação ao envolvimento político. Um efeito importante do OP seria a compreensão do significado do pagamento de impostos para a resolução dos problemas sociais e a predisposição, não só atitudinal, mas também comportamental, em cumprir esta obrigação. A solução a esse dilema pode ser visualizada na Figura 2:

Figura 2  
Círculo virtuoso da legitimidade política



Na Figura 2 identifica-se um campo de incidência que se situa entre a falta de confiança gerada por um padrão histórico que vê a ineficiência do Estado na geração de políticas públicas de alcance social e a possibilidade de sanar esse problema, com a introdução de um mecanismo de fiscalização das instituições políticas e seus governantes (OP). O resultado seria a instauração de um círculo virtuoso que altera a cultura política numa dimensão positiva, possibilitando, por sua vez, a predisposição de valorização do pagamento de impostos. Numa situação ideal, este círculo virtuoso propicia a institucionalização da legitimidade por desempenho.

Para avaliar as possibilidades e limites deste círculo é imperativo avaliar como os cidadãos constroem suas representações na dimensão política, o que é feito a seguir.



### **Existe uma cultura política de impostos?**

Nosso principal interesse é o de examinar se a constituição de um mecanismo de participação cidadã (OP) influencia na predisposição das pessoas a ver o pagamento de tributos não como algo imposto ou forçado, mas como um dever cívico. Um primeiro elemento a possibilitar essa visualização é a análise de como o cidadão vê a corrupção na política. Isto deve-se a que um dos elementos essenciais da democracia contemporânea é a forma como os cidadãos percebem o uso dos recursos públicos arrecadados via pagamento de impostos. De acordo com Cunha, “*impostos são um mal necessário, fontes de ineficiência*” (CUNHA, 2002, p. 1). Porém, se vistos na dimensão positiva, o dever cívico consolida-se. Mas se, ao contrário, associam-se práticas deletérias ao uso dos recursos arrecadados por impostos, a tendência dar-se-á na direção de tentar sonegar e escapar da obrigação de pagamento de tributos. Nesse sentido, é possível estabelecer uma conexão entre teoria democrática e corrupção. Parte-se do princípio de que a corrupção reduz o domínio efetivo da ação pública e impacta a democracia, pois transforma as agências públicas de ação coletiva em meros instrumentos de benefício privado. Em segundo lugar, a existência de práticas corruptas cria ineficiência nos serviços prestados pelo Estado, não somente na forma de despesas públicas ou de impostos, mas altera a direção dessas atividades públicas para aqueles setores que estão dispostos a negociar, nos quais a prática de corrupção é usada para que se beneficiem. Este processo gera uma situação onde o resultado das políticas públicas, que deveriam ser a obrigação do Estado, acabam transformando-se em favores que devem ser pagos no futuro. Mas, fundamentalmente, a corrupção gera uma erosão da cultura democrática, levando as pessoas a perderem a confiança de que as decisões públicas estão fundamentadas no bem-estar de todos, o que resulta na naturalização do cinismo e na desconfiança em relação às instituições e seus representantes. Tal cenário de desconfiança fortalece procedimentos de clientelismo, paternalismo e patrimonialismo, pois os cidadãos perdem fé nas instituições que deveriam mediar seus interesses e procuram resolvê-los pelo caminho da informalidade.

A percepção sobre a existência de corrupção na política e seu impacto no processo de condução democrática podem ser avaliados quando se examina como as pessoas posicionam-se em relação ao destino dos recursos arrecadados pelos impostos. A Tabela 1 apresenta os dados dessa indagação.

**Tabela 1**  
**Opinião sobre o desvio dos recursos de impostos por corrupção (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Existe muita corrupção	84
Existe pouca corrupção	02
A corrupção é igual à de outros países	14

N=621

Fonte: Pesquisa OP/Impostos Porto Alegre. NUPESAL/NIEM – UFRGS (2003).

Todos os dados apresentados originam-se da mesma fonte.

Pergunta: "Há quem diga que grande parte da quantia arrecadada com os impostos é desviada por corrupção. Você considera que no Brasil:"

A corrupção, prática recorrente no cenário político do país, gera uma imagem negativa da política e dos políticos, tendo papel central na crise de legitimidade dos regimes democráticos (BAQUERO, 2004b). Os dados da Tabela 1 indicam que a maioria dos entrevistados acredita que a corrupção é uma prática recorrente no Brasil (84%), o que contribui para um ambiente de desconfiança nas instituições públicas e nos seus agentes.

Outro fator importante para caracterizar a credibilidade do Estado perante a sociedade diz respeito a como os cidadãos percebem a utilização do dinheiro que é arrecado.

**Tabela 2**  
**Opinião sobre o uso dos impostos arrecadados pelo governo (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Sim	13
Não	87

N=603

Pergunta: "O Sr.(a) considera que o dinheiro de impostos arrecadado dos contribuintes é bem utilizado pelos governos?"

De acordo com a pesquisa, a maior parte dos respondentes concorda com a idéia de que o Estado é eficiente no momento de realizar a arrecadação dos impostos. Ao mesmo tempo, no entanto, a percepção dos entrevistados é de que o Estado não tem propiciado serviços à sociedade que estejam no mesmo patamar da arrecadação. Isto incide na insatisfação dos cidadãos, fazendo com que não sintam um dever cívico contribuir para a administração pública, uma vez que áreas sociais vitais em que se deveria investir, tais como saúde e educação, estão em condições precárias.

A percepção da existência de corrupção na aplicação dos recursos públicos sugere que grande parte dos cidadãos não considera que o governo está utilizando

de forma adequada o dinheiro que arrecada pelos impostos (Tabela 2). Para 87% dos entrevistados, o Estado não utiliza de forma correta os recursos de que dispõe, o que pode fomentar sentimentos de desilusão e revolta, ingredientes inerentes a quadros de crise de legitimidade. A falta de credibilidade no governo é explicitada pela percepção de que o uso dos impostos se dá sem critério social, pois o Estado não apresenta a contrapartida que lhe caberia no contrato social. Este cenário acentua o distanciamento das pessoas em relação à política, o que pode levar a ações de desobediência civil (BAQUERO, 2004b), pois com a ausência do Estado e por não confiar nas instituições que são a base da democracia poliárquica, o cidadão vê-se obrigado a solucionar os seus problemas de forma direta (RENNÓ, 1999).

Esta situação não é recente. Historicamente no Brasil, tem se observado a falta de sintonia entre os contratantes - a sociedade e o Estado - e baixos índices de confiança institucional e interpessoal. Seja devido à dificuldade em adquirir noções individualistas e impessoais (HOLANDA, 1997), ou em romper com o círculo familiar (DA MATTA, 1997), ou ainda devido à imposição do Estado antes da formação da sociedade nacional (CARVALHO, 1995), o que é possível observar, quando se examina o grau de confiança em diferentes instituições, leva à constatação de déficits estruturais no contrato social:

**Tabela 3**  
**Grau de confiança nas instituições (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Instituições	Confia mais ou menos/ Não confia	Confia muito	Total
Gov. Federal	76	24	100
judiciário	78	22	100
partidos	95	5	100
Polícia	84	16	100
Igreja	52	48	100
Associações	53	47	100
OP	59	41	100
Pessoas	67	33	100

N=637

Assim, na Tabela 3, é significativo que 78% dos entrevistados depositem uma baixa confiança no poder judiciário, sendo este percentual superior ao do poder executivo (que também é elevado), o que questiona o sistema democrático numa das suas principais instituições. Porém, com um descrédito superior ao do judiciário está a polícia, 84%. Considerando que a polícia e a justiça são responsáveis por garantir a aplicação das leis e a segurança dos indivíduos, levanta-se a questão sobre a quem recorre o cidadão quando se sente de alguma forma agredido ou prejudicado. Da mesma maneira, os números sugerem condições favoráveis à corrupção, tendo em vista a baixa expectativa por parte dos entrevistados de fiscalização das autoridades responsáveis.

O grau de desconfiança nos partidos é o mais alto percentual da Tabela 3 – 95%, mostrando que o principal canal de mediação entre sociedade e Estado parece não ser digno de confiança para representar os interesses da população.

Outro dado relevante é a confiança reduzida nas pessoas de um modo geral, inferior à da Igreja e mesmo à das Associações Comunitárias. Considerando que a confiança nas pessoas é um dos pressupostos para a cooperação e a participação, os dados sugerem que as pessoas estão constrangidas a atuarem coletivamente.

Outrossim, esses dados sugerem que quando as pessoas percebem a existência de corrupção na política, sua predisposição para a ação coletiva diminui, comprometendo o domínio da democracia, principalmente a capacidade de associação na sociedade civil, pois generaliza a suspeita e mina a confiança e a reciprocidade.

No que diz respeito ao OP, seu percentual de confiança é considerável (41%), abaixo das associações comunitárias (47%), com o crédito de pouco menos da metade dos respondentes. Quanto à confiança demonstrada com relação ao OP, pode-se pensar que decorre de um evento similar ao que fomenta o apoio à democracia enquanto valor. A pesquisa revela que é grande o desconhecimento dos próprios participantes do OP em relação, por exemplo, ao percentual aproximado que lhe é destinado do orçamento do município<sup>1</sup>. Assim, é possível postular como hipótese, neste contexto, que o apoio ao OP seria um apoio difuso, muito mais em virtude do apelo positivo (simbólico) que o cerca.

Além disso, a eficácia política é um elemento importante na análise da relação das pessoas com o Estado. Quanto mais ausente e débil for a atuação do aparato estatal, mais se aprofundará o distanciamento das pessoas e maiores serão as chances de continuarmos a vivenciar ambientes de extrema desconfiança. Essa situação é negativa para a consolidação da democracia, visto que, segundo Paramio,

---

<sup>1</sup> Cerca de 85% dos entrevistados não souberam responder (NS/NR) sobre o percentual destinado ao OP.

“a desconfiança nos agentes políticos é um grande entrave para a consolidação democrática, pois afasta os cidadãos das instituições e afeta o exercício da cidadania ativa – o que vem sendo apontado como um elemento comum às novas democracias latino-americanas” (*apud* SCHMIDT, 2001, p. 144).

Os dados da Tabela 4 indicam a percepção dos entrevistados em relação à eficiência do Estado.

**Tabela 4**  
**Opinião sobre a adequação entre os serviços oferecidos pelo Estado e os impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Concorda totalmente	10
Concorda em parte	14
Discorda (em parte ou totalmente)	76

N= 602

Pergunta: “Os serviços que oferece o Estado estão de acordo com os impostos pagos?”

Os dados da Tabela 4 revelam que 76% dos entrevistados consideram que os serviços que o Estado oferece não estão de acordo com o que ele arrecada de impostos, indo ao encontro dos percentuais verificados anteriormente na Tabela 2, ou seja, um alto grau de insatisfação com o retorno que o Estado dá à sociedade em relação ao dinheiro que arrecada. Esta percepção de ineficiência do poder público pode colaborar para a diminuição da credibilidade do governo perante a sociedade. Se a idéia de contrato requer que ambas as partes reconheçam suas obrigações, é revelador o fato de que mais de um terço da população, 39%, não saibam das suas obrigações num regime democrático, o que levanta imediatamente a questão da legitimidade do contrato social.

Daqueles que afirmam saber seus deveres, 34% identificam o voto como a principal obrigação, porém, 46% dos entrevistados não votariam caso o voto não fosse obrigatório. O pagamento de impostos vem em segundo lugar, 22%, contudo mais de três quartos, 81% dos entrevistados, acham a quantia cobrada excessiva e 64% afirmam temer serem punidos caso não paguem em dia, o que nos leva a crer que o financiamento do Estado funciona somente perante sua imposição sobre a sociedade. O cumprimento das leis é a terceira obrigação mais citada, com 11% das respostas, mas os dados referentes à desconfiança na polícia e no judiciário, já citados, são emblemáticos do processo de declínio do contrato social. Portanto, a compreensão das obrigações listadas anteriormente parece ser meramente formal, uma vez que os dados sugerem que são reconhecidas mais por imposição do que por um consentimento das partes.

## Participação e desconfiança

As conseqüências desse cenário de descrédito generalizado nas instituições materializam-se em dois processos distintos, porém paralelos, e que incidem diretamente sobre a qualidade democrática. O primeiro deles refere-se à participação política, representando para além da dimensão atitudinal o comportamento político dos porto-alegrenses. O segundo diz respeito à relação que os habitantes da cidade têm com os impostos cobrados pelo Estado nas três instâncias de poder.

A análise empírica aponta para a incidência direta da desconfiança na participação no seu sentido amplo (convencional e não-convencional). Os dados da Tabela 5 sinalizam para o elevado grau de desconfiança das pessoas em relação às associações comunitárias, independente de sua participação.

**Tabela 5**  
**Relação entre a confiança em Associações Comunitárias**  
**e a participação em Associações Comunitárias (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Confia nas Associações Comunitárias	Participa das Associações		Total
	Sim	Não	
Confia Muito	12	88	100
Mais ou menos	11	89	100
Não confia	1	99	100

N = 616

É contundente a não participação das pessoas em associações comunitárias, sinalizando para uma tendência contrária àquela constatada na década de 1980, o que vai de encontro à idéia de que em Porto Alegre existe uma predisposição à participação em associações informais (AVRITZER e NAVARRO, 2003). Os dados apresentados na Tabela 5 são reveladores da descrença das pessoas em todas as formas de participação política, sejam elas convencionais (políticas) ou não convencionais (associações comunitárias).

Outrossim, na Tabela 6, a relação entre confiança e identificação partidária mostra-se evidente: quanto mais as pessoas confiam nos partidos políticos, pré-requisito fundamental para a orientação eleitoral, mais elas estão aptas a construir laços de identidade com estes. O oposto ocorre com aqueles que não se identificam com nenhum partido político.

**Tabela 6**  
**Grau de identificação partidária**  
**Porto Alegre, 2003**

Confiança nos partidos Políticos	Sim	Não	Total
Confia Muito	67	33	100
Mais ou menos	47	53	100
Não confia	33	67	100

N = 623

Pergunta: "O sr.(a) se identifica com algum partido político?"

Com relação à participação em atividades políticas não convencionais as Tabelas 7 e 8 mostram um baixo associativismo e indicam que a condição econômica interfere no grau de participação em atividades associativas. Esse dado ganha mais sentido se considerarmos, como afirma Pereira, que em situação de desamparo e insegurança "as carências não são facilmente entendidas como subtração de direitos e, como tais, representáveis politicamente" (PEREIRA, 1998, p.175).

**Tabela 7**  
**Relação entre o pertencimento à Associação profissional**  
**e nível de renda familiar (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Renda familiar	Sim	Não	Total
até 1 salário mínimo	4	96	100
de 1 a 5 salários mínimos	13	87	100
de 6 a 10 salários mínimos	28	72	100
de 11 a 20 salários mínimos	45	55	100
mais de 20 salários mínimos	59	41	100

N = 608

Pergunta: "É membro de alguma associação profissional?"

**Tabela 8**  
**Participação em Associação (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Associação	Participa da associação		Total
	Sim	Não	
Entidade profissional*	19	81	100
Org. comunitária	10	90	100
Outra associação**	13	87	100

N = 637

\* Os entrevistados afirmaram participar das seguintes associações: entidade de classe (17,8%), sindicato (66,9%), conselho (10,2%), cooperativa (5,1%).

\*\* As outras associações mencionadas foram: associação religiosa (28%), clube social (42,7%), associação do mov. estudantil (7,3%), ONG (6,1%), associação filantrópica (6,1%).

Os dados até aqui examinados indicaram o elevado índice de descontentamento das pessoas com os serviços prestados pelo Estado. Ou seja, a parte que cabe ao Estado no contrato social está sendo mal cumprida, ou simplesmente não está sendo realizada.

Uma das conseqüências geradas pela ineficácia do poder público em resolver os problemas concretos da sociedade é o declínio da confiança nas instituições democráticas. Neste sentido, os resultados desta pesquisa corroboram o argumento de Lucio Rennó de que *“as instituições de representação política da população, cuja essência de seu compromisso é baseada na confiança dos representados, pelo menos no modelo teórico, na prática da realidade brasileira, está muito distante desse ideal”* (RENNÓ, 1999, p. 117). Tal cenário explica os baixos índices de participação constatados. Esse resultado aponta nitidamente para o descrédito da ação coletiva (convencional e não convencional) como alternativa na solução de problemas. A atuação nessas organizações tende a ter como resultado a internalização de um conjunto de normas e valores que limitam ou constroem as práticas tradicionais da cultura política brasileira. Este estudo sugere, então, que as possibilidades de uma transformação na cultura política vigente ficam reduzidas. Nesse cenário, como se estruturam as crenças a respeito do pagamento de impostos? É o que tratamos a seguir.

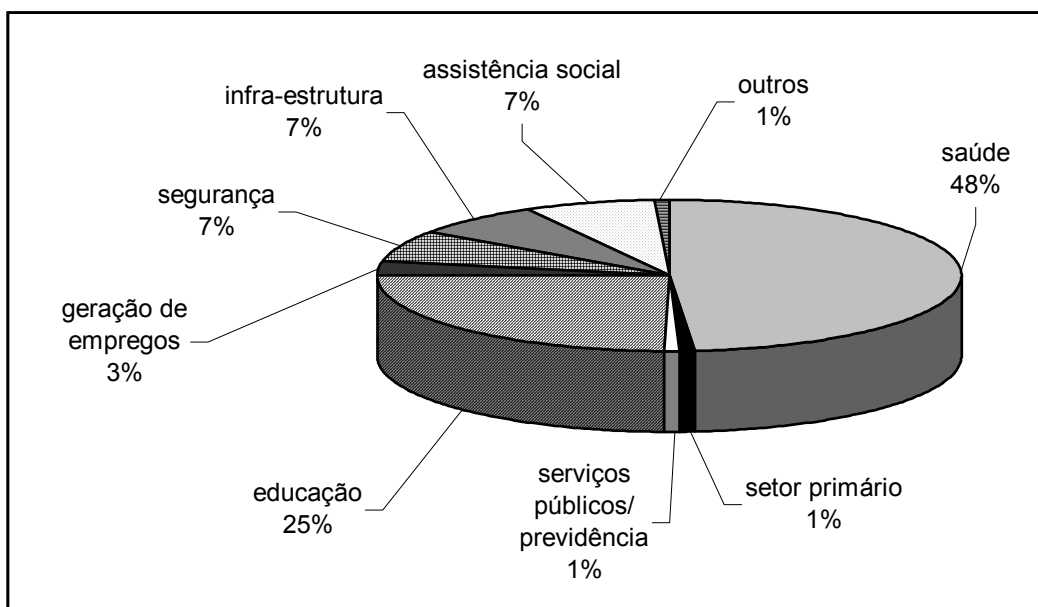
### **Temor ou dever cívico: o pagamento de impostos como prática democrática**

Como foi dito, na perspectiva do contrato social, um dos deveres do cidadão é o pagamento de impostos ao Estado. Apesar da importância deste elemento, *“o estudo da formação de políticas de tributação só recentemente tem atraído interesse na área da Ciência Política”* (AZEVEDO E MELO, 1997, p. 1). Antes do quadro de crise fiscal que ocorreu nos anos 1980, o tema *“taxação”* era estudado em maior escala por administradores e economistas. No entanto, o assunto *“reforma tributária”* traz à tona a possibilidade de interesse pelo tema sugerido por outro autor, Aécio Cunha (2002), cujo estudo diz respeito à resistência ao pagamento de impostos. Neste trabalho entendemos que esta resistência materializa-se, por um lado, na forma como se estrutura a crença na democracia e, por outro, na prática cidadã. Nesse sentido, é pertinente examinar a percepção dos porto-alegrenses em relação às áreas que deveriam ser prioritárias na destinação dos recursos públicos.



Dois caminhos podem ser utilizados para a compreensão desta preocupação. Em primeiro lugar, é imperativo perguntar se os entrevistados acreditam que pertencer a uma comunidade implica obrigatoriamente o pagamento de impostos. Os dados mostram que 60% dos porto-alegrenses disseram que sim, mostrando que, de maneira geral, há uma consciência da população em relação ao cumprimento do seu papel no contrato social, simultaneamente, essa consciência também ocorre com relação aos deveres do Estado para com a sociedade, como os dados do Gráfico 1 sugerem.

**Gráfico 1**  
**Opinião sobre as áreas para aplicação dos recursos arrecadados com impostos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N=513

Na opinião dos entrevistados, as áreas da saúde e da educação são as que mais urgentemente devem ser atendidas pela administração. Quando estas áreas, compreendidas como a dimensão material essencial, não são eficientemente atendidas, a tendência das pessoas é de questionar a validade do pagamento de impostos. Quando perguntados se estão satisfeitos com o que pagam de impostos, 57% das pessoas responderam negativamente, 30% disseram-se pouco satisfeitas e 12% demonstraram satisfação. A elevada insatisfação com o pagamento de

impostos deve-se ao seu valor ser considerado alto e sem retorno em termos de serviços. Levando-se em conta que o pagamento de tributos não é considerado uma ação agradável e que há uma predisposição de contestação da legitimidade da cobrança de impostos, quando esta se transforma em fator estrutural, o contrato social e a própria democracia são comprometidos. Nesta situação a tendência é fugir desse compromisso através da sonegação.

O fato da grande maioria dos entrevistados considerar a carga tributária excessivamente elevada (81%) encontra respaldo na realidade onde se verifica o grande número de tributos existente no país. A esse respeito, Azevedo e Melo argumentam que

“enquanto o Brasil possui treze impostos — sete da União, três dos estados e três dos municípios —, o número das chamadas contribuições sociais estaria em torno de 20, sendo que a incidência sobre o faturamento ou receita operacional, ao taxar fases intermediárias e finais do processo produtivo, produziria o chamado ‘efeito cascata’, repercutindo cumulativamente sobre os preços finais” (AZEVEDO e MELO, p. 11-12, grifo nosso).

**Tabela 9**  
**Opinião sobre o volume de impostos pagos no país (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Excessivo	81
Adequado	13
Insuficiente	6

N=606

Pergunta: “Na sua opinião, o que é pago de impostos no Brasil é:”

Este posicionamento sinaliza para o fato de que os impostos arrecadados não são somente diretos. Segundo Cunha

“mesmo governos legítimos não conseguirão convencer os cidadãos a pagar os tributos que melhor convêm ao país. Onde a força for insuficiente para fazer com que a lei seja cumprida, o Estado terá de lançar mão de formas disfarçadas de arrecadação, de que são exemplos os impostos indiretos, os impostos implícitos e o imposto inflacionário” (CUNHA, 2002, p. 2).

É dessa forma que, os respondentes não satisfeitos com o pagamento de impostos se posicionaram, 63% deles consideram os impostos muito altos e 23% não vêem retorno do que é pago em serviços.

Outro ponto importante a se tratar é a distribuição dos impostos entre as diferentes instâncias do Estado. O novo arranjo da área tributária estabelecido pela Constituição de 1988 conferiu ganhos consideráveis aos governos estaduais e municipais pelo remanejamento da arrecadação. Indagados acerca da distribuição dos impostos entre as esferas de governo, os entrevistados majoritariamente discordaram da afirmação de que a divisão de impostos entre o Governo Federal, o Estado e o Município é adequada (63%), 21% concordaram e 16,4% concordaram em parte. Na realidade, com a nova distribuição da arrecadação, a manutenção da vida social complicou-se no que tange às obrigações do governo federal, uma vez que

“neste processo, os municípios foram os mais beneficiados, ocorrendo uma substancial perda relativa da União na participação da receita fiscal do país. O tema central das elites políticas, empresariais e burocráticas em relação às novas normas constitucionais refere-se à transferência de recursos para estados e municípios sem a contrapartida do repasse de obrigações correspondentes. Em outras palavras, a União teria perdido recursos, mas mantido os mesmos encargos” (CUNHA, 2002, p. 5, grifo nosso).

Portanto, está cada vez mais difícil para o governo federal conseguir manter os serviços ou a sua qualidade. Conforme Santos, tem capacidade governativa o sistema político que consegue agregar dois pontos, quais sejam: “*identificar problemas da sociedade e [...] oferecer soluções; e implementar as políticas formuladas mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários*” (SANTOS, 1997, p. 4). Com a dificuldade financeira que ocorre no país, não é de se estranhar que várias áreas que devem oferecer serviços básicos à sociedade estejam em situação de extrema penúria. A realização de estudos e planejamentos é necessária, mas não suficiente se não há recursos financeiros para colocá-los em prática.

No caso do Brasil, a descentralização dos impostos parece estar longe daquilo que Mc Lure apregoa: “Países de todo o mundo estão gradualmente reconhecendo as vantagens da descentralização fiscal. Na teoria [...] a descentralização permite que a população tenha maior influência nas decisões de governo que afetam sua vida” (McLURE, 1999)

Não é o que se percebe no presente estudo em relação a Porto Alegre, uma vez que as respostas a respeito da capacidade das pessoas em identificar o tipo de imposto e seu conhecimento sobre o nível em que esse tributo é arrecadado (federal, estadual ou municipal) são incongruentes: 72% dos entrevistados nomearam algum imposto (ou mencionaram em que nível é arrecadado) e 28% não

souberam fazê-lo. Sobre o nível de arrecadação, foram indicados diferentes posicionamentos sobre o mesmo imposto.

**Tabela 10**  
**Impostos mencionados e atribuição dos níveis de responsabilidade**  
**Porto Alegre, 2003**

Impostos mencionados	Dependência administrativa	Dependência atribuída			Percentual	Total
		Fed.	Est.	Mun.		
IPTU	Municipal	11	32	57	25	100
Imposto de Renda	Federal	83	9	9	10	100
IPVA	Estadual	59	33	8	7	100
ICMS	Tripartite	36	58	6	11	100
CPMF	Federal	96	4	-	8	100
ISSQN	Municipal	-	-	100	1	100
IPI	Federal	80	20	-	1	100
COFINS	Federal	100	-	-	0,3	100
PIS	Federal	100	-	-	0,3	100
ITBI	Municipal	100	-	-	0,2	100
não é imposto*	-	88	-	13	2	100
água, esgoto, lixo	-	-	50	50	2	100
luz, telefone, alimento, combustível	-	32	46	23	4	100
NSA**	-	-	-	-	28	100
Total	-	44	29	27	100	100

N = 637

Pergunta: "Qual imposto o senhor poderia mencionar"

\*Foram mencionados: INSS, INPS, SUS, Saúde, Pensão e FGTS.

\*\*Entrevistados que não souberam responder à pergunta: "Quanto aos impostos, poderia mencionar algum?"

Os dados mostram desconhecimento sobre as instâncias governamentais de arrecadação. Por exemplo, 43% dos que responderam IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) erraram em relação à esfera de governo responsável, sendo que este foi o imposto mais lembrado pelos entrevistados (25% dos porto-alegrenses). É importante lembrar que o IPTU foi responsável por cerca de 13% da receita de 2003 da Prefeitura de Porto Alegre, sendo o segundo tributo mais importante em termos de arrecadação, ficando atrás do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que responde por cerca de 15% da receita<sup>2</sup>. Outro exemplo que se destaca é o equívoco na identificação da instância de responsabilidade dos impostos dos serviços de água, lixo e esgoto, que são de responsabilidade

<sup>2</sup> Conforme dados da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), a receita de Porto Alegre no exercício de 2003 atingiu R\$ 1.389.760.379. Deste total, a receita tributária chega a 37,7% (R\$ 524.198.260). Além do ISSQN e do IPTU, os outros impostos que incidem sobre a receita tributária são IRRF (6,3%), ITBI (4,0%) e Taxas (0,1%).

municipal: 50% afirmaram ser estadual. Finalmente, foram mencionados como impostos por 2% dos entrevistados siglas correspondentes ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Sistema Único de Saúde (SUS), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de respostas vagas como “saúde” e “pensão”. Se uma percentagem significativa de cidadãos sequer consegue identificar para onde vão os recursos arrecadados com tributos, de que forma poderiam influenciar as decisões a que se refere Mc Lure? A que instâncias recorreriam para fazê-lo? Neste cenário a sociedade não está se beneficiando da teoria da descentralização fiscal.

Tornou-se, portanto, imperativo examinar a questão sobre a justiça fiscal, ou seja, a quem caberia uma maior carga de impostos. A resposta a esta indagação foi contundente: majoritariamente (76%) os entrevistados são de opinião que é sobre as pessoas mais abastadas que deveria incidir uma maior carga tributária. Também são relevantes os dados de que cerca de 74% dos porto-alegrenses consideram que a maior parte das pessoas não paga seus impostos em dia; quase 86% consideram que, por ser tão alta a quantia que se paga de tributos, há estímulo à sonegação; e 84% afirmam haver muita corrupção no Brasil, com o desvio de grande parte do dinheiro arrecadado. Para explicar isso, Cunha afirma que as pessoas não gostam de pagar impostos e fazem de tudo para escapar desta obrigação. Aliás, para o autor

“há formas grosseiras de se evitar pagar impostos – a sonegação – e formas sofisticadas, como a elisão fiscal, que se faz via ‘planejamento tributário’. Os resultados são os mesmos, mas a primeira é crime e, a segunda, um aproveitamento das ‘brechas’ da lei” (CUNHA, 2002, p. 11).

Embora seja possível argumentar que, em termos globais, ninguém goste de pagar impostos, quando essa predisposição é de caráter estrutural, como parece ser o caso não só de Porto Alegre, mas do Brasil, as bases para a constituição de uma democracia socialmente eficiente são remotas. Dessa maneira, qualquer que seja a forma de resistência que se utilize, esta será mais intensa quanto maior for a carga tributária sem contrapartida para a sociedade.

Nesse sentido, o surgimento, nos últimos anos, de movimentos em defesa do contribuinte vem alertando para o excesso de tributos e para a ineficácia gerencial do dinheiro arrecadado por parte do Estado. Uma das principais afirmações dessas associações classistas e entidades empresariais<sup>3</sup> é que a

---

<sup>3</sup> Entre as entidades que têm ocupado espaço na denúncia da quantia excessiva de impostos, destaca-se a Associação da Classe Média do RS ([www.aclame.com.br](http://www.aclame.com.br)), o Instituto Liberal – RS ([www.il-rs.org.br](http://www.il-rs.org.br)) e o Instituto de Estudos Empresariais ([www.iee.org.br](http://www.iee.org.br)).

situação tributária do país leva o cidadão a trabalhar de 1º de janeiro até 25 de maio de cada ano somente para pagar tributos ao governo. Por isso, o dia 25 de maio mobiliza principalmente a classe média e empresarial, com o Dia da Liberdade de Impostos, pela denúncia do que consideram abuso por parte dos administradores públicos. Nas palavras do presidente da Associação da Classe Média do Rio Grande do Sul, Fernando Bertuol:

*“Somos hoje a classe que mais paga impostos, próximo de 40%, e a que menos retorno social recebe, pois fomos expulsos das escolas públicas por falta de ambiente e conteúdo, não encontramos espaço no sistema de saúde pública porque faltam políticas sérias e comprometidas com as reais necessidades da população, estamos presos dentro de nossas casas por total falta de segurança pública e há muito tempo desistimos do sonho da casa própria pela inexistência de programas de financiamento compatíveis com a realidade da classe média. Não aceitamos mais que aqueles que nos governam tenham como única opção o aumento de impostos, toda vez que não são capazes de gerenciar a máquina pública com eficiência e austeridade”<sup>4</sup>.*

Pode-se afirmar, então, que a probabilidade de gerar uma sociedade orientada para a valorização de pagamento de impostos como instrumento de resolução dos problemas sociais, nas condições políticas e econômicas atuais, é muito pequena. Na dimensão cognitiva, os porto-alegrenses sabem que faz parte do contrato social o pagamento de impostos para financiar a máquina do Estado; no entanto, na medida em que o Estado não tem cumprido seu papel neste contrato, os indivíduos têm crescentemente procurado mecanismos de fuga de seu dever essencial para o funcionamento daquele.

Há um consenso entre os cidadãos de que a distribuição da tributação entre os governos federal, estadual e municipal não é adequada. Outrossim, há um reconhecimento de que não há como ter uma maior fiscalização acerca do destino desses recursos. Uma forma de tentar introduzir uma maior fiscalização nesse processo, em âmbito municipal, em Porto Alegre, foi a implementação do OP como mecanismo de monitoração da descentralização. A questão óbvia é: funciona?

---

<sup>4</sup> Fonte: [www.aclame.com.br](http://www.aclame.com.br). Entrada em 25/05/2004 às 14:10.

## O Orçamento Participativo e o contrato social

Considerando a influência da participação política na estruturação de uma outra cultura política, a partir da internalização de normas e valores democráticos, da confiança interpessoal e nas instituições, o OP ganha importância para este estudo. Para além de uma simples esfera de participação política, como seria um sindicato ou associação de moradores, o OP enquadra-se na categoria dos novos mecanismos de participação da democracia. Pode-se supor que o OP produz capital social<sup>5</sup>, o que, por sua vez, alteraria a percepção dos porto-alegrenses sobre os seus impostos. A relação que as pessoas fazem do OP com o Estado aponta aquele como instrumento de fortalecimento deste, a partir do impacto positivo que causa sobre o governo.

Ao relacionar o OP ao fortalecimento da cultura política participativa da população, ganha importância a idéia da democracia participativa. Segundo Pateman (1992), na democracia participativa o cidadão é capacitado para avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada, o que possibilita sua fiscalização em relação aos representantes eleitos. A democracia participativa é importante, de acordo com Avritzer e Santos, porque *“cria uma normatividade pós-colonial imaginária, na qual a democracia, como projeto de inclusão social e de inovação cultural, é a tentativa de instituição de uma nova soberania democrática”* (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 58).

Os processos recentes de democracia incorporaram também esse elemento de instituição de participação. Dahl (*apud* AVRITZER, 2002) afirma que quanto menor a unidade democrática, mais facilitado será o processo de participação da população e menor será a necessidade de os cidadãos delegarem decisões aos representantes. Avritzer e Santos sustentam ainda que *“...o procedimentalismo democrático não pode ser [...] um método de autorização de governos. Ele tem de ser [...] uma forma de exercício coletivo de poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais”* (AVRITZER e SANTOS, 2002, p. 53).

Assim, quando a população reivindica direitos, tais como moradia e acesso a serviços públicos, ela está tentando modificar uma forma estática de atuação e tentando torná-la dinâmica e inclusiva por meio da participação. Avritzer e Santos salientam que *“o modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à participação dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local”* (AVRITZER, 2002, p.73).

---

<sup>5</sup> Capital Social pode ser pensado como um modelo que conecta os seguintes constructos: engajamento cívico, confiança interpessoal e ações coletivas eficientes. Apesar das críticas feitas ao trabalho de Putnam (1996), sua definição nos parece ser a mais esclarecedora e útil no desenvolvimento de capital social.

Com a Constituição de 1988, houve no Brasil a incorporação de novos elementos culturais, abrindo-se espaço para a democracia participativa. Já no final dos anos 1970, como afirma Teixeira, certos governos locais das capitais

“são assumidos por lideranças novas, mesmo se apoiadas pelas velhas oligarquias. Com um discurso ‘modernizante’, formulavam programas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento) e utilizavam-se da estratégia da ‘ação comunitária’, estimulando a criação de associações de moradores e concretizando a política social da SUDENE de ‘apoio a programas de desenvolvimento local com base no planejamento participativo” (TEIXEIRA, 2001, p. 163).

Em Porto Alegre, quando houve a democratização dos movimentos comunitários, o direito da participação em decisões em nível local foi reivindicado. A UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) manifestou-se a favor dessa participação, afirmando que participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (AVRITZER, 2002). O OP foi instaurado com o intuito de dar voz à população e de permitir sua participação. Nesta situação, a primeira questão que nos interessa examinar refere-se a como os entrevistados percebem a função do OP.

**Tabela 11**  
**Opinião sobre o OP como meio de controle do governo (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Função	Sempre	Às Vezes	Nunca	Total	N
Evita corrupção	14	42	44	100	502
Facilita os gastos	31	44	26	100	465
Aumenta a confiança	32	41	28	100	500

Pergunta: “Com relação ao governo, você acredita que o OP”

A Tabela 11 descreve a percepção dos entrevistados sobre o impacto do OP no governo. Somente 14% acreditam que o OP evita a corrupção no governo sempre. É sintomático que 42% dos entrevistados pensem que a corrupção pode ser evitada às vezes enquanto para a maioria a corrupção nunca poderá ser evitada. Esta é uma situação típica na qual a esperança no procedimento é derrotada pelo(s) indivíduo(os) que gerencia(m) o recurso. Em tais condições a desconfiança é natural, a despeito da percepção de que o OP facilita os gastos (31% sempre e 44% às vezes), e promove a confiança (32% sempre e 41% às vezes). Do ponto de vista da cultura política, estes dados parecem corroborar a idéia de que as práticas de corrupção foram naturalizadas por uma parcela significativa da população. Para



reforçar esses resultados, a Tabela 12 mostra que somente 7% das pessoas discordam da afirmação de que o OP estimula a participação cidadã. Da mesma forma, somente 18% não acham que o OP descentraliza as decisões do governo sobre o uso do dinheiro público e 24% e 35% não concordam que o OP facilita o controle sobre os gastos do governo e que não estimula os cidadãos a pagarem seus impostos, respectivamente. Todos esses dados evidenciam a percepção positiva do OP como um instrumento que, por um lado, auxilia o governo no desempenho de seu exercício e que, por outro, auxilia a população a fiscalizar o poder público.

**Tabela 12**  
**Opinião sobre os papéis do OP**  
**Porto Alegre, 2003**

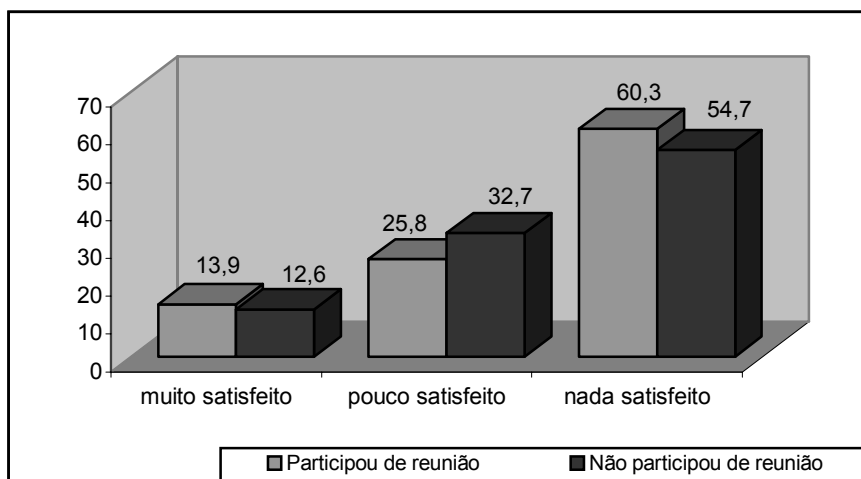
	Concorda Totalmente	Concorda em parte	Discorda	N
Estimula a participação	64	29	7	552
Descentraliza as decisões sobre o uso do dinheiro público	55	27	18	489
Facilita o controle sobre os gastos do governo	47	29	24	496
Estimula o cidadão a pagar impostos	44	21	35	537
Manipula a população	34	27	39	440
É um instrumento partidário	56	20	24	481

Pergunta: "Na sua opinião o OP:"

Se o OP conseguiu obter uma imagem tão positiva perante os habitantes de Porto Alegre, então é possível supor que aqueles que já participaram das suas reuniões tenham uma relação diferenciada com o pagamento de impostos quando comparados aos que nunca participaram. Ora, se o OP provoca o impacto acima descrito sobre o funcionamento do governo, os impostos devem passar a gozar de maior legitimidade. Para a maioria dos porto-alegrenses que sabem o que é o OP, 51%, não houve melhoria na tributação, considerando os recursos aplicados. Apenas para uma pequena parcela, 12% houve muita melhoria e para 37% ocorreu pouca melhoria. Uma reação a esse quadro poderia argumentar que esta esfera extrapola os domínios do OP, impossibilitando-o de realizar grandes mudanças.

Mas interessa apontar a influência insignificante da participação nas reuniões do OP sobre a satisfação com os impostos pagos, o que é exposto claramente no Gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Relação entre o grau de satisfação com o pagamento de impostos**  
**e a participação no OP (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N = 533

Além disso, quando enfocamos a participação nas reuniões à luz da percepção positiva sobre os serviços prestados pelo Estado em função dos impostos pagos, temos um resultado inverso ao esperado, no qual o grau de discordância é superior entre aqueles que já freqüentaram as reuniões do OP.

**Tabela 13**  
**Relação entre a participação no OP e a opinião sobre a adequação dos serviços**  
**públicos e os impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

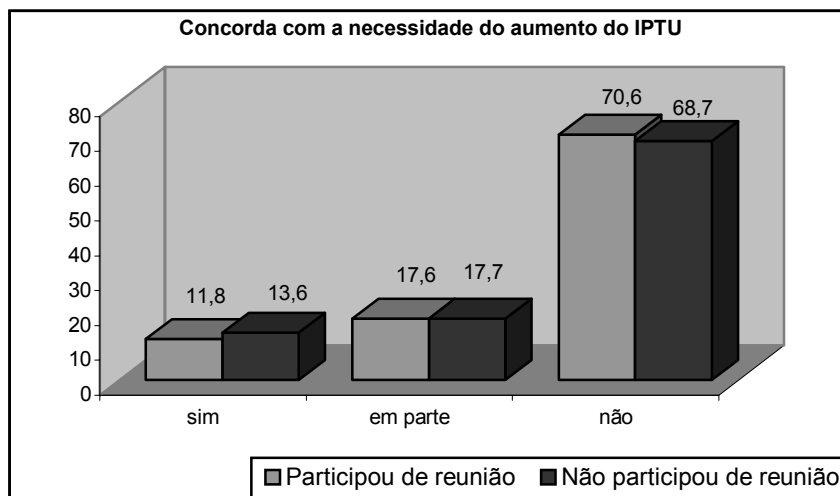
Já participou de reunião do OP?	Concorda totalmente	Concorda em parte	Discorda	Total
Sim	7	11	82	100
Não	11	15	74	100
Total	10	14	76	100

N = 557

Pergunta: "Os serviços que oferece o Estado estão de acordo com os impostos pagos?"

Na mesma direção, o Gráfico 3 aponta uma variação ainda menor na concordância com o aumento do IPTU<sup>6</sup> no início do ano de 2003, promovida pela participação.

**Gráfico 3**  
**Relação entre a participação no OP e a opinião sobre o aumento do IPTU (%)**  
**Porto Alegre, 2003**



N = 526

Diante da experiência do OP e da linha política adotada pela administração popular na cidade em quatro gestões consecutivas, aliadas ao entendimento de que o grau de politização da cidade é superior ao verificado em outras cidades do país, torna-se pertinente investigar a posição dos porto-alegrenses sobre um dos principais impostos diretos do município, o IPTU. O resultado está apresentado na Tabela 14.

<sup>6</sup>Conforme o site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ([www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br)), o IPTU é um imposto direto que incide sobre a propriedade imobiliária, incluindo todos os tipos de imóveis – apartamentos, casas, boxes, lojas, prédios comerciais e industriais, terrenos e outros e tem a vantagem de ser um imposto difícil de sonegar. É, portanto, um imposto que deve ser pago por todos. Atualmente, a alíquota de 0,85% é aplicada para imóveis residenciais; a de 1,1% para imóveis comerciais e a de terrenos varia de 1% até 6%.

**Tabela 14**  
**Relação entre graus diferentes de participação no OP**  
**e a opinião sobre o aumento do IPTU (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Participação no OP	Sim	Em parte	Não	Total
Sim, como ouvinte	11	15	74	100
Sim, como conselheiro(a)	0	27	73	100
Sim, como delegado(a)	23	31	46	100
Outras funções	100	0	0	100
Não	14	18	69	100

N= 526

Pergunta: "Como o Sr.(a) sabe, este ano a taxa do IPTU aumentou; na sua opinião esse aumento era necessário?"

Os resultados sinalizam uma correlação entre a participação no OP e a opinião sobre o aumento do IPTU. Quanto maior é o envolvimento com o OP, menor é a desaprovação do aumento do imposto. Entretanto, os dados também mostram que o percentual de respondentes que não consideraram o aumento do IPTU necessário é maior entre os que já participaram do OP como ouvintes (74%) do que entre aqueles que nunca participaram das reuniões (69%), indicando que a participação não se constitui um fator determinante na predisposição dos cidadãos a pagarem os impostos, no caso o IPTU.

De fato, os resultados da pesquisa indicam que quanto mais os entrevistados discordam da eficácia da prestação de serviços pelo Estado com base nos impostos, mais se posicionam de forma desfavorável ao aumento do IPTU. (Tabela 15)

**Tabela 15**  
**Relação entre a opinião sobre o aumento do IPTU**  
**e a adequação dos serviços públicos aos impostos pagos (%)**  
**Porto Alegre, 2003**

Serviços do Estado de acordo os impostos pagos	Sim	Em parte	Não	Total
Concorda totalmente	22	24	55	100
Concorda em parte	16	22	62	100
Discorda	10	16	74	100

N= 543

Pergunta: "Como o Sr.(a) sabe, este ano a taxa do IPTU aumentou; na sua opinião esse aumento era necessário?"

## **Considerações finais**

Desde os escritos de autores clássicos como Platão, Adam Smith, Locke, Hobbes, Weber, Durkheim e Tocqueville, a confiança é entendida como a base essencial à integração social e à estabilidade política. Para uma democracia ser considerada estável e sustentável é imprescindível que esteja baseada na lei e na ordem, na economia social, que atinja níveis considerados de estabilidade política, que tenha um funcionamento apropriado das suas instituições políticas e, fundamentalmente, que propicie a inclusão dos cidadãos na esfera pública (BAQUERO, 2004b).

Os resultados apresentados pela pesquisa alertam para um quadro preocupante em relação ao grau de confiança interpessoal e institucional dos cidadãos de Porto Alegre. Os dados indicaram que as pessoas estão descontentes com os serviços prestados pelo Estado, pois consideram que a parte que cabe ao Estado no contrato social está sendo mal cumprida, ou simplesmente não está sendo realizada, e essa ineficácia do poder público em resolver os problemas concretos da sociedade abala a confiança nas instituições democráticas.

A este quadro devem ser adicionadas a desconfiança na capacidade estatal de administrar a justiça e a segurança pública (base do contratualismo) e a descrença quanto à eficácia da lei, que provoca a ausência de credibilidade das instituições públicas. Neste contexto, chegamos ao hobbesianismo social: “apesar da presença formal do Estado, a sociedade como que replica, de fato, o estado de natureza hobbesiano, no qual inexistem regras gerais universalmente aceitas e tudo é imprevisível” (RENNÓ, 1999, p. 110). Assim, o quadro de crise de legitimidade das instituições, baseado em altos graus de desconfiança, contribui para a erosão dos laços societários, configurando um cenário pré-contratualista.

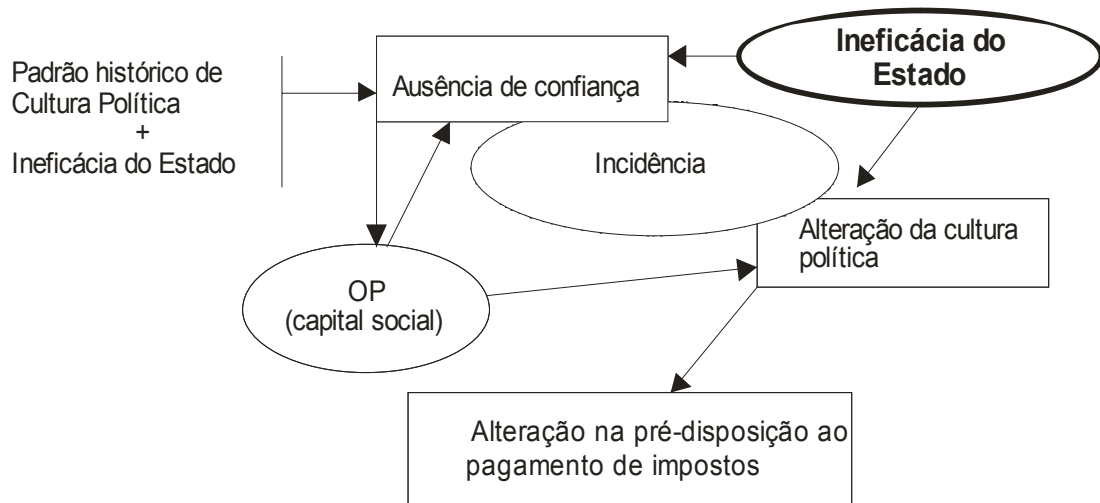
Com isso, pode-se afirmar que não há como a sociedade ter satisfação com o pagamento de impostos ao Estado. Os porto-alegrenses sabem que isso faz parte do contrato social para financiar a máquina do Estado, mas consideram que o Estado não tem cumprido seu papel na realização de bens ou serviços. Além disso, por um lado, os entrevistados da pesquisa acreditam que a maior parte da arrecadação é desviada por corrupção, por outro, há forte descrença no processo de arrecadação, pois as pessoas afirmam que a maior parte da população sonega ou é corrupta, além de não pagar seus impostos em dia. Essas idéias são atrativos para o não pagamento de impostos, além de haver, segundo Cunha (2002), uma predisposição para isso.

A pesquisa mostra, no entanto, que o OP é percebido como uma forma de monitoração do processo de aplicação dos recursos públicos. A análise dos dados indica que o Orçamento Participativo ganhou a simpatia da população da cidade de Porto Alegre, sendo valorizado por sua influência positiva sobre o governo, mas sem

força suficiente para alterar a predisposição negativa dos entrevistados com relação aos impostos. Ainda que na dimensão da cultura política possa ter alguma incidência, esta não se coloca acima da avaliação de ineficácia do Estado. Como vimos, a situação social e econômica da população exerce influência superior ao OP na estruturação de atitudes e comportamentos em relação aos impostos. Tudo indica que a falta de legitimidade dos impostos, mais do que uma questão de competência cultural, é um problema de solução pragmática.

A investigação sobre Porto Alegre sugere, então, que, apesar dos avanços na direção de fomentar uma legitimidade por desempenho, isto não está consolidado, pois os cidadãos não vêem no Estado a resposta aos seus problemas materiais mais imediatos. O resultado não poderia ser outro senão a manutenção, inclusive em nível municipal, de um círculo vicioso que compromete a construção democrática, como pode ser observado na Figura 3.

**Figura 3**  
**O ciclo contemporâneo da cultura política em Porto Alegre, 2003**



#### Referências Bibliográficas

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil. o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AZEVEDO, S.; MELO, M. A. *A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 12, n. 35, Fev., 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909. Acesso em: [23 maio 2004].

BAQUERO, M. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. de; GONZÁLES, R. (Org.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. p. 13-29.

\_\_\_\_\_. Partidos e cultura política na América Latina: uma combinação de instabilidade política? In: BAQUERO, M. (Org.). *Desafios da democratização na América Latina: debates sobre cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1999. p. 15-30.

\_\_\_\_\_. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2000.

\_\_\_\_\_. Alcances e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, M. (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/ Brasília: Ed. UFRGS, 2001. p. 19- 49.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Democracia, juventude e capital social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004a.

\_\_\_\_\_. Capital social como caminho alternativo na construção democrática: reflexões sobre o Brasil. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste., 2004b. p. 193-221.

BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. de O. de. A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996. p. 11-39.

BONFIM, W. L. S.; SILVA, I. N. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 21, p. 109-123, 2003.

CABRAL NETO, A. *Democracia: velhas e novas controvérsias*. Estudos de Psicologia, Natal, v.2, n. 2, p. 287-312, jul./dez., 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1413-294X. Acesso em: [23 maio 2004].

CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.

CASSEN, B. *Democracia participativa em Porto Alegre: uma experiência exemplar no Brasil*. Tradução de Maria R. Pilla. Porto Alegre: Gabinete da Prefeitura, 1998.

COHEN, J. L. *Sociedade civil e globalização: repensando categorias*. Dados, v.46, n. 3, p. 419-459, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=pt&nrm=isso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

CUNHA, A. S. *Os impostos e a história*. Série textos para discussão – Texto nº 258. Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2002. Disponível em: <<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/258Nov02ACunha.pdf>>. Acesso em: [19 abril 2004].

DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1979.

DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FONTANIVE, V. M. e MOTTA, J. R. S. *A tributação em face da globalização*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/notas/907039.pdf>. Acesso em: [19 abril 2004].

GIDDENS, A. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBS, T. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 26.ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HUNTINGTON, S. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

LOCKE, J. *Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

McLURE, C. E. *O problema da atribuição de impostos: considerações conceituais e de caráter administrativo para se alcançar a autonomia fiscal das unidades subnacionais*. Instituição Hoover, Universidade de Stanford, Stanford: Califórnia. Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais e Financeira de Governos Locais, organizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco



Mundial. Período: de 16 a 27 de março de 1998, Viena, Áustria, 1998. Disponível em: <[http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto98\\_charles.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto98_charles.pdf)>. Acesso em: [19 abril 2004].

MOUFFE, C. *The democratic paradox*. London: Verso, 2000.

NAZZARI, R. K.; LAZZAROTTO, E. M. Enfoque contratualista na teoria política. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste, 2004. p. 111-146.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, O. F. Participação política, interesses materiais e novas concepções de cidadania. In: BAQUERO, M.; CASTRO, E. C. O.; GONZALES, R. S. (Orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS; Canoas: Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. p. 165-177.

PORTO, M. P. A crise de confiança política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia. In: BAQUERO, M. (Org.). *Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1996.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. *orçamento participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1997.

PRZEWORSKI, A., et al. O que mantém as democracias? *Lua Nova*, São Paulo, n. 40-41, p. 113-136, 1997.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 71-82, 2003.

RENNÓ, L. R. 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 Educacional La Salle de Ensino Superior, 1999. p. 103-134.

ROUSSEAU, J.-J. *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.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SAMUELS, D. *A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002*. Dados, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400006&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

SANCHES-PARGA, J. Política, transformaciones del conflicto, decline de los movimientos sociales y teoria del gobierno. *Ecuador Debate*, n. 53, p. 19-40, Agosto, 2001.

SANTOS, M. H. de C. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. Dados, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 0011-5258. Acesso em: [23 maio 2004].

SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMIDT, J. P. Equilíbrio de baixa intensidade: capital social e socialização política dos jovens brasileiros na virada do século. In: BAQUERO, M. (Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/ Brasília: Ed. UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), 2001. p. 119-149.

SILVA, J. O. da. Estado e participação política segundo Rousseau. In: NAZZARI, R. K. (Org.). *Temas de ciência política: teoria do conhecimento, teoria política e comportamento político*. Cascavel: Edunioeste, 2004. p. 147-167.

TEIXEIRA, E. Participação cidadã no poder local: algumas experiências no Brasil. In: TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. Salvador: Cortez, 2001.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

*Recebido para publicação em junho de 2004.  
Aprovado para publicação em agosto de 2004.*